



## Arbetsmarknadspolitik för att motverka långa arbetslöshetstider

Författare: Åsa Sohlman, utredare

På uppdrag av Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad, LO



## Innehållsförteckning

1. Sammanfattning och slutsatser .....	4
1.1 Individer med långa arbetslöshetstider – hur många och vilka är de?.....	4
1.2 Vilka arbetsmarknadspolitiska åtgärder deltar de i?.....	5
1.3 Vilka åtgärder är effektiva för dem?.....	6
1.4 Deltar individer med långa arbetslöshetstider i effektiva program?.....	10
1.5 Utvärderingsperspektiv på utformningen av en interventionistisk aktiv arbetsmarknadspolitik.....	12
2. Inledning.....	15
2.1 Avgränsningar .....	15
2.2 Uppläggning .....	16
3. Arbetsmarknadspolitiska modeller .....	17
3.1 Arbetsmarknadsmodeller och makroresultat .....	17
3.2 Aktiv arbetsmarknadspolitik – långsiktig avvägning mellan investering och utbudstimulans .....	17
3.3 Aktiv arbetsmarknadspolitik – att upprätthålla arbetsutbudet .....	18
3.4 Aktiv arbetsmarknadspolitik – val av åtgärder.....	18
4. Definitioner av långtidsarbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program .....	20
4.1. Att mäta långtidsarbetslöshet.....	20
4.2 De olika arbetsmarknadspolitiska programmen .....	21
Stöd till start av näringsverksamhet.....	22
5. Individer med långa arbetslöshetstider och deras deltagande i arbetsmarknadspolitiska program .....	23
5.1 Antal individer med långa arbetslöshetstider och deras andelar av antalet arbetslösa .....	23
5.2. Vilka individer har långa arbetslöshetstider? .....	25
5.3 Utflöde från stocken av individer med långa arbetslöshetstider.....	27
5.4. Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program för individer med långa arbetslöshetstider	28
5.4.1 Deltagande i program med aktivitetsstöd.....	29
5.4.2 Aktivitetsgarantin.....	31
5.4.3 Jobb- och utvecklingsgarantin .....	32
5.4.4 Anställningsstöd och Nystartsjobb .....	35
5.5 Sveriges långtidsarbetslöshet i ett internationellt perspektiv.....	38
5.6 Sammanfattning.....	39
6. Politiken för individer med långa arbetslöshetstider .....	42
6.1 Regimskifte och ny arbetsmarknadspolitik .....	42
6.2 Nuvarande och tidigare politik ur perspektivet långtidsarbetslöshet.....	43
6.2.1 Nystartsjobben .....	43
6.2.2 Jobb- och utvecklingsgarantin .....	43
6.2.3 Aktivering och deltagarsättning .....	44
6.2.4 Massåtgärder i kristider.....	45
6.3 Sammanfattning.....	46
7. Empiri – Makroeffekter av arbetsmarknadspolitik för långtidsarbetslösa.....	48
7.1 Aktiv arbetsmarknadspolitik och långsiktiga avvägningar.....	48
7.2 Aktiv arbetsmarknadspolitik – att upprätthålla arbetsutbudet .....	50
8. Empiri – Individeffekter av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder.....	54
8.1 Inledning.....	54
8.2 Rangordningar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.....	54
8.3 Effekter av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder för långtidsarbetslösa .....	58
8.3.1 Arbetsförmedling .....	59

8.3.2 Anställningsstöd och Nystartsjobb .....	63
8.3.3 Arbetsmarknadsutbildning, Kunskapslyft/Komvux, Förberedande utbildning .....	66
8.3.4 Garantier och kompletterande aktörer.....	69
8.3.5 Övriga åtgärder .....	71
8.4 Sammanfattning.....	75
9. <i>Utvärderingsperspektiv på arbetsmarknadspolitik för individer med långa arbetslöshetstider ...</i>	80
9.1 Deltar individer med långa arbetslöshetstider i effektiva program?.....	80
9.2 Utformningen av en interventionistisk aktiv arbetsmarknadspolitik.....	82
<i>Referenser</i> .....	85

# 1. Sammanfattning och slutsatser

Den här rapporten handlar om individer som står långt från arbetsmarknaden. I huvudsak har jag operationaliserat detta till ”individer som varit öppet arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd i mer än två år” men även andra definitioner förekommer i rapporten.

Jag har till att börja med velat beskriva vilka dessa individer med långa inskrivningstider är och vilka arbetsmarknadspolitiska åtgärder de deltar i. Därefter, vad vet vi utifrån utvärderingar om individeffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder? Vilka åtgärder är enligt mikrostudier effektiva för individer med långa inskrivningstider? Och slutligen, om man jämför deltagande och verkningfulla åtgärder, vilken bild framträder då av arbetsmarknadspolitiken för individer med långa inskrivningstider.

Utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan komplettera med infallsvinklar på frågor på makroplanet:

- Var den långsiktiga ”normalnivån” på resurser för den aktiva arbetsmarknadspolitiken bör ligga.
- Hur avvägningen i den aktiva arbetsmarknadspolitiken ska göras mellan utbudsstimulerande insatser och investeringar.
- Hur den avvägningen påverkas av behovet att upprätthålla arbetsutbudet i en lågkonjunktur.

där det är relativt ont om empiriska forskningsvar.

## 1.1 Individer med långa arbetslöshetstider – hur många och vilka är de?

### *Hur många?*

Det handlar om anmärkningsvärt många individer med långa arbetslöshetstider både i goda och dåliga tider. Under 1990-talskrisen var över 120 000 individer långtidsinskrivna. Men med bättre tider sjönk antalet och låg som bäst på 36 000 innan det började stiga igen. År 2009 hade man kommit upp i 51 000 individer med sammanhängande inskrivningstider på mer än två år.

När tiderna blir bättre sjunker långtidsarbetslösheten. Frågan är dock hur långt man kommer innan nästa lågkonjunktur sätter in. År 2008, vid ingången av den senaste lågkonjunkturen, låg andelen individer med inskrivningstider på över två år relativt högt, på cirka 20 procent av öppet arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd.

I ett internationellt perspektiv är den svenska långtidarbetslösheten relativt låg. Sverige ligger (tillsammans med bl.a. Norge, Danmark och Finland) under genomsnittet för OECD. Efter 1990-talskrisen ända fram till 1998 befann sig dock Sverige nära OECD-genomsnittet.

### *Och vilka?*

Jämfört med andra inskrivna vid Arbetsförmedlingen är risken för inskrivningstider på över två år i rangordning större för: *funktionshindrade, äldre* (både 60-64 år och 55-59 år),

individer med endast *förgymnasial utbildning* och *utlandsfödda*, tendenser som tycks ha förstärkts under lågkonjunkturåren 2008, 2009 och 2010.

De åtgärder som varit avsedda för individer med längre arbetslöshet – tidigare Aktivitetsgarantin och numera Jobb- och utvecklingsgarantin – har dominerats av individer med långa inskrivningstider. Aktivitetsgarantin mer än Jobb- och utvecklingsgarantin. Till följd av överlappningarna har därför deltagarna i dessa insatser haft liknande egenskaper som individerna med långa inskrivningstider. Funktionshindrade, äldre och lågutbildade (men inte utrikes födda) har varit överrepresenterade i Aktivitetsgarantin och Jobb- och utvecklingsgarantin.

För *funktionshindrade* kan man således notera att deras behov av arbetsmarknadspolitiskt stöd långt ifrån klaras av med de särskilda insatserna (lönebidrag etc.) som står till buds för dem inom arbetsmarknadspolitiken. De återfinns ändå som överrepresenterade bland individerna både med långa och medellånga inskrivningstider.

Även om *ungdomar* varit underrepresenterade bland de långtidsinskrivna är ändå inte det absoluta antalet ungdomar med inskrivningstider på över två år helt obetydligt. Månadsiffran för dem låg i genomsnitt på drygt 2 000 personer åren innan den senaste konjunkturedgången men steg då till 4 000 – 5 000.

#### *Utflöde från långtidsarbetslöshet*

När det finns jobb att söka förbättras chanserna att få jobb även för dem som länge varit utan arbete. De flesta får arbete utan stöd men jobb med stöd spelar en betydelsefull roll för dem som står längst från arbetsmarknaden bland de öppet arbetslösa och programdeltagare med aktivitetsstöd. De subventionerade jobben ökade sannolikheten för dem att få arbete med runt 2 procentenheter 2005, under 2006 med nästan hela fem procentenheter. Men därefter har siffran sjunkit och legat på endast ca en procentenhet.

#### *Den senaste lågkonjunkturen*

Några bekymmersamma drag är att vid ingången av lågkonjunkturen 2008 låg andelen långtidsarbetslösa högt, att andelen som fick arbete utan stöd vände nedåt tidigare och kraftigare för individer med långa inskrivningstider än för individer med korta inskrivningstider och att antalet långtidsarbetslösa fortsatte att öka både under 2009 och 2010.

## **1.2 Vilka arbetsmarknadspolitiska åtgärder deltar de i?**

#### *Hur mycket åtgärder har det funnits att tillgå?*

Under 1990-talet var volymen arbetsmarknadspolitiska insatser hög men den minskade successivt. Efter regimskiftet 2006 skars den ner kraftigt med bestående effekter under både 2007 och 2008. I och med lågkonjunkturen ökade dock insatserna och kom upp över 2006 års nivåer. Nedskärningarna bestod huvudsakligen i en neddragning av programmen med aktivitetsstöd. Detsamma gällde uppgången i åtgärder efter 2008. Men inom ramen för programmen med aktivitetsstöd har programmixen ändrats med en förskjutning i riktning mot vägledning, platsförmedling och förberedande åtgärder på bekostnad av separata arbetsmarknadspolitiska program som Arbetspraktik, Arbetsmarknadsutbildning och Stöd till start av näringsverksamhet.

*Vad har individerna med långa arbetslöshetstider fått av detta?*

Arbetsökande med långa inskrivningstider har varit överrepresenterade i program med aktivitetsstöd i relation till deras andel av arbetslösa och programdeltagare. Det gäller dock främst de förberedande insatserna, Aktivitetsgarantin och Jobb- och utvecklingsgarantin. Sammanlagt – eftersom allt fler individer med långa arbetslöshetstider deltar i Jobb- och utvecklingsgarantin och den fått en mer arbetsförmedlande och förberedande karaktär – betyder det att individer med långa inskrivningstider numera framför allt deltar i förberedande och arbetsförmedlande åtgärder. Deras andel av traditionella åtgärder som Arbetspraktik, Arbetsmarknadsutbildning och Starta eget har blivit försumbar. De senaste åren har 90 procent av individerna med två års inskrivningstid i åtgärder befunnit sig i Jobb- och utvecklingsgarantin. Den var dock så omfattande att de inte utgjorde mer än ca 60 procent av deltagarna i garantin.

I Aktivitetsgarantin fick de mest handledning, platsförmedling och andra förberedande åtgärder. Men anställningsstöd blev med åren ett allt vanligare inslag och praktik var också en relativt viktig åtgärd. Andra tyngre åtgärder som Arbetsmarknadsutbildning och Stöd till start av näringsverksamhet var dock sparsamt förekommande.

I Jobb- och utvecklingsgarantin har *aktiviteterna* hittills mest handlat om kartläggning och förberedande åtgärder. Praktik och anställningsstöd har varit relativt små inslag och än mindre utbildning och Stöd till start av näringsverksamhet liksom ännu så länge Anordnad sysselsättning. Men nästan 60 procent av deltagarna uppgav att de inte hade haft någon aktivitet alls inom Jobb- och utvecklingsgarantin den senaste veckan. Arbetsförmedlingen hänför icke-aktiviteten till det glapp som uppstått då Arbetsförmedlingen inte kunnat ordna praktikplatser i tillräcklig omfattning. Drygt en tredjedel av deltagarna fick sin aktivitet hos externa aktörer.

### *Anställningsstöd och Nystartsjobb*

De subventionerade jobben har de senaste åren sammanlagt legat ungefär på oförändrade nivåer. Men varken de tidigare anställningsstöden eller de nuvarande Nystartsjobben har inskrivningstider som kommer i närheten av dem för ”långtidsinskrivna” eller deltagare i Aktivitetsgarantin och Jobb- och utvecklingsgarantin. Närmast låg de tidigare Plusjobben. I rangordning har Plusjobb, Nystartsjobb och Allmänt anställningsstöd haft störst andelar individer med långa arbetslöshetstider. Jämfört med Plusjobben har Nystartsjobben rekryterat individer med starkare ställning på arbetsmarknaden (fler yngre, färre funktionshindrade och individer med något högre utbildning). Det gäller också om man jämför Nystartsjobbarna med genomsnittet för de långtidsinskrivna.

Det återstår att se om Nystartsjobben kan bli en tillgång för individer med långa arbetslöshetstider, om Arbetsförmedlingen kan hjälpa till att göra dem till en resurs för individer som står långt från arbetsmarknaden. Om tidigare andelar med långa inskrivningstider står sig skulle maximalt 13 000 individer med två års inskrivningstid ha dylika jobb år 2010. Det jobbstöd som rekryterat flest deltagare med utomnordiskt födelseland är dock Nystartsjobben. De kommer även på andra plats vad avser funktionshindrade.

### **1.3 Vilka åtgärder är effektiva för dem?**

Svenska och internationella erfarenheter av effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder ger följande översiktliga rangordning:

<i>Goda sysselsättningseffekter</i>	<i>Undanträngning</i>
Arbetsförmedlingsinsatser	Liten
Arbetsmarknadsutbildning	Liten
Utbildningsvikariat	Medelstor
Egenföretagande	Medelstor
Anställningsstöd	Stor
<i>Medelgoda sysselsättningseffekter</i>	
Praktik	Medelstor
Aktivitetsgarantin	-
<i>Dåliga sysselsättningseffekter</i>	
Beredskapsarbete	Stor
Arbetslivsutveckling (ALU)	-
Datortek	-
Ungdomsinsatser	Stor

Goda sysselsättningseffekter med små undanträngningseffekter skulle således erhållas från arbetsförmedlingsinsatser och arbetsmarknadsutbildning. Anställningsstöden har också bra sysselsättningseffekter men de ger upphov till stor undanträngning av reguljär sysselsättning och bör därför reserveras för individer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Även praktik ger någorlunda sysselsättningseffekter. Till dessa allmänna bedömningar kan fogas resultaten från de senaste svenska utvärderingarna för individer med långa arbetslöshetstider.

#### *Intensifierad arbetsförmedling*

Utvärderingarna av intensifierad arbetsförmedling visar att den leder till positiva sysselsättningsresultat för individer med långa inskrivningstider. Den förkortar tiden till jobb. Det finns indikationer på att individer med långa arbetslöshetstider har större nytta av intensifierad arbetsförmedling än individer med korta arbetslöshetstider. Men trots en rad utvärderingar finns ändå en viss osäkerhet beträffande arbetsförmedling, coaching etc. Det finns exempel på mindre lyckade försök med intensifierade arbetsförmedling.

Intensifierad arbetsförmedling bedöms vara:

mest effektiv i normala efterfrågelägen och mindre effektiv i en lågkonjunktur  
mindre effektiv att använda i stora volymer  
användbar tidigt under en arbetslöshetsperiod för individer som riskerar långtidsarbetslöshet  
men som riktad åtgärd även användbar sent i en arbetslöshetsperiod  
i en lågkonjunktur mest lämplig att använda för mer anställningsbara individer.

Hur ”arbetsförmedling” bäst ska kombineras med screening, och/eller kontroller, sanktioner och avskräckning återstår att utreda. För arbetslösa som står relativt nära arbetsmarknaden kan en pushig förmedlingsverksamhet vara av godo. För andra kan den ha negativa effekter och leda till lågproduktiva jobb eller utslagning från arbetsmarknaden.

#### *Subventionerade anställningar*

De individuella anställningsstöden, som använts på senare tid i den svenska arbetsmarknadspolitiken, får bra betyg för sina sysselsättningseffekter även för individer med långa arbetslöshetstider. Till tveksamheterna hör hur pass långsiktiga deras effekter är och hur pass mycket undanträngning de ger upphov till.

Varianter av anställningsstöden, som Utbildningsvikariat och Friår, gav också positiva sysselsättningseffekter för ”vikarierna”. Frågan är dock om inte anställningsstöden kan fungera tillräckligt effektivt för individer med långa inskrivningstider på egna meriter utan kombinationsmodeller.

De nuvarande *Nystartsjobben* har ännu inte utvärderats för sina sysselsättningseffekter. De uppföljningar som finns tyder på att undanträngningen skulle vara ungefär densamma för *Nystartsjobben* som för det tidigare Allmänna anställningsstödet men större än för *Plusjobben*. *Nystartsjobben* har inte lyckats rekrytera särskilt stora grupper med svag ställning på arbetsmarknaden.

Till *subventionerade anställningar i offentlig sektor* hör de gamla beredskapsarbetena och *Plusjobben*. De svenska utvärderingar som finns av dessa åtgärder handlar om beredskapsarbetena och de ger, liksom internationella utvärderingar, låga betyg åt dem. Det enda rationella motivet för direkt sysselsättningsskapande i den offentliga sektorn är att hindra utslagning av långtidsarbetslösa från arbetsmarknaden. Men då ska de företrädevis vara en del i en mer komplett aktiveringsstrategi där de kan utgöra ett slags arbetspraktik. Om de nya praktikåtgärderna i den nuvarande lågkonjunkturen *LYFT* och *Anordnad sysselsättning* inom fas 3 i *Jobb- och utvecklingsgarantin* kommer att ge bättre sysselsättningseffekter än *ALU* och tidigare arbeten i offentlig sektor återstår att se.

#### *Utbildning*

*Arbetsmarknadsutbildningarna* har visat sig kunna ha positiva effekter för långtidsarbetslösa. De kan reducera tiden i arbetslöshet, ge ökade chanser till sysselsättning och högre förvärvsinkomster.

Resultaten för arbetsmarknadsutbildningarna har varierat över tiden. Under 1990-talskrisen användes de i stor skala vilket ledde till dåliga sysselsättningsresultat. I början på 2000-talet gav de goda resultat men efter 2007 har utvecklingen varit negativ. Sysselsättningseffekterna har blivit sämre och kostnaderna ökat kraftigt.

Studier i *Kunskapslyftet/Komvux* gav på sin tid positiva inkomsteffekter också för långtidsarbetslösa deltagare även om de var mindre än för arbetsmarknadsutbildningen. Samhällsekonomiska överslagsberäkningar visade att både arbetsmarknadsutbildningarna och de längre gymnasieutbildningarna i *Kunskapslyftet/Komvux* var samhällsekonomiskt lönsamma för långtidsarbetslösa i förhållande till öppen arbetslöshet. De förra betalade tillbaka sig på ett à två år och de senare på fem à sju år.

Till de allmänna erfarenheterna av *Arbetsmarknadsutbildningens* effekter hör att de tycks vara mer långsiktiga än exempelvis effekterna av anställningsstöd.

De *Förberedande utbildningarna*, där individer med längre tid i arbetslöshet varit överrepresenterade, har inte utvärderats lika ingående som arbetsmarknadsutbildningarna. Om man använder sysselsättning som utfallsmått tyder existerande empiriska resultat med vissa undantag på små om ens några sysselsättningseffekter. Eftersom ett undantag rörde en utvärdering explicit inriktad på långtidsarbetslösa kan det finnas anledning att följa upp och eventuellt vidareutveckla dessa utbildningar för de långtidsarbetslösa.

#### *Aktivitetensgarantin och Jobb- och utvecklingsgarantin*



De utvärderingar som genomfördes av *Aktivitetsgarantin* uppvisade begränsade effekter på deltagarnas chanser att få ett reguljärt arbete. De positiva effekter som fanns bestod av förkortade arbetslöshetstider, främst i övergången till subventionerade anställningar.

*Jobb- och utvecklingsgarantin* har ännu inte hunnit utvärderats för sina sysselsättningseffekter. De uppföljningar som gjorts tyder på vissa problem med *Jobb- och utvecklingsgarantin*. Resurserna i form av handläggare i garantin har blivit knappa vilket riskerar att leda till låg effektivitet i både jobbsökaraktiviteterna och i åtgärderna. De kompletterande aktörerna har hittills inte bidragit till att öka effektiviteten i insatserna.

#### *Allmänna resultat för Arbetspraktik och vissa andra insatser*

Inte alla åtgärder har utvärderats för effekter på individer med långa arbetslöshetstider. Det gäller t.ex. *Arbetspraktik*. Den senaste utvärderingen av *Arbetspraktik* ger generellt sett blandade resultat för åtgärden. Med en strikt definition av arbete är det ur sysselsättningssynvinkel sämre att delta i *Arbetspraktik* än i ett genomsnitt för andra arbetsmarknadspolitiska program. Med en vidare definition av sysselsättning har *Arbetspraktik* lite oftare positiva effekter än genomsnittet för andra program. Jämfört med *icke-deltagande* i program har dock de senare årens praktik gett relativt hyggliga sysselsättningseffekter. Detta till skillnad från tidigare praktikåtgärder.

Ett stort antal *Förberedande insatser* har förekommit under årens lopp. Utvärderade i klump tyder resultaten på negativa snarare än positiva sysselsättningseffekter. Det är möjligt att vissa av de förberedande åtgärderna skulle kunna ha positiva effekter men det enda undantaget som påvisats är i en utvärdering av *Förberedande utbildning*.

Utvärderingarna av *Stöd till start av näringsverksamhet* visar att stödet har mycket positiva effekter för deltagare i programmet. Få individer med långa inskrivningstider har dock detta stöd och det finns inga särskilda utvärderingar om i vilken utsträckning det kan fungera för dem. Däremot har positiva effekter påvisats för vissa invandrargrupper.

Åtgärder för att stimulera den *geografiska rörligheten* finns i form av respension och pendlingsstöd. De har inte utvärderats och således ej heller för individer med långa arbetslöshetstider. När det tidigare Starthjälpsbidraget studerades fann man att insatsen hade små eller inga effekter alls.

I den här rapporten analyserar jag inte arbetslöshetsersättning och *ersättningen under programdeltagande*. Det finns inte heller några utvärderingar av vad ersättningsnivåerna under programdeltagande betyder för effektiviteten i åtgärderna. Noterbart är dock att ersättningsnivåerna i *Jobb- och utvecklingsgarantin*, inklusive i Anordnad sysselsättning under fas 3, är låga. De förekommande ersättningstyperna ligger på: lägst 320 kronor/högst 680 kronor, 223 kronor, 134 kronor respektive 48 kronor per dag (fem dagar i veckan).

#### **1.4 Deltar individer med långa arbetslöshetstider i effektiva program?**

Nedanstående tablå ger sammanfattande rangordningar av dels allmänna utvärderingsresultat för olika aktuella arbetsmarknadspolitiska åtgärder dels utvärderingsresultat för individer med långa arbetslöshetstider. Jag har också i en kolumn för sig lagt in de nya åtgärder som tillkommit på senare tid men som man ännu inte hunnit utvärdera. För vissa av dem finns en del uppföljningsresultat men de hänför sig huvudsakligen till lågkonjunkturåret 2009. Vad man kan säga om dem så här långt är att:

- Nystartsjobben verkar ha tämligen stora undanträngningseffekter och vara relativt dåliga på att rekrytera individer med långa arbetslöshetstider.
- Praktisk kompetensutveckling kan ha ungefär samma effekter som Arbetspraktik men de är inte särskilt höga i lågkonjunktur.
- Den intensifierade arbetsförmedlingen i Jobb- och utvecklingsgarantins fas 1 och 2 verkar ha fungerat under 2007 och 2008 men effekterna blev betydligt lägre 2009.
- Effekterna av den Anordnade sysselsättningen i fas 3 och LYFT-aktiviteterna vet vi ännu inget om ens från uppföljningar.

Sista kolumnen i tabellen ger en överblick av deltagandet för individer med långa arbetslöshetstider i de för närvarande aktuella åtgärderna.

**Tabell 1.1**

Allmänna utvärderingsresultat	Nya ej utvärderade åtgärder	Utvärderingsresultat, långtidsarbetslösa	Deltagande, långtidsarbetslösa
<i>Goda sysselsättningseffekter</i>			
Arbetsförmedlingsinsatser		Fungerar (ev. särskilt bra för långtidsarbetslösa) Lågkonjunktur? Stora volymer? Sent och/eller tidigt under arbetslöshet? Negativa bieffekter?	Stort deltagande
Arbetsmarknadsutbildning		Fungerade bra i början på 2000-talet. Fungerade bra även i Kunskapslyftet/Komvux. Kan ha långsiktiga effekter.	Litet deltagande
Egenföretagande			Litet deltagande
Anställningsstöd		Fungerar. Mindre undantränning för långtidsarbetslösa. Eventuellt mest kortsiktiga effekter.	Relativt litet deltagande
	Nystartsjobb		Litet/medelstort deltagande hittills
<i>Medelgoda sysselsättningseffekter</i>			
Arbetspraktik			Litet deltagande
	Praktisk kompetensutveckling		Litet deltagande hittills
	Jobb- och utvecklingsgarantin (fas 1 och 2)	Inga extra sysselsättningseffekter hittills av externa aktörer.	Stort deltagande
<i>Dåliga sysselsättningseffekter</i>			
Förberedande utbildning		Allmänt små effekter men undantag finns för långtidsarbetslösa.	Litet deltagande
	LYFT		Litet deltagande hittills
	Anordnad sysselsättning, fas 3		Litet deltagande hittills

Vid en jämförelse mellan program som individer med långa arbetslöshetstider deltar i och de program som är effektiva för dem kan konstateras att när det gäller de säkrare korten är det endast i Intensifierade arbetsförmedling (inklusive Jobb- och utvecklingsgarantins fas 1 och 2) som deras deltagande är stort. Det är förmodligen effektivt även om det just nu i lågkonjunktur och i stora volymer kan förefalla något tveksamt.

I övrigt kan det, mot bakgrund av utvärderingsresultaten, synas märkligt att individer med långa arbetslöshetstider inte får mer av Arbetsmarknadsutbildning och Anställningsstöd. Möjligheterna att använda Stöd till start av näringsverksamhet för den här gruppen skulle också kunna undersökas närmare.

Uppgifterna om utflödet från långtidsarbetslöshet visar att det kan finnas en potential att öka sysselsättningen för individer med långa arbetslöshetstider genom subventionerade jobb.

Mer Arbetspraktik och Praktisk kompetensutveckling skulle också kunna vara bra för individer med långa arbetslöshetstider, förmodligen bättre än ingenting i en lågkonjunktur. Detsamma kan gälla LYFT och Anordnad sysselsättning i fas 3 även om tidigare erfarenheter av liknande åtgärder med praktik och jobb i offentlig sektor inte är särskilt uppmuntrande. Här återstår dock att se både hur det blir med det fortsatta deltagandet och sysselsättningseffekterna.

Lite tillspetsat skulle man kunna säga att individerna med långa arbetslöshetstider, förutom att delta i Intensifierade arbetsförmedling, så deltar de i åtgärder:

- som knappast utvärderats alls (Förberedande insatser av olika slag, Förberedande utbildning)
- som inte utvärderats för dem (Arbetspraktik)
- och är eventuellt i stor skala på väg in i åtgärder som ännu inte utvärderats (Praktisk kompetensutveckling, LYFT, Anordnad sysselsättning i fas 3) men där tidigare utvärderingar av liknande åtgärder pekar på tveksamma resultat.

Det finns grupper av individer med långa inskrivningstider där en särskild översyn av arbetsmarknadspolitiken kan vara motiverad:

För funktionshindrade där de särskilda insatser som står till buds inom arbetsmarknadspolitiken verkar vara otillräckliga.

- För ungdomar som trots allt hamnar i långtidsarbetslöshet.
- För utlandsfödda där traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder fungerat sämre än för andra individer med långa inskrivningstider.

Den intensiva kartläggningsverksamheten som numera pågår inom Arbetsförmedlingen borde också kunna utnyttjas för problemidentifiering och underlag för utformning av eventuellt nya, skraddarsydda arbetsmarknadspolitiska åtgärder för individer med långa arbetslöshetstider.

## **1.5 Utvärderingsperspektiv på utformningen av en interventionistisk aktiv arbetsmarknadspolitik**

Det finns inte mycket empiriska forskning om makrofrågor som:

- Var en effektiv långsiktig ”normal resursnivå” ligger för en interventionistisk arbetsmarknadspolitik av traditionellt nordiskt slag, som ett av de alternativ som rekommenderats av OECD.
- Hur avvägningen mellan utbudsstimulerande insatser och investeringar ska göras i den aktiva arbetsmarknadspolitikerna med tanke på produktivitetens utvecklingen i ekonomin.
- Hur den avvägningen påverkas av behovet att upprätthålla arbetsutbudet i en lågkonjunktur.

Forskningsvaren ges i allmänna termer: att i samhällsekonomisk lämplig omfattning använda effektivast möjliga åtgärder för olika grupper i olika konjunkturlägen.

- En aktiv arbetsmarknadspolitik kan få arbetsmarknaden att fungera smidigt men utan aktiveringsinslag kan den sätta käppar i hjulet och minska arbetsutbudet.
- Ett större arbetskraftsutbud kan liksom snabbare matchning leda till fler i arbete men till priset av lägre produktivitet. Effektiva humankapitalinvesteringar kan upprätthålla produktivitetens utvecklingen.
- I förhållande till en ”normal fördelning” av utbudsstimulans och investeringarna kan en större betoning behöva läggas på utbudsstimulans och förmedlingsverksamhet i goda tider och på investeringar i dåliga tider. Stigande strukturell arbetslöshet och långvarig utslagning av stora grupper av individer från arbetsmarknaden leder till många svåra individuella problem och är samhällsekonomiskt mycket dyrbart. Den aktuella ekonomiska krisen har långsiktigt bedömts leda till att sysselsättningsnivån blir ca 40 000 personer lägre p.g.a. att 20 000 lämnar arbetskraften och att arbetslösheten ökar med 20 000. Men det finns ingen analys av hur mycket som borde satsas för att motverka denna utslagning.

Samhällsekonomiskt skulle man kunna argumentera för att arbetsmarknadspolitikerna borde utvidgas på de punkter där den ger ett överskott och så länge intäkterna är större än kostnaderna. Av översikten av utvärderingar i den här rapporten framgår att vissa utvärderingar använts för att göra samhällsekonomiska kostnads/intäktskalkyler. Resultaten skulle kunna sammanfattas på följande sätt.

Positiva samhällsekonomiska resultat i ungefärlig rangordning för:

- Arbetsförmedling (särskilt för individer med långa arbetslöshetstider)
- Stöd till start av näringsverksamhet
- Anställningsstöd (även för individer med långa arbetslöshetstider)
- Arbetsmarknadsutbildning (även för individer med långa arbetslöshetstider)
- Kunskapslyfts/Komvuxutbildning (för individer med långa arbetslöshetstider)
- Praktik.

Negativa samhällsekonomiska resultat för:

- Förberedande utbildning
- Förberedande insatser.

Det finns naturligtvis en rad komplikationer förenade med att tolka och tillämpa dessa resultat. De har inte alltid varit stabila över tiden (exempelvis för arbetsmarknadsutbildning och praktik). De kan också variera med konjunkturerna (såsom diskuterats för intensifierad arbetsförmedling), med volymerna (såsom konstaterats för arbetsmarknadsutbildning och

diskuterats för intensifierad arbetsförmedling) och på kort och lång sikt (mer kortsiktiga effekter av anställningsstöd och mer långsiktiga effekter av utbildning). För anställningsstöden har man också att ta hänsyn till undanträngningseffekterna, vilket i praktiken gör att de bör begränsas till individer som står långt från arbetsmarknaden.

Det finns också en osäkerhet i resultaten för individer med långa arbetslöshetstider eftersom definitionerna av "individer med långa arbetslöshetstider" har varierat i utvärderingarna.

Den praktiska hanteringen av åtgärder har också effekter på resultaten, hur deltagare väljs ut, hur åtgärder upphandlas och organiseras. En förklaring till arbetsmarknadsutbildningens sämre resultat på senare tid kan vara de låga volymerna, lågkonjunkturen, en alltför kort uppföljningsperiod och organisatoriska förändringar. Man har exempelvis tagit bort målet att 70 procent av deltagarna skulle ha arbete 90 dagar efter avslutad utbildning. Att Förberedande utbildning i åtminstone ett fall visat på positiva resultat för individer med långa arbetslöshetstider indikerar att det kan finnas en förbättringspotential när det gäller den typen av utbildning. Överhuvudtaget borde de förberedande åtgärderna ägnas större uppmärksamhet i utvärderingssammanhang och inte utvärderas i "klump" utan var och en efter sina ändamål.

I de samhällsekonomiska kalkylerna tas hänsyn till undanträngning och inlåsning i program. Om de visar på ett överskott är det efter att undanträngning och inlåsning beaktats. I utvärderingarna såg vi exempel på att det kan ta viss tid innan deltagare i program kommer ikapp icke-deltagarna i sysselsättning och inkomster. Det handlade om tider på mellan sju månader och ett år för exempelvis anställningsstöd och arbetsmarknadsutbildning. För intensifierad arbetsförmedling verkade det som om man inte behövde räkna med någon inlåsning. Frågor för fortsatta utvärderingar av de nya arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är hur mycket programmen kan förkortas och hur mycket jobbsökaraktiviteter, som kan läggas in i dem, utan negativa konsekvenser för resultaten.

En försiktig slutsats av dessa resonemang kan vara att arbetsmarknadspolitiken borde utvidgas i de riktningar som utvärderingsresultaten antyder. Kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar får sedan användas för att successivt korrigera färdriktningen och allt eftersom förbättra de enskilda åtgärderna. Man bör endast använda sig av åtgärder som är effektiva i den utformning och vid de nivåer som tillämpas.

## 2. Inledning

I denna rapport redovisas resultaten av ett uppdrag från LO att analysera situationen för individer som har långa arbetslöshetstider, som står långt från arbetsmarknaden och har svårt att få arbete. Hur har utvecklingen sett ut och vilka är erfarenheterna av att motverka denna arbetslöshet med hjälp av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Resultaten kan bidra till att utformningen av arbetsmarknadspolitiken blir så effektiv som möjligt även om den naturligtvis också måste avvägas mot andra typer av politiska insatser.

Utredningsarbetet har i huvudsak genomförts under mars och april 2010.

### 2.1 Avgränsningar

Långtidsarbetslöshet är inte något entydigt begrepp. Inriktningen i denna rapport är att beskriva problematiken för individer med mycket långa arbetslöshetstider och som har betydande svårigheter att få arbete. Jag använder i fortsättningen ordet ”individer med långa arbetslöshetstider” som allmän term. De mer exakta definitionerna som ligger till grund för den statistik och den forskning jag presenterar kommer att närmare beskrivas i avsnitt 4.1 men det kan vara på sin plats att redan nu förutskicka att ”arbetslöshetstid” även kan inbegripa deltagande i arbetsmarknadspolitiska program dock ej subventionerat arbete.

Beträffande de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har jag avgränsat mig till att undersöka de s.k. aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, dvs. de konjunkturberoende programmen. Denna avgränsning innebär att jag inte analyserar de passiva åtgärderna (t.ex. arbetslöshetsförsäkringen) och inte heller de särskilda insatserna för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Eftersom inriktningen i undersökningen är på mycket långa arbetslöshetstider kommer inte heller ungdomsprogrammen att behandlas. Ungdomarna hinner i allmänhet passera dem innan de får riktigt långa arbetslöshetstider.

Framst har jag inriktat mig på de långsiktiga effekterna av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna till skillnad från de konjunkturrella. Hur ska arbetsmarknaden kunna fungera bättre för individer som riskerar långa arbetslöshetstider. Till detta kommer att det naturligtvis i en konjunkturedgång ur såväl kortsiktig som långsiktig synvinkel är viktigt att bibehålla anknytningen till arbetsmarknaden för både individer med korta och långa arbetslöshetstider.

Den beskrivande statistiken berör i huvudsak perioden 1990 – 2009 med tonvikt på 2000-talet. Erfarenheterna av att med arbetsmarknadspolitiska åtgärder motverka långa arbetslöshetstider kan dock i vissa fall gå längre tillbaks i tiden.

Huvudfokus i rapporten ligger på de olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och hur de fungerar för individer med långa arbetslöshetstider. Det är främst med hjälp av s.k. mikrostudier som dessa individeffekter kan fångas upp. Rapporten baseras i dessa avseenden på utvärderingar och sammanställningar av utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser för individer med långa arbetslöshetstider som tidigare gjorts av forskare och utredande instanser.

Makrostudier söker ringa in totaleffekterna på ekonomin av enskilda åtgärder varav mikroeffekterna är en del. Det samlade arbetsmarknadspolitiska resultatet inkluderar förändringar i arbetsutbud, lönebildning och investeringar, som i sin tur påverkas av

arbetsmarknadspolitiken via matchning, jobbsökande, konkurrens om jobben, produktivitetshöjande insatser samt åtgärdernas undanträngning av reguljär sysselsättning och inlåsnig i program. Det är naturligt att i denna rapport med inriktning på enskilda åtgärder ta med de indirekta effekter, som de olika åtgärderna närmast ger upphov till, dvs. undanträngning och inlåsnig, i redogörelsen för respektive åtgärd. Till detta kommer tre makrofrågor för arbetsmarknadspolitiken som behandlas för sig. Arbetsmarknadspolitikens omfattning, avvägningen mellan utbudsstimulans och investeringar i arbetssökande och hur de arbetslösas kontakt med arbetsmarknaden ska upprätthållas i en konjunkturnedgång för att undvika att arbetslösheten biter sig fast på en permanent högre nivå.

Underliggande teorier om ekonomins och arbetsmarknadens funktionssätt berörs endast kortfattat i avsnittet om arbetsmarknadspolitiska modeller.

Undersökningen är inriktad på svenska förhållanden. I statistikavsnittet finns dock en internationell avstämning av den svenska långtidsarbetslösheten. Utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i andra länder återspeglas endast i de jämförande studier och översikter som återopas i rapporten. Utvärderingsteori och metodik diskuteras inte i denna rapport.

## **2.2 Uppläggnig**

I avsnitt 3 presenteras de arbetsmarknadspolitiska modeller som sammanfattar utredningens utgångspunkter avseende ekonomins och arbetsmarknadens funktionssätt. Därefter följer i avsnitt 4 en mer detaljerad redogörelse för vilka definitioner av ”långtidsarbetslöshet” som används i denna rapport och en översikt av de olika arbetsmarknadspolitiska programmen som varit aktuella under den studerade perioden.

Den statistiska beskrivningen av utvecklingen för individer med långa arbetslöshetstider och deras deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder återfinns i avsnitt 5. Hur många och vilka är dessa individer? Hur ser deras faktiska deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ut? Avsnitt 5 avslutas med ett internationellt perspektiv på den svenska långtidsarbetslösheten.

Även om avsnitt 5 tillsammans med avsnitt 4 ger en viss överblick beträffande de senaste årens förändringar i arbetsmarknadspolitiken kompletterar avsnitt 6 med en sammanfattande beskrivning av omläggnigen och utvecklingen av politiken efter regimskiftet 2006. Vilka utvärderingsfrågor reser politikomläggningen ur perspektivet individer med långa arbetslöshetstider?

I avsnitt 7 diskuteras empirin beträffande de aktuella makropolitiska aspekterna av åtgärder för att motverka långa arbetslöshetstider. På motsvarande sätt finns i avsnitt 8 en genomgång av erfarenheterna av enskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder och deras effekter för individer med långa arbetslöshetstider. I avsnitt 9 återkommer jag, utifrån utvärderingsresultaten i föregående avsnitt, till frågan om individer med långa arbetslöshetstider deltar i effektiva program och om utformningen av en interventionistisk aktiv arbetsmarknadspolitik.



## 3. Arbetsmarknadspolitiska modeller

### 3.1 Arbetsmarknadsmodeller och makroresultat

Den här rapporten tar sin utgångspunkt i den nordiska arbetsmarknadsmodellen. Enligt OECD ger både den nordiska och den anglosaxiska arbetsmarknadsmodellen goda sysselsättningsresultat. Den förra kombinerar flexibilitet på produktmarknaderna med en interventionistisk arbetsmarknadspolitik och den senare med en avreglerad arbetsmarknad. En policymix med låg arbetslöshetsersättning och låga investeringar i aktiv arbetsmarknadspolitik ger inte bättre resultat än en åtgärdsmix med hög arbetslöshetsersättning och höga investeringar i aktiv arbetsmarknadspolitik kombinerade med en strikt uppföljning av de arbetslösas sökbeteende.

För att göra en interventionistisk arbetsmarknadspolitik effektiv behövs en arbetsmarknadspolitisk strategi som består av en kombination av olika åtgärder – platsförmedling, rådgivning, individuella anvisningar till program samt arbetslöshetsersättning med uppföljning och sanktioner kopplade både till åtgärderna och till arbetslöshetsersättningen. (OECD, 1994, 2006a, 2006b, 2007, Martin & Grubb, 2001, Kluge, 2006, Bassanini & Duval, 2006)

En huvuduppgift för den långsiktiga arbetsmarknadspolitiken är att hålla nere ”normalarbetslösheten” Var nivån på resurserna för den interventionistiska strategin ska ligga och hur de ska fördelas över olika åtgärder är naturligtvis också intressanta frågor och inte givet utifrån resonemanget om arbetsmarknadsmodeller. Empirisk forskning, utvärderingar och samhällsekonomiska kostnads/intäktsanalyser av arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan bidra med vägledning i denna fråga.

### 3.2 Aktiv arbetsmarknadspolitik – långsiktig avvägning mellan investering och utbudsstimulans

Inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken måste en avvägning göras mellan utbudsstimulerande insatser och investeringar i arbetslösa med tanke på produktivitetsutvecklingen i ekonomin. Ett större arbetsutbud kan pressa ner produktiviteten medan humankapitalinvesteringar kan stärka den.

Många individer i jobb med en låg produktivitet, till följd av aktiveringsåtgärder (inklusive arbetsgivarsubventioner), ger en sammanlagd låg produktivitet i ekonomin (Lundgren, 2008).

Satsningar på humankapitalinvesteringar hos arbetslösa kan motverka tendenser till lägre produktivitet. Under förutsättning att utbildningssatsningar ger positiva individeffekter blir det en omfördelning av arbetsutbudet från lägre till högre kvalificerad arbetskraft. Det tillåter i sin tur en förändring i arbetskraftsefterfrågan, som leder till fler jobb med högre produktivitet. (Albrecht m.fl., 2008, Calmfors m.fl., 2001, 2002, 2004)

Både i hög- och lågkonjunktur måste en avvägning göras mellan att försöka få ut så många så snabbt som möjligt i jobb och att rusta de arbetslösa för mer högproduktiva jobb genom utbildning, praktik etc. (Finanspolitiska rådet, 2009b, 2010 OECD, 2009)

### 3.3 Aktiv arbetsmarknadspolitik – att upprätthålla arbetsutbudet

En kraftig konjunktorellt betingad faktisk minskning av sysselsättningen och ökning av arbetslösheten kan leda till att både jämviktssysselsättningen sjunker och jämviktsarbetslösheten stiger<sup>1</sup>. Till mekanismerna för detta hör att de arbetslösa förlorar kontakten med arbetsmarknaden. Deras drivkrafter att söka efter jobb försvagas när det finns få arbeten att söka och deras tidigare arbetserfarenheter blir irrelevanta när arbetslösheten drar ut på tiden. Deras självförtroende sjunker och de kanske lämnar arbetsmarknaden. Långvarig arbetslöshet kan också i sig innebära negativa effekter i form av stigmatisering. En nedgång i konjunkturen sammanfaller dessutom ofta med en viss strukturomvandling vilket innebär att matchningen mellan arbetskraftens kompetens och arbetsgivarnas efterfrågan blir sämre. Ytterligare en orsak är att de sysselsatta kanske inte fullt ut tar hänsyn till de arbetslösa i sina lönekrav, vilket kan resultera i att efterfrågan på arbetskraft hålls tillbaka.

Under perioder av vikande efterfrågan är det viktigt att arbetsmarknadspolitiken inriktas på att upprätthålla arbetsutbudet och att bibehålla de arbetslösas anknytning till arbetsmarknaden så att de snabbt kan återgå till reguljär sysselsättning när utvecklingen vänder. Det gäller att i rimlig omfattning både upprätthålla de arbetslösas sökaktiviteter och passa på att rusta dem inför kommande jobb. I annat fall riskerar man att den konjunktorella arbetslösheten biter sig fast och på sikt förvandlas till bestående strukturarbetslöshet (jämviktsarbetslöshet) eventuellt på allt högre nivåer efter varje konjunkturedgång. (Arbetsförmedlingen, 2010d, Calmfors, 1994, Calmfors m.fl., 2004, Martin och Grubb, 2001, OECD, 2009. Finanspolitiska rådet, 2009a, 2010)

### 3.4 Aktiv arbetsmarknadspolitik – val av åtgärder

Förutom att i varje konjunkturläge, kombinera åtgärderna i effektiva strategier gäller det också att effektivisera tillämpningen av varje enskild åtgärd. Det är den mer detaljerade programdesignen som är avgörande för utfallet. Effektiviteten i en åtgärd är inte en gång för alla given.

I utformningen av åtgärderna ligger också att se till att sekundära effekter som inlåsning och undanträngning blir så små som möjligt. Om arbetslösa parkeras i program som de inte har någon nytta av för att komma vidare på arbetsmarknaden eller går kvar i program under längre tid än nödvändigt är det negativt för arbetsutbudet. Inlåsnings i program kan minimeras om jobbsökaraktiviteter kopplas till programmen. Undanträngning handlar om att arbetsmarknadspolitiska program kan minska den reguljära sysselsättningen. Den består av olika komponenter. En person, som får ett jobb tack vare exempelvis anställningsstöd, kan komma att ersätta en person som tidigare utfört samma jobb (substitution). Eller en arbetslös kan ha blivit anställd på ett jobb som han eller hon ändå skulle ha fått (dödsvikt).

Risken för undanträngning blir större ju bredare och ju mer generella programmen är. Med exempelvis mer selektiva anställningsstöd, inriktade på personer, som står långt från arbetsmarknaden blir risken för undanträngning mindre. Dessa individer skulle antagligen ändå inte ha fått något jobb (ingen dödsvikt) eller skulle de arbeten de får kanske ändå inte ha

---

<sup>1</sup> Man brukar tänka sig att det finns en *jämviktssysselsättning* och *jämviktsarbetslöshet* som kan uppnås i en normalkonjunktur och vid vilken inflationen kan hållas på en stabil nivå. Jämviktssysselsättningen och jämviktsarbetslösheten bestäms av arbetsmarknadens sätt att fungera men påverkas inte direkt av hur hög efterfrågan är. Variationer i efterfrågan över konjunkturcykeln leder i första hand till variationer i den *faktiska* sysselsättningen och arbetslösheten runt jämviktsnivån. Under vissa omständigheter påverkas dock även jämviktssysselsättningen och jämviktsarbetslösheten. Kraftiga konjunktursvängningar kan få långvariga – persistenta – effekter på arbetslöshet, sysselsättning och arbetskraftsdeltagande. (Finanspolitiska rådet, 2009a, Konjunkturinstitutet, 2010)

blivit utförda av någon annan (ingen substitution). Även om man inriktar sig på att minimera undanträngning kan det vara svårt att helt undvika den. När det gäller individer med långa arbetslöshetstider kan det dock vara acceptabelt med en viss substitution. De starkare individerna, som ersätts, kan ju förväntas fortsätta att söka jobb. Arbetsutbudet stiger och fler kan få reguljära jobb även om lönenivån pressas. Dödviktseffekter har inte på samma sätt som substitution någon positiv makrosida. (Finanspolitiska rådet, 2009b)

#### Sammanfattningsvis

- Den arbetsmarknadspolitiska strategi, som rekommenderats av OECD för att göra en interventionistisk arbetsmarknadspolitik av traditionellt nordiskt slag effektiv, bör bestå av en kombination av olika åtgärder – platsförmedling, rådgivning och individuella anvisningar till program och arbetslöshetsersättning samt uppföljning och sanktioner kopplade både till åtgärderna och till arbetslöshetsersättningen. Var den långsiktig ”normalnivå” av resurser för den interventionistiska arbetsmarknadspolitiken ska ligga och hur de ska fördelas över olika åtgärder är inte givet utifrån resonemanget om arbetsmarknadsmodeller.
- Inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken måste alltid en avvägning göras mellan att försöka få ut så många så snabbt som möjligt i jobb och att rusta de arbetslösa för mer högproduktiva jobb genom utbildning, praktik etc. Ett större arbetskraftsutbud kan liksom snabbare matchning leda till fler i arbete men till priset av lägre produktivitet medan humankapitalinvesteringar kan stärka produktivitetens utvecklingen.
- För att undvika att konjunkturell arbetslöshet övergår i hög långsiktig arbetslöshet måste arbetsutbudet upprätthållas i lågkonjunktur.
- Tillämpningen av varje enskild åtgärd måste också vara effektiv. Det är den mer detaljerade programdesignen som är avgörande för utfallet. I utformningen av åtgärderna ligger också att se till att sekundära effekter som inlåsning och undanträngning blir så små som möjligt.

I avsnitt 7 ska jag gå in lite närmare på hur empirin i de tre första frågorna ser ut ur perspektivet individer som har eller riskerar att få långa arbetslöshetstider. Den sista punkten tar jag upp tillsammans med genomgången av olika åtgärder i avsnitt 8.

## 4. Definitioner av långtidsarbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program

### 4.1. Att mäta långtidsarbetslöshet

Långtidsarbetslöshet är inte något entydigt begrepp. Med inriktningen i denna rapport på att beskriva problematiken för ”*individer med långa arbetslöshetstider*”, individer som står mycket långt från arbetsmarknaden och har betydande svårigheter att få arbete har det varit naturligt att i relation till Arbetsförmedlingens statistik definiera långtidsarbetslöshet som:

*Individer som varit öppet arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd i mer än 730 dagar.*

I Arbetsförmedlingens terminologi handlar det om ”*individer med långa inskrivningstider*”<sup>2</sup>. Att ha stått utanför arbetsmarknaden i mer än två år måste betraktas som en mycket lång tid. Individen kan visserligen under denna tid ha deltagit i olika arbetsmarknadspolitiska program men ändå inte fått in en fot på arbetsmarknaden.

Att bara räkna in öppen arbetslöshet i definitionen av långtidsarbetslöshet skulle ge en väl snäv avgränsning av begreppet. Individer som lämnat Arbetsförmedlingen för ett jobb med anställningsstöd eller ett Nystartsjobb räknas dock, med den valda definitionen, inte in i kategorin ”*individer med långa inskrivningstider*”. Att ha fått ett jobb, även om det är frågan om ett ”*jobb med stöd*”, får anses vara ett steg på vägen in på den reguljära arbetsmarknaden.

Definitionen ”*arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd*”<sup>3</sup> innebär att individer i *alla* slags subventionerade anställningar hamnar utanför kategorin ”*individer med långa inskrivningstider*”. Förutom anställningsstöd och Nystartsjobb handlar det om alla de särskilda jobben med stöd för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga: lönebidrag, Samhall, offentligt skyddat arbete (OSA), trygghetsanställning och utvecklingsanställning. Funktionshindrade, som har dessa jobb, kan också anses vara inne på arbetsmarknaden. Övriga funktionshindrade som varit ”*öppet arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd i mer än 730 dagar*” och som alltså inte fått ett subventionerat jobb ingår bland de individer med långa arbetslöshetstider som studeras i denna rapport. En viktig fråga är hur långt de ”*ordinarie*” åtgärderna för funktionshindrade räcker för att lösa deras arbetsmarknadsproblem. Hur många av de funktionshindrade hamnar trots den ”*ordinarie*” politiken bland dem som arbetsmarknadspolitiken inom två års tid inte lyckats ge ett fotfäste på arbetsmarknaden?

Även om definitionen ”*individer öppet arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd i mer än 730 dagar*” är den som jag huvudsakligen kommer att använda mig av i den statistiska beskrivningen av utvecklingen kommer jag även utnyttja andra definitioner. Det finns exempelvis vissa intressanta historiska uppgifter att tillgå för ”*långtidsinskrivna*”. Det var personer som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen i mer än två år och som under de två senaste åren inte hade fått ett mer stadigvarande arbete. Långtidsinskrivningen bröts om personen under minst 30 dagar avaktualiserades från Arbetsförmedlingen och fick ett arbete utan stöd eller exempelvis ett lönebidrag. Om

<sup>2</sup> En annan tidsgräns i Arbetsförmedlingens statistik är 420 dagar. 420 dagar (eller 14 månader) motsvarar slutet på arbetslöshetsersättningen vid en obruten ersättningsperiod (300 ersättningsdagar).

<sup>3</sup> I avsnitt 4.2 finns en mer detaljerad genomgång av förekommande program med aktivitetsstöd.

personen fick ett *arbete med stöd* räknades han/hon inte heller som långtidsinskriven men om en sådan person *återkom* till Arbetsförmedlingen som arbetslös eller deltagare i program med aktivitetsstöd, räknas han/hon åter som långtidsinskriven. Definitionen för ”långtidsinskrivna” var alltså lite vidare och fångade även upp personer som inte kom ur sin långtidsinskrivning trots avbrott för arbete med stöd.

I internationella jämförelser av arbetslöshet brukar man inrikta sig på att studera arbetslöshet som den mäts i ländernas arbetskraftsundersökningar, i Sverige SCB:s AKU-undersökningar. Detta för att överhuvudtaget kunna få jämförbarhet. Lång arbetslöshet har i det sammanhanget ofta blivit 12 månader öppen arbetslöshet men även sex månader förekommer. Den internationella statistik som finns i avsnitt 5.5 handlar om öppen arbetslöshet i 12 månader.

Vad gäller definitioner bör också nämnas att när forskare utvärderat effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för ”långtidsarbetslösa” har de, som närmare kommer att framgå av avsnitt 8, använt sig av olika definitioner av långtidsarbetslöshet vilket kan vara viktigt att observera när resultaten ska tolkas. Matchningsbara individer inskrivna i Aktivitetsgarantin är ett exempel, vilket då naturligtvis reser frågan om vilka deltagarna i Aktivitetsgarantin var.

Slutligen, hur man registrerar individer och mäter deras arbetslöshetsproblem har också betydelse för möjligheterna att utforma en effektiv arbetsmarknadspolitik. Det kan vara viktigt att både fånga upp individer med långa inskrivningstider vid Arbetsförmedlingen och individer med återkommande arbetslöshet. Olika slags arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan behövas för långtidsarbetslösa, individer som riskerar att bli långtidsarbetslösa och individer med återkommande arbetslöshet. Frågor som jag något återkommer till i avsnitt 8 under rubriken Arbetsförmedling. (Jfr. OECD, 2002)

## **4.2 De olika arbetsmarknadspolitiska programmen**

De arbetsmarknadspolitiska program som analyseras i den här rapporten är de konjunkturberoende programmen, dvs. program med aktivitetsstöd, och subventionerade anställningar, plus Nystartsjobben. För att ge en överblick av dessa program har tabell 4.1 sammanställts.

Först i varje underavdelning i tabell 4.1 kommer (*kursiverade*) de åtgärder som används i dagsläget. Inom exempelvis ”Förberedande insatser” finns ”Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling”. Efter de aktuella åtgärderna följer exempel på tidigare åtgärder. I fallet ”Förberedande åtgärder” återfinns där ”Datortek”. Av de tidigare åtgärderna har endast de vanligaste tagits med i tabellen och sådana som återkommer i utvärderingarna i avsnitt 8. Många av dem har likheter med nuvarande åtgärder och är därför fortsatt intressanta att studera. Somliga av de tidigare åtgärderna avskaffades vid regimskiftet 2006 t.ex. allmänt anställningsstöd medan andra försvann tidigare t.ex. Beredskapsarbetena och Utbildningsvikariatet redan 1998 och ALU (Arbetslivsutveckling) och API (Arbetsplatsintroduktion) 1999.

**Tabell 4.1** Konjunkturberoende program och Nystartsjobb

Förebereadande insatser	Garantier för långtidsinskrivna
<i>Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling</i>	<i>Jobb- och utvecklingsgarantin</i>
<i>Fördjupad kartläggning och vägledning</i>	Aktivitetsgarantin
<i>Arbetslivsinriktad rehabilitering</i>	
<i>Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning</i>	<b>Subventionerade anställningar</b>
Datortek	<i>Nystartsjobb</i>
	<i>Särskilt anställningsstöd</i>
<b>Utbildning</b>	<i>Instegsjobb</i>
<i>Arbetsmarknadsutbildning</i>	Individuellt anställningsstöd
<i>Förberedande utbildning</i>	Allmänt anställningsstöd
Läringsplatser	Förstärkt anställningsstöd
Bristyrkesutbildning för anställda	Utökat förstärkt anställningsstöd
	Plusjobb
Praktik, offentlig sysselsättning	Rekryteringsstöd
<i>Arbetspraktik</i>	Utbildningsvikariat (vikarien)
<i>Prova-på-plats</i>	Beredskapsarbete
<i>Praktisk kompetensutveckling</i>	Resursarbete i offentlig verksamhet
<i>LYFT</i>	Offentligt tillfälligt arbete, OTA
Arbetslivsutveckling, ALU	Friår (vikarien)
Arbetsplatsintroduktion, API	
Invandrarpraktik	Starta eget
Akademikerpraktik	<i>Stöd till start av näringsverksamhet</i>
Utbildningsvikariat (utbildningsdeltagaren)	
Friår (den friårsledige)	<b>Ungdomsinsatser</b>
	<i>Jobbgarantin för ungdomar</i>
	Kommunalt ungdomsprogram, KUP
	Ungdomsgarantin UG

Alla insatserna i tabellen är program som berättigar till aktivitetsstöd<sup>4</sup> förutom ”Subventionerade anställningar”. I de senare fallen har individerna en anställning medan arbetsgivarna kompenseras av staten.

Inom gruppen ”Subventionerade anställningar” skedde stora förändringar vid regimskiftet 2006. Alliansregeringen införde Nystarts- och Instegsjobb och tog bort de tidigare anställningsstöden med undantag för ”Särskilt anställningsstöd”. Vidare ersattes Aktivitetsgarantin med Jobb- och utvecklingsgarantin och ungdomsinsatserna med Jobbgarantin för ungdomar. Ungdomsinsatserna kommer, som sagt, inte att behandlas vidare i denna rapport. De är inte längre aktuella för individer med så långa inskrivningstider som två år. Vid genomgången av individer med långa inskrivningstider kan det dock vara värt att notera i vilken utsträckning det finns ungdomar i den gruppen.

Tilläggas kan att det finns andra program hos Arbetsförmedlingen men som inte kommer att behandlas i denna rapport. Det gäller de särskilda åtgärderna för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga<sup>5</sup>. Här koncentrerar jag mig på att undersöka vilka arbetsmarknadspolitiska problem som återstår för arbetsmarknadspolitiken att lösa för de funktionshindrade sedan de särskilda åtgärderna gjort sitt.

<sup>4</sup> I programmen med aktivitetsstöd kan även finnas deltagare med annat slags ersättning. (Se vidare avsnitt 6.)

<sup>5</sup> Till dem hör: Lönebidrag, Offentligt skyddat arbete (OSA), Trygghetsanställning, Stöd till hjälpmedel på arbetsplats, Stöd till personligt biträde, Särskild stödperson (SIUS), Särskilda insatser för syn- och hörselskadade, Särskilt stöd till start av näringsverksamhet, Utvecklingsanställning och Samhall.

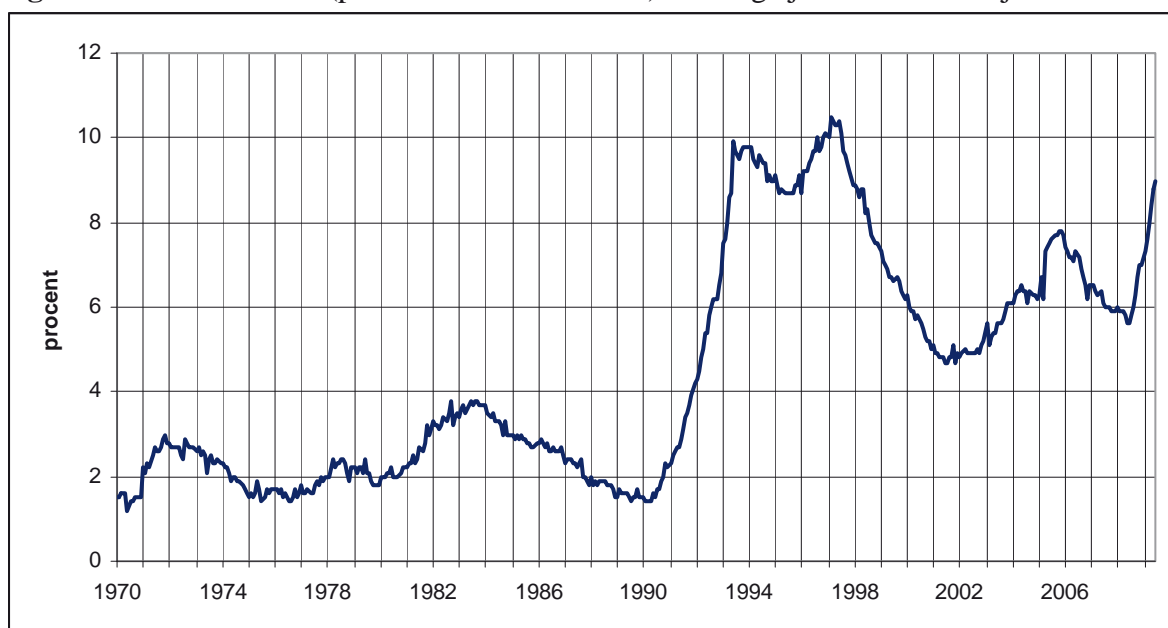
## 5. Individer med långa arbetslöshetstider och deras deltagande i arbetsmarknadspolitiska program

I det här avsnittet beskriver jag först kortfattat hur antalet individer med långa arbetslöshetstider utvecklats under perioden 1996 – 2009 (avsnitt 5.1). Därefter redogör jag för egenskaper som karakteriserar dessa individer (avsnitt 5.2) och hur utflödet från gruppen långtidsinskrivna till arbetsmarknaden sett ut (avsnitt 5.3). Avsnitt 5.4 handlar om vilka arbetsmarknadspolitiska program individer med långa arbetslöshetstider brukar delta i. Särskilda beskrivningar görs av ramprogrammen Aktivitetsgarantin och Jobb- och utvecklingsgarantin. I vilken utsträckning har individer med långa inskrivningstider deltagit i dem och vad slags åtgärder tillhandahålls i dessa program? För att få deltagandebilden fullständig diskuteras även de långtidsinskrivna individernas deltagande i anställningsstöd och Nystartsjobb.

### 5.1 Antal individer med långa arbetslöshetstider och deras andelar av antalet arbetslösa

Arbetslösheten följer de ekonomiska konjunkturerna även om det sker med viss tidseftersläpning. Som figur 5.1 illustrerar hade vi mycket hög arbetslöshet i spåren av 1990-tals krisen ända fram till 1997. Därefter sjönk arbetslösheten under ett antal år tills det 2005 var dags för en ny, mindre topp. Sedan började arbetslösheten återigen minska men till följd av den internationella finanskrisen vände den upp igen redan 2008 och fortsatte stiga 2009. Prognosen är att den planar ut under 2010 och 2011 på en nivå som ligger under den vi upplevde under 1990-talskrisen. (Konjunkturinstitutet, 2010, Prop. 2009/10:100)

**Figur 5.1.** Arbetslöshet<sup>1)</sup> (procent av arbetskraften) i Sverige januari 1970 till juni 2009



1) Harmonised monthly unemployment rates.

**Källa:** OECD, 2009. *Employment Outlook 2009*.

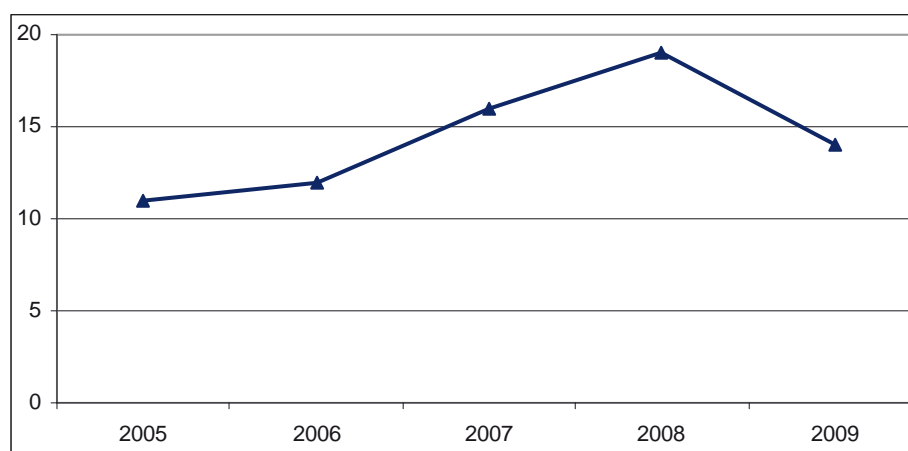
Ett anmärkningsvärt drag i denna utveckling är att ”normalarbetslösheten” i Sverige tycks ha växlats upp efter varje konjunkturedgång. Konjunkturarbetslöshet har övergått i långsiktig bestående arbetslöshet som inte reducerats under mellanliggande goda tider. (Jfr. även Konjunkturinstitutet, 2010, Finanspolitiska rådet, 2010)

Antalet individer med korta inskrivningstider är normalt sett alltid större än antalet individer med långa inskrivningstider och konjunkturvariationerna är kraftigare för de förra än de senare. När en lågkonjunktur sätter in resulterar det först i ökande antal korttidsarbetslösa. Sedan följer de med längre inskrivningstider efter. Fortfarande i början av 2009 skedde ökningen av arbetslösheten i Sverige främst genom ett ökat inflöde av individer som trädde in på arbetsmarknaden, förlorade en tillfällig anställning eller ett arbete vid drift- och personalneddragningar. Under hösten 2009 började dock inflödet i arbetslöshet att dämpas. I stället berodde ökningen i arbetslöshet på förlängda tider i arbetslöshet, en varningssignal om att en ny ökning i den långsiktiga arbetslösheten kan vara under uppsegling. (Arbetsförmedlingen, 2010d )

Tillgänglig statistik från Arbetsförmedlingen tillåter varken några tidsmässigt längre eller mer detaljerade beskrivningar av utvecklingen av individer med långa inskrivningstider (jfr. även Finanspolitiska rådet. 2010). För att exempelvis kunna dra några slutsatser om den långsiktiga utvecklingen av andelen individer med långa inskrivningstider, om den stigit över konjunkturcyklerna, som vi såg i figur 5.1 för den genomsnittliga arbetslösheten, hade vi behövt uppgifter som gick tillbaka till 1980-talet. Publicerad statistik börjar vid mitten av 1990-talet. Den visar att under 1990-talskrisen, 1995/1996, låg andelen långa inskrivningstider av totalt inskrivna högt. Först 2004 började strukturarbetslösheten släppa greppet och andelen individer med långa inskrivningstider komma ner till låga nivåer igen (ca nio år efter starten av konjunkturedgången). Men 2004, då äntligen situationen hade förbättrats, började arbetslösheten stiga på nytt och med någon fördröjning även andelen med långa arbetslöshetstider. Diagram 5.2 A visar att den år 2008 hade stigit till 19 procent, dvs. vid ingången till den senaste lågkonjunkturen hade vi en relativt hög andel individer med långa arbetslöshetstider. Den chockartade ökningen i arbetslösheten som kom 2009 ledde dock främst till ökade korta arbetslöshetstider varför andelen med långa arbetslöshetstider sjönk det året (till 14 procent). De höga ingångsvärdena för långtidsarbetslösheten 2008 kan ses som en förvarning om att andelen individer med långa inskrivningstider kan komma att öka framöver. (Arbetsförmedlingen 2008b, 2008c, Arbetsförmedlingens statistikenhet, 2010)

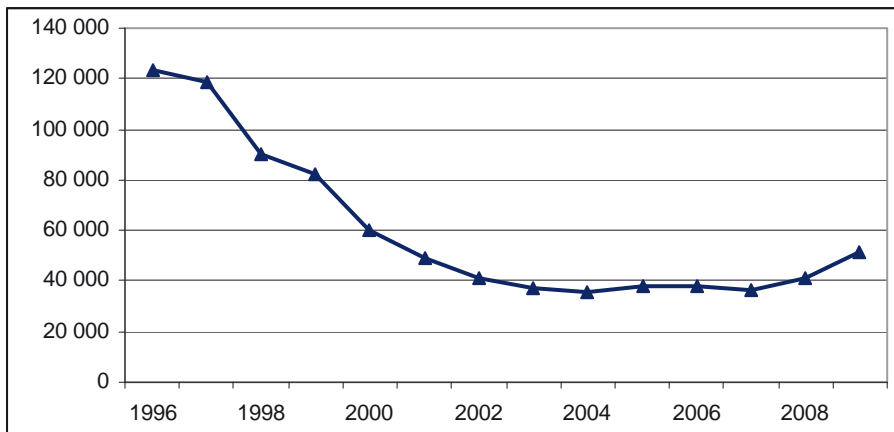
**Figur 5.2.** Andelar individer i arbetslöshet och program med långa inskrivningstider (>730 dagar) 2005 – 2009(5.A) samt antal individer med långa arbetslöshetstider<sup>1)</sup> 1996 – 2009 (5. B).

5. A





## 5. B



1) 1966 – 2004 långtidsinskrivna, 2005 – 2009 individer med långa inskrivningstider (> 730 dagar).

**Källa:** Arbetsförmedlingens statistikenhet

I absoluta tal handlar det om anmärkningsvärt många individer med långa arbetslöshetstider både i goda och dåliga tider (se figur 5 B som ger en utveckling som överensstämmer med den som återfinns i regeringens Vårproposition 2010). Under 1990-talskrisen var över 120 000 individer långtidsinskrivna. Men med bättre tider sjönk antalet och låg som bäst på 36 000 (år 2004) innan det började stiga igen. År 2009 hade man kommit upp i 51 000 individer med sammanhängande inskrivningstider på mer än två år. Dessutom har antalet fortsatt att stiga under 2010 (Prop. 2009/10:100).

### 5.2. Vilka individer har långa arbetslöshetstider?

Utifrån tabell 5.1 kan vi se att år 2009 var andelen med mer än två års inskrivningstid större i vissa grupper än för genomsnittet. De grupperna var i rangordning:

- Funktionshindrade
- Äldre 60-64 år
- Äldre 55-59 år
- Individer med endast förgymnasial utbildning
- Utlandsfödda.

Under lågkonjunkturåren 2008, 2009 och 2010 har ökningen i antalet individer med de längsta inskrivningstiderna legat över genomsnittet först och främst för individer födda utanför Europa, men även för individer med förgymnasial utbildning och äldre (55-64 år). För funktionshindrade saknas detaljerade uppgifter om den senaste tidens utveckling. (Prop. 2009/10:100)

Män och kvinnor har haft ungefär samma andelar med de längsta inskrivningstiderna som genomsnittet även om andelen för kvinnor år 2009 var lite högre än andelen totalt sett för arbetslösa och programdeltagare. Det kan även vara värt att notera att bland ungdomar upp till 24 år utgör gruppen med över två års inskrivningstid bara 2,4 procent år 2009. Men det blir ändå ett inte helt obetydligt antal ungdomar räknat i absoluta tal, cirka 4 200 ungdomar (i genomsnitt per månad) under 2009 med arbetslöshetstider över 730 dagar (Arbetsförmedlingens statistikenhet).

**Tabell 5.1** Arbets sökande (arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd) med olika inskrivningstider fördelade efter egenskaper för år 2009. Procent.

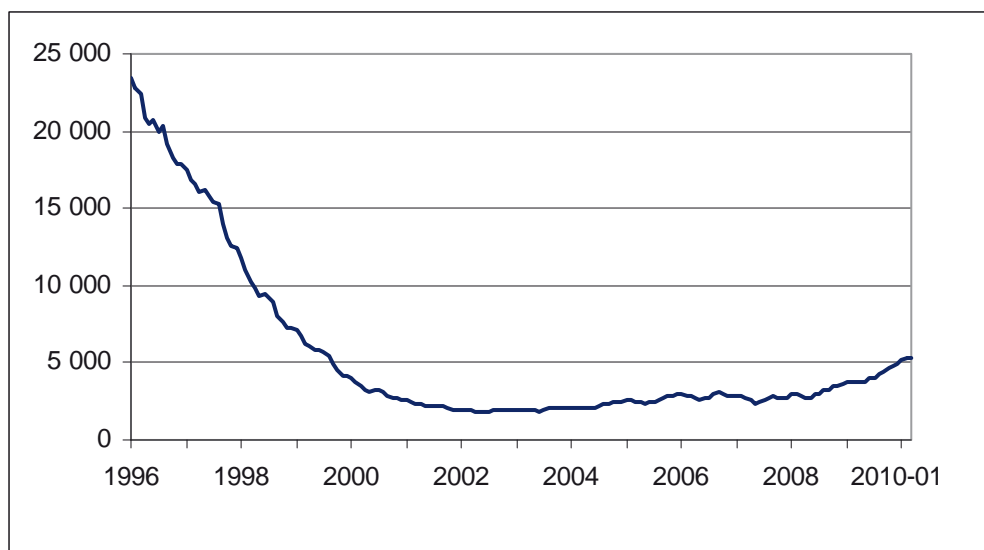
Egenskaper	<429	430 – 729	>730 dagar	
< 24 år	90,9	6,7	2,4	100,0
25–54 år	73,9	11,1	15,1	100,0
55–59 år	59,1	12,5	28,5	100,0
60–64 år	54,5	12,5	32,9	100,0
Förgymnasial utb.	68,8	12,5	18,7	100,0
Gymnasium	78,7	9,1	12,1	100,0
Kort eftergymn utb.	76,2	9,8	13,9	100,0
Lång eftergymn utb.	75,3	10,3	14,5	100,0
Män	76,5	9,8	13,6	100,0
Kvinnor	73,9	10,8	15,3	100,0
Utlandsfödda	68,3	13,4	18,3	100,0
Funktionshindrade	49,5	17,1	33,4	100,0
<b>Totalt</b>	<b>75,4</b>	<b>10,3</b>	<b>14,3</b>	100,0

**Källa:** Arbetsförmedlingen, 2010, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2009*.

För individerna med medellånga inskrivningstider är det endast en grupp som har anmärkningsvärt höga andelar och det är funktionshindrade. (Se tabell 5.1)

En undersökning av egenskaperna hos gruppen ”långtidsinskrivna” år 2007 visade på exakt samma bild som för individer med de längsta inskrivningstiderna 2009. Överrepresenterade bland de långtidsinskrivna jämfört med övriga inskrivna var i rangordning: funktionshindrade, äldre 60-64 år, äldre 55-59, individer med endast förgymnasial utbildning och utrikes födda. I detta fall var det männen och inte kvinnorna som var relativt sett något överrepresenterade bland de långtidsinskrivna individerna. Den låga andelen för ungdomar under 25 år representerade i detta fall ca 2 000 individer (Arbetsförmedlingen, 2007b). Det var på så pass låga nivåer som antalet ungdomar med inskrivningstider över två år låg sedan det kom ner från de höga talen i anslutning till 1990-talskrisen till dess de började stiga igen under 2008. I början av 2010 hade antalet passerat 5 000. (Se figur 5.3).

**Figur 5.3** Antal ungdomar 15 – 24 år i öppen arbetslöshet eller program >730 dagar, 1996 – 2010.



**Källa:** Arbetsförmedlingens statistikenhet.

### 5.3 Utflöde från stocken av individer med långa arbetslöshetstider

När det finns jobb att söka förbättras chanserna att få jobb för dem som varit utan arbete i långa såväl som korta tider. Det går att lämna långtidsarbetslöshet även om det tar tid. Som vi såg ovan tog det nio år innan andelen med långa arbetslöshetstider var nere på låga nivåer efter 1990-talskrisen.

I tabell 5.2 kan vi se hur utflödet till arbetsmarknaden sett ut för individer med olika långa inskrivningstider under senare år. Gruppen som får jobb utan stöd dominerar totalt sett. Andelen som fått arbete utan stöd sjunker dock med stigande tid i arbetslöshet och program. Det gäller både män och kvinnor. För dem som fått arbete med stöd gäller motsatsen – andelen som fått ett sådant arbete stiger med inskrivningstiden. I allmänhet har dock även för gruppen med de längsta inskrivningstiderna andelen som fått arbete utan stöd varit större än med stöd. Det enda undantaget är år 2006.

Arbetsförmedlingens insatser spelar stor roll för dem som står längst från arbetsmarknaden. Övergångar till subventionerat arbete hjälper de långtidsarbetslösa att lämna arbetslösheten. De ökade sannolikheten att lämna Arbetsförmedlingen med runt 2 procentenheter 2005. Under 2006 med nästan hela fem procentenheter. Men därefter med endast ca en procentenhet.

**Tabell 5.2.** Andelen som fått arbete utan stöd respektive arbete med stöd av det genomsnittliga antalet arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd fördelad efter inskrivningstid (dagar). Procent.

	Arbete utan stöd				Arbete med stöd			
	0-419	420-729	730-	Samtliga	0-419	420-729	730-	Samtliga
<b>Totalt</b>								
2005	11,2	5,5	3,1	9,6	0,8	1,4	2,3	1,0
2006	12,8	6,2	3,1	10,7	1,0	2,3	4,9	1,7
2007	15,4	7,6	4,6	12,6	0,6	1,0	1,3	0,7
2008	12,5	4,0	2,5	9,7	0,7	1,2	1,5	0,9
2009	8,1	2,2	1,3	6,5	0,4	0,8	0,8	0,5
<b>Män</b>								
2005	10,9	5,5	3,1	9,2	0,9	1,6	2,6	1,2
2006	12,5	6,1	3,4	10,3	1,1	2,3	4,8	1,8
2007	15,2	7,9	4,9	12,4	0,7	1,0	1,3	0,8
2008	12,1	3,9	2,5	9,3	0,8	1,3	1,6	1,0
2009	7,8	2,0	1,3	6,3	0,5	0,8	0,9	0,6
<b>Kvinnor</b>								
2005	11,6	5,5	2,9	10,0	0,6	1,1	1,8	0,8
2006	13,3	6,2	3,1	11,2	0,9	2,1	5,0	1,6
2007	15,5	7,2	4,0	12,7	0,5	0,9	1,2	0,6
2008	13,0	4,2	2,5	10,0	0,6	1,1	1,3	0,8
2009	8,4	2,4	1,3	6,7	0,4	0,7	0,8	0,5

**Källa:** Arbetsförmedlingen, 2010, Arbetsförmedlingens årsredovisning 2009.

Till följd av lågkonjunkturen 2009 minskade andelen som fick arbete kraftigt. Minskningen gällde både arbeten utan och med stöd. Andelen som fått arbete utan stöd minskade främst bland dem med långa inskrivningstider – nästan en halvering (både för individer med inskrivningstider på 420 – 729 och på mer än 730 dagar). En mer detaljerad beskrivning över

tiden visar att utvecklingen vände nedåt tidigare för individer med långa och medellånga inskrivningstider än för individer med korta inskrivningstider. (Prop. 2009/10:100)

Som tabell 5.2 visar har även andelen som fått arbete med stöd minskat. Här är minskningen störst hos dem med inskrivningstider som är längre än 730 dagar. Förklaringen är dels det sämre konjunkturläget, vilket medfört att arbetsgivarnas intresse att anställa minskat, men också att antalet arbetssökande med långa inskrivningstider ökat i förhållande till stödmöjligheterna. (Arbetsförmedlingen, 2010b, 2010c, Riksrevisionen 2009)

#### **5.4. Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program för individer med långa arbetslöshetstider**

För att få en överblick över vilka program och insatser som över huvud taget varit tillgängliga för individer med långa arbetslöshetstider har jag sammanställt tabell 5.3. I den presenteras den totala insatsvolymen uppdelad på program med aktivitetsstöd, anställningsstöd och Nystartsjobb. Därefter följer en beskrivning av i vilken utsträckning individer med långa inskrivningstider deltagit i ”program med aktivitetsstöd” med underavdelningarna Aktivitetsgarantin och Jobb- och utvecklingsgarantin och därefter motsvarande för anställningsstöden och Nystartsjobben.

I början och mitten av 1990-talet var programvolymerna stora till följd av den ekonomiska nedgången som då rådde. (Se t.ex. Olofsson & Wadensjö, 2009, SOU 2007:112.) De sjönk sedan och i början på 2000-talet låg de på relativt låga nivåer, under 100 000 platser i genomsnitt per månad som framgår av tabell 5.3. År 2006 hade antalet platser stigit till knappt 140 000. Denna ökning bestod både i en ökning av programmen med aktivitetsstöd och av anställningsstöden. Programmen med aktivitetsstöd ökade med ca 50 000 platser mellan 2002 och 2006 och anställningsstöden mer än fördubblades. Där ingick också satsningen på Plusjobben.

Efter Alliansregeringens tillträde 2006 skars programvolymerna kraftigt ner. 2007 låg de totalt sett på 97 000 platser (att jämföra med 138 000 år 2006). Minskningen bestod nästan helt i en neddragning av programmen med aktivitetsstöd. Anställningsstöden minskade också men i stället introducerades Nystartsjobben så summan av subventionerade anställningar blev i stort sett oförändrad (38 000 jämfört med 37 000 året innan). I och med det försämrade konjunkturläget ökade dock antalet arbetsmarknadspolitiska insatser något 2008 men det stora tillskottet i antalet platser kom under 2009. Ännu fler platser förväntas det bli under 2010 och 2011. (Jfr. t.ex. Riksrevisionen, 2009.)

**Tabell 5.3** Total insatsvolym, program med aktivitetsstöd, anställningsstöd och Nystartsjobb

	Total insatsvolym (1)=(2+3+4)	Program med aktivitetsstöd (2)	Anställningsstöd (3)	Nystartsjobb (4)	Anställningsstöd och Nystartsjobb (5)=(3+4)
2002	68 000	52 000	16 000	-	-
2003	92 000	76 000	16 000	-	-
2004	92 000	71 000	21 000	-	-
2005	123 000	98 000	25 000	-	-
2006	138 000	101 000	37 000	-	-
2007	97 000	59 000	29 000	9 000	38 000
2008	100 000	71 000	13 000	16 000	29 000
2009	147 000	121 000	7 000	19 000	26 000
2010	260 000	225 000	11 000	24 000*	35 000

\*Februari 2010

**Källor:** Arbetsförmedlingen, för Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport respektive år, Arbetsförmedlingens veckostatistik, Arbetsförmedlingens statistikenhet, Riksrevisionen, 2009, *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?* RiR 2009:22.

Till volymvariationen i programmen med aktivitetsstöd ska läggas en förskjutning inom ramen för programmen med aktivitetsstöd. Paraplyprogrammet Jobb- och utvecklingsgarantin har tillsammans med Jobbgarantin för ungdomar blivit det dominerande programmet. Som genomsnitt för år 2009 fanns ca 45 procent av programdeltagarna inom Jobb- och utvecklingsgarantin. Detta på bekostnad av separata arbetsmarknadspolitiska program som Arbetspraktik, Arbetsmarknadsutbildning och Stöd till start av näringsverksamhet. Därför är det viktigt att studera i vilken utsträckning individerna med långa inskrivningstider får del av:

- a) Programmen med aktivitetsstöd
- b) Jobb- och utvecklingsgarantin och vad den innehåller för åtgärder
- c) De kvarvarande separata arbetsmarknadspolitiska insatserna.

Nedan ska jag ta upp dessa frågor. För jämförbarhetens skull beskrivs även Aktivitetsgarantin innan jag kommer in på Jobb- och utvecklingsgarantin även om den förra inte på samma sätt som den senare var ett program i sig. Efter dessa program med aktivitetsstöd går jag in på anställningsstöden och Nystartsjobben.

#### 5.4.1 Deltagande i program med aktivitetsstöd

Arbetssökande med de längsta inskrivningstider har normalt sett varit överrepresenterade i programmen med aktivitetsstöd i relation till deras andel av inskrivna arbetslösa och programdeltagare. I tabell 5.4 ser vi att före regimskiftet var deras andel av program ungefär dubbelt så hög som andelen av de inskrivna. Därefter har andelen legat ännu mycket högre beroende på att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna koncentrerats till individer med långa inskrivningstider. År 2009 hade de inskrivna med långa arbetslöshetstider drygt 30 procent av programplatserna jämfört med en andel av de arbetslösa och i program på 14 procent.

**Tabell 5.4** Deltagande i program med aktivitetsstöd för individer med inskrivningstider över 730 dagar 2005 – 2009 jämfört med deras andel av öppet arbetslösa och programdeltagare med aktivitetsstöd. Procentandelar.

	2005	2006	2007	2008	2009
Andel av program med a-stöd	25	24	36	40	31
Andel av arbetslösa o programdeltagare med a-stöd	11	12	16	19	14

**Källa:** Arbetsförmedlingens statistikenhet.

I tabell 5.5 kan vi se att för individerna med de längsta inskrivningstiderna (>730 dagar) handlar det framför allt om Jobb- och utvecklingsgarantin där de är rejält överrepresenterade jämfört med sin andel av arbetslösa och programdeltagare. Innehållet i Jobb- och utvecklingsgarantin återkommer jag till i anslutning till tabell 5.9 och 5.10. I de tyngre arbetsmarknadspolitiska åtgärderna utanför Jobb- och utvecklingsgarantin som Stöd till start av näringsverksamhet, Arbetspraktik och Arbetsmarknadsutbildning är de underrepresenterade. Dessa andelar har dessutom minskat mellan 2008 och 2009. I absoluta tal handlar det om ytterst få individer: Stöd till start av näringsverksamhet (124), Arbetspraktik (591), Praktisk kompetensutveckling (107), Arbetsmarknadsutbildning (580) och Förberedande utbildning (248) år 2009.

**Tabell 5.5** Andelar av de huvudsakliga programmen med aktivitetsstöd och totalt av inskrivna för individer med inskrivningstider över 730 dagar. Procentandelar.

	2008	2009
Jobb- och utvecklingsgarantin*	60	57
Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling	18	8
Fördjupad kartläggning	14	8
Arbetslivsinriktad rehabilitering	12	10
Praktisk kompetensutveckling	-	7
Starta eget	11	5
Arbetspraktik	14	9
Prova på plats	10	9
Arbetsmarknadsutbildning	15	13
Förberedande utbildning	15	12
Totalt av program med a-stöd	40	31
Totalt av inskrivna	19	14

\*För innehållet i Jobb- och utvecklingsgarantin se tabell 5.9 och 5.10.

**Källa:** Arbetsförmedlingens statistikenhet.

Tillgängliga uppgifter om ”långtidsinskrivna” ger en likartad bild för tidigare år (jfr. tabell 5.6). Totalt sett har de långtidsinskrivna varit överrepresenterade i programmen med aktivitetsstöd. Även under åren 2002 – 2007 handlade det främst om Aktivitetsgarantin och Jobb- och utvecklingsgarantin samt andra förberedande insatser även om andelarna för Jobb- och utvecklingsgarantin blev ännu större 2008 och 2009. Av övriga program var Arbetspraktik det största med andelar på 30 – 40 procent följt av Arbetsmarknadsutbildning

på ca 15 procent och Stöd till start av näringsverksamhet på 12 – 13 procent, dvs. andelar som var högre än de var 2009.

**Tabell 5.6.** De långtidsinskrivnas andel av program med aktivitetsstöd 2002 – 2007, jämfört med deras andel av de arbetslösa

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Arbetsmarknadsutbildning</b>	14	13	15	14	14	16
<b>Arbetspraktik</b>	37	44	30	30	25	37
<b>Förberedande insatser</b>						
Aktiviteter inom vägl./platsf.	51	58	54	54	56	64
Arbetslivsinriktad rehab.	29	27	21	19	18	16
Fördjupad kartläggning o vägl.	-	-	-	-	17	19
Datortek/Aktivitetscenter	15	19	16	19	23	-
Förber./orienterande utb.	20	24	23	24	23	37
<b>Start av näringsverksamhet</b>	12	12	11	12	13	16
<b>Aktivitetsgarantin</b>	46	51	45	39	39	-
<b>Jobb- och utvecklingsgarantin</b>	-	-	-	-	-	53
<b>Totalt i program/insatser</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>36</b>
<b>Arbetslösa</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>9</b>

**Källor:** Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport* för respektive år.

#### 5.4.2 Aktivitetsgarantin

Aktivitetsgarantin infördes år 2000 och avskaffades 2007. Målgruppen var personer som varit, eller riskerade att bli, inskrivna som arbetssökande vid arbetsförmedlingen i två år eller mer.

Det blev naturligtvis inte bara individer med långa arbetslöshetstider som deltog i Aktivitetsgarantin men de utgjorde en stor andel av deltagarna. Vid början av år 2001 var medianinskrivningstiden 3,5 år mot 0,7 år för övriga inskrivna. Hälften av deltagarna hade således åtminstone 3,5 års obruten inskrivning vid Arbetsförmedlingen (Fröberg & Persson, 2002). Som framgick av tabell 5.6 var också de långtidsinskrivna kraftigt överrepresenterad i Aktivitetsgarantin.

Överrepresenterade i Aktivitetsgarantin bland deltagare 2000 och 2002 i förhållande till övriga inskrivna var i följande ordning: arbetshandikappade, lågutbildade (högst grundskoleutbildning) och män. För utomnordiska medborgare var deltagandet ungefär detsamma som för övriga inskrivna. Deltagarna i Aktivitetsgarantin var äldre än andra inskrivna. Genomsnittsåldern låg på 46 år att jämföra med 37 år för övriga inskrivna (Fröberg & Lindqvist, 2002). För senare år (2004 – 2007) kan liknande resultat noteras. Även då var de funktionshindrade överrepresenterade men inte utrikes födda. (Arbetsförmedlingen, 2008a)

Vad sysslade man då under tiden i Aktivitetsgarantin? Enligt tabell 5.7 handlade det under de inledande åren mycket om handledning och rådgivning. Bland de mer handfasta åtgärderna kommer Arbetspraktik först, följt av utbildning (yrkesinriktad och förberedande) och subventionerad anställning.

**Tabell 5.7.** Under tiden i Aktivitetsgarantin (2000 – 2002) – vilka av följande aktiviteter har du någon gång deltagit i vid ett eller flera tillfällen?

Individuell handledning	73 %
Handledning i grupp	58 %
Jobbsökarkurs	44 %
Datortek	22 %
Arbetspraktik	51 %
Utbildning som finansieras med aktivitetsstöd	36 %
Arbete som subventioneras av Arbetsförmedlingen	31 %
Startat eget	3 %
Totalt antal 37 738 deltagare	

**Källa:** Fröberg, D. & L. Lindqvist, 2002, *Deltagarna i aktivitetsgarantin*. IFAU, Rapport 2002:11.

Arbetsförmedlingens statistik för åren 2002 – 2006 visar på den bestående betydelsen av vägledning och platsförmedling inom Aktivitetsgarantin (se tabell 5.8). Anställningsstöden blev dock ett allt mer betydelsefullt inslag över åren. Praktik och förberedande utbildning låg på mellannivåer medan däremot Arbetsmarknadsutbildning och Stöd till start av näringsverksamhet aldrig blev några stora inslag i Aktivitetsgarantin.

**Tabell 5.8.** Aktiviteter inom Aktivitetsgarantin 2002 – 2006

	2002	2003	2004	2005	2006
Aktiviteter inom vägl./platsförmedling	50	51	49	48	45
Anställningsstöd	11	13	21	29	28
Praktik	14	11	11	9	6
Förberedande utbildning	8	8	8	7	7
Arbetslivsinriktad rehabilitering	2	2	2		6
Övrigt	15	15	11	7	8
d.a. Arbetsmarknadsutbildning	3	2	1	1	2
d.a. Stöd till start av näringsverksamhet	1	1	1	1	1
	100	100	100	100	100
Totalt	34 000	36 000	38 000	45 000	42 000

**Källor:** Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport* för respektive år.

#### 5.4.3 Jobb- och utvecklingsgarantin

Jobb- och utvecklingsgarantin infördes 2007. Målgruppen var i huvudsak arbetssökande som hade förbrukat sina 300 ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen och dessutom arbetssökande som inte hade rätt till arbetslöshetsersättning om den sökande varit sammanhängande inskriven hos Arbetsförmedlingen som arbetslös eller deltagare i arbetsmarknadspolitiska program under minst 18 månader. Arbetssökande som deltagit i Jobbgarantin för ungdomar i 15 månader kunde också anvisas till Jobb- och utvecklingsgarantin.

Trots att Jobb- och utvecklingsgarantin riktade in sig på individer med något kortare arbetslöshetstider än Aktivitetsgarantin har deltagarna i Jobb- och utvecklingsgarantin ändå ofta haft relativt långa perioder av arbetslöshet bakom sig (Arbetsförmedlingen, 2010c). Bland dem som deltog i garantin under januari – september 2009 hade 62 procent varit



inskrivna vid Arbetsförmedlingen i mer än två år och 30 procent i mer än fyra år under den senaste sexårsperioden (Riksrevisionen, 2009). Men av dessa siffror kan också utläsas att det i praktiken var individer med något kortare arbetslöshetstid som deltog i Jobb- och utvecklingsgarantin än i Aktivitetsgarantin (30 procent med fyra års inskrivningstid under den senaste sexårsperioden att jämföra med exempelvis 50 procent med 3,5 års obruten inskrivningstid för Aktivitetsgarantin).

Samtidigt hamnade fler av individerna med långa inskrivningstider där. 2008 och 2009 befann sig 90 procent av individerna med två års inskrivningstid i åtgärder i Jobb- och utvecklingsgarantin (60 – 70 procent av individerna totalt med 2 års inskrivningstid). Den var dock så omfattande att de inte utgjorde mer än ca 60 procent av deltagarna i garantin. (Arbetsförmedlingens statistikenhet, jfr. även tabell 5.5 och 5.6)

Av Arbetsförmedlingens redovisning för situationen i december 2007, 2008 respektive 2009 framgår att överrepresenterade i Jobb- och utvecklingsgarantin var:

Funktionshindrade (30 procent av deltagarna i garantin mot 20 procent av övriga inskrivna)

Äldre (55-64 år) (30 procent av deltagarna i garantin mot 15 procent av övriga inskrivna)

Äldre (45-54 år) (27 procent av deltagarna i garantin mot 19 procent av övriga inskrivna)

Lågutbildade (grundskola) (31 procent av deltagarna i garantin mot 26 procent av övriga inskrivna) (procentsatserna avser år 2009) medan andelen utrikes födda var ungefär densamma för deltagare och övriga inskrivna. (Jfr. även Riksrevisionen, 2009, Arbetsförmedlingen, 2009a)

Aktiviteterna i Jobb- och utvecklingsgarantin är indelade i tre faser. I enlighet med tabell 5.9 befann sig de flesta i fas 1 (ca 60 procent) under 2008 och 2009. Aktiviteterna bestod av kartläggning och andra förberedande åtgärder. I fas 2 förekom praktik och arbetsträning för 13 – 17 procent av deltagarna. Till detta kommer utbildning och programdeltagande. Utbildningen, för två procent av deltagarna, kan vara dels förberedande utbildning dels arbetsmarknadsutbildning. Sex procent befann sig i program vilket främst handlade om Särskilt anställningsstöd. I genomsnitt 4 500 av deltagarna i Jobb- och utvecklingsgarantin hade sådant anställningsstöd per månad under 2009. De nya åtgärderna Praktisk kompetensutveckling och LYFT kommer att bli aktuella för deltagarna i Jobb- och utvecklingsgarantin under fas 2 när de kommer igång. I fas 3 ska deltagarna ha särskild ”Anordnad sysselsättning” men den aktiviteten har inte fått någon volym ännu.

**Tabell 5.9.** Antal och andel deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantin, fördelat på aktivitet, juni 2008 respektive juni 2009.

	Juni 2008 Antal	Andel (%)	Juli 2009 Antal	Andel (%)
<b>Fas 1</b>	25 687	60	32 597	59
Varav				
Kartläggning	6 843	16	4 906	9
Jobsökaraktivitet med coachning	17 787	41	26 808	49
Förberedande insatser	1 057	3	883	2
<b>Fas 2</b>	5 420	13	9 156	17
Varav				
Arbetspraktik	2 486	6	3 544	6
Arbetssträning	1 849	4	2 974	5
Förstärkt arbetssträning	1 085	3	2 638	5
<b>Utbildning</b>	843	2	985	2
<b>Program</b>	2 386	6	3 227	6
<b>Fas 3</b>	-	-	1 331	2
<b>Ingen aktivitet registrerad</b>	8 749	20	7 833	14
<b>Totalt antal deltagare</b>	43 085		55 129	

**Källa:** Riksrevisionen, 2009, *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?* RiR 2009:22.

Arbetsförmedlingen genomförde en intervjuundersökning med deltagarna i Jobb- och utvecklingsgarantin våren 2009 (Arbetsförmedlingen, 2010c). Enligt tabell 5.10 uppgav nu 25 procent att de ägnat sig åt kartläggning och jobsökaraktiviteter, 17 procent åt praktik och 5 procent åt utbildning eller att starta eget. Hela 57 procent hade inte haft någon aktivitet inom Jobb- och utvecklingsgarantin senaste veckan. Den stora skillnaden gentemot uppgifterna i tabell 5.9 är att så många fler uppger ingen aktivitet på bekostnad av förberedande verksamhet och jobsökaraktiviteter. I kommentarerna till intervjuundersökningen hänför Arbetsförmedlingen icke-aktiviteten till det glapp som kan uppstå mellan olika insatser. Arbetsförmedlingen har inte kunnat erbjuda arbetsplatsförlagda aktiviteter i tillräcklig omfattning framför allt inte för deltagare i åtgärderna Jobsökaraktivitet med coachning och Kartläggning och planering. Det har varit problematiskt att ordna praktikplatser till alla deltagarna inom Fas 2.

**Tabell 5.10** Vilka av följande aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin har du deltagit i under förra veckan? (Flera alternativ möjliga)

Kartläggning och planering	6 %
Sökt jobb, med stöd av arbetsförmedlare/handledare	19 %
Praktik hos arbetsgivare	17 %
Utbildning	4 %
Startat eget	1 %
Ingen aktivitet, sökt jobb själv	57 %
Antal observationer	1 773

**Källa:** Arbetsförmedlingen, 2010, *Jobb- och utvecklingsgarantin - en studie ur deltagarnas perspektiv*.

Under 2009 fick 6 800 deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantin (12 procent) sin aktivitet hos kompletterande aktörer. I december 2009 hade man hunnit upp till 24 000 (36 procent). Enligt regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen för 2008 och 2009 ska myndigheten erbjuda en tredjedel av deltagarna i Jobb- och utvecklingsgarantin tjänster som är upphandlade eller tjänster som kompletterande aktörer varit ansvariga eller delaktiga i. (Jfr. Riksrevisionen, 2009, Arbetsförmedlingen, 2010c)

#### 5.4.4 Anställningsstöd och Nystartsjobb

Till de ”gamla anställningsstöden” som förekom vid regeringsskiftet 2006 hörde följande med huvudsakligt villkor för anvisning:

<i>Allmänt anställningsstöd</i>	12 månaders inskrivningstid
<i>Förstärkt anställningsstöd</i>	24 månaders inskrivningstid
<i>Särskilda anställningsstöd</i>	24 månaders inskrivningstid varav 18 månader i Aktivitetsgarantin
<i>Plusjobben</i>	24 månaders inskrivningstid.

Det Allmänna och det Förstärka anställningsstödet hade införts 1999, det Särskilda anställningsstödet år 2000 och Plusjobben år 2006. Det Allmänna anställningsstödet ersatte det tidigare s.k. Individuella anställningsstödet. Det Förstärka och det Särskilda anställningsstödet riktade sig tillsammans med Plusjobben till individer som hade två års tid i arbetslöshet eller program och medförde generösare subventionerna än Allmänt anställningsstöd. Lönesubventionerna varierade från 50 procent till 100 procent. (Jfr. Lundin & Liljeberg, 2008; Sibbmark, 2007)

*Nystartsjobben*, som infördes 2007, var i huvudsak till för personer över 20 år som sedan *minst ett år*<sup>6</sup> varit arbetslösa eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska program. Andra målgrupper var individer som haft ett skyddat arbete hos Samhall, varit arbetslösa och fått ekonomiskt bistånd från socialtjänsten, fått sjukpenning, rehabiliteringspenning eller sjuk- och aktivitetsersättning. Även den som var inskriven i Jobb- och utvecklingsgarantin kunde få

<sup>6</sup> Sex månader för ungdomar 20 – 24 år.

del av stödet utan att uppfylla villkoren. Stödet utgick under lika lång tid som den som anställdes varit frånvarande från arbetslivet, dock längst under fem år (ett år för ungdomar 20-24 år och tio år för den som var över 55 år).

Subventionen motsvarade inledningsvis en nedsättning av hela arbetsgivaravgiften för den anställde men fr.o.m. 2009 blev det en fördubbling av nedsättningen till arbetsgivarna. Stödet omfattade till att börja med endast offentliga arbetsgivare men det vidgades sedermera till privata arbetsgivare. (Sibbmark, 2009, Prop. 2008/09:97)

#### *Antal deltagare och deltagande för individer med långa arbetslöshetstider*

Bland anställningsstöden var det Allmänna och det Förstärkta anställningsstödet de som blev de stora anställningsstöden. Det Särskilda anställningsstödet användes i liten omfattning. Plusjobben hann också bli relativt stora den korta tid de användes. (Lundin, 2000, 2001, Liljeqvist, 2007, Lundin & Liljeberg, se även tabell 5.11 och 5.12)

Som synes i tabell 5.11 var under 2006 andelarna med långa inskrivningstider i Plusjobb och Förstärkt anställningsstöd relativt höga. Endast 10 respektive 25 procent hade mindre än 18 månaders inskrivningstid. I Allmänt anställningsstöd var det färre med långa inskrivningstider och andelen med mindre än 18 månaders inskrivningstid betydligt högre (67 procent). De olika måtten på inskrivningstiderna visar samma tendenser. De låg för genomsnittlig inskrivningstid på 37, 26 respektive 12 månader, för medianen på 29, 24 respektive 12 månader och för medianen de två senaste åren på 24, 23 respektive 15 månader. Jämfört med år 2000 var det dock en viss minskning i den genomsnittliga inskrivningstiden. Då låg den på ca 40 månader för Förstärkt anställningstid och 20 månader för Allmänt anställningsstöd. Villkoren beträffande inskrivning och arbetslöshet uppfylldes år 2000 till 70 % för Förstärkt anställningsstöd och till 58 % för Allmänt anställningsstöd. Undantagen från de generella reglerna var således ganska stora och ökade med tiden. (Lundin, 2001)

I Nystartsjobben var inskrivningstiderna kortare än för Plusjobb och Förstärkt anställningsstöd och andelen med mindre än 18 månaders inskrivningstid högre (46 procent). Alla måtten för inskrivningstid visar att Nystartsjobben låg mellan praktiken för Plusjobb/Förstärkt anställningsstöd och Allmänt anställningsstöd.

**Tabell 5.11.** Deltagare i Nystartsjobb, Plusjobb, Förstärkt anställningsstöd (FAS) och Allmänt anställningsstöd (AAS) i jämförelse med ”långtidsinskrivna” och samtliga inskrivna

	Nystarts- jobb	Plusjobb	FAS	AAS	Långtids- inskrivna	Samtliga inskrivna
Genomsnitt. insk. tid, (månader)	23	37	26	12	46	26
Median insk.tid, (månader)	16	29	24	12	36	10
Median insk.tid under 24 månader före programstart, (månader)	19	24	23	15	-	-
Andel med <18 månaders inskrivning (%)	46	10	25	67	-	-
Antal personer	18 051	18 994	8 356	7 001	40 573	462 707

Anm.: Nystartsjobben avser samtliga deltagare som *påbörjade* ett Nystartsjobb under 2007.

Beräkningen för ”långtidsinskrivna” och samtliga inskrivna är gjord för tvärsnittet av inskrivna den 30 oktober 2006. För AAS, FAS och Plusjobb avses deltagare under perioden januari – oktober 2006.

**Källor:** Lindqvist, L., 2007, *Uppföljning av plusjobb*. IFAU, Rapport, 2007:14. Lundin, D., och L. Liljeberg, 2008, *Arbetsförmedlingens arbete med nystartsjobben*. IFAU, Rapport 2008:9.

För dem som hade ett Nystartsjobb i slutet av februari 2010 uppgick den genomsnittliga inskrivningstiden vid Arbetsförmedlingen till 27 månader, vilket ligger något högre men ändå ungefär i nivå med uppgifterna i tabell 5.11 (Arbetsförmedlingens statistikenhet).

Sammantaget hade varken anställningsstöden eller Nystartsjobben inskrivningstider som kom i närheten av dem för ”långtidsinskrivna” (se tabell 5.11). Närmast låg Plusjobben. Inskrivningstiderna var också kortare i anställningsstöden än i Aktivitetsgarantin och kortare i Nystartsjobben än i Jobb- och utvecklingsgarantin. Om andelarna med långa inskrivningstider i undersökningen från 2007 står sig skulle maximalt 13 000 individer med två års inskrivningstid ha dylika jobb år 2010. (Maximalt 54 procent med mer än 24 månaders inskrivningstid enligt tabell 5.11 som andel av 24 000 Nystartsjobb år 2010 enligt tabell 5.3.)

Vad gäller egenskaper hos deltagarna var det Plusjobben som rekryterade flest äldre, individer med förgymnasial utbildning och funktionshindrade. (Se tabell 5.12)

Jämfört med Plusjobben har Nystartsjobben rekryterat individer med starkare ställning på arbetsmarknaden (fler yngre, färre funktionshindrade och individer med något högre utbildningsbakgrund). Det gäller också om man jämför Nystartsjobbarna med genomsnittet för de ”långtidsinskrivna”. Det stöd som rekryterat flest deltagare med utomnordiskt födelseland är dock Nystartsjobben. De kommer även på andra plats vad avser funktionshindrade. Kvinnor har företrädesvis gått till Plusjobben. (Lundin & Liljeberg, 2008)

**Tabell 5.12.** Egenskaper hos deltagare i Nystartsjobb, Plusjobb, Förstärkt anställningsstöd (FAS) och Allmänt anställningsstöd (AAS) i jämförelse med ”långtidsinskrivna” och samtliga inskrivna

	<i>Nystarts- jobb</i>	<i>Plusjobb</i>	<i>FAS</i>	<i>AAS</i>	<i>Långtids- inskrivna</i>	<i>Samtliga inskrivna</i>
Kvinnor (andel i procent)	33	52	34	36	44	47
Medelålder	39 år	45 år	42 år	34 år	46 år	39 år
20–24 år (%)	18	6	6	35	-	17
25–34 år (%)	23	15	23	25	17	23
35–44 år (%)	24	24	28	19	26	23
45–54 år (%)	18	27	24	13	27	20
55–64 år (%)	16	28	18	8	29	17
Född i Sverige (%)	69	75	73	75	67	74
Norden (exklusive Sverige) (%)	2	4	3	2	4	3
Utomnordiskt Födelseland (%)	29	22	24	23	29	23
Förgymnasial utb. (%)	29	31	28	21	35	32
Gymnasial utb. (%)	49	48	47	56	41	46
Eftergymnasial utb. (%)	22	22	25	23	24	22
Andel med arbetshandikapp (%)	14	25	12	4	32	29
Antal personer	18 051	20 228	8 916	10 728	40 573	462 707

Anm.: Se tabell 5.11

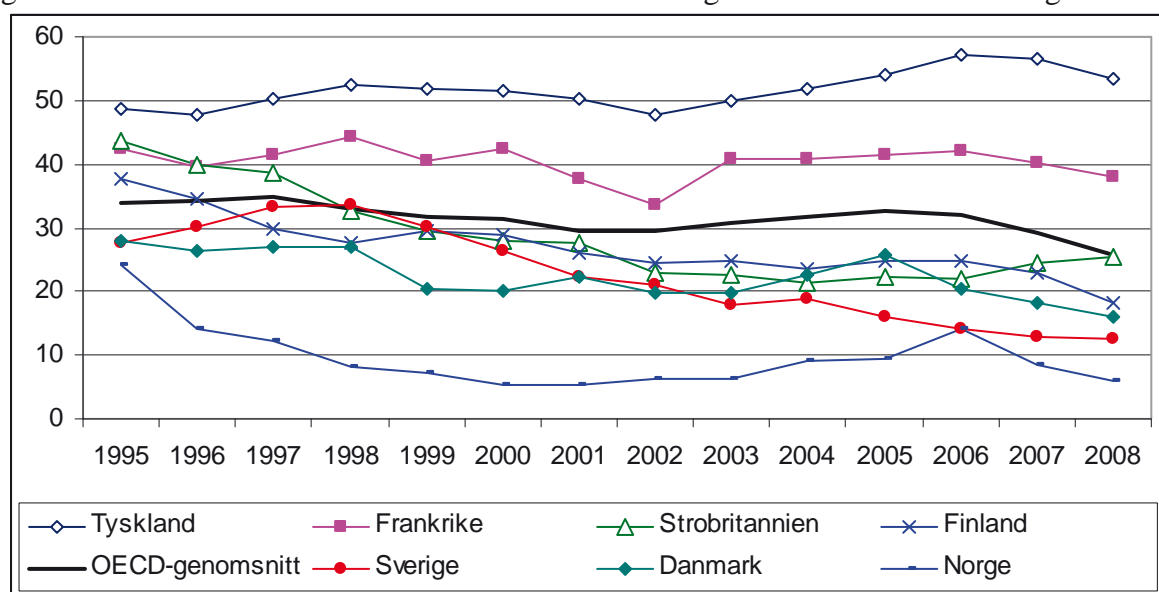
**Källor:** Lindqvist, L., 2007, *Uppföljning av plusjobb*. IFAU, Rapport, 2007:14. Lundin, D., och Liljeberg, L., 2008, *Arbetsförmedlingens arbete med nystartsjobben*. IFAU, Rapport 2008:9.

## 5.5 Sveriges långtidsarbetslöshet i ett internationellt perspektiv

För att stämma av den svenska långtidsarbetslösheten mot internationella erfarenheter ska jag endast använda mig av en tidsserie från OECD för perioden 1995 – 2008. Uppgifterna är hämtade från respektive lands arbetskraftsundersökningar, i Sverige SCB:s AKU-undersökningar. Långtidsarbetslöshet avser här andelen öppen arbetslöshet på mer än ett år av den totala arbetslösheten (se figur 5.4). Som genomsnitt för alla OECD-länderna varierade långtidsarbetslösheten under perioden mellan 34 och 26 procent. Som högst var den 1995 – 1997 då den låg på 34 procent. Sedan kom den ner till 29 procent år 2002 varefter det följde en ny uppgång till 33 procent år 2005 och en ny nedgång till 26 procent år 2008. Någon uppväxling över tiden i långtidsarbetslösheten mätt på detta sätt kan man således inte spåra här.

Jämfört med den genomsnittliga långtidarbetslösheten i OECD-området har den svenska långtidsarbetslösheten legat på lägre nivåer. Under början av perioden fram till 1998 låg den dock nästan på samma nivå som OECD-genomsnittet. Sedan skedde en snabb nedgång i Sverige som landade i 12 procent 2008 efter en utplaning under åren 2003 – 2005 på ca 18 procent.

**Figur 5.4** Andel långtidsarbetslöshet (>12 månader) av total arbetslöshet för OECD-genomsnittet och vissa OECD-länder 1995 – 2008 enligt arbetskraftsundersökningar.



**Källa:** OECD:s databank.

Tyskland och Frankrike har legat högt under hela perioden. Det gjorde även Storbritannien och Finland men där kom man senare ner på betydligt lägre nivåer och låg mestadels under OECD-genomsnittet. Danmark har haft relativt låg långtidsarbetslöshet men det är Norge som har haft i särklass lägst siffror för långtidsarbetslösheten.

## 5.6 Sammanfattning

### Individer med långa arbetslöshetstider

I lågkonjunktur ökar först de korta arbetslöshetstiderna men sedan stiger andelen individer med långa inskrivningstider. År 2008, vid ingången till den senaste lågkonjunkturen låg andelen individer med långa inskrivningstider av antalet totalt öppet arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd relativt högt, på ca 20 procent. Det handlar om anmärkningsvärt många individer med långa arbetslöshetstider både i goda och dåliga tider. Under 1990-talskrisen var över 120 000 individer långtidsinskrivna. Men med bättre tider sjönk antalet och låg som bäst på 36 000 innan det började stiga igen. År 2009 hade man kommit upp i 51 000 individer sammanhängande inskrivningstider på mer än två år.

Jämfört med andra inskrivna vid Arbetsförmedlingen är risken för inskrivningstider på över två år i rangordning större för: *funktionshindrade*, *äldre* (både 60-64 år och 55-59 år), individer med endast *förgymnasial utbildning* och *utlandsfödda*. För funktionshindrade kan man således notera att deras behov av arbetsmarknadspolitiskt stöd långt ifrån klaras av med de särskilda insatser som står till buds för dem inom arbetsmarknadspolitiken. De återfinns som överrepresenterade bland individerna både med långa och medellånga inskrivningstider. Även om *ungdomar* varit underrepresenterade bland de långtidsinskrivna är ändå inte det absoluta antalet ungdomar med inskrivningstider på över två år helt obetydligt. Månads-siffran för dem låg i genomsnitt på drygt 2000 personer åren innan den senaste konjunkturedgången men steg då till 4 000 – 5 000.

### *Utflöde från långtidsarbetslöshet*

När det finns jobb att söka förbättras chanserna att få jobb för dem som varit utan arbete i långa såväl som korta tider. Men det tog nästan ett decennium innan andelen med långa arbetslöshetstider var nere på låga nivåer efter 1990-talskrisen. Andelen som fått arbete utan stöd har i allmänhet varit större än andelen som fått ett arbete med stöd även bland individer med långa arbetslöshetstider. Men Arbetsförmedlingens insatser spelar stor roll för dem som står längst från arbetsmarknaden. De ökade sannolikheten för dem att lämna Arbetsförmedlingen med runt 2 procentenheter 2005, under 2006 med nästan hela 5 procentenheter, därefter med endast ca en procentenhet.

### *Arbetsmarknadspolitiska insatser för individer med långa arbetslöshetstider*

I mitten av 1990-talet var volymen på de arbetsmarknadspolitiska insatserna höga men de drogs successivt ner även om det skedde en viss ökning under 2005 och 2006. Med regimskiftet 2006 blev det kraftiga nedskärningar som blev bestående under 2007 och 2008. I och med lågkonjunkturen har dock insatserna ökat och kommit upp över 2006 års nivåer. Nedskärningarna bestod huvudsakligen i en neddragning av programmen med aktivitetsstöd. Detsamma gällde uppgången i åtgärder efter 2008. De subventionerade jobben (anställningsstöden och Nystartsjobben) har sammanlagt legat ungefär på oförändrade nivåer även om de följt utvecklingsmönstret från programmen med aktivitetsstöd.

### *Förskjutning i programmix*

Inom ramen för programmen med aktivitetsstöd har det skett en förskjutning i riktning mot vägledning, platsförmedling och förberedande åtgärder på bekostnad av program som Arbetspraktik, Arbetsmarknadsutbildning och Stöd till start av näringsverksamhet.

### *Vad har individerna med långa arbetslöshetstider fått av detta?*

Arbets sökande med långa inskrivningstider har varit överrepresenterade i programmen med aktivitetsstöd i relation till deras andel av arbetslösa och programdeltagare. Det gäller dock främst förberedande insatser, Aktivitetsgarantin och Jobb- och utvecklingsgarantin. Givet de åtgärder som stått till buds inom garantierna betyder det att individer med långa inskrivningstider framför allt deltar i förberedande åtgärder. Deras deltagande i traditionella åtgärder som Arbetspraktik, Arbetsmarknadsutbildning och Starta eget har blivit försumbart.

### *Aktivitetsgarantin*

Det var inte bara individer som varit arbetslösa eller i program i två år som deltog i Aktivitetsgarantin men de dominerade. Deltagarna i Aktivitetsgarantin var äldre än andra inskrivna och långtidsinskrivna, funktionshindrade och lågutbildade (men inte utrikes födda) var överrepresenterade i Aktivitetsgarantin. Aktivitetsgarantin handlade mest om handledning, platsförmedling och andra förberedande åtgärder. Anställningsstöd blev dock med åren ett allt vanligare inslag. Praktik var också en relativt viktig åtgärd men andra tyngre åtgärder som Arbetsmarknadsutbildning och Stöd till start av näringsverksamhet var sparsamt förekommande.

### *Jobb- och utvecklingsgarantin*

Det har varit individer med något kortare arbetslöshet som deltagit i Jobb- och utvecklingsgarantin jämfört med Aktivitetsgarantin. Samtidigt har Jobb- och utvecklingsgarantin samlat på sig fler av individerna med långa inskrivningstider. De senaste åren har 80 – 90 procent av individerna med två års inskrivningstid befunnit sig i Jobb- och utvecklingsgarantin. Den var dock så omfattande att de inte utgjorde mer än ca 60 procent av



deltagarna i garantin. Liksom i Aktivitetsgarantin var funktionshindrade, äldre (redan från 45 års ålder) och lågutbildade (men inte utrikes födda) överrepresenterade i Jobb- och utvecklingsgarantin.

I Jobb- och utvecklingsgarantin handlade aktiviteterna 2009 främst om kartläggning och förberedande åtgärder. Praktik är den största konkreta åtgärden till vilket kommer anställningsstöd. Utbildning och Stöd till start av näringsverksamhet är små komponenter liksom ännu så länge Anordnad sysselsättning. Drygt en tredjedel av deltagarna fick sin aktivitet hos externa aktörer. I en intervjuundersökning uppgav dock nästan 60 procent av deltagarna att *de inte hade haft någon aktivitet alls* inom garantin den senaste veckan.

#### *Anställningsstöd och Nystartsjobb*

Varken anställningsstöden eller Nystartsjobben hade inskrivningstider som kom i närheten av dem för "långtidsinskrivna". Närmast låg Plusjobben. Inskrivningstiderna var kortare i anställningsstöden än i Aktivitetsgarantin och kortare i Nystartsjobben än i Jobb- och utvecklingsgarantin. I rangordning har Plusjobb, Nystartsjobb och Allmänt anställningsstöd rekryterat individer med långa arbetslöshetstider.

Vad gäller egenskaper hos deltagarna var det Plusjobben som rekryterade flest äldre, individer med förgymnasial utbildning och funktionshindrade. Jämfört med Plusjobben har Nystartsjobben rekryterat individer med starkare ställning på arbetsmarknaden. Det gäller också om man jämför Nystartsjobbarna med genomsnittet för de långtidsinskrivna. Om andelarna med långa inskrivningstider i undersökningen från 2007 står sig skulle maximalt 13 000 individer med två års inskrivningstid ha dylika jobb år 2010. Det jobbstöd som rekryterat flest deltagare med utomnordiskt födelseland är dock Nystartsjobben. De kommer även på andra plats vad avser funktionshindrade.

#### *Den senaste lågkonjunkturen*

Några bekymmersamma drag är att vid ingången av den senaste lågkonjunkturen låg andelen långtidsarbetslösa högt, att andelen som fått arbete utan stöd vände nedåt tidigare för individer med långa inskrivningstider än för individer med korta inskrivningstider och att antalet långtidsarbetslösa fortsatte att öka under 2010.

#### *Ur ett internationellt perspektiv*

Jämfört med långtidarbetslösheten i OECD-området har den svenska långtidarbetslösheten legat på lägre nivåer. Under perioden 1995 – 1998 var inte skillnaderna så stora. Därefter skedde en snabb nedgång i Sverige som gjorde att Sverige landade på 12 procent 2008 att jämföra med genomsnittet för OECD på 29 procent.

## 6. Politiken för individer med långa arbetslöshetstider

### 6.1 Regimskifte och ny arbetsmarknadspolitik

Den omläggning av arbetsmarknadspolitik, som Alliansregeringen genomförde med början 2006 var en del av ett större ekonomisk/politiskt program. Det generella draget i förändringen var en övergång från direkta åtgärder till indirekt verkande insatser, från arbetsmarknadspolitiska program administrerade av Arbetsförmedlingen till incitament för individer att söka jobb (jobbskatteavdraget, skärpta krav i arbetslöshets- och sjukförsäkringen) och för arbetsgivare att anställa (sänkta socialavgifter för ungdomar och lägre löneskatter för äldre samt arbetsgivarsubventioner i Nystarts- och Instegsjobb). Huvuduppgiften för Arbetsförmedlingen blev matchning och coachning. Och, som vi såg ovan, drogs volymerna i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kraftigt ner. Ökad press på och incitament för individerna skulle öka arbetsutbudet, pressa lönerna och därmed ytterligare öka efterfrågan på arbetskraft.

Denna arbetsmarknadspolitiska strategi var i första hand avpassad för en uppåtgående konjunktur med en kvardröjande långtidsarbetslöshet. Politiken hade två huvudmål. Det ena var att åstadkomma en effektivare matchning mellan arbetslösa och vakanser genom mer fokus på arbetsförmedling och arbetslösas sökaktivitet. Det andra målet var att minska stocken av långtidsarbetslösa bl.a. genom mer av aktiveringsinsatser inom ramen för Jobb- och utvecklingsgarantin och genom Nystartsjobben. (Finanspolitiska rådet, 2009b)

När lågkonjunkturen blev ett faktum justerades politiken till att hantera både ett stigande antal långtidsarbetslösa och ett stort inflöde till arbetslöshet. I enlighet med propositionen om *Åtgärder för jobb och omställning* (januari 2009), Vårpropositionen 2009, Budgetpropositionen för 2010 och Vårpropositionen 2010 expanderade och anpassade regeringen successivt de arbetsmarknadspolitiska satsningarna:

- Antalet platser i Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar utökades. Detta var det område av arbetsmarknadspolitik där volymökningarna var störst.
- Subventionerna för Nystartsjobben fördubblades. Kvalificeringstiden för äldre förkortades.
- Arbetsförmedlingen fick i uppdrag att förstärka matchningsverksamheten. Det skedde genom ökade möjligheter till personlig coachning.
- Antalet platser i Arbetspraktik utökades. En ny form av arbetspraktik, Praktisk kompetensutveckling, som skulle underlätta för arbetslösa med längre arbetslivserfarenhet att vidmakthålla och utveckla sin kompetens, infördes.
- Arbetsmarknadsutbildningen tillfördes resurser motsvarande 1000 platser för år 2010.
- En ny sysselsättningsinsats, LYFT, infördes inom statlig, kommunal och viss ideell verksamhet. Den skulle vara tillgänglig för personer både i och utanför Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar.

Utöver de arbetsmarknadspolitiska förstärkningarna gjorde regeringen vissa ungdoms- och utbildningsstatningar. Till dem hörde något fler platser i Komvux och Yrkesvux (yrkesinriktad utbildning inom kommunal vuxenutbildning), tillfälligt höjt studiestöd för arbetslösa som deltar i Yrkesvux eller annan gymnasial yrkesutbildning och fler platser i Yrkeshögskolan och på Högskolan. (Prop. 2008/09:97; Prop. 2008/09:100; Prop. 2009/10:1, Regeringskansliet, 2009, Finanspolitiska rådet, 2009b, 2010)

## 6.2 Nuvarande och tidigare politik ur perspektivet långtidsarbetslöshet

Jobb- och utvecklingsgarantin är för närvarande, tillsammans med Nystartsjobben, den huvudsakliga åtgärden för individer med långa arbetslöshetstider. Efter en karaktärisering av Nystartsjobben jämfört med anställningsstöden och Jobb- och utvecklingsgarantin jämfört med Aktivitetsgarantin ska jag något kommentera den allmänna aktiveringen i åtgärderna och ersättningsnivåerna för programdeltagare. Slutligen diskuterar jag Jobb- och utvecklingsgarantin i ljuset av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som vidtogs under 1990-talskrisen.

### 6.2.1 Nystartsjobben

Nystartsjobben är tillgängliga efter ett års arbetslöshetstid. För ungdomar är kvalificeringstiden sex månader och det kommer den också att vara för äldre över 55 år fr.o.m. juli 2010 till juni 2012. Subventionen är densamma för alla Nystartsjobb (dubbla arbetsgivaravgiften). Innan lågkonjunkturen motsvarade subventionen enbart arbetsgivaravgiften. Den extra morot som finns att anställa personer med längre arbetslöshetstider är att subventionsperioden blir längre ju längre personen i fråga varit arbetslös dock längst fem år (tio år för personer över 55 år och ett år för ungdomar 20-24 år).

Nystartsjobben är en rättighet som individer kan använda sig av. Arbetsförmedlingen kan inte neka individer, som uppfyller villkoren, att få Nystartsjobb. De är regelstyrda. Naturligtvis kan Arbetsförmedlingen trots det arbeta aktivt med dem i positiv bemärkelse och hjälpa långtidsinskrivna individer att hitta arbetsgivare som är villiga att erbjuda Nystartsjobb. Detta kan vara en viktig förutsättning för att Nystartsjobben ska bli till nytta för de långtidsinskrivna. Utan Arbetsförmedlingens medverkan kan Nystartsjobben främst komma individer med egna kontaktnät till godo och inte de långtidsinskrivna.

De tidigare anställningsstöden hanterades av arbetsförmedlarna och det var i praktiken de som inom relativt vida marginaler avgjorde om en viss person passade för ett anställningsstöd och i så fall vilket. Stöden var differentierade både vad avser subventionsgraden och tiden för subventionen. Individuella anvisningar av arbetslösa till olika typer anställningsstöd med varierande subventionsgrad kan göra det lättare att skraddarsy anställningsstöden efter individernas behov och förutsättningar. Med ett dylikt angreppssätt beror dock effektiviteten och rättssäkerheten på hur pass professionella arbetsförmedlarna är. Enligt Arbetsförmedlingens utvärderingar blev hanteringen av de individuella anställningsstöden effektivare med tiden. Instrument som stöd för arbetsförmedlarna i arbetet med att avgöra vilka arbetslösa som behöver vilket stöd har också utvecklats. (Jfr. avsnitt 8)

### 6.2.2 Jobb- och utvecklingsgarantin

Jobb- och utvecklingsgarantin har blivit det största programmet för att bekämpa långa arbetslöshetstider under den nuvarande konjunkturnedgången. Det ökande deltagandet i garantin är en konsekvens av att arbetslösheten ökat. Regeringen har utfäst sig att placera de arbetslösa som förlorar rätten till arbetslöshetsersättning i Jobb- och utvecklingsgarantin vilket inträffar efter 300 ersättningsdagar. Aktivitetsgarantin utsattes aldrig för samma påfrestningar som Jobb- och utvecklingsgarantin nu står inför. Reglerna var annorlunda och dessutom var den inte aktuell under någon större konjunkturnedgång. Jobb- och utvecklingsgarantin och Aktivitetsgarantin har dock många likheter.

- Båda riktar sig till individer med långa arbetslöshetstider. (Även om Jobb- och utvecklingsgarantin, som vi sett ovan, samlar bredare grupper av arbetslösa än Aktivitetsgarantin förutom att så gott som alla med långa inskrivningstider återfinns där.)
- Båda har huvudfokus på jobbsökaraktiviteter.
- Båda saknar i princip en borte tidsgräns. (Jobb- och utvecklingsgarantin i fas 3.) (Finanspolitiska rådet, 2009b, Riksrevisionen, 2009.)

Till skillnaderna hör att Jobb- och utvecklingsgarantin tillsammans med arbetslöshetsersättningen är konstruerad så att vid givet arbetsmarknadsläge kommer fler individer snabbare in i Jobb- och utvecklingsgarantin än i Aktivitetsgarantin. Dessutom har handläggartätheten blivit lägre än i Aktivitetsgarantin, hälften så stor. Handläggarna på Arbetsförmedlingen upplever att den administrativa bördan av Jobb- och utvecklingsgarantin är tyngre jämfört med Aktivitetsgarantin. (Riksrevisionen, 2009, jfr. även avsnitt 8.3.4)

En annan skillnad mellan de båda garantierna är att Arbetsförmedlingen, som tidigare nämnts, har ett krav på sig att använda kompletterande aktörer i Jobb- och utvecklingsgarantin vilket inte gällde för Aktivitetsgarantin. En tredjedel av deltagarna i Jobb- och utvecklingsgarantin ska erbjudas tjänster som är upphandlade eller tjänster som kompletterande aktörer varit ansvariga eller delaktiga i. Huruvida användningen av kompletterande aktörer höjer effektiviteten i Jobb- och utvecklingsgarantin är en utvärderingsfråga jag ska återkomma till i avsnitt 8.3.4.

### *6.2.3 Aktivering och deltagaresättning*

Ett genomgående drag i regeringens arbetsmarknadspolitik är att jobbsökande ska genomsyra alla aktiviteter och att åtgärderna ska vara relativt korta. I LYFT är det t.ex. explicit uttalat att deltagarna ska ägna 25 procent av arbetstiden åt jobbsökaraktiviteter. I Arbetspraktik får arbetsgivaren räkna med att praktikanten kallas till uppföljningssamtal, jobbsökaraktiviteter och vägledning på Arbetsförmedlingen. Praktisk kompetensutveckling ligger på max tre månader och LYFT på tre till sex månader.

I Arbetspraktik och Praktisk kompetensutveckling utgår ingen ersättning till arbetsgivaren. För den Anordnade sysselsättningen i fas 3 i Jobb- och utvecklingsgarantin utgår ett bidrag till anordnaren på 225 kr per dag för att täcka handledningskostnader. När det gäller LYFT införde regeringen, efter en trög start, handlarstöd. Kommuner och landsting som tar emot ett större antal deltagare kan få ersättning för sina handledares lönekostnader med upp till 40 000 kronor i månaden. Arbetsförmedlingen kommer att ersätta upp till tre handledare per 100 deltagare. Dessutom rekryterar Arbetsförmedlingen egna handledare för LYFT-deltagare i den statliga sektorn. (Arbetsförmedlingen, 2010a, Arbetsmarknaden, 2010a)

Det är inte min uppgift i den här rapporten att analysera arbetslöshetsförsäkringen men jag ska ändå något kommentera den ersättningen, som utgår under programdeltagande, och som är kopplad till arbetslöshetsförsäkringen. När villkoren skärps och nivåerna sänks i arbetslöshetsersättningen leder det till motsvarande förändringar i aktivitetsersättningen och ersättningen för deltagare som inte har aktivitetsersättning.

För arbetssökande, som deltar i Jobb- och utvecklingsgarantin, gäller att de har rätt till ekonomisk ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Aktivitetsstödet

utgör högst 65 procent av den inkomst som låg till grund för den senaste arbetslöshetsersättningen<sup>7</sup>, dock högst 680 kr/dag (fem dagar i veckan) och lägst 320 kronor per dag (fem dagar i veckan). För den som har rätt till arbetslöshetsersättning enligt grundförsäkringen uppgår aktivitetsstödet till 223 kronor per dag (5 dagar i veckan). Dessa ersättningar är beskattningsbara.

Personer som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning erhåller utvecklingsersättning. Utvecklingsersättning uppgår till 134 kr/ dag och utbetalas fem dagar per vecka. För personer under 20 år som saknar slutbetyg från gymnasieskolan motsvarar utvecklingsersättningen 48 kr/dag. Dessa ersättningar är inte beskattningsbara. Ju färre arbetslösa som inte har arbetslöshetsersättning desto större betydelse får naturligtvis ersättningsnivåerna i utvecklingsersättningen. (Arbetsförmedlingen, 2010a, 2010c, Riksrevisionen, 2009)

Det är alltså med dessa ersättningar som individerna deltar i Jobb- och utvecklingsgarantin. Det finns inga utvärderingar av vilken betydelse ersättningen till deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har för att åtgärderna positivt ska kunna stödja individerna i deras ansträngningar att få jobb. Låg ersättning som ett avskräckningsmoment i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har däremot diskuterats, vilket jag återkommer till i avsnitt 8.3.1 om Arbetsförmedling. De teoretiska och empiriska analyser i övrig som föreligger handlar mest om effekter av incitament i form av löner i förhållande till arbetslöshetsersättning och ersättning vid programdeltagande etc. Nivån i sig på ersättning vid programdeltagande har inte varit i fokus. Därför finns det inte heller något för mig att rapportera på denna punkt. (Jfr. t.ex. SOU 2007:18)

#### *6.2.4 Massåtgärder i kristider*

Under 1990-talskrisen skedde en mycket stor expansion av arbetsmarknadspolitiska program. På den tiden fanns det inga särskilda insatser för långtidsarbetslösa som skulle garantera dem del i åtgärderna. Det var separata program som växte i volym, inledningsvis framför allt arbetsmarknadsutbildningen men sedan även subventionerat arbete och praktik. Avsikten var att både kort- och långtidsarbetslösa skulle behålla kontakten med arbetsmarknaden. Volymerna blev dock mycket stora och ensidiga. Effektiviteten i programmen kunde därför inte upprätthållas. Till detta bidrog att man på den tiden kunde återkvalificera sig för arbetslöshetsersättning genom att delta i arbetsmarknadspolitiska program. Arbetslösheten steg kraftigt i 1990-talskrisens spår och ledde till långvarigt bestående negativa effekter för samhällsekonomin i termer av högre bestående arbetslöshet, vilket också illustrerades i figur 5.1. (Calmfors m.fl., 2001, 2002 och 2004, Finanspolitiska rådet, 2009b, 2010)

En central fråga är hur Jobb- och utvecklingsgarantin kommer att fungera när antalet deltagare växer kraftigt. Kommer den att kunna erbjuda meningsfulla aktiviteter som dessutom förbättrar deltagarnas möjligheter att finna reguljär sysselsättning? I tillräckliga kvantiteter? Den frågan gäller såväl de åtgärder som är specifika för Jobb- och utvecklingsgarantin, dvs. den särskilda coachningen och vägledningen, den Praktiska kompetensutvecklingen och den Anordnade sysselsättningen i fas 3, som övriga åtgärder vilka deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantin kan få ta del av tillsammans med andra arbetslösa: LYFT, Arbetsmarknadsutbildning, Arbetspraktik etc. Kommer man ha lärt sig rätt läxa av de negativa erfarenheterna från 1990-talskrisen? Att inte satsa för mycket och för

<sup>7</sup> Tidigare i arbetslöshetsperioden ligger ersättningsnivåerna på först 80 och sedan 70 procent. Arbetssökande som har barn under 18 år får ersättning som motsvarar 70 procent av den tidigare inkomsten upp till 450 dagar. Därefter sänks ersättningsnivån till 65 procent.

ensidigt. Men ändå få till stånd tillräckligt med åtgärder med reellt innehåll. I annat fall blir Jobb- och utvecklingsgarantin bara ”förvaring” och ett rent försörjningsstöd för de långtidsarbetslösa med följd att den sammanlagda arbetslösheten i Sverige kanske växlar upp till ännu högre nivåer. (Finanspolitiska rådet, 2009b, 2010)

### 6.3 Sammanfattning

De generella dragen i Alliansregeringens omläggning av arbetsmarknadspolitiken är:

- Lägre volymer i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.
- Mer aktivering och mindre investering i arbetsmarknadspolitiken.
- Mer incitament för individer att söka jobb (jobbskatteavdrag, lägre ersättning i arbetslöshetsförsäkringen).
- Ett särskilt program för individer efter 300 ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen med tyngdpunkt i jobbsökaraktiviteter.
- Mer stimulans för arbetsgivare att anställa (Nystartsjobb, Instegsjobb, sänkta socialavgifter för ungdomar och sänkt löneskatt för äldre).

Man ville ha en effektivare matchning mellan arbetslösa och vakanser genom mer fokus på sökaktiviteter. Dessutom skulle stocken av långtidsarbetslösa minska genom mer av aktiveringsinsatser inom ramen för Jobb- och utvecklingsgarantin och genom Nystartsjobben.

När lågkonjunkturen blev ett faktum justerades politiken till att hantera både ett stigande antal långtidsarbetslösa och ett stort inflöde till arbetslöshet för att förhindra ytterligare ökning av långtidsarbetslösheten.

- Jobb- och utvecklingsgarantin utökades.
- Det blev mer resurser till matchning och coachning.
- Fler platser i Arbetspraktik tillfördes och Praktisk kompetensutveckling inrättades för arbetslösa med längre arbetslivserfarenhet.
- Arbetsmarknadsutbildningen fick vissa resurser.
- En ny sysselsättningsinsats, LYFT, infördes inom statlig, kommunal och ideell verksamhet.
- Subventionerna för Nystartsjobb fördubblades och kvalificeringstiden för äldre kommer att förkortas.

Detta ändrar dock inte inriktningen på matchning, korta tider i program och låg ersättning till deltagarna. I LYFT ska deltagarna ägna 25 procent av tiden åt jobbsökaraktiviteter. Praktisk kompetensutveckling ligger på max tre månader och LYFT på tre till sex månader.

I den här rapporten analyserar jag inte arbetslöshetsersättning och ersättningen under programdeltagande. Det finns inte några utvärderingar av vad ersättningsnivåer under programdeltagande betyder för effektiviteten i åtgärderna. Noterbart är dock att ersättningsnivåerna i Jobb- och utvecklingsgarantin, inklusive deltagande i LYFT och Anordnad sysselsättning under fas 3, är låga. De fyra ersättningstyperna ligger på: lägst 320 kronor/högst 680 kronor, 223 kronor, 134 kronor respektive 48 kronor per dag (fem dagar i veckan).

Beträffande effektiviteten i de här förändringarna är det endast några aspekter som i det följande kan kommenteras utifrån utvärderingar. Centrala utvärderingsfrågor för individer med långa arbetslöshetstider är *långsiktigt*:

- För subventionerade anställningar, om Nystartsjobben är effektivare än de tidigare anställningsstöden? Effektiva för individer med långa arbetslöshetstider? Leder till mindre undanträngning? De två frågorna hänger nära samman eftersom man av erfarenhet vet att åtgärder som riktar sig till individer som står långt från arbetsmarknaden leder till mindre undanträngning. (Calmfors m.fl., 2001, 2002 och 2004, Forslund, 1996, Dahlberg & Forslund, 1999; Kluge, 2006; Dahlberg & Forslund, 2005; Martin & Grubb, 2001)
- För Jobb- och utvecklingsgarantin, om dess indelning i faser är effektiv? Om strukturerade program är bättre än diskretionär hantering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder? Om de ingående åtgärderna är effektiva? Om de kompletterande aktörerna bidrar till bättre sysselsättningsresultat?
- Hur avvägningen mellan aktiverings- och investeringsåtgärder ska bedömas.

*Kortsiktigt* för att kunna undvika att konjunkturell arbetslöshet går över i strukturell arbetslöshet och höjer arbetslöshetsnivå:

- Går det att upprätthålla volymen på Nystartsjobben i en lågkonjunktur? Hur mycket bör subventionsgraden variera över konjunkturerna för att bevara nivåerna på Nystartsjobben?
- Kan Jobb- och utvecklingsgarantin ställa tillräckligt med meningsfulla aktiviteter till förfogande? Givet knappa administrativa resurser, de korta tiderna i program och den låga ersättningen till deltagarna och arbetsgivarna?

## 7. Empiri – Makroeffekter av arbetsmarknadspolitik för långtidsarbetslösa

Frågorna för detta avsnitt är om vi, utifrån perspektivet långtidsarbetslöshet, kan säga något empiriskt om

- Var den långsiktiga ”normalnivån” av resurser för den interventionistiska arbetsmarknadspolitikerna ska ligga och hur de bör fördelas över olika åtgärder för att hålla nere jämviktsarbetslösheten.
- Avvägningen mellan utbudsstimulerande insatser och investeringar i den aktiva arbetsmarknadspolitikerna med tanke på produktivitetens utvecklingen i ekonomin.
- Hur den avvägningen påverkas av behovet att upprätthålla arbetsutbudet i en lågkonjunktur för att förhindra att konjunkturell arbetslöshet leder till långvarig, bestående arbetslöshet.

### 7.1 Aktiv arbetsmarknadspolitik och långsiktiga avvägningar

Beträffande den första frågan om var den långsiktiga ”normalnivån” av resurser för den interventionistiska aktiva arbetsmarknadspolitikerna ska ligga och hur de bör fördelas över olika åtgärder för att hålla nere jämviktsarbetslösheten finns i forskningen teoretiska diskussioner men lite specifik empiri. Grovt sammanfattat handlar det om att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan sänka jämviktsarbetslösheten och mildra effekterna av makroekonomiska chocker. Matchning är viktigt för att arbetsmarknaden ska fungera smidigt. Betydelsen av jobbsökaråtgärder kan ha underskattats tidigare. (OECD, 2006a, 2006b, 2009, Finanspolitiska rådet, 2010)

När det gäller olika typer av aktiva åtgärder är det särskilt för arbetsmarknadsutbildningen som man funnit positiva makroeffekter. Detta till skillnad från åtgärder som arbetsförmedling, ungdomsprogram, anställningsstöd och insatser för funktionshindrade. Som ett exempel gällde för det genomsnittliga OECD-landet att om satsningarna på arbetsmarknadsutbildning per arbetslös ökade som procent av BNP per capita med 4 procentenheter skulle arbetslösheten minska med åtminstone 0,2 procentenheter. (Bassanini & Duval, 2006)

En allmän observation är också att långsiktiga effekter och allmänna jämvikts effekter inte kommer fram i mikrostudier. Den typen av studier tenderar att bli alltför optimistiska när det gäller program som potentiellt kan ha stora undanträngningseffekter (t.ex. anställningsstöd) och alltför pessimistiska när det gäller program som betalar sig på sikt (t.ex. utbildningsprogram).

Resonemangen och empirin ger dock inget svar på frågan om det i en viss situation sammanlagt borde satsas mer eller mindre resurser på den interventionistiska strategin eller mer eller mindre på långtidsarbetslösa. Hur pass viktiga är de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ur makroekonomisk synvinkel? Är aktivering viktigare för individer med långa än för individer med korta arbetslöshetstider? Återstår att försöka återkomma till dessa frågor utifrån de konkreta utvärderingsresultaten i avsnitt 8. (OECD, 2009)

OECD lyfte fram frågan om avvägningen mellan *investeringar kontra utbudsstimulerande åtgärder* i Employment Outlook 2007. SNS förde dessa resonemang vidare i sin Konjunkturrådsrapport 2008 (Lundgren, 2008). SNS gjorde en kritisk värdering av regeringens betoning av aktivering och subventionerade jobb på bekostnad av framåtsyftande



investeringsåtgärder. Många individer i jobb med en låg produktivitet, till följd av aktiveringsåtgärder (inklusive arbetsgivarsubventioner), ger en sammanlagd låg produktivitet i ekonomin. Om inte jobben innebär en språngbräda till personlig utveckling för individerna, som får de subventionerade jobben, så riskerar anställningarna att bli kortvariga och individerna kommer inte vidare på arbetsmarknaden. Alternativet är att stöden permanentas och/eller att lönerna sänks. En ”dual arbetsmarknad” riskerar därmed att uppstå med subventionerade jobb och lågt betalda yrken, där individer kan fastna under lång tid. Även Kluve (2006) pekade på arbetsförmedlingens matchningsarbete som en utbudsstimulerande åtgärd som kan ha negativa markoekonomiska effekter.

En ”dual arbetsmarknad” riskerar därmed att uppstå, en delmarknad där personer blir mer eller mindre permanent beroende av subventioner eller fastnar under lång tid i lågt betalda yrken. Även Kluve (2006) pekade på arbetsförmedlingens matchningsarbete som en utbudsstimulerande åtgärd som kan ha dylika markoekonomiska effekter.

Liknande diskussioner fanns i Finanspolitiska rådets rapporter 2009 och 2010. Där hamnade man också i bedömningen att regeringen har satsat för mycket på jobbsökaraktiviteter och coaching för lite på investeringsåtgärder såsom arbetsmarknadsutbildning men detta främst ur ett lågkonjunkturperspektiv, vilket jag återkommer till.

Konjunkturinstitutet har kommit med ett par empiriska beräkningar av intresse i sammanhanget som indikerar produktivitetseffekter på makroplanet av förändringar i arbetsutbudet. Konjunkturinstitutet (2008) hänför en del av den sämre produktivitetens utvecklingen i den svenska ekonomin till effekter av arbetskraftens sammansättning. På liknande sätt räknar Konjunkturinstitutet (2009b) med att de som kommer ut på arbetsmarknaden till följd av det fjärde steget i Jobbskatteavdraget ligger på en lägre produktivetsnivå (70 procent) jämfört med genomsnittet av arbetskraften.

OECD, som initierade diskussionen om produktivitetseffekter, tar dock inte självt i Employment Outlook 2007 ställning till om medlemsländerna satsar för mycket på det ena eller andra slaget av åtgärder. Slutsatsen där är att arbetsmarknadspolitiska reformer bör utvärderas med avseende på sysselsättnings- och produktivitetseffekter men också på BNP per capita och på långsiktiga sysselsättningseffekter inte minst för socialt utsatta individer. Kortsiktiga minskningar i produktiviteten kan uppvägas av andra positiva effekter. Även om således OECD inte tar ställning i den långsiktiga avvägningsfrågan så inte desto mindre rekommenderar man i Employment Outlook 2009 medlemsländerna att se över avvägningen mellan utbudsstimulerande åtgärder och investeringar i perspektivet av den pågående finanskrisen och prioritera upp investeringarna. (Jfr. nedan).

Dessa studier antyder diskussionsvis, utan mycket till konkreta empiriska underlag, att man i politiken i Sverige kan ha gått för långt när det gäller utbudsstimulerande åtgärder. Men det finns andra studier som pekar på att man kan gå för långt i arbetsmarknadspolitiken även när det gäller humankapitalinvesteringar. Det gällde exempelvis satsningarna på arbetsmarknadsutbildning i Sverige under 1990-talskrisen. Flera utvärderingar har visat att de varken gav positiva produktivitetseffekter på individ- eller makroplanet (Calmfors m.fl., 2001, 2002 och 2004).

När Kunskapslyftet utvärderades fann man dock både positiva mikroeffekter (jfr avsnitt 8.3.3) och makroeffekter. Makrostudien av Kunskapslyftets indikerade att de totala jämvikteffekterna till och med kunde vara 1,5 till 2 gånger större än de ”partiellt” beräknade

mikroeffekterna. Makroeffekterna uppstod till följd av omfördelningen av arbetsutbudet från låg- till medelkvalificerad arbetskraft. I enlighet med studiens modellsimuleringar sker då en samtidig förändring i efterfrågan på arbetskraft. Detta leder i sin tur till stigande löner p.g.a. ökad produktivitet för den medelkvalificerade arbetskraften. Både de som deltar i programmet och de som tidigare var medelkvalificerade får mer högproduktiva jobb och fördelar av utvecklingen. De förra i större utsträckning än de senare. De som förlorar på det hela är de som förblir lågutbildade även om den effekten uppskattades vara relativt liten. Författarna infogade dock en varning om att man kanske snarare ska tolka resultaten som en indikation på att de makroekonomiska effekterna av program, av den storleksordning som Kunskapslyftet hade, kan vara betydande och totalt sett större än de som antyds av mikrostudier. (Albrecht m.fl., 2008)

Sammanlagt måste dock konstateras att forskningen så här långt inte ger några precisa svar på frågan om lämplig avvägning mellan utbudsstimulans och investeringar och om den avvägningen är viktigare för en utformning av arbetsmarknadspolitiken för individer med långa än för individer med korta arbetslöshetstider.

## **7.2 Aktiv arbetsmarknadspolitik – att upprätthålla arbetsutbudet**

Vet vi något mer empiriskt om kostnader och intäkter för att med arbetsmarknadspolitiska medel upprätthålla de arbetslösas kontakt med arbetsmarknaden i syfte att förhindra att konjunkturarbetslösheten övergår till långsiktigt bestående arbetslöshet? Det finns beräkningar från Konjunkturinstitutet, som illustrerar vad som riskeras i termer av permanent ökad arbetslöshet vid konjunkturedgångar. Men när det sedan kommer till lämplig omfattning och inriktning på arbetsmarknadspolitiska insatser för att minska den långsiktiga arbetslösheten finns igen mest ekonomisk/politiska resonemang.

Som vi redan såg i figur 5.1 lämnade den djupa lågkonjunkturen i början på 1990-talet bestående spår efter sig på svensk arbetsmarknad. De gjorde även de andra ekonomiska svackorna även om effekterna av dem var mindre. Arbetslösheten har växlats upp efter varje ekonomiskt bakslag. Arbetslösheten har bitit sig fast på historiskt sett allt högre nivåer och sysselsättningen har minskat långsiktigt. Konjunkturinstitutet har jämfört vad som hände efter 1990-talskrisen med dagens situation och kommit fram till att ett flertal faktorer talar för att de långsiktiga effekterna av den pågående krisen blir mindre än på 1990-talet. Bland annat bedöms arbetslösheten och nedgången i efterfrågan på arbetskraft nu bli mindre och kortvarigare. Trots det blir slutsatsen att nedgången på arbetsmarknaden är så pass allvarlig att den potentiella sysselsättningen, det vill säga sysselsättningsnivån när ekonomin är i konjunkturrell balans, långvarigt blir ca 40 000 personer lägre än vad som annars hade varit fallet. 20 000 bedöms långvarigt lämna arbetskraften, medan arbetslösheten långsiktigt ökar med 20 000 (Konjunkturinstitutet, 2009a, 2010). Enligt regeringens bedömningar stiger dock den varaktiga sysselsättningen på sikt. (Prop. 2009/10:100)

Finanspolitiska rådet diskuterar också i sin senaste rapport (2010) kring olika faktorer som skulle kunna bidra till lägre alternativt högre risker för bestående arbetslöshet efter den nuvarande ekonomiska krisen jämfört med tidigare. Till att börja med konstateras att störningar på arbetsmarknaden generellt har hög varaktighet och att varaktigheten är högre i konjunkturedgångar än annars. Till de positiva faktorerna hör förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen och jobbskatteavdraget, som kan förväntas motverka en ökning av jämviktsarbetslösheten eftersom de stärker drivkrafterna att arbeta. Vidare är det sannolikt fördelaktigare att ungdomar blivit arbetslösa i högre grad än äldre under nuvarande kris än

under 1990-talskrisen. Ungdomar har ofta lättare än äldre att komma tillbaka på arbetsmarknaden efter en tids arbetslöshet. Äldre personer som drabbas av arbetslöshet tenderar däremot att lämna arbetskraften permanent. Det är också positivt att invandrare födda utanför Europa har klarat sig bättre nu än tidigare. Eftersom denna grupp traditionellt haft en svag ställning på arbetsmarknaden, minskar förmodligen risken för att jämviktsarbetslösheten ökar på grund av utslagning från arbetsmarknaden. Negativt däremot är att personer utan gymnasieutbildning klarar sig allt sämre på arbetsmarknaden. Det tyder på att strukturella faktorer, t ex allt högre kvalifikationskrav i kombination med höga ingångslöner, gör det allt svårare för denna grupp på arbetsmarknaden. Sannolikt krävs utbildning i olika former för att dessa individer inte långvarigt ska hamna utanför arbetsmarknaden. Detsamma gäller vissa av de grupper som arbetar inom de industrier och yrken som lågkonjunkturen slagit särskilt hårt mot. Finanspolitiska rådet är därför kritiskt till att arbetsmarknadsutbildningen dragits ner till mycket låga nivåer. Det är positivt att regeringens satsar på Yrkesvux för att höja kompetensen hos personer utan gymnasieutbildning men Yrkesvux behöver kompletteras med arbetsmarknadsutbildning både för lågutbildade och individer drabbade av strukturomvandling.

I OECD:s senaste Employment Outlook (2009) finns en diskussion om kostnader av en konjunkturedgång i termer av minskad sysselsättning och intäkterna från att motverka den men man hamnar inte i någon glasklar slutsats. Å ena sidan kan de kortsiktiga intäkterna från arbetsmarknadspolitiska åtgärder vara låga i en konjunkturedgång men å andra sidan kan de långsiktiga intäkterna vara betydande. Å ena sidan kan kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder såsom arbetsmarknadsutbildning vara låga i en konjunktursvacka eftersom alternativet för deltagarna inte är sysselsättning utan arbetslöshet. Å andra sidan kan det finnas en osäkerhet i vilken typ av utbildning man ska satsa på och långa utbildningar kan leda till inlåsnings.

Mot bakgrund av tidigare kriser rekommenderar ändå OECD en expansion av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i nuvarande konjunkturedgång. Många länder gjorde för lite under 1990-talskrisen även om vissa, som Sverige, gjorde för mycket. Till de förordade åtgärderna hör aktiv arbetsförmedling, subventionerade anställningar, arbetsmarknadsutbildning och jobb i offentlig sektor. I första hand kanske jobbsökandet ska reserveras för dem som står närmast arbetsmarknaden, de mest anställningsbara. För långtidsarbetslösa kan utbildning och jobb i offentlig sektor passa bäst. En lärdom av tidigare konjunkturedgångar är också att förtidspensioneringar måste undvikas. (OECD, 2009)

När det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser i en lågkonjunktur är också svenska forskare eniga om att det är viktigt att upprätthålla arbetskraftsutbudet. Å ena sidan tyder existerande forskning på att arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan bidra till ett högre arbetskraftsdeltagande. De aktiva åtgärderna medverkade till ett ökat arbetskraftsutbud i Sverige under 1990-talet. Framför allt gällde det vissa program för långtidsarbetslösa men även för matchning och anställningsstöd. Arbetsmarknadsutbildning kan också ha positiva effekter under förutsättning att satsningarna inte är alltför breda utan siktar in sig på marginaliserade grupper och syftar till att bibehålla deras anknytning till arbetsmarknaden, ge dem meningsfulla aktiviteter samt förbättra deras anställningsbarhet och produktivitet. Å andra sidan var erfarenheterna av de stora arbetsmarknadspolitiska programmen under 1990-talskrisen förhållandevis negativa. Särskilt arbetsmarknadsutbildningen gav dåliga resultat för deltagarna. Vissa typer av subventionerad sysselsättning ökade visserligen deltagarnas möjligheter att finna jobb men bidrog samtidigt till betydande undanträngning av reguljära jobb. Kanske skulle de arbetsmarknadspolitiska programmen fungera bättre i nuläget i

Sverige. Ersättningsnivåerna är lägre, särskilt för långtidsarbetslösa, vilket minskar risken för inlåsnings effekter. Programmen kan inte heller längre användas för återkvalificering till arbetslöshetsersättning. Det stärker incitamenten att verkligen använda programmen för att öka deltagarnas anställningschanser. Inslaget av jobbsökaraktiviteter är större. Samtidigt kan jobbsökaraktiviteter och coaching inte förväntas åstadkomma så mycket om efterfrågan på arbetskraft saknas. Aktiveringsinsatsen LYFT kan komma att möta liknande problem som de tidigare beredskapsarbetena och ALU under 1990-talet. (Calmfors m.fl., 2004, Finanspolitiska rådet, 2009a och 2009b, Forslund, 2009, Forslund & Fredriksson, 2009, Forslund & Krueger, 2006, Johansson, 2002, Riksrevisionen, 2010)

Finanspolitiska rådet bedömer att den svenska ekonomins anpassningsförmåga har ökat. Det största hotet mot en återgång till lägre arbetslöshetsnivåer är att den internationella ekonomiska krisen tar fart igen. (Finanspolitiska rådet, 2010).

Underliggande i dessa resonemang om att upprätthålla arbetsutbudet är att det handlar om att hålla nere långtidsarbetslösheten och inflödet i långtidsarbetslöshet även om det finns en stor osäkerhet om lämplig åtgärdsvolym och mer konkret åtgärdsfördelning.

Sammanfattningsvis får man konstatera att det inte finns mycket till konkreta och kvantifierade svar på frågorna om var den långsiktiga ”normalnivån” av resurser för den interventionistiska aktiva arbetsmarknadspolitikerna ska ligga och hur de ska fördelas; om avvägningen mellan utbudsstimulerande insatser och investeringar med tanke på produktivitetens utvecklingen i ekonomin och om hur den avvägningen påverkas av behovet att upprätthålla arbetsutbudet i en lågkonjunktur. Och än mindre svar på frågorna om hur en arbetsmarknadspolitik inriktad på individer med långa arbetslöshetsperioder ska utformas i dessa sammanhang. Den ekonomisk/politiska diskussionen har generellt sett inte kommit mycket längre än till att ha rest frågorna och besvarat dem i allmänna termer. Att i samhällsekonomisk lämplig omfattning använda effektivast möjliga åtgärder för olika grupper i olika konjunkturlägen.

- En aktiv arbetsmarknadspolitik kan få arbetsmarknaden att fungera smidigt men utan aktiveringsinslag kan den sätta käppar i hjulet.
- Ett större arbetskraftsutbud och snabbare matchning kan leda till fler i arbete men till priset av lägre produktivitet. Effektiva humankapitalinvesteringar kan stärka produktivitetens utvecklingen.
- I förhållande till en ”normalnivå” av utbudsstimulans och investeringarna kan en större betoning behöva läggas på utbudsstimulans och förmedlingsverksamhet i goda tider och på investeringar i dåliga tider. Stigande arbetslöshetsnivåer och långvarig utslagning av stora grupper av individer från arbetsmarknaden är samhällsekonomiskt mycket dyrbart. Forskarna är eniga om att man bör hålla nere långtidsarbetslösheten och inflödet i långtidsarbetslöshet men har inte presenterat några bedömningar av hur mycket som bör satsas för att motverka utslagning.

En viktig orsak till dessa sakernas tillstånd är att mer generell kunskap saknas. Kanske är det också omöjligt att få fram stabila samband mellan arbetsmarknadspolitiska åtgärder och ekonomisk utveckling som är tillämpbara i alla länder. Hur olika åtgärder fungerar varierar över tiden och för olika grupper. Matchning och jobbsökande är viktigt för att få arbetsmarknaden att fungera smidigt men är de viktigare för individer med långa än för individer med korta arbetslöshetsperioder? Fungerar humankapitalinvesteringar här och nu? Hur

lönsamma är de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna? Frågan är om det finns några konkreta utvärderingsresultat för Sverige att rapportera i avsnitt 8 som kan ge ett perspektiv på dessa frågor.

## **8. Empiri – Individeffekter av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder**

### **8.1 Inledning**

Det finns jämförelser av arbetsmarknadspolitiska åtgärder efter deras effekter på arbetslösa dels i översikter av utvärderingar och dels i utvärderingar, som utifrån ett givet datamaterial, rangordnat dem. Dyliga jämförelser är naturligtvis intressanta eftersom de säger något om olika insatsers effektivitet i förhållande till varandra. Om det också är så att rangordningar mellan åtgärder visat sig vara desamma för individer med långa arbetslöshetsstider som andra arbetslösa eller om effekterna är oberoende av vid vilken tidpunkt de sätts in i under en arbetslöshetsperiod, skulle jämförelserna också kunna användas allmänt sett för att belysa val av åtgärder för långtidsarbetslösa även om inte alla åtgärder utvärderats just för dem. Eftersom det finns belägg för att rangordningarna är desamma för olika grupper av individer ska jag inledningsvis i avsnitt 8.2 presentera några slutsatser beträffande rangordningar av arbetsmarknadspolitiska insatser och diskutera deras giltighet även för långtidsarbetslösa.

Utvärderingar tar tid att genomföra och vissa nyare åtgärder har ännu inte hunnit utvärderas. Därför tar jag avslutningsvis i avsnitt 8.2 också med en aktuell jämförande uppföljning. Därefter följer i avsnitt 8.3 en genomgång åtgärd för åtgärd av studier av respektive insats effekter för individer med långa arbetslöshetsstider.

### **8.2 Rangordningar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder**

Utifrån existerande internationella och svenska jämförande utvärderingar publicerade jag förra året en rangordning av arbetsmarknadspolitiska åtgärder (Sohlman, 2009, jfr. även Sohlman, 2006). Sedan den publicerades har Riksrevisionen (2009) kommit med en liknande översikt för vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder (arbetsförmedling, praktik, subventionerad sysselsättning och Aktivitetsgarantin) och Arbetsförmedlingen (2009c) har fortsatt med sina jämförande analyser av vissa åtgärder (arbetsmarknadsutbildning och praktik).

Bedömningarna i jämförelserna baseras i huvudsak på åtgärdernas direkta sysselsättningseffekter, den arbetssökandes chans att förkorta tiden till jobb (subventionerat eller ej) eller att få varaktig sysselsättning. Oftast bedöms effekterna netto efter den inlåsnings som med viss nödvändighet uppstår under deltagande i program.

Det är också intressant att i samband med översikterna notera vad som sägs om undanträngningseffekter av förmedlingsinsatser och program i den utsträckning samstämmighet föreligger. Någon uppdelning på undanträngningen i substitutions- och dödviktseffekter går tyvärr inte att göra på detta översiktliga plan. Stor undanträngning för en viss åtgärd får i stället tolkas som en indikation på att åtgärden i huvudsak bör reserveras för individer som står långt från arbetsmarknaden.

De senaste svenska och internationella utvärderingarna ger nedanstående rangordning för arbetsmarknadspolitiska åtgärder med bättre och sämre sysselsättningsresultat. Läger man till detta aktuella observationer beträffande undanträngning får man följande bild:

<i>Goda sysselsättningseffekter</i>	<i>Undanträngning</i>
Arbetsförmedlingsinsatser	Liten
Arbetsmarknadsutbildning	Liten
Utbildningsvikariat	Medelstor
Egenföretagande	Medelstor
Anställningsstöd	Stor
<i>Medelgoda sysselsättningseffekter</i>	
Praktik	Medelstor
Aktivitetsgarantin	-
<i>Dåliga sysselsättningseffekter</i>	
Beredskapsarbete	Stor
Arbetslivsutveckling (ALU)	-
Datortek	-
Ungdomsinsatser	Stor

(Adda m.fl., 2007, Arbetsförmedlingen, 2007b, 2007c, 2008b, 2008c, 2009b, 2001, m.fl., 2002 och 2004, Carling & Gustavsson, 1999, Carling & Richardsson, 2004, Finanspolitiska rådet, 2008 och 2009b, Harkman m.fl., 1999, Kluve, 2006, Larsson, 2000 och 2001, Lundgren, 2008, Martin & Grubb, 2001, Nilsson, 2008, OECD, 2006, Riksrevisionen, 2009, Sianesi, 2001a, 2001b och 2004)

Till detta bör läggas att detta är en översiktsskild av den långsiktiga situationen. Rangordningar är aldrig statiska. Arbetsmarknadsutbildning har, som framskymtade i avsnitt 6 och 7, tidigare gett dåliga resultat. Under början av 2000-talet var effekterna mycket positiva men enligt Arbetsförmedlingens senaste analys (2009c) har arbetsmarknadsutbildningens sysselsättningseffekter åter börjat sjunka. Första halvåret 2008 låg de under dem för praktik. Huruvida detta är en tillfällig försämring beroende på dagens låga volymer, organisatoriska förändringar, lågkonjunkturen, en alltför kort uppföljningsperiod eller en bestående förändring återstår att se.

Sysselsättningseffekter är indikationer på samhällsekonomiska intäkter. Dessa måste dock ställas mot de olika åtgärdernas kostnader. Arbetsförmedlingen är den enda instans som vågat sig på rangordningar av utfall av samhällsekonomiska kostnads/intäktsanalyser för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det handlade om förenklade kostnads/intäktsanalyser där man vägde samman de positiva (netto)effekterna på sysselsättningen med lönerna och jämförde detta med kostnaderna för åtgärden<sup>8</sup>. De jämförande kostnads/intäktsanalyser avsåg åren 2006 och 2007 och gav följande ranking efter fallande "lönsamhet":

1. Anställningsstöd (2006)/ Stöd till start av näringsverksamhet (2007).
2. Praktik.
3. Arbetsmarknadsutbildning.
4. Förberedande utbildning.

<sup>8</sup>I fullständiga samhällsekonomiska kostnads/intäktsanalyser ska alla effekter på såväl kostnads- som intäktsidan identifieras, kvantifieras och värderas. Det innebär exempelvis att förekommande positiva effekter på hälsa, kriminalitet etc. av att gå från arbetslöshet till sysselsättning ska tas med i kalkylen och naturligtvis alla de indirekta makroekonomiska effekterna.

Även om inte rangordningen för åtgärderna ändrades mellan 2006 och 2007 är det stora skillnader i resultaten mellan åren. Praktik är exempelvis dubbelt så lönsamt 2007 som 2006. Arbetsmarknadsutbildning däremot visar på ett överskott 2006 men ett underskott 2007. Detta till följd av de sämre sysselsättningseffekterna, som nämndes ovan, men också beroende på kraftiga kostnadsökningar. Den förberedande utbildningen analyserades endast 2006 och gick då med underskott. Tyvärr har Arbetsförmedlingen inte närmare analyserat varför resultaten varierar mellan åren om det beror på metodproblem eller frågor i substans och vilka de i så fall skulle vara. (Arbetsförmedlingen, 2008b, 2008c, 2009b, 2009c, Nilsson, 2008)

Gäller då dessa rangordningar även för individer med långa arbetslöshetstider? En indikation på att så skulle vara fallet är att flera svenska utvärderingar kommit fram till att det inte spelar någon roll när i arbetslöshetsperioden en åtgärd sätts in – tidigt eller sent.

Carling & Richardson (2001) visade att för sex åtgärder, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, stöd till start av näringsverksamhet, arbetsplatsintroduktion (API), beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning, spelade det ingen roll när under arbetslöshetsperioden insatsen gjordes. För två av dem, arbetslivsutveckling (ALU) och datortek fick man dock sämre effekt av att börja insatsen sent. Dessa två åtgärder var dock bland dem som gav sämst sysselsättningseffekter och var därför överhuvudtaget inte särskilt intressanta. I denna utvärdering handlade det om individer som blev arbetslösa 1995 – 1997 och som följdes till 1999.

Resultaten för arbetsmarknadsutbildning och anställningsstöd har bekräftats i senare studier (Luna m.fl., 2008a, Forslund m.fl., 2005, Forslund m.fl., 2004, Lundin, 2001, Lundin, 2000). Även i dessa utvärderingar blev effekterna av åtgärderna desamma oavsett när i arbetslöshetsperioden det sattes in, tidigt eller sent, men jag återkommer till dessa studier mer i detalj nedan.

Det kan också vara intressant att notera att flera utvärderingar och uppföljningar också visat att rankingen av åtgärderna blev densamma för olika grupper, grupper med olika utbildningsbakgrund, etnicitet etc. även om man inte haft med individer med långa arbetslöshetstider som särskild jämförelsegrupp (Carling & Richardson, 2001, Ekberg & Rooth, 2000, Carling & Gustavsson, 1999). I Carling och Richardsons studie jämfördes exempelvis åtta arbetsmarknadspolitiska åtgärder (arbetsmarknadsutbildning, arbetslivsutveckling, arbetsplatsintroduktion, beredskapsarbete, datortek, stöd till start av näringsverksamhet, rekryteringsstöd och utbildningsvikariat). Det visade sig att rekryteringsstöd, arbetsplatsintroduktion, stöd till start av näringsverksamhet och utbildningsvikariat var bättre på att minska tiden i arbetslöshet än arbetsmarknadsutbildning, arbetslivsutveckling, beredskapsarbete och datortek. Denna rangordning var densamma för de grupper som särskiljdes, dvs. kvinnor och män, olika åldersgrupper samt individer med olika födelseland och utbildningsbakgrund.

Så till den uppföljning av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder som går fram till år 2009. Det finns en del intressanta observationer att göra utifrån tabell 8.1 även om det inte handlar om utvärdering och utfall för jämförbara grupper. För det första ser vi hur andelen som får arbete (subventionerat eller ej) efter deltagande i program och insatser faller mellan åren 2007 och 2009. Håller vi oss till 2007 kan man se att goda sysselsättningsresultat ger de åtgärder som fanns med högt på rangordningen utifrån utvärderingar: Stöd till start av näringsverksamhet, Arbetsmarknadsutbildning och Anställningsstöd (85, 74 respektive 54 procent i arbete 90 dagar efter avslutat program). Ett undantag är Arbetsförmedling



(Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling) som inte presterar så bra här. Det gör däremot Jobb- och utvecklingsgarantin (fas 1 och 2) som närmast kan jämföras med Arbetsförmedling och det är ju också där de stora volymerna i dessa aktiviteter finns (66 procent i arbete 90 dagar efter avslutat program).

Resultaten från praktik ligger på en mellannivå vilket också är vad man skulle förvänta sig utifrån utvärderingarna. Att inte bara Förberedande utbildning utan även andra förberedande aktiviteter som Fördjupad kartläggning och vägledning och Arbetslivsinriktad rehabilitering inte leder till några större sysselsättningseffekter är något vi kommer att se mer av i de utvärderingar som redovisas senare i detta avsnitt.

För de nya åtgärderna Praktisk kompetensutveckling och Fas 3 i Jobb- och utvecklingsgarantin finns av naturliga skäl endast uppgifter för 2009. Båda presterar det året i nivå med närmast jämförbara åtgärd, Arbetspraktik, även om det i fallet med Fas 3 rör sig om ytterst få individer. Knappt 40 procent i arbete 90 dagar efter avslutat program för Praktisk kompetensutveckling och 44 procent för fas 3 att jämföra med 42 procent för Arbetspraktik.

Den tidigare noterade nedåtgående trenden för Arbetsmarknadsutbildning bekräftas av siffrorna i tabell 8.1. Från 74 procent i arbete 2007 kommer man ner i 31 procent år 2009. För Anställningsstöd är det en mindre nedgång från 54 procent till 37 procent medan Stöd till start av näringsverksamhet ligger på i stort sett oförändrad nivå.

**Tabell 8.1.** Andelen i arbete 90 dagar efter avslutat deltagande i program/insatser totalt och i vissa program/insatser.

	2009		2008	2007
	Lämnat totalt	Andel i arbete	Andel i arbete	Andel i arbete
<b>Totalt</b>	<b>60 079</b>	<b>39</b>	<b>45</b>	<b>46</b>
Aktiv. inom vägledn. O platsförm.	216	11	16	36
Fördjupad kartläggning och vägledning	44	5	11	28
Arbetslivsinriktad rehabilitering	8 094	36	41	40
Anställningsstöd totalt	5 503	37	40	54
d.a. särskilt anst.stöd inom Aktivitetsgarantin	2 799	38	31	27
d.a. Plusjobb	1 030	27	36	38
d.a. Instegsjobb	1 669	46	45	60
Friår	-	-	74	77
Arbetspraktik	5 092	42	46	46
Prova på platser	1 065	38	44	42
Praktisk kompetensutveckling	1 192	39	-	-
Arbetsmarknadsutbildning	3 078	31	61	74
Förberedande utbildning	1 188	10	18	23
Start av näringsverksamhet	2 391	84	86	85
Jobb och utvecklingsgarantin	17 643	48	66	66
Jobb och utvecklingsgarantin, Fas 3	95	44	-	-

**Källa:** Arbetsförmedlingen, 2010, *Årsredovisning för 2009*.

Om man enbart ser till arbete utan stöd var det, av de program som hade någorlunda omfattning och resultat 2009, Stöd till start av näringsverksamhet, Arbetsmarknadsutbildning, Praktiska kompetensutveckling och Arbetspraktik, som, i nu nämnd ordning, hade de relativt sett största andelarna som gick till arbete.

### 8.3 Effekter av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder för långtidsarbetslösa

I det här avsnittet ska jag först ta upp effekterna för individer med långa arbetslöshetstider av intensifierade arbetsförmedling med allt vad det innebär av platsförmedling, vägledning, jobsökande och coachning. Därefter i tur och ordning anställningsstöd och Nystartsjobb, Arbetsmarknadsutbildning och annan utbildning, garantier och kompletterande aktörer. Det sista avsnittet "Övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder" (med Arbetspraktik, Förberedande insatser, Stöd till start av näringsverksamhet och Flyttningsbidrag) summerar effekter enligt utvärderingar, som dock inte innehåller några bedömningar av åtgärdernas inverkan på individer med långa arbetslöshetstider.

### 8.3.1 Arbetsförmedling

Det finns två relativt nya studier av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser, som belyser vad de kan betyda för individer med långa arbetslöshetstider. (Liljeberg & Lundin, 2010, Hägglund, 2009a och b). Jag ska först presentera dessa två utvärderingar och sedan mot den bakgrunden summera tidigare studier med liknande inriktning samt utvärderingar av vissa metoder i arbetsförmedlingen som handlingsplaner och screening samt möjligheterna att genom själva upplägget av arbetsförmedlingens verksamhet påverka individernas beteende.

*Jobbnätet* var ett projekt av karaktären förstärkta förmedlingsinsatser, som bedrevs inom Aktivitetsgarantin vid vissa arbetsförmedlingar under perioden 2004 – 2007. I arbetsmetoden ingick att de involverade handläggarna skulle lägga ner mycket tid på arbetsgivarkontakter inklusive ordna med praktik för deltagarna i Jobbnätet.

Deltagarna i projektet skulle vara relativt jobbklara, dvs. matchningsbara och inte i behov av ytterligare förberedande åtgärder. Trots detta var deltagarna i Jobbnätet individer med mycket långa arbetslöshetshistorier. I genomsnitt låg den aktuella inskrivningsperioden på Arbetsförmedlingen på drygt 900 dagar och det totala antalet registrerade inskrivningsdagar på över 2 200 dagar även om de övriga deltagarna i Aktivitetsgarantin vid de undersökta arbetsförmedlingskontoren hade ännu längre inskrivningstider.

Med en uppföljningshorisont på ett år var effekterna av deltagande i Jobbnätet jämfört med icke-deltagande att den förväntade tiden till osubventionerat arbete förkortades med drygt 6 procent och till subventionerat arbete eller Nystartsjobb med ca 15 procent. Det motsvarade i tid drygt tre veckor respektive två månader. Dessa effekter gällde för ett jobb om minst 30 dagar. För jobb om minst 120 dagar blev effekterna något lägre (5 respektive 12 procent). Utvärderingen visade också att i ett projekt av detta slag behövde man inte räkna med någon inlåsning av deltagarna i projektet.

En överslagsmässig samhälleekonomisk kalkyl för projektets kostnader och intäkter gjordes också. Intäkterna i termer av extra produktionsbidrag (mätt med bruttolön inklusive arbetsgivar- och sociala avgifter) bedömdes bli större än projektkostnaderna även med hänsyn tagen till undanträngning av reguljära jobb. (Liljeberg & Lundin, 2010)

Under 2004 bedrevs även andra *försöksverksamheter med intensifierade förmedlingsinsatser* vid arbetsförmedlingarna. Fem av dessa projekt utvärderades. Det visade sig då att utflödet till arbete ökade signifikant i fyra av fem experiment under tiden fram t.o.m. år 2006 som var den tid uppföljningen avsåg. I tre av fem experiment fanns det också tydliga tecken på att sysselsättning och/eller arbetsinkomster förbättrades åren efter experimenten. En kombination av jobbsökaraktiviteter och kontroll av sökbeteendet gav signifikant mer positiva effekter på jobb och inkomster än enbart kontroll.

Resultaten för olika grupper undersöktes också däribland grupper med olika lång arbetslöshetserfarenhet (öppen arbetslöshet och deltagande i program mindre än 3 månader, 3 – 12 månader, mer än 12 månader). Det visade sig att till dem som tjänade mest på intensifierad arbetsförmedling i termer av kortare arbetslöshetstider hörde individerna med de längsta inskrivningstiderna (mer än 12 månader). För dem minskade den sammanlagda arbetslöshetstiden under uppföljningen med 6,5 veckor. Andra grupper som också i stor utsträckning gynnades av den intensifierade arbetsförmedlingen var lågutbildade (grundskola)

och äldre (45+). Det kan också vara intressant att notera en negativ bieffekt av projektet nämligen att i ett par av experimenten ökade utflödet till sjukförsäkringen.

Man räknade inte med några undanträngningseffekter av projekten vilket, enligt författarna, kunde vara rimligt för småskaliga projekt men kanske inte för insatser i stor skala. (Hägglund, 2009a och 2009b; Arbetsmarknaden, 2009)

I detta sammanhang kan också nämnas att i en utvärdering av arbetslöshetsförsäkringen fann man att sanktioner gjorde att de som drabbades lämnade arbetslösheten snabbare än de annars skulle ha gjort. Samtidigt tog de jobb som gav lägre lön och oftare deltidsjobb än heltidsjobb. Sanktionerna hade en långsiktig effekt på jobb kvaliteten. (van den Berg & Vikström, 2009)

Tidigare svenska utvärderingar av arbetsförmedlingens arbetssätt har också visat på positiva resultat. (Jfr. Calmfors m.fl., 2001, 2002 och 2004). Till dem hör vissa studier med inriktning på grupper med svag anknytning till arbetsmarknaden (Delander, 1978, Delander, 1982, Johansson & Åslund, 2006, Andersson Joona & Nekby, 2009)

Delander (1978) fick i ett experiment i Eskilstuna 1975 fram positiva effekter av intensifierad arbetsförmedling för individer, som varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen mer än tre månader, både på sysselsättning, inkomster och anställningarnas kvalitet under uppföljningstiden på ca ett år. Projektet beräknades också ge ett samhällsekonomiskt överskott.

- Delander (1982) följde också upp vissa invandrare, som ingick i Eskilstuna experimentet. Även den studien visade på förkortade tid till arbete av intensifierad arbetsförmedling.
- Johansson & Åslund (2006) utvärderade ett särskilt introduktionsprogram för invandrare (SIN), som var eller riskerade att bli långtidsarbetslösa. Deras tid i öppen arbetslöshet och program åren 2003 – 2005 låg på knappt 2 000 dagar. Projektet bestod i väsentliga delar av kraftigt intensifierad sök- och matchningshjälp. Den mest stabila effekten av SIN var att åtgärden bidrog till ett ökat inflöde i Arbetspraktik och att de som gick in i Arbetspraktik hade större chanser att senare få arbete.
- Andersson Joona & Nekby (2009) utvärderade en liknande försöksverksamheten för nyanlända invandrare (FNI) som bestod av coachning, validering, arbetssökande, praktik och utbildning i kombination med svenskundervisning. Man fann i utvärderingen positiva, signifikanta programeffekter även för denna grupp med svag ställning på arbetsmarknaden på sannolikheten att få ett osubventionerat jobb samt att delta i arbetsmarknadsutbildning. I genomsnitt var sannolikheten att övergå till osubventionerat jobb ca fyra procentenheter högre för deltagarna än icke-deltagarna. Hela den positiva effekten var dock att hänföra till männen. För kvinnorna blev det inga effekter. Deltagande i arbetsmarknadsutbildning påverkades däremot positivt både för kvinnor och män även om effekten var dubbelt så hög för män som för kvinnor. På längre sikt (uppåt 30 månader) blev de positiva jobbeffekterna större, sju procentenheter. Återigen med positiva effekter för män men inga effekter för kvinnor.

Riksrevisionsverket (RRV) gjorde på sin tid en serie studier av effektiviteten i förmedlingsverksamheten. Sammanfattningsvis fann RRV att det var effektivt att arbeta:

- tillväxtorienterat
- individinriktat
- företagsinriktat
- platsinriktat
- med yrkesutbildning
- i samarbete med kommunerna.

Man påvisade också att det arbetssätt, som man funnit vara effektivt, också fungerade för utrikes födda. RRV:s regressioner visade efter statistiska kontroller att sannolikheten för utrikes födda att få ett jobb var 74 procent högre vid kontor med "bra arbetssätt" jämfört med kontor med "dåligt arbetssätt". Det goda arbetssättet fungerade relativt sett bäst för personer födda utanför Norden. (Riksrevisionsverket, 1997:58, 1999:15, 1999:45, 2000:3, 2001:2, 2001:15, 2001:20, 2002:2 och 2003:10, Ds 2004:22, Riksrevisionsverket, 2003)

Det finns dock även exempel på mindre lyckade försök med intensifierad arbetsförmedling. Av dem berör två arbetslösa med relativt långa arbetslöshetstider, Arbetstorget (Johansson & Langenskiöld, 2008a) och Rinkeby Arbetscentrum (Hallsten m.fl., 2002). OECD (2007) har också varnat för att införa alltför påkostade och sofistikerade arbetsmetoder i arbetsförmedlingen.

*Arbetstorget* var ett arbetsmarknadspolitiskt program för äldre arbetslösa. Det innebar intensifierad väglednings- och förmedlingsverksamhet inklusive personliga coacher för deltagarna. Deltagarna i utvärderingen av programmet var 50 år eller äldre och hade i genomsnitt varit öppet arbetslösa de senaste tre månaderna och ca 300 dagar det senaste året. De som deltog i projektet sökte fler jobb och blev oftare kallade till intervjuer men de fick inte sysselsättning i högre grad än de som inte fått intensifierad förmedlingsverksamhet (Johansson & Langenskiöld, 2008a). Dessa slutsatser gav upphov till en viss diskussion om det var utvärderingsmetoderna som var felaktiga snarare än att projektet var misslyckat. (Dahlberg, 2008; Johansson & Langenskiöld, 2008b).

Projektet vid *Rinkeby Arbetscentrum* gick ut på att ge språksvaga invandrare i Rinkeby, som varit arbetslösa i mer än sex månader, tillfälle till språkstudier, arbetsträning och hjälp med att söka arbete. Effekttutvärderingen visade vid alla fyra uppföljningstillfällena att oddsen var mindre för projektgruppen än för jämförelsegruppen att ha ett arbete (fast eller tillfälligt), att ha ett fast arbete och att klara självförsörjningen. Projektets delmål hade uppnåtts: deltagarna motsvarade målgruppen och de planerade aktiviteterna kom i gång som tänkt men ändå hade resultaten inte blivit de förväntade. (Hallsten m.fl., 2002)

I detta sammanhang kan det också vara värt att nämna en utvärdering av aktivering av socialbidragstagare. Ett betydande inslag i aktiveringsinsatserna var just jobbsökande i kombination med praktik och jobbtjänning. Slutsatsen av utvärderingen var att aktiveringen hade positiva effekter på deltagarnas sysselsättning. Effekterna var störst för ungdomar och födda utanför Västvärlden. En förklaring till de större positiva effekterna för just dessa grupper var att de stod närmare arbetsmarknaden än äldre, svenska socialbidragstagare. En negativ bieffekt av denna aktivering, liksom av den ovan rapporterade för

försöksverksamheter med intensifierad förmedlingsverksamhet, var att vissa personer lämnade programmet inte för arbetsmarknaden utan för sämre alternativ utanför arbetsmarknaden. (Se Dahlberg m.fl., 2008 och 2009)

Intensifierad arbetsförmedling består av många komponenter som var och en skulle behöva utvärderas. Jag ska här bara kommentera några exempel: handlingsplaner, screening och arbetsinstrument för screening samt frågan om när i en arbetslöshetsperiod arbetsförmedling ska sättas in.

*Handlingsplaner* uppmärksammades i en utvärdering redan på 1980-talet som ett potentiellt viktigt inslag i arbetsförmedlingens verksamhet (Sehlstedt & Schröder, 1989). Den utvärderingen handlade om de positiva effekterna av individuella utvecklingsplaner/handlingsplaner för ungdomar. Även Riksrevisionen (2004) bedömde att kombinationen tidig handlingsplan, matchning och anvisning var ett bra arbetssätt. Några separata utvärderingar av handlingsplaner för individer med långa arbetslöshetsperioder finns dock inte att tillgå.

*Screening och arbetsinstrument för screening* handlar om hur man på arbetsförmedlingarna väljer ut de individer som ska få särskild vägledning eller andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder från sådana som kan klara sig själva. Ett hjälpmedel i detta sammanhang är s.k. *profiling*. Det innebär att man med hjälp av bakgrundsdata för den arbetssökande gör en statistisk uppskattning av risken för långtidsarbetslöshet. Den analysen kan sedan användas av arbetsförmedlaren som komplement till egna bedömningar i beslut om insatser. Ett ytterligare steg i form av statistiskt beslutsunderlag i arbetsförmedlingen är *targeting*, där man uppskattar det förväntade utfallet av att en arbetssökande deltar i olika insatser och baserar anvisningsbeslut på den informationen. Dessa instrumentet har inte kommit till reguljär användning ännu i den svenska Arbetsförmedlingen (Arbetsmarknaden, 2010b). Mot bakgrund i olika utvärderingar (Lechner & Smith, 2007, Krueger & Lindahl, 2009) ser dock Finanspolitiska rådet (2009b) positivt på en introduktion av instrument som *profiling* och *targeting* i Sverige. *Profiling* står närmast på tur (Arbetsmarknaden, 2010b). Som underlag för *targeting* krävs tillgång till stora mängder utvärderingsresultat.

Generellt sett tycks det finnas en viss enighet om *när i en arbetslöshetsperiod arbetsförmedling ska sättas in*. Insatser ska inte sättas in alltför tidigt under en arbetslöshetsperiod (för att inte riskera att de arbetslösa i onödan förs över och låses in i program) men inte heller alltför sent (för att undvika att de arbetslösa förlorar i anställningsbarhet med tiden arbetslöshet). (OECD, 2002).

Det förtjänar att i detta sammanhang nämna att hur man registrerar individer och mäter deras arbetslöshetsproblem också har betydelse för möjligheterna att utforma en effektiv arbetsmarknadspolitik. Det kan vara viktigt att både fånga upp individer med långa inskrivningstider vid Arbetsförmedlingen och individer som börjat bygga upp en lång arbetslöshetshistoria genom att upprepade gånger återkomma till Arbetsförmedlingen. Dessa båda grupper kan behöva olika slags åtgärder och vid olika tidpunkter under ett arbetslöshetsförlopp. Kraven på de arbetslösa bör också kunna avpassas efter arbetslöshetens karaktär. Vid exempelvis *profiling* bör risken för långtidsarbetslöshet både inrymma risken för sammanhängande och återkommande arbetslöshet. (OECD, 2002)

Sammanfattningsvis, trots en rad utvärderingar, finns en viss osäkerhet i bedömningarna av intensifierad arbetsförmedling, coaching etc. Dessa åtgärder är kanske effektiva i normala

efterfrågelägen men inte i lågkonjunktur, inte heller i alltför stora volymer. Somliga rekommenderar att de används tidigt under en arbetslöshetsperiod tillsammans med profilering. Andra att de inriktas på de mest anställningsbara åtminstone i en lågkonjunktur. Åter andra att de passar för dem i Jobb- och utvecklingsgarantin. (OECD, 2002, OECD, 2009, Riksrevisionen, 2009, Krueger & Lindahl, 2009, Finanspolitiska rådet, 2010)

Innan jag lämnar ”arbetsförmedling” ska jag något beröra den större frågan om möjligheterna att genom själva *upplägget av arbetsförmedlingens verksamhet* påverka individernas beteende och därigenom deras övergång till arbetsmarknaden. Det handlar om hur man kombinerar positivt stödjande ”arbetsförmedling” med screening eller alternativt med kontroller, straff och hot. Innan individer ens kommer in på Arbetsförmedlingen kan ryktet om de krav, som ställs, och de aktiviteter och ersättningsnivåer, som erbjuds, vara så avskräckande att individerna försöker undvika att överhuvudtaget komma in i förmedlingsverksamhet och program. Avskräckningseffekter kan även uppstå inom ramen för ramprogram till följd av sekvenseringen av aktiviteterna. Den kan vara sådan att deltagarna med hjälp av de inledande momenten bemödar sig om att komma ut på arbetsmarknaden för att slippa senare mer obehagliga inslag. Dylika ”avskräckningseffekter” har bl.a. uppmärksammats i samband med svenska och danska ungdomsprogram av Carling & Larsson (2005), Forslund & Skans (2006) och Rosholm & Svarer (2008). Även sådant som intensifierad arbetsförmedling kan upplevas som mer eller mindre påträngande. Det gäller naturligtvis särskilt om den kopplas till strikta kontroller och sanktioner.

Fördelarna med att kombinera ”arbetsförmedling” med kontroller, sanktioner och avskräckning är att individerna kan snabbare komma ut på arbetsmarknaden. Till nackdelarna hör att de arbetslösa kanske accepterar alltför lågproduktiva jobb eller helt lämnar arbetsmarknaden. (Hägglund, 2009a och 2009b, Dahlberg m.fl., 2008 och 2009, van den Berg & Vikström, 2009) Att producera ”avskräckningsaktiviteter” är resurskrävande och improduktivt i alla fall för dem som skulle vara i behov av utbildning och praktik för att få jobb. För de senare skulle en tidig screening som leder in i lämpliga program vara att föredra medan det för arbetslösa som står relativt nära arbetsmarknaden kan vara av godo med exempelvis en pushig förmedlingsverksamhet.

Några närmare utvärderingar av alternativa uppläggningar av arbetsförmedlingens verksamhet finns dock inte. När Jobb- och utvecklingsgarantin utvärderas kommer dessa frågeställningar att aktualiseras för de långtidsarbetslösa.

### 8.3.2 Anställningsstöd och Nystartsjobb

Det finns endast en utvärdering av subventionerade anställningar som explicit tar upp frågan om deras effekter för individer med långa arbetslöshetstider (Forslund m.fl., 2004 och 2005). Jag ska därför först presentera resultaten från den studien. Därefter summera jag erfarenheter av tidigare varianter av anställningsstöd som ju i huvudsak också varit inriktade på individer med långa anställningstider. Sedan avslutar jag med några kommentarer beträffande Nystartsjobben, LYFT-jobben och den Anordnade sysselsättningen i fas 3 av Jobb- och utvecklingsgarantin.

De *subventionerade anställningar* som följdes upp och utvärderades av IFAU var det Allmänna och, föregångaren, det Individuella anställningsstödet (Forslund m.fl., 2004 och 2005; Lundin, 2001; Lundin, 2000). Utvärderingen avsåg ”behöriga” deltagare 1998 – 2002, dvs. individer som varit registrerade vid Arbetsförmedlingen som arbetslösa i minst 12

månader och dessutom var över 25 år. Uppföljningshorisonten låg på 50 månader. Resultaten visar att programdeltagarna kom snabbare i jobb än icke-deltagarna. Under de första sju månaderna efter programstart blev det en viss inlåsning i programmet. Därefter blev sannolikheten att hitta jobb större för dem med anställningsstöd. Om effekterna summerades förkortades arbetslöshetsperioden, med ca åtta månader. Det motsvarar en effekt på omkring åtta procent. Intressant när det gäller individer med långa arbetslöshetstider är också att resultatet var likartat oavsett när i arbetslöshetsperioden stödet sattes in, efter tolv månader eller efter tre år.

Till utvärderingsresultat i övrigt för de *gamla anställningsstöden* hör Arbetsförmedlingens jämförande utvärderingar för perioden 1992 – 2007. Där visade, liksom i andra studier, åtgärden ”arbete med stöd” på mycket goda sysselsättningseffekter. Det handlade i detta sammanhang om en utvärdering av olika kombinationer av anställningsstöd och arbete i offentlig sektor. Beredskapsarbetena fanns med i jämförelserna tills de upphörde (1998). Stöd till start av näringsverksamhet räknades också in men i övrigt dominerades insatserna av individuella anställningsstöd. Resultaten förbättrades över tiden och de mest positiva sysselsättningsresultaten noterades under senare år. Stöd med sämre effekter (beredskapsarbeten) hade ersatts med effektivare stöd (individuella anställningsstöd och utbildningsvikariat) som man dessutom inom Arbetsförmedlingen verkar ha lyckats styra upp allt bättre. (Nilsson, 2008)

Få studier av anställningsstöd och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder har ett riktigt långsiktigt tidsperspektiv. Det kan därför vara intressant att dels rapportera de allmänna resultaten från en utvärdering med en tioårig uppföljningsperiod dels den närmare undersökning av vissa långtidsarbetslösa som gjordes i sammanhanget. Studien jämförde anställningsstöd och arbetsmarknadsutbildning och handlade om individer som blev arbetslösa 1993. Till huvudresultaten hörde att anställningsstöden gav snabba effekter på sannolikheten att nå upp till samma lön som före arbetslösheten och på risken att lämna arbetsmarknaden men sedan klingade dessa effekter av. Sannolikheten att få uppleva ett helt år utan arbetslöshet minskade inte till följd av anställningsstöden.

Arbetsmarknadsutbildningen hade däremot positiva effekter i alla tre dimensionerna och de steg dessutom med tiden både för lön och för chansen att vara fri från arbetslöshet ett helt år. I en kompletterande studie jämfördes effekterna av anställningsstöd och arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa boomåret 1999 med dem för recessionsåret 1993, med en fyraårig uppföljningsperiod. Det kan konstateras att resultaten stod sig, dvs. båda åtgärderna hade positiva effekter men med den skillnaden att effekterna av anställningsstöd var mer kortsiktiga och de av arbetsmarknadsutbildning mer långsiktiga.

De långtidsarbetslösa, som studerades, var individer öppet arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska insatser mer än sex månader 1993 uppdelat på åldersgrupper och grupper med olika utbildningsbakgrund. Frågan var om det fanns några skillnader i förhållande till de generella utvärderingsresultaten för dessa grupper. Det visade sig då att de yngsta och de äldsta åldersgrupperna tjänade mest på att delta i de arbetsmarknadspolitiska insatserna. De äldsta mest på subventionerad sysselsättning (främst i termer av att inte riskera att lämna arbetsmarknaden). De yngsta mest på arbetsmarknadsutbildning (särskilt i termer av sannolikheten att få uppleva ett helt år utan arbetslöshet och att nå upp till samma lön som före arbetslösheten). De lågutbildade hade också nytta av de båda arbetsmarknadspolitiska insatserna (främst i termer av att inte riskera att lämna arbetsmarknaden och sannolikheten att nå upp till samma lön som före arbetslösheten). När det gällde grupperna med längre utbildning påverkades även de positivt av arbetsmarknadsutbildning (främst i termer av



sannolikheten att få uppleva ett helt år utan arbetslöshet). En allmän tendens var att de arbetsmarknadspolitiska insatserna utjämnade utfallet mellan dessa jämförelsegrupper. Utan arbetsmarknadspolitiska insatser tenderade utfallet på arbetsmarknaden bli sämre för yngre, äldre och lågutbildade. (Strandh & Nordlund, 2008; Arbetsmarknaden, 2008a; Nordlund, 2009 och 2010)

Beträffande andra tidigare typer av subventionerade jobb finns följande att säga:

- *Utbildningsvikariaten*, som fanns mellan 1991 och 1997, gav arbetsgivare ekonomiskt stöd för att bekosta utbildning för en redan anställd och för att anställa en arbetslös som ersättare. Betraktade som sysselsättningsstöd gav dessa insatser, som framgick av rangordningen i avsnitt 8.2, goda individuella sysselsättningseffekter för ”vikarien” eventuellt också med mindre negativa makroeffekter i form av undanträngning än andra sysselsättningsstöd. Utbildningsvikariaten har inte utvärderats för effekter på dem som var lediga för studier.
- *Friår* påminner om utbildningsvikariaten med en vikariedel och en del ledighet i detta fall för valfria aktiviteter och inte enbart studier. Effekter av friår har utvärderats dels för de friårslediga, dels för vikarierna. Vikarierna fick en fastare anknytning till arbetsmarknaden och lägre arbetslöshet (i genomsnitt drygt 20 dagar lägre arbetslöshet under det år som följde efter vikariatet). För de friårslediga ledde däremot friåret varken till ökat arbetsutbud eller lägre risk för arbetslöshet. Dessutom hade det negativa effekter på löneutvecklingen för de friårslediga. Friårsförsöket bedömdes sammantaget ha minskat arbetsutbudet. De friårslediga försvann från arbetsmarknaden. Motviker skulle kunna vara ökad sysselsättning för vikarierna och ökat arbetsutbud från de friårslediga. Det förra men inte det senare förverkligades i friårsförsöket. (Fröberg m.fl., 2003, Lindqvist, 2004, Lindqvist m.fl., 2005).
- Till *subventionerade anställningar i offentlig sektor* hörde de gamla beredskapsarbetena som upphörde 1998. Plusjobben var aktiviteter av liknande slag i den offentliga sektorn. Medan anställningsstöden avsåg ”riktiga jobb” på ordinarie arbetsplatser avsåg jobben i offentlig sektor tillfälliga extrajobb. De svenska utvärderingar som finns av dessa åtgärder handlar om beredskapsarbetena. De gav, liksom de jämförande åtgärdsöversikterna, också låga värderingar av dem. Med Kluve (2006) skulle man kunna säga att det enda motivet för direkt sysselsättningsskapande i den offentliga sektorn är att hindra utslagning av långtidsarbetslösa från arbetsmarknaden. Men då kanske de företrädelsevis ska vara en del i en mer komplett aktiveringsstrategi där de kan utgöra ett slags arbetspraktik. (Sohlman, 2006, Sehlstedt & Schröder, 1989, Edin & Holmlund, 1991, Korpi, 1994, Axelsson m.fl., 1996 )

*Nystartsjobben* har inte hunnit utvärderas ännu. En första uppföljning har dock gjorts, som ger ett visst perspektiv på deras undanträngningseffekter. Enligt en enkät bedömer arbetsförmedlarna den direkta undanträngningen till mellan 50 och 70 procent. Detta ligger i linje med tidigare resultat från utvärderingar av anställningsstöd. Undanträngningen skulle vara ungefär densamma för Nystartsjobben som för det tidigare Allmänna anställningsstödet men större jämfört med det tidigare Förstärkta anställningsstödet. Analysen av deltagarna i Nystartsjobben (jfr. avsnitt 5.4.4) visar på liknande resultat. När det gäller deltagarnas inskrivningstider låg Nystartsjobben mellan Förstärkt anställningsstöd/Plusjobb, som hade de längsta inskrivningstiderna, och Allmänt anställningsstöd, som hade de kortaste. Nystartsjobben har rekryterat individer med en relativt stark ställning på arbetsmarknaden

men även vissa grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden (t.ex. utlandsfödda). (Lundin & Liljeberg, 2008)

De nya *LYFT-jobben* och den *Anordnade sysselsättningen* inom fas 3 i Jobb- och utvecklingsgarantin har knappast startat ännu och än mindre hunnit utvärderas. De påminner om de tidigare direktskapade jobben och aktiviteterna i offentlig sektor även om de inte innebär anställningar utan är arbetsplatsförlagda program i stil med arbetspraktik. Frågan är om de till skillnad från tidigare direktskapade jobb får mer av meningsfulla verksamhets- och praktikinslag och därmed leder vidare till reguljära jobb? Om inlåsning kan pareras med sökaktiviteter och coachning?

### 8.3.3 Arbetsmarknadsutbildning, Kunskapslyft/Komvux, Förberedande utbildning

I det här avsnittet rapporteras två studier som belyser effekter av arbetsmarknadsutbildning inklusive arbetsmarknadsutbildning för långtidsarbetslösa. Till detta kommer en jämförande studie av arbetsmarknadsutbildning och Kunskapslyft/Komvux för långtidsarbetslösa. (Luna m.fl., 2008a, Okeke, 2005, Stenberg & Westerlund, 2004 och 2008, Stenberg, 2007). Efter några ytterligare kommentarer om arbetsmarknadsutbildning följer ett avsnitt om förberedande utbildning och vissa projekt inom förberedande utbildning.

Den senaste utvärderingen av arbetsmarknadsutbildning avsåg deltagande i arbetsmarknadsutbildning åren 2002 – 2004 med en uppföljningshorisont på ca tre år (Luna m.fl., 2008). I den utvärderingen uppskattades att den förväntade tiden till arbete förkortades med drygt 20 procent till följd av deltagande i arbetsmarknadsutbildning. Under studietiden och initialt gav arbetsmarknadsutbildningen en viss inlåsningseffekt. Personerna i kontrollgruppen fann i början arbete något snabbare än deltagarna i arbetsmarknadsutbildningen. På lite längre sikt blev dock förhållandet det omvända och deltagarna i arbetsmarknadsutbildningen lämnade arbetslösheten och fick jobb snabbare än icke-deltagarna.

Arbetsmarknadsutbildningen gav inte deltagarna bara högre sysselsättning utan den hade även positiva effekter på deras inkomster och minskade socialbidragsberoendet. Särskilt intressant att notera i perspektivet individer med långa arbetslöshetsperioder är att det spelade ingen roll när under arbetslöshetsperioden utbildningen sattes in, om man gick in i utbildning tidigt eller sent i en arbetslöshetsperiod.

Resultaten var positiva för alla de olika grupper av deltagare som identifierades: kvinnor och män, individer födda inom och utom Norden, olika ålders- och utbildningsgrupper. Effekterna var exempelvis positiva för alla utbildningsgrupperna men störst för deltagare med grundskola som högsta utbildningsnivå.

De mest positiva studieinriktningarna var:

- Utbildningar till transportyrken, som gav en stor och snabb behandlingseffekt.
- Utbildningar till maskinoperatör, som också gav relativt stora och snabba effekter.
- Vårdutbildningar, som hade goda behandlingseffekter särskilt på lite längre sikt.

Okeke (2005) studerade effekter av arbetsmarknadsutbildning bl.a. för deltagare i Aktivitetsgarantin. Resultaten var snarlika de ovan nämnda. Författaren fann positiva effekter på sannolikheten att få arbete efter avslutad arbetsmarknadsutbildning för samtliga studerade

grupper: kvinnor och män, utomnordiska och nordiska medborgare, individer i olika åldrar, med olika utbildningsbakgrund och boende i olika delar av landet. Grupper för vilka det förelåg positiva resultat, som inte var med i studien som gjordes av Luna m.fl., (2008a), var arbetshandikappade och dessutom deltagare i Aktivitetsgarantin.

De utbildningar, som utvärderades, hade påbörjats 2003 och följts upp till 2005. Resultaten visade en positiv effekt både på sannolikheten att få arbete och den sammanlagda tiden i arbete under mätperioden, trots att en del av den tiden gick åt till deltagande i arbetsmarknadsutbildning. Det tog dock ungefär ett år för deltagarna i arbetsmarknadsutbildningen att efter avslutad utbildning komma ikapp jämförelsegruppen.

Till de mer detaljerade resultaten för de inskrivna i Aktivitetsgarantin hörde att effekten på sannolikheten att få arbete var starkt positiv för dem även om den var något lägre än för övriga arbetsökande. Den positiva effekten för personerna som deltog i arbetsmarknadsutbildning inom Aktivitetsgarantin förklaras i stor utsträckning av att dessa fick arbete med stöd (i större omfattning än jämförelsegruppen).

Arbetsmarknadsutbildningens effekter avseende arbete utan stöd var betydligt mindre för deltagarna i Aktivitetsgaranti än för personer utanför garantin. Effekten gick dock i positiv riktning även för deltagarna i Aktivitetsgarantin när det gällde osubventionerat arbete.

Det finns också utvärderingar som studerat effekter för arbetslösa av deltagande i arbetsmarknadsutbildning respektive Kunskslyftet/Komvux jämfört med att individerna förblev arbetslösa. Dessa studier visade att, oavsett om netto- eller bruttointkomst användes som utfallsvariabel och oavsett vilken skattningsmetod som tillämpades, hade deltagarna i arbetsmarknadsutbildning genomgående en bättre inkomstutveckling än studerande i Kunskslyftet/Komvux. Jämfört med öppet arbetslösa hade dock även deltagarna i Kunskslyftet/Komvux en entydigt bättre inkomstutveckling (Axelsson & Westerlund, 2005, Stenberg, 2007, Stenberg & Westerlund, 2004, 2008).

En särskild analys gjordes också i dessa utvärderingar av effekterna för långtidsarbetslösa av de olika utbildningarna (Stenberg & Westerlund, 2004, 2008). Den avsåg studier som påbörjades hösten 1997 och använde sig av en uppföljningsperiod på tre år efter studierna. Långtidsarbetslöshet definierades i detta fall som två års inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen antingen som öppet arbetslös eller som programdeltagare. Deltagande i arbetsmarknadsutbildning gav stora inkomsteffekter för dessa långtidsarbetslösa jämfört med att de förblev arbetslösa. Även studier i Kunskslyftet/Komvux gav positiva inkomsteffekter men de var mindre än för arbetsmarknadsutbildning och positiva endast under förutsättning att utbildningen i Kunskslyftet/Komvux låg på gymnasienivå och varade minst två terminer. Både två, tre och fyra terminers studier på gymnasienivå i Kunskslyftet/Komvux gav positiva effekter, vilket däremot inte studier på grundskolenivå gjorde.

Överslagsberäkningar av den samhällsekonomiska lönsamheten visade att både arbetsmarknadsutbildningarna och de längre gymnasieutbildningarna i Kunskslyftet/Komvux för långtidsarbetslösa var samhällsekonomiskt lönsamma i förhållande till öppen arbetslöshet. Arbetsmarknadsutbildningarna var något dyrare än Kunskslyftsutbildningarna, men de gav större inkomstökningar och blev därmed sammantaget mer lönsamma än utbildningarna i Kunskslyftet/Komvux. De förra betalade tillbaka sig på ett à två år och de senare på fem à sju år.

Som vi såg i avsnitt 8.3.2 har arbetsmarknadsutbildning till skillnad från anställningsstöd också visat sig ha långsiktiga och med tiden stigande effekter på lön, arbetslöshet och risken att lämna arbetsmarknaden och goda effekter såväl i goda som sämre konjunkturer. Bland långtidsarbetslösa (öppet arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska insatser mer än sex månader) hade särskilt de yngsta och de lågutbildade nytta av arbetsmarknadsutbildning. (Strandh & Nordlund, 2008; Arbetsmarknaden, 2008a; Nordlund, 2009 och 2010, jfr. även Finanspolitiska rådet, 2010, som tar fasta på internationella utvärderingar som pekar på långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning och goda effekter även i lågkonjunktur.)

Ytterligare kan nämnas att i en mindre studie, där man delade in arbetsmarknadsutbildningarna i sådana med hög respektive låg måluppfyllelse (i förhållande till målet att 70 procent av deltagarna skulle ha arbete inom 90 dagar), framkom att långtidsarbetslösa mer sällan deltog i utbildningar med hög måluppfyllelse. Deltagarna i utbildning med hög måluppfyllelse hade i genomsnitt varit inskrivna ett halvår mindre än deltagare i utbildningar med låg måluppfyllelse (510 mot 326 dagar). (Martinson & Lundin, 2003)

#### *Förberedande utbildning*

De förberedande utbildningarna har inte utvärderats på samma sätt som de ordinarie arbetsmarknadsutbildningarna. Det beror bland annat på att de är mycket heterogena. De har varierande målsättningar och i många fall är det oklart vad de egentligen förbereder för och om det överhuvudtaget handlar om utbildning. Deltagarna i den ”förberedande utbildningen” har ofta haft en svagare anknytning till arbetsmarknaden än deltagare i arbetsmarknadsutbildning och övriga inskrivna. Lågutbildade, funktionshindrade, utlandsfödda och inskrivna i Aktivitetsgarantin har varit överrepresenterade. (Jfr. SOU 2007:112)

Arbetsförmedlingen gjorde en utvärdering av de förberedande utbildningarna 2006. Den visade på positiva sysselsättningseffekter. Fyra procentenheter fler i deltagargruppen hade arbete utan stöd ett år efter insatsen än i jämförelsegruppen (Nilsson, 2008). Samhällsekonomiskt räckte dock inte sysselsättningseffekterna till som intäkter för att den förberedande utbildningen skulle täcka sina kostnader. (Arbetsförmedlingen, 2009b)

Ett annat exempel är den utvärdering av förberedande utbildning för individer med långa arbetslöshetstider, som gjordes i samband med studien av arbetsmarknadsutbildning och Kunskapslyftet/Komvux (Stenberg & Westerlund, 2004, 2008). Jämfört med öppen arbetslöshet gav deltagande i förberedande utbildning positiva effekter på arbetsinkomsten. Den var dock inte lika stor som för arbetsmarknadsutbildning utan snarare i nivå med den för Kunskapslyftet/Komvux.

Inom den förberedande utbildningen har även enskilda projekt bedrivits varav vissa utvärderats. En särskild folkhögskolesatsning, SAGA, gjordes under åren 2002 – 2006 inom Aktivitetsgarantin. Totalt deltog drygt 30 000 arbetslösa vilket motsvarade ca 12 procent av det totala antalet personer som någon gång under denna period var inskrivna i Aktivitetsgarantin. Statskontorets utvärdering visade på en hög tillfredsställelsen hos deltagarna. I genomsnitt var ca 70 procent av deltagarna i SAGA nöjda med utbildningen. Någon egentlig påverkan på deltagarnas möjligheter att få ett arbete och benägenheten att studera kunde dock inte spåras.

Effekterna uppskattades genom att mäta om det fanns någon skillnad mellan deltagare i SAGA och andra jämförbara personer i Aktivitetsgarantin. En genomgående tendens i mätningen av resultaten för SAGA-insatsen var att deltagarna hade en något lägre andel i arbete utan arbetsmarknadspolitiskt stöd än sina jämförelsepersoner. Skillnaderna var relativt små och pendlade mellan 1 – 2,5 procentenheter vid olika tidpunkter. Exempelvis hade SAGA-deltagarna 24 månader efter att folkhögskoleinsatsen påbörjades en lägre andel i arbete utan arbetsmarknadspolitiskt stöd än jämförelsepersonerna (12,1 mot 13,3 procent) men en något högre andel i arbete med stöd (29,4 mot 28,7 procent). Jämförelsepersonerna hade oftare lämnat Aktivitetsgarantin och fått arbete utan stöd medan SAGA-deltagarna oftare var kvar inom Aktivitetsgarantin eller i arbete med stöd. Andelen som bedrev studier inom det reguljära utbildningsväsendet uppgick bara till några procent för både SAGA-deltagare och jämförelsepersoner (1,7 % mot 2,3 %).

#### 8.3.4 Garantier och kompletterande aktörer

Både Aktivitetsgarantin och Jobb- och utvecklingsgarantin har följts upp och studerats även om man ännu inte hunnit till några effektutvärderingar för Jobb- och utvecklingsgarantin.

En tidig uppföljning av *Aktivitetsgarantin* (Fröberg & Lindqvist, 2002) indikerade att deltagande i Aktivitetsgarantin inte påskyndade återgången till arbete. Deltagarnas kontakter med arbetsförmedlarna var inte särskilt täta och de träffade relativt sällan sina vägledare. Av deltagarna kände ca 40 procent inte till att de hade en individuell handlingsplan. Deltagandet i Aktivitetsgarantin var i allmänhet inte en heltidsaktivitet. Jobsökaraktiviteterna verkade inte heller ha intensifierats. Det var också vanligare att deltagarna minskade sitt geografiska och yrkesmässiga jobsökande än att de vidgade det. Deltagarna var trots de antydda effektivitetsbristerna relativt nöjda med Aktivitetsgarantin.

En översiktlig utvärdering av Aktivitetsgarantin (Hägglund, 2002) visade att deltagarna hade 35 procent högre chans att få ett jobb än andra arbetslösa, men det gällde bara genom subventionerat jobb. I osubventionerat jobb kom de oftare än andra tillbaka till Arbetsförmedlingen. Dessa resultat omfattade dock endast deltagare som kom in i programmet en månad efter programstart (Fröberg & Persson, 2002, Forslund m.fl., 2005).

Fyra år efter det att Aktivitetsgarantin startade genomfördes dock en större mål- och effektutvärdering (Delander & Månsson, 2005). Den visade att garantin hade positiva, om än begränsade effekter på sannolikheten att lämna arbetslöshet för en reguljär anställning. De positiva effekterna var något starkare för övergångar till subventionerade än till osubventionerade anställningar. Programmet förkortade också arbetslöshetstiderna för deltagarna i Aktivitetsgarantin. (Riksrevisionen, 2009)

*Jobb- och utvecklingsgarantin* har granskats av Riksrevisionen (2009) och Finanspolitiska rådet (2010). Med utgångspunkt i arbetsmarknadspolitisk forskning och egna undersökningar av Jobb- och utvecklingsgarantin drar Riksrevisionen bl.a. följande slutsatser:

Jobb- och utvecklingsgarantins insatser vad gäller jobsökaraktiviteter och coaching bör vara effektiva förutsatt att de ges i begränsad omfattning och endast riktas till de grupper av arbetssökande som har störst behov. I annat fall finns risken att kvaliteten i insatserna blir låg. Arbetsförmedlingen har svårigheter att anordna praktikplatser och anvisa deltagare till sysselsättning i Fas 3. Till detta bidrar ett högt genomsnittligt antal arbetssökande per

handläggare och en hög administrativ börda för förmedlarna. Dessa problem relaterade dock, enligt handläggarnas bedömningar, snarare till resursbegränsningar än till långkonjunkturen. Ökande deltagarvolymerna under de närmaste åren riskerar insatsernas kvalitet och innehåll. Avsaknaden av ett effektivt uppföljnings- och utvärderingssystem innebär att det inte går att bedöma resultatet av garantin vare sig vad gäller garantins aktiviteter eller de kompletterande aktörernas bidrag.

- Erfarenheter från andra länder visar att införandet av kompletterande aktörer kan vara effektivt på lång sikt. Riksrevisionens egen analys indikerade emellertid att arbetsmarknadsområden, som hittills samarbetat med kompletterande aktörer, uppvisade sämre resultat i termer av övergångar till arbete för deltagare än arbetsmarknadsområden som inte har använt sig av kompletterande aktörer.

Dessa bedömningar av Jobb- och utvecklingsgarantins resurser, kompletterande aktörer och insatsernas kvalitet stöds även av andra analyser. Det i avsnitt 8.3.1 refererade projektet Jobbnätet har varit en förebild för uppläggningsen av den intensifierade arbetsförmedlingen i Jobb- och utvecklingsgarantin. Man har dock inte i Jobb- och utvecklingsgarantin lyckats bibehålla Jobbnätets ambitionsnivå avseende resurser. I Jobbnätet var det ungefär 10 – 20 sökande per handläggare medan det i praktiken i Jobb- och utvecklingsgarantin blivit ca 70 (att jämföra med en målsättning om 15 – 20). Som jämförelse kan även nämnas att det i Aktivitetsgarantin var ca 35 sökande per handläggare (Liljeberg & Lundin, 2010, Riksrevisionen, 2009). Arbetsförmedlingen rapporterar också om problem för deltagarna i Jobb- och utvecklingsgarantin att behålla sina platser i praktik och sysselsättning i Fas 2 och 3. Därför vill man förstärka stödet till dem genom att satsa på ”sociala mentorer”.(Arbetsmarknaden, 2010c)

Effekter av *kompletterande aktörer* har, förutom av Riksrevisionen, studerats dels av Arbetsförmedlingen dels av IFAU. Arbetsförmedlingen jämförde arbetsförmedlingskontor som samverkade (KA-kontor) respektive inte samverkade med kompletterande aktörer (jämförelsekontor) under perioden 2007 – 2009. Resultaten av den statistiska skattningen visade att det fanns en initialt positiv effekt av samverkan med kompletterande aktörer men att effekten försvann i slutet av perioden. Under det fjärde kvartalet 2008 var utflödet till arbete drygt 20 procent större för kontor som samverkade med kompletterande aktörer jämfört med jämförelsekontoren. För kvartalen därefter fanns det inte någon skillnad i utflödet till arbete mellan KA-kontor och jämförelsekontor. (Arbetsförmedlingen, 2009c, Harkman m.fl., 2010)

IFAU genomförde tidigt en mindre pilotstudie av kompletterande aktörer (Benmarker, 2009). Den utvärderade den försöksverksamhet som pågick under 2007 och 2008. Ett antal ungdomar, funktionshindrade och utrikes födda fick möjlighet att gå till privata aktörer i stället för den offentliga arbetsförmedlingen. I genomsnitt blev det inga skillnader i sysselsättning och inkomster mellan dem som gått till offentliga respektive privata aktörer. Det mest påtagliga var en tendens för utlandsfödda att få bättre nytta av att gå hos en kompletterande aktör än en offentlig.

Arbetsförmedlingens intervju med deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantin våren 2009 belyser också vissa kvalitetsproblem (Arbetsförmedlingen, 2010c). Som framgick av avsnitt 5.4.3 uppgav många av deltagarna i Jobb- och utvecklingsgarantin att de inte hade någon aktivitet alls inom garantin, vilket Arbetsförmedlingen förklarade med det glapp som uppstått då Arbetsförmedlingen inte kunde ordna tillräckligt med praktikplatser. Vidare ansåg mindre än hälften av de intervjuade att deras chanser att få jobb ökat och ca 70 procent menade att de

inte hade blivit mer motiverade att söka jobb eller påbörja en utbildning. Kontakterna med handledarna var också ganska sparsamt förekommande. Ändå var 70 – 80 procent av deltagarna nöjda med garantin som helhet och fann aktiviteterna meningsfulla och anpassade till deras behov och var tillfredsställda med handledarstödet.

Intervjusvaren var uppdelade på deltagare hos Arbetsförmedlingen och hos kompletterande aktörer. De är dock svåra att tolka eftersom det samtidigt av rapporten framgick att det var vissa skillnader mellan de deltagare som blev kvar på Arbetsförmedlingen och de som hänvisades till en kompletterande aktör. De senare var bland annat yngre och mer motiverade, hade en kortare inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen och en högre utbildning. Huruvida de kompletterande aktörerna hade mer eller mindre resurser per sökande jämfört med Arbetsförmedlingen framgick inte heller. Intervjusvaren visade att deltagarna hos de kompletterande aktörerna hade en högre aktivitetsgrad, sökte fler arbeten och hade en tätare kontakt med sin handledare. De ansåg också något oftare att deras chanser att få ett jobb ökat än deltagare hos Arbetsförmedlingen (49 procent mot 41 procent).

Finanspolitiska rådets granskning av Jobb- och utvecklingsgarantin utmynnar i bedömningar som liknar Riksrevisionens (Finanspolitiska rådet, 2010). Rådet varnar för kvalitetsproblem när deltagarantalet växer. Man är kritisk till att redan i dagsläget deltagarna i fas 2 i så liten utsträckning erbjuds andra aktiviteter än kartläggning och jobbsökaraktiviteter. Informationen om aktiviteterna i garantin är dessutom bristfällig och utvärderingar blir därför svåra att genomföra. Finanspolitiska rådet gör också en positiv bedömning av att kompletterande aktörer används för att effektivisera arbetsmarknadspolitiken men inledningsvis borde detta ha skett i mer begränsad omfattning.

### 8.3.5 Övriga åtgärder

I det här avsnittet ska jag ta upp åtgärderna Arbetspraktik, Förberedande insatser och Stöd till start av näringsverksamhet samt avsluta med några kommentarer beträffande rörlighetsstimulerande åtgärder.

#### *Arbetspraktik*

Arbetspraktik har ofta ansetts vara en lämplig åtgärde för individer med långa arbetslöshetstider. Såvitt jag kunnat utröna finns det inga utvärderingar som inriktat sig på att ta reda på effekter av arbetspraktik för individer med långa arbetslöshetstider. Men Riksrevisionen har nyligen kommit med en allmän utvärdering av Arbetspraktik (Riksrevisionen, 2010), till vilken kan läggas de utvärderingar som Arbetsförmedlingen gjort i sina jämförande översikter (Arbetsförmedlingen, 2007b, 2007c, 2008b, 2008c, 2009b, 2009c, Nilsson, 2008)

Riksrevisionen skattade sysselsättningseffekter för personer (26 år och äldre) som anvisades till Arbetspraktik under 2007. Deltagare i Aktivitetsgarantin och Jobb- och utvecklingsgarantin exkluderades från analysen p.g.a. registreringsproblem. Trots det blev det genomsnittliga antalet summerade inskrivningsdagar respektive arbetslöshetsdagar sex år före anvisningen till Arbetspraktiken relativt högt i det studerade urvalet 740 inskrivningsdagar respektive 330 arbetslöshetsdagar.

Deltagarna i Arbetspraktik jämfördes med matchade individer i vissa konjunkturberoende program respektive program med aktivitetsstöd.<sup>9</sup> Både sådana som deltagit och inte deltagit i något annat program under den sexårsperiod som föregick den utvärderade programperioden studerades. Utfallet undersöktes i tre dimensioner. Den första definitionen var reguljär tillsvidareanställning på heltid på den öppna arbetsmarknaden. De andra inkluderade även deltids- och timanställningar. Den tredje deltids- och timanställningar och dessutom olika typer av skyddade anställningar.

Tabell 8.2 sammanfattar de statistiskt signifikanta resultaten för de fyra jämförelserna och de tre utfallsdimensionerna. Vid den strikta utfallsdefinitionen hade praktikdeltagarna i genomsnitt cirka 10 procentenheters lägre sannolikhet att få arbete jämfört med deltagande i andra konjunkturberoende program och cirka 5 procentenheters lägre sannolikhet att få arbete jämfört med andra program med aktivitetsstöd. Vid de bredare utfallsdefinitionerna (2 och 3) var effekterna icke-signifikanta i jämförelse med den förstnämnda jämförelsegruppen men signifikant positiva i jämförelse med den sistnämnda jämförelsegruppen.

**Tabell 8.2** Effekter på sannolikheten att erhålla arbete efter att ha påbörjat arbetspraktik jämfört med att påbörja (1) andra konjunkturberoende program, (2) andra program med aktivitetsstöd, (3) som första program påbörja andra konjunkturberoende program eller (4) som första program påbörja andra program med aktivitetsstöd

Utfall	(1)	(2)	(3)	(4)
Definition 1 Reguljär tillsvidareanställning på heltid	- 0,099	- 0,052	- 0,117	- 0,040
Definition 2 Definition 1 + deltid		0,025		0,048
Definition 3 Definition 2 + Samhall, OSA, lönebidrag		0,035		0,059

Resultaten ändrades inte nämnvärt i jämförelserna för de individer som inte deltagit i något annat program före den utvärderade programperioden. Vid den strikta utfallsdefinitionen hade praktikdeltagarna i genomsnitt cirka 12 procentenheters lägre sannolikhet att få arbete jämfört med deltagande i andra konjunkturberoende program och cirka 4 procentenheters lägre sannolikhet att få arbete jämfört med andra program med aktivitetsstöd. Vid de bredare utfallsdefinitionerna (2 och 3) var effekterna icke-signifikanta i jämförelse med den förstnämnda jämförelsegruppen men signifikant positiva i jämförelse med den sistnämnda jämförelsegruppen.

Med en strikt utfallsdefinition var således effekterna genomgående negativa medan de var positiva eller insignifikant med de vidare utfallsdefinitionerna. Riksrevisionen diskuterar inte närmare de skilda resultaten för Arbetspraktik utan använder dem för att ifrågasätta den höga volymökning av programmet som inleddes 2009, som en delåtgärd för att mildra effekterna av den ekonomiska krisen. Vare sig tidigare studier eller den genomförda effektutvärderingen ger, enligt Riksrevisionen, något stöd för att Arbetspraktik skulle ge större

<sup>9</sup> I båda jämförelsealternativen ingick Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling, Arbetslivsinriktad rehabilitering, Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning, Start av näringsverksamhet och Arbetsmarknadsutbildning men i det första fallet tillkom Allmänt anställningsstöd, Förstärkt anställningsstöd och Särskilt anställningsstöd och det andra Fördjupad kartläggning och vägledning, Förberedande utbildning och Lärlingsplatser.



sysselsättningseffekter än andra programinsatser (exempelvis anställningar med ekonomiskt stöd till arbetsgivaren och stöd till start av näringsverksamhet även om sådana åtgärder kan ha högre undanträngningseffekter än arbetspraktik). Det finns heller inga studier som, enligt Riksrevisionen, pekar på att praktikåtgärder har relativt sett bättre sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska insatser i sämre arbetsmarknadstider eller i kombination med de övriga krisåtgärderna. Tidigare erfarenheter av kraftiga volymökningar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt intervjuer som Riksrevisionen gjort med arbetsförmedlare reser snarare frågan om vilken kvalitet som kan förväntas på de praktikplatser som nu genereras.

Arbetsförmedlingen utvärderade praktik under perioden 1992 – 2008. De praktikformer som fanns med 2008 var Arbetspraktik (från 1997) och Prova på plats (från 2005). Andra former av praktik, som täcks in i undersökningen, fanns med vissa år. Det var Arbetslivsutveckling (1993 – 1999), Arbetsplatsintroduktion (1993 – 1999), Akademikerpraktik (1993 – 1996), Invandrarpraktik (1994 – 1995) och Interpraktik (2005 – 2006). Definitionen av arbete var här arbete utan stöd motsvarande ungefär definition 2 i Riksrevisionens utvärdering ovan<sup>10</sup>.

År 1995 var ett bottenår för praktikens sysselsättningseffekter. Därefter har resultaten med vissa variationer stadigt förbättrats. År 2006 hade 7 procentenheter fler i deltagargruppen arbete ett år efter insatsen än i jämförelsegruppen. Även under 2007 och 2008 skedde vissa förbättringar i resultaten. Grovt sett kan avskaffandet av Arbetslivsutveckling, som vi från andra källor vet hade dåliga sysselsättningseffekter, och införandet av Arbetspraktik förmodas förklara förbättringarna i resultaten.

De praktikåtgärder som mest liknar arbete har bäst sysselsättningseffekter. Praktikåtgärder som ger praktik i reguljär sysselsättning (t.ex. Arbetspraktik och API) är mer "framgångsrika" än de som är mer projektorienterade (t.ex. ALU). (Arbetsförmedlingen, 2007b, 2007c, 2008 b, 2008c, 2009b, 2009c; Nilsson, 2008, Calmfors m.fl. 2001, 2002, 2004)

Arbetsförmedlingens kostnads/intäktsanalyser visade också att både för år 2006 och 2007 täckte Arbetspraktiken väl sina kostnader. Kostnaderna låg kvar på ungefär samma nivå de båda åren medan intäkterna nästan fördubblades. I dessa kalkyler räknar man med en undanträngning på 15 procent i den samhällsekonomiska kalkylen. (Arbetsförmedlingen, 2008b, 2008c, 2009b, 2009c)

#### *Förberedande insatser*

I Jobb- och utvecklingsgarantin men även i övrigt har under årens lopp förekommit ett stort antal Förberedande insatser: fördjupad kartläggning, arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetsträning, förstärkt arbetsträning etc. Den utvärdering som finns är den Arbetsförmedlingen gjorde av Förberedande insatser åren 1992 – 2006. Mätt med utfallsvariabeln arbete utan stöd ett år efter programstart hade de förberedande insatserna inte några positiva utan snarare negativa effekter på deltagarnas sysselsättning jämfört med icke-deltagarna. De åtgärder som ingick i studien var Fördjupad kartläggning och vägledning, Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling, Förberedande utbildning, Datortek och Arbetslivsinriktad rehabilitering.

---

<sup>10</sup> Det handlade om avregistreringar till arbete (tillsvidareanställning, tidsbegränsad anställning, eller fortsatt anställning hos samma arbetsgivare) samt byte till sökandekategorier som innebär arbete (deltidsarbetslösa, timanställda, tillfälligt arbete, ombyttessökande Samhall, ombyttessökande).

Det enda år Förberedande insatser gav en positiv effekt var 2006 men vid en närmare analys visade det sig att den positiva effekten kunde hänföras till Förberedande utbildning som hade en positiv effekt på fyra procentenheter. Övriga insatser hade en negativ effekt på två procentenheter (Nilsson, 2008). Det kan också vara värt att notera att i dessa utvärderingar var eventuella positiva effekter av Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling i vart fall inte tillräckligt stora för att väga upp andra åtgärders negativa effekter.

#### *Stöd till start av näringsverksamhet*

Den senaste utvärderingen av stöd till start av näringsverksamhet är den som gjorts på uppdrag av Riksrevisionen av Behrenz m.fl. (2008). Resultat från den utvärderingen ligger väl i linje med tidigare utvärderingar (Carling & Gustavsson, 1999, Carling & Richardsson, 2004, Okeke, 2000, Falkenhall, 2003). Stödet har mycket positiva effekter för deltagarna i programmet.

I studien från 2008 gjordes två jämförelser. För det första jämfördes personer som hade haft stödet med matchade personer som placerats i andra arbetsmarknadspolitiska program. För det andra jämfördes de med matchade personer som fått Allmänt anställningsstöd. I båda fallen var slutsatsen att de med Stöd till start av näringsverksamhet uppvisade bättre resultat i alla de utfallsdimensioner som användes: sannolikheten att *inte* vara inskriven vid Arbetsförmedlingen vid uppföljningstillfällena två och fyra år efter programmet, sannolikheten att den första avaktualiseringen från Arbetsförmedlingen avsåg övergång till arbete, tiden fram till övergång till arbete utan stöd, andelen som återinskrivits vid Arbetsförmedlingen efter arbete utan stöd och den sammanlagda inskrivningstiden vid Arbetsförmedlingen under uppföljningsperioden.

Skattningar av dödviktseffekter och undanträngning gjordes också. Enligt författarna verkar inte de bättre sysselsättningsresultaten för Stöd till start av näringsverksamhet jämfört med Allmänt anställningsstöd ha uppnåtts på bekostnad av större dödviktseffekter. Ett försök gjordes också att beräkna de sammanlagda undanträngningseffekterna på den reguljära sysselsättningen med hjälp av kommunala variationer i bl.a. omfattningen av Stöd till start av näringsverksamhet och den totala volymen av andra arbetsmarknadspolitiska program. Resultatet indikerade en undanträngningseffekt av arbetsmarknadspolitiska program (exklusive Stöd till start av näringsverksamhet) men inte för Stöd till start av näringsverksamhet.

Den enda gruppen som studerades särskilt var invandrare samt kvinnor och män. Enligt utvärderingen skulle särskilt vissa invandrargrupper (bl.a. från Asien och Afrika) ha stor nytta av Stöd till start av näringsverksamhet, större nytta än av anställningsstöd. Detsamma gällde kvinnor jämfört med män. Någon analys av stödets effekter för individer med långa inskrivningstider gjordes således inte. Stöd till start av näringsverksamhet är, som vi tidigare i avsnitt 5 konstaterat, inte särskilt vanligt förekommande för den gruppen. Bland dem som i denna undersökning hade stödet år 2003 var det bara fem procent som hade en inskrivningstid på mer än 360 dagar.

### *Rörlighetsstimulerande åtgärder*

Åtgärder för att stimulera den geografiska rörligheten har inte varit särskilt framträdande i arbetsmarknadspolitiken under senare tid. Redan under den föregående regeringen började tonvikten läggas över på dels yrkesmässig rörlighet genom utbildning och praktik dels arbetsförmedling och krav på de arbetslösa att de med tiden i arbetslöshet skulle vidga sitt sökområde. (Olofsson & Wadensjö, 2009)

De stöd som finns för närvarande är flyttningsbidrag i form av respenning och pendlingsstöd (Sibbmark, 2009). Det finns inte särskilt många utvärderingar av den här typen av åtgärder och de som finns är gamla. Ingen av dem är heller inriktad på effekter på långtidsarbetslösa.

Dahlberg utvärderade det tidigare Starthjälpbidraget med avseende på årsinkomst och sysselsättning. Både årsinkomsten och sysselsättningen var initialt signifikant högre för flyttare än för icke-flyttare. Efter några år var dock skillnaden i sysselsättning insignifikant. (Dahlberg, 1978a, 1978b). I Westerlund (2001) finns en översikt av senare forskning kring geografisk rörlighet och arbetsmarknadspolitik. Även här bedömdes Starthjälpbidraget ha haft små eller inga effekter med hänvisning till studier av Storrie & Nättorp (1997), Westerlund (1998) och Harkman (1988).

## **8.4 Sammanfattning**

### *Rangordningar*

Svenska och internationella erfarenheter av effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder ger följande översiktliga rangordning:

<i>Goda sysselsättningseffekter</i>	<i>Undanträngning</i>
Arbetsförmedlingsinsatser	Liten
Arbetsmarknadsutbildning	Liten
Utbildningsvikariat	Medelstor
Egenföretagande	Medelstor
Anställningsstöd	Stor
<i>Medelgoda sysselsättningseffekter</i>	
Praktik	Medelstor
Aktivitetsgarantin	-
<i>Dåliga sysselsättningseffekter</i>	
Beredskapsarbete	Stor
Arbetslivsutveckling (ALU)	-
Datortek	-
Ungdomsinsatser	Stor

Rangordningen är av intresse även för individer med långa arbetslöshetstider eftersom det finns anledning att tro att den gäller även för dem. Rangordningar är dock aldrig statiska.

Arbetsmarknadsutbildning gav exempelvis dåliga effekter under 1990-talskrisen. Erfarenheterna under 2000-talet visar att det går att anordna arbetsmarknadsutbildning i rimlig omfattning med goda resultat. Men åtgärderna och deras effekter måste ständigt hållas under uppsikt. Första halvåret 2008 uppvisade arbetsmarknadsutbildningen dåliga sysselsättningseffekterna och kraftiga kostnadsökningar.

För 2009 finns endast uppgifter från en jämförande uppföljning. Den visar på en nedåtgående trend i andelen som får arbete i lågkonjunkturen för i stort sett alla åtgärder. Stöd till start av

näringsverksamhet är ett undantag. För Arbetsmarknadsutbildning blir det en nedgång till 31 procent, för Anställningsstöd till 37 procent och för Arbetspraktik till 42 procent i arbete 90 dagar efter avslutat program. De nya åtgärderna Praktisk kompetensutveckling och Anordnad sysselsättning i Fas 3 i Jobb- och utvecklingsgarantin presterar i nivå med den närmast jämförbara åtgärden, Arbetspraktik, även om det i fallet med Fas 3 rör sig om ytterst få individer.

### *Intensifierad arbetsförmedling*

Flera utvärderingar har visat att intensifierad arbetsförmedling leder till positiva sysselsättningsresultat för individer med långa inskrivningstider. Den förkortar tiden till jobb. Det finns dock fortfarande många frågetecken kvar att utreda beträffande intensifierad arbetsförmedling. Vilka komponenter i den intensifierade arbetsförmedlingen är det som är avgörande för resultaten? Vilka av dessa komponenter är kostnadseffektiva? Hur långt kan man i en given arbetsmarknadssituation gå i omfattningen av förmedlingsinsatserna innan effektiviteten börjar avta?

- *Jobbnätet* med förstärkta förmedlingsinsatser, intensiva arbetsgivarkontakter och praktik för deltagarna i Aktivitetsgarantin förkortade tiden till osubventionerat arbete och till subventionerat arbete eller Nystartsjobb med drygt tre veckor respektive två månader. Dessa effekter gällde för ett jobb om minst 30 dagar. För jobb om minst 120 dagar blev effekterna något lägre. I en överslagsmässig samhälleekonomisk kalkyl bedömdes intäkterna bli större än kostnaderna.
- När olika *försöksverksamheter med intensifierade förmedlingsinsatser* utvärderades visade det sig att till dem som tjänade mest på intensifierad arbetsförmedling i termer av kortare arbetslöshetstider hörde individerna med de längsta inskrivningstiderna (mer än 12 månader). För dem minskade den sammanlagda arbetslöshetstiden under uppföljningen med 6,5 veckor. En kombination av jobbsökaraktiviteter och kontroll av sök beteendet gav signifikant mer positiva effekter på jobb och inkomster än enbart kontroll.

Det finns också många andra tidigare exempel på goda effekter av intensifierade arbetsförmedling både för arbetslösa i allmänhet och individer med längre arbetslöshetstider inklusive utlandsfödda. Men, och det är viktigt att observera, det finns även exempel på mindre lyckade försök med intensifierade arbetsförmedling även för individer med en viss arbetslöshetshistoria. Intensifierad vägledning och personliga coacher kan vara stimulerande för deltagarna utan att det leder till fler i arbete. Metoderna lämpar sig kanske inte för alla. Aktivering av socialbidragstagare passade för ungdomar och utlandsfödda men inte äldre, svenska socialbidragstagare som stod för långt från arbetsmarknaden.

*Handlingsplaner* uppmärksammades i en utvärdering redan på 1980-talet som ett potentiellt viktigt inslag i arbetsförmedlingens verksamhet. Kombinationen tidig handlingsplan, matchning och anvisning har bedömts vara ett bra arbetssätt. Några separata utvärderingar av handlingsplaner för individer med långa arbetslöshetstider finns dock inte att tillgå.

*Screening och arbetsinstrument för screening* handlar om hur man på arbetsförmedlingarna väljer ut de individer som ska få särskild vägledning eller andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder till skillnad från sådana som kan klara sig på egen hand. Ett hjälpmedel i detta sammanhang är s.k. *profiling*. Det innebär att man med hjälp av bakgrundsdata för den arbetssökande gör en statistisk uppskattning av risken för långtidsarbetslöshet. Ett ytterligare steg i form av statistisk beslutsunderlag i arbetsförmedlingen är *targeting*, där man uppskattar

det förväntade utfallet av att en arbetssökande deltar i olika insatser. Profiling står närmast på tur att införas i Sverige.

Generellt sett finnas en viss enighet om att insatser inte ska sättas in alltför tidigt under en arbetslöshetsperiod (för att inte riskera att de arbetslösa i onödan förs över och låses in i program) men inte heller alltför sent (för att undvika att de arbetslösa förlorar i anställningsbarhet med tiden arbetslöshet). Till osäkerheterna i bedömningarna av arbetsförmedling, coachning etc. hör att dessa åtgärder förmodligen är effektiva i normala efterfrågelägen men kanske inte i lågkonjunktur, inte heller i alltför stora volymer. Somliga rekommenderar att de används tidigt under en arbetslöshetsperiod tillsammans med profiling. Andra att de inriktas på de mest anställningsbara åtminstone i en lågkonjunktur. Åter andra att de kan användas relativt sent i en arbetslöshetsperiod som i Jobb- och utvecklingsgarantin om de inriktas på de individer som mest behöver dem.

Positivt stödjande och/eller negativt avskräckande uppläggning av arbetsförmedling ”Arbetsförmedling” används oftast positivt stödjande men den kan också inriktas på kontroller och sanktioner. Innan individer ens kommer in i på Arbetsförmedlingen kan ryktet om krav, aktiviteter och ersättningsnivåer vara sådant att de försöker undvika att överhuvudtaget komma in i verksamheten. Inom ramprogram kan avskräckningseffekter uppstå i till följd av sekvenseringen av aktiviteterna. Även sådant som intensifierad arbetsförmedling kan upplevas som påträngande särskilt om den kopplas till strikta kontroller och sanktioner.

Fördelarna med att kombinera ”arbetsförmedling” med kontroller, sanktioner och avskräckning är att individerna kan snabbare komma ut på arbetsmarknaden. Till nackdelarna hör att de arbetslösa kanske accepterar alltför lågproduktiva jobb eller lämnar arbetsmarknaden. Att producera ”avskräckningsaktiviteter” är resurskrävande och improduktivt i alla fall för dem som skulle vara i behov av utbildning och praktik för att få jobb. För de senare vore en tidig screening som leder in i lämpliga program vara att föredra medan det för arbetslösa som står relativt nära arbetsmarknaden kan vara av godo med en pushig förmedlingsverksamhet. Några närmare utvärderingar av alternativa uppläggningar av arbetsförmedlingens verksamhet finns dock inte.

#### *Subventionerade anställningar*

*Individuella anställningsstöd* får bra betyg för sina sysselsättningseffekter även för individer med långa arbetslöshetstider och är kanske särskilt lämpliga för äldre långtidsarbetslösa. Till de allmänna tveksamheterna beträffande anställningsstöd hör hur pass långsiktiga deras sysselsättningseffekter är och hur pass mycket undanträngning de ger upphov till.

Varianter av anställningsstöden, som Utbildningsvikariat och Friår, gav också positiva sysselsättningseffekter effekter för ”vikarierna”. Frågan är dock om man i arbetsmarknadspolitiken ska välja att arbeta med en kombination av anställningsstöd och aktiviteter för redan anställda, om inte anställningsstöden kan fungera effektivt på egna meriter.

De nuvarande *Nystartsjobben* har ännu inte utvärderats för sina sysselsättningseffekter. De uppföljningar som finns att tillgå tyder på att undanträngningen skulle vara ungefär densamma för Nystartsjobben som för det tidigare Allmänna anställningsstödet men större än för det tidigare Förstärkta anställningsstödet och Plusjobben. Nystartsjobben har inte lyckats

rekrytera särskilt stora grupper med svag ställning på arbetsmarknaden även om de lyckats bättre med utlandsfödda än tidigare anställningsstöd.

Till *subventionerade anställningar i offentlig sektor* hör de gamla beredskapsarbetena och Plusjobben. De svenska utvärderingarna av dessa åtgärder handlar om beredskapsarbetena och de, liksom internationella utvärderingar, ger dem låga betyg. Det enda rationella motivet för direkt sysselsättningsskapande i den offentliga sektorn är att hindra utslagning av långtidsarbetslösa från arbetsmarknaden. Men då ska de företrädevis vara en del i en mer komplett aktiveringsstrategi där de kan utgöra ett slags arbetspraktik. Om *LYFT-jobben* och den *Anordnade sysselsättningen* inom fas 3 i Jobb- och utvecklingsgarantin kommer att uppfylla detta villkor och ge bättre sysselsättningseffekter än annan praktik och de tidigare arbetena i offentlig sektor återstår att se.

#### *Arbetsmarknadsutbildning, Kunskapslyft/Komvux, Förberedande utbildning*

Arbetsmarknadsutbildning har visat sig kunna ha positiva effekter för långtidsarbetslösa även unga långtidsarbetslösa. De kan reducera tiden i arbetslöshet, ge ökade chanser till sysselsättning och högre förvärvsinkomster. Det samma gäller studier i Kunskapslyftet/Komvux även om effekterna är mindre än för arbetsmarknadsutbildning. En förutsättning var dessutom att studierna låg på gymnasienivå och varade minst två terminer.

Överslagsberäkningar av den samhällsekonomiska lönsamheten visade att både arbetsmarknadsutbildningarna och de längre gymnasieutbildningarna i Kunskapslyftet/Komvux för långtidsarbetslösa var samhällsekonomiskt lönsamma i förhållande till öppen arbetslöshet. De förra betalade tillbaka sig på ett à två år och de senare på fem à sju år.

Till de allmänna erfarenheterna av arbetsmarknadsutbildning hör också att deras effekter tycks vara mer långsiktiga än exempelvis effekterna av anställningsstöd. Kanske är Arbetsmarknadsutbildning särskilt lämplig för unga och lågutbildade långtidsarbetslösa.

De Förberedande utbildningarna, där individer med längre tid i arbetslöshet varit överrepresenterade, har inte utvärderats lika ingående som arbetsmarknadsutbildningarna. Om man använder sysselsättning som utfallsmått tyder existerande empiriska resultat med vissa undantag på små om ens några sysselsättningseffekter. Eftersom ett undantag rörde en utvärdering explicit inriktad på långtidsarbetslösa kan det finnas anledning att följa upp och eventuellt vidareutveckla dessa utbildningar för de långtidsarbetslösa.

#### *Aktivitetsgarantin och Jobb- och utvecklingsgarantin*

De utvärderingar som genomfördes av Aktivitetsgarantin uppvisade begränsade effekter på deltagarnas chanser att få ett reguljärt arbete. De positiva effekter som fanns bestod av förkortade arbetslöshetstider, främst i övergången till subventionerade anställningar.

Jobb- och utvecklingsgarantin har ännu inte hunnit utvärderas för sina sysselsättningseffekter. De uppföljningar som gjorts tyder på vissa problem med Jobb- och utvecklingsgarantin. Dess resurser i form av handläggare har blivit knappa, vilket riskerar att leda till låg effektivitet i både jobbsökaraktiviteterna och i åtgärderna. De kompletterande aktörerna har hittills inte visat sig bidra till att öka effektiviteten i insatserna.

#### *Arbetspraktik och andra insatser*

Den senaste utvärderingen ger blandade resultat för *Arbetspraktik*. Med en strikt definition av arbete är det sämre ur sysselsättningssynvinkel att delta i Arbetspraktik än för deltagande genomsnittligt i andra arbetsmarknadspolitiska program. Med en vidare definition av sysselsättning har Arbetspraktik lite mer positiva effekter. Jämfört med icke-deltagande i program har de senare årens praktik gett relativt hyggliga sysselsättningseffekter, detta till skillnad från tidigare praktikåtgärder. Samhällsekonomiskt har Arbetspraktik haft sysselsättningseffekter som täcker kostnaderna för åtgärden. En förklaring till de förbättrade resultaten är en bättre inriktning på praktiken. Men några resultat från utvärderingar direkt inriktade på praktik för individer med långa arbetslöshetstider finns inte.

Ett stort antal *Förberedande insatser* har förekommit under årens lopp. Utvärderade i klump tyder resultaten på negativa snarare än positiva sysselsättningseffekter. Det är möjligt att vissa av de förberedande åtgärderna skulle kunna ha positiva effekter med det enda undantaget som påvisats i utvärderingar är Förberedande utbildning.

Utvärderingarna av *Stöd till start av näringsverksamhet* visar att stödet har mycket positiva effekter för deltagarna i programmet. Få individer med långa inskrivningstider har detta stöd och det finns inga särskilda utvärderingar om i vilken utsträckning det kan fungera för dem. Däremot har positiva effekter påvisats för vissa invandrargrupper.

Åtgärder för att stimulera den *geografiska rörligheten* finns i form av respension och pendlingsstöd. De har inte utvärderats och således ej heller för individer med långa arbetslöshetstider. När det tidigare Starthjälpbidraget utvärderades fann man att insatsen hade små eller inga effekter alls.

## 9. Utvärderingsperspektiv på arbetsmarknadspolitik för individer med långa arbetslöshetstider

I det här avsnittet ska jag utifrån utvärderingsöversikten i avsnitt 8 ge vissa perspektiv på frågorna om:

- Individer med långa arbetslöshetstider deltar i effektiva program och den senaste tidens stora förändringar i arbetsmarknadspolitikerna för dessa individer.
- Utformningen av en interventionistisk aktiv arbetsmarknadspolitik.

### 9.1 Deltar individer med långa arbetslöshetstider i effektiva program?

Nedanstående tablå ger en sammanfattande rangordning av dels allmänna utvärderingsresultat för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder dels utvärderingsresultat för individer med långa arbetslöshetstider. Jag har också i en kolumn för sig lagt in de nya åtgärder, som tillkommit på senare tid, men som man ännu inte hunnit utvärdera. För vissa av dem finns en del uppföljningsresultat men de hänför sig huvudsakligen till lågkonjunkturåret 2009. Vad man kan säga om dem så här långt är att:

*Nystartsjobben* verkar ha lika stora undanträngningseffekter som det tidigare Allmänna anställningsstödet och vara relativt dåliga på att rekrytera individer med långa arbetslöshetstider

Den direkta undanträngningen av *Nystartsjobben* har bedömts ligga på mellan 50 och 70 procent, i linje med tidigare resultat från utvärderingar av anställningsstöd.

Undanträngningen skulle vara ungefär densamma för *Nystartsjobben* som för det tidigare Allmänna anställningsstödet men större jämfört med det tidigare Förstärkta anställningsstödet. Analysen av deltagarna i *Nystartsjobben* visar att deltagarnas inskrivningstider låg mellan Förstärkt anställningsstöd/Plusjobb, som hade de längsta inskrivningstiderna, och Allmänt anställningsstöd, som hade de kortaste.

*Nystartsjobben* har rekryterat individer med en relativt stark ställning på arbetsmarknaden men även vissa grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden (t.ex. utlandsfödda).

- *Praktisk kompetensutveckling* kan ha ungefär samma effekter som *Arbetspraktik*.
- Den *intensifierade arbetsförmedlingen i Jobb- och utvecklingsgarantins* fas 1 och 2 verkar ha fungerat under 2007 och 2008 men effekterna blev betydligt lägre 2009.

De första uppföljningarna antyder att resurserna för jobbsökaraktiviteter och coaching och för att anordna praktikplatser och anvisa deltagare till sysselsättning riskerar att bli otillräckliga i *Jobb- och utvecklingsgarantin*. I föregångaren *Jobbnätet* var det ungefär 10 – 20 sökande per handläggare medan det i praktiken i *Jobb- och utvecklingsgarantin* blivit ca 70. De tre utvärderingar som gjorts av kompletterande aktörer visar att de hittills inte bidragit till att öka effektiviteten i förmedlingsverksamheten.

- Effekterna av den *Anordnade sysselsättningen* i fas 3 och *LYFT*-aktiviteterna vet vi ännu inte något om ens från uppföljningar.

Sista kolumnen i tablå ger en överblick av deltagandet för individer med långa arbetslöshetstider i de för närvarande aktuella åtgärderna.



**Tabell 9.1** Utvärderingsresultat och deltagande i åtgärder för individer med långa arbetslöshetstider

Allmänna utvärderingsresultat		Nya ej utvärderade åtgärder	Utvärderingsresultat, långtidsarbetslösa	Deltagande, långtidsarbetslösa
<i>Goda sysselsättnings effekter</i>	<i>Undanträngning</i>			
Arbetsförmedlingsinsatser	Liten		Fungerar (ev. särskilt bra för långtidsarbetslösa) Lågkonjunktur? Stora volymer? Sent och/eller tidigt under arbetslöshetsperioden? Negativa bieffekter?	Stort deltagande
Arbetsmarknadsutbildning	Liten		Fungerade bra i början på 2000-talet. Fungerade bra även i Kunskapslyftet/Komvux. Kan ha långsiktiga effekter.	Litet deltagande
Utbildningsvikariat	Medelstor			-
Egenföretagande	Medelstor			Litet deltagande
Anställningsstöd	Stor		Fungerar. Mindre undanträngning för långtidsarbetslösa. Eventuellt mest kortsiktiga effekter.	Relativt litet deltagande
		Nystartsjobb		Litet/medelstort deltagande hittills
<i>Medelgoda sysselsättnings effekter</i>				
Arbetspraktik	Medelstor			Litet deltagande hittills
Aktivitetsgarantin	-			-
		Praktisk kompetensutveckling		Litet deltagande hittills
		Jobb- och utvecklingsgarantin (fas 1 och 2)	Inga extra sysselsättnings effekter hittills av externa aktörer.	Stort deltagande
<i>Dåliga sysselsättnings effekter</i>				
Beredskapsarbete	Stor			-
Arbetslivsutveckling (ALU)	-			-
Datortek	-			-
Förberedande utbildning			Allmänt små effekter men undantag finns för långtidsarbetslösa.	Litet deltagande
		LYFT (Inte anställning)		Litet deltagande hittills
		Anordnad sysselsättning, fas 3 (Inte anställning)		Litet deltagande hittills

Tabellen visar att när det gäller de säkrare korten är det endast i Intensifierad arbetsförmedling (inklusive Jobb- och utvecklingsgarantins fas 1 och 2) som individer med långa arbetslöshetstider deltar i stor utsträckning. Det kan vara effektivt även om det just nu i lågkonjunktur och i stora volymer kan förefalla något tveksamt.

I övrigt kan det, mot bakgrund av utvärderingsresultaten, synas märkligt att individer med långa arbetslöshetstider inte får mer av Arbetsmarknadsutbildning och Anställningsstöd. Möjligheterna att använda Stöd till start av näringsverksamhet för den här gruppen skulle också kunna undersökas närmare. Möjligheterna att utnyttja arbetsmarknadspolitikens utjämnande tendenser för långtidsarbetslösa har inte utnyttjats.

Arbetspraktik och Praktisk kompetensutveckling kan också vara bra för individer med långa arbetslöshetstider, förmodligen bättre än ingenting i en lågkonjunktur. Detsamma gäller LYFT och Anordnad sysselsättning i fas 3 även om tidigare erfarenheter av praktik och sysselsättning i offentlig sektor inte är särskilt uppmuntrande. Här återstår dock att se både hur det blir med det fortsatta deltagandet och sysselsättningseffekterna.

Lite tillspetsat skulle man dessutom kunna säga att individerna med långa arbetslöshetstider förutom Intensifierade arbetsförmedling:

- deltar i åtgärder som knappast utvärderats alls (Förberedande insatser av olika slag, Förberedande utbildning)
- inte utvärderats för dem (Arbetspraktik)
- är eventuellt i stor skala på väg in i åtgärder som ännu inte utvärderats (Praktisk kompetensutveckling, LYFT, Anordnad sysselsättning i fas 3) men där tidigare utvärderingar av liknande åtgärder pekar på tveksamma resultat.

## **9.2 Utformningen av en interventionistisk aktiv arbetsmarknadspolitik**

Det finns inte mycket till empiriska forskningssvar på makrofrågorna om:

- Var en långsiktiga ”normalnivå” av resurser ska ligga för en effektiv interventionistisk arbetsmarknadspolitik av traditionellt nordiskt slag, som ett av de alternativ som rekommenderats av OECD.
- Hur avvägningen mellan utbudsstimulerande insatser och investeringar ska göras med tanke på produktivitetens utvecklingen i ekonomin.
- Hur avvägningen påverkas av behovet att upprätthålla arbetsutbudet i en lågkonjunktur.

Forskningssvaren på makrofrågorna om lämplig nivå och inriktning på den interventionistiska aktiva arbetsmarknadspolitik ges i mycket allmänna termer. Att i samhällsekonomisk lämplig omfattning använda effektivast möjliga åtgärder för olika grupper i olika konjunkturlägen.

- En aktiv arbetsmarknadspolitik kan få arbetsmarknaden att fungera smidigt men utan aktiveringsinslag kan den sätta käppar i hjulet och minska arbetsutbudet.
- Ett större arbetskraftsutbud kan liksom matchning leda till fler i arbete men till priset av lägre produktivitet. Effektiva humankapitalinvesteringar kan upprätthålla produktivitetens utvecklingen.
- I förhållande till en ”normalnivå” av utbudsstimulans och investeringarna kan en större betoning behöva läggas på utbudsstimulans och förmedlingsverksamhet i goda tider och

på investeringar i dåliga tider. Stigande långsiktig arbetslöshet och långvarig utslagning av stora grupper av individer från arbetsmarknaden är samhällsekonomiskt mycket dyrbart. Den aktuella ekonomiska krisen har bedömts leda till att sysselsättningsnivån blir ca 40 000 personer lägre p.g.a. att 20 000 lämnar arbetskraften och att arbetslösheten ökar med 20 000.

Det perspektiv utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan bidra med är samhällsekonomiska kostnads/intäktsanalyser. Samhällsekonomiskt skulle man kunna argumentera för att arbetsmarknadspolitiken borde utvidgas på de punkter där den ger ett samhällsekonomiskt överskott och så länge intäkterna är större kostnaderna. Av översikten av utvärderingar i den här rapporten framgår att vissa utvärderingar använts för att göra samhällsekonomiska kostnads/intäktskalkyler. Resultaten skulle kunna sammanfattas på följande sätt:

Positiva samhällsekonomiska resultat i ungefärlig rangordning för:

- Arbetsförmedling (särskilt för individer med långa arbetslöshetstider)
- Stöd till start av näringsverksamhet
- Anställningsstöd (även för individer med långa arbetslöshetstider)
- Arbetsmarknadsutbildning (även för individer med långa arbetslöshetstider)
- Kunskapslyfts/Komvuxutbildning (för individer med långa arbetslöshetstider)
- Praktik.

Negativa samhällsekonomiska resultat för:

- Förberedande utbildning
- Förberedande insatser.

Det finns naturligtvis en rad komplikationer i att tolka och tillämpa dessa resultat. De har inte alltid varit stabila över tiden (exempelvis för arbetsmarknadsutbildning och praktik). De kan också variera med konjunkturerna (såsom diskuterats för intensifierad arbetsförmedling) och med volymerna (såsom konstaterats för arbetsmarknadsutbildning och diskuterats för intensifierad arbetsförmedling). För anställningsstöden har man också att ta hänsyn till undanträngningseffekterna, vilket i praktiken gör att de bör begränsas till individer som står långt från arbetsmarknaden.

Effekterna kan också vara olika för olika åtgärder på kort och lång sikt (mer kortsiktiga effekter av anställningsstöd och mer långsiktiga effekter av utbildning). Man kan därför få varierande resultat beroende på uppföljningsperiodens längd. Individerna kan behöva följas åtminstone tre, fyra år eller kanske längre än så. En lång tidshorisont är speciellt viktigt för utbildning. Uppföljningstiderna har blivit längre i senare utvärderingar, men inte genomgående.

Det finns också en osäkerhet i resultaten för individer med långa arbetslöshetstider bl.a. därför att definitionerna av ”individer med långa arbetslöshetstider” har varierat i de utvärderingar som inriktat sig på dem. Vissa utvärderingar har använt sig av definitionen ”individer som varit öppet arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd i mer än två år” men vanligare är 12 månader. Även tre och sex månader förekommer. Resultaten av åtgärder för individer med långa arbetslöshetstider är därför inte helt jämförbara utvärderingar emellan.

Den praktiska hanteringen av åtgärderna har också effekter på resultaten. Hur deltagare väljs ut, hur åtgärder upphandlas, organiseras, följs upp och utvärderas har betydelse. Att exempelvis Förberedande utbildning i åtminstone ett fall visat på positiva resultat för individer med långa arbetslöshetstider indikerar att det finns en förbättringspotential när det gäller den typen av utbildning. En förklaring till arbetsmarknadsutbildningens sämre resultat på senare tid kan vara de låga volymerna och organisatoriska förändringar. Man har exempelvis tagit bort målet att 70 procent av deltagarna skulle ha arbete 90 dagar efter avslutad utbildning. (Jfr. SOU 2007:18 och 2007:112)

I de samhällsekonomiska kalkylerna tas hänsyn till undanträngning och inlåsning i program. Om de visar på ett överskott är det sedan undanträngning och inlåsning räknats in. I utvärderingarna såg vi exempel på att det kan ta viss tid innan deltagare i program kommer ikapp icke-deltagarna i sysselsättning och inkomster. Det handlade om tider på mellan sju månader och ett år för exempelvis anställningsstöd och arbetsmarknadsutbildning. För intensifierad arbetsförmedling verkade det som om man inte behövde räkna med någon inlåsning. Frågor för fortsatta utvärderingar av de nya arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är hur mycket programmen kan förkortas och hur mycket av jobbsökande, som kan läggas in i dem, utan negativa konsekvenser för resultaten. Och i vilken utsträckning de lyckas rekrytera individer som står långt från arbetsmarknaden.

En försiktig slutsats av dessa resonemang kan vara att arbetsmarknadspolitiken kan utvidgas i de riktningar som utvärderingsresultaten antyder. Kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar får sedan användas för att successivt korrigera färdriktningen och allt eftersom förbättra de enskilda åtgärderna.

## Referenser

- Adda, J., Costas Dias, M., Meghir, C. och B. Sianesi, 2007, *Labour market programmes and labour market outcomes: A study of the Swedish active labour market interventions*. IFAU, Working Paper 2007:27.
- Albrecht, J., van den Berg, G. och S. Vroman, 2008, *The aggregate labor market effects of the Swedish knowledge lift program*. IFAU, Working Paper 2008:1.
- Andersson Joona, P. och L. Nekby, 2009, Kan introduktionsprogrammen förbättras? Utvärdering av ett randomiserat experiment – försöksverksamheten för vissa nyanlända invandrare (FNI). *Ekonomisk Debatt* 2009:6.
- Arbetsförmedlingen, 2003, *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2002*. Ure 2003:1.
- Arbetsförmedlingen, 2004, *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2003*. Ure 2004:1.
- Arbetsförmedlingen, 2005, *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2004*. Ure 2005:1.
- Arbetsförmedlingen, 2006, *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2005*. Ure 2006:1.
- Arbetsförmedlingen, 2007a, *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2006*. Ure 2007:1.
- Arbetsförmedlingen, 2007b, *Arbetsmarknadsrapport 2007:1*.
- Arbetsförmedlingen, 2007c, *Arbetsmarknadsrapport 2007:2*.
- Arbetsförmedlingen, 2008a, *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2007*. Ure 2008:1.
- Arbetsförmedlingen, 2008b, *Arbetsmarknadsrapport 2008:1*.
- Arbetsförmedlingen, 2008c, *Arbetsmarknadsrapport 2008:2*.
- Arbetsförmedlingen, 2009a, *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2008*. Ure 2009:1.
- Arbetsförmedlingen, 2009b, *Arbetsmarknadsrapport 2009:1*.
- Arbetsförmedlingen, 2009c, *Arbetsmarknadsrapport 2009:2*.
- Arbetsförmedlingen, 2010a, *Arbetsförmedlingens faktablad*, [www.arbetsformedlingen.se](http://www.arbetsformedlingen.se).
- Arbetsförmedlingen, 2010b, *Arbetsförmedlingens Årsredovisning 2009*.
- Arbetsförmedlingen, 2010c, *Jobb- och utvecklingsgarantin - en studie ur deltagarnas perspektiv*.
- Arbetsförmedlingen, 2010d, *Var finns jobben? Bedömning för 2010 och en långsiktig utblick*.
- Arbetsförmedlingens statistikenhet, 2010. Underhandsmaterial för åren 2005 – 2009.

- Arbetsmarknaden, 2008a, Effekter på tio års sikt. *Arbetsmarknaden* 2008:6.
- Arbetsmarknaden 2009, Extra mycket stöd till arbetslösa ger resultat. *Arbetsmarknaden* 2009:4.
- Arbetsmarknaden 2010a, Ketchupeffekt väntas för Lyft. *Arbetsmarknaden* 2010:2.
- Arbetsmarknaden 2010b, Profilering av arbetslösa i år. *Arbetsmarknaden* 2010:2.
- Arbetsmarknaden 2010c, Sociala mentorer ny yrkesgrupp på Arbetsförmedlingen. *Arbetsmarknaden* 2010:2.
- Axelsson, R., Brännäs, K. och K-G. Löfgren, 1996, *Arbetsmarknadspolitik, arbetslöshet och arbetslöshetstider under 1990-talets lågkonjunktur*. Umeå Economic Studies nr 418. Umeå universitet.
- Axelsson, R och O. Westerlund, 2005, *Kunskapslyftets effekter på årsinkomster - Nybörjare höstterminen 1997*. Umeå Economic Studies 647.
- Bassanini A. och R. Duval, 2006, Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions. OECD, Economics department, Working Papers, No. 486.
- Behrenz, L., Delander, L. och J. Månsson, 2008, *Effektutvärdering av Stöd till start av näringsverksamhet* (bilaga). Riksrevisionens rapport 2008:25.
- Benmarker H., Grönqvist, E. och B. Öckert 2009, *Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar*. IFAU Rapport 2009:23
- van den Berg G. J., och J. Vikström, 2009, *Hur påverkas de arbetslösa av sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen?* IFAU rapport 2009:16.
- Calmfors, L., 1994, Active labour market policy and unemployment – a framework for the analysis of crucial design features, *OECD Economic Studies* 22.
- Calmfors, L., Forslund, A. och M. Hemström, 2001, Does active labour policy work? Lessons from Swedish experiences. I *Swedish Economic Policy Review*, 2001:2.
- Calmfors, L., Forslund, A. och M. Hemström, 2002, *Does active labour market policy work? Lessons from Swedish experiences*. IFAU, Working Paper 2002:4.
- Calmfors, L., Forslund, A. och M. Hemström, 2004, The effects of active labour market policy in Sweden: What is the evidence? I Agell, J., Keen, M.J. och A.J. Weichenreider (red.) *Labor market institutions and public regulation*, MIT Press, Cambridge MA.
- Carling K. och L. Gustavsson, 1999, *Starta-eget-bidrag eller rekryteringsstöd. Vilket är effektivast?* IFAU, Rapport 1999:5. (Även IFAU, *Selfemployment grants vs. subsidized employment: Is there a difference in re-unemployment risk?*, IFAU, Working Paper 1999:6.)

Carling, K. och L. Larsson, 2005, Does early intervention help the unemployed youth? I *Labour Economics* 2005:12.

Carling K. och K. Richardson, 2001, *En jämförelse av arbetsmarknadsprogrammets effekt på anställningssannolikheten*. IFAU, Rapport 2001:2. (Även Carling K. och K. Richardson, 2001, *The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990's*. IFAU, Working Paper 2001:2.)

Carling, K. och K. Richardsson, 2004, The relative efficiency of labor market programs: Swedish Experiences from the 1990s. I *Labour Economics*, vol. 11.

Dahlberg, M., och A. Forslund, 1999, *Direct displacement effects of labour market programmes: the case of Sweden*. IFAU, Working Paper 1999:7

Dahlberg M. och A. Forslund, 2005, Direct Displacement Effects of Labor Market Programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 2005, vol. 107 nr. 3.

Dahlberg, M., Johansson, K. och E. Mörk, 2008, *Effekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare i Stockholms stadsdelar*. IFAU Rapport 2008:24.

Dahlberg, M., Edmark, K., Hansen, J. och E. Mörk, 2009, *Fattigdom i folkhemmet – från socialbidrag till självförsörjning*. IFAU Rapport 2009:4.

Dahlberg, Å. 1978a, Effects of migration on the incomes of unemployed people. I *British Journal of Industrial Relations*, vol. 16.

Dahlberg, Å. 1978b, Geografisk rörlighet – sociala och ekonomiska effekter. I *Arbetsmarknadspolitik i förändring*. SOU 1978:60.

Dahlberg, Å., 2008, Ger inte intensifierade arbetsförmedlingsåtgärder för äldre några sysselsättningseffekter? I *Arbetsliv och arbetsmarknad* 2008: 3

Delander, L., 1978, Studier i arbetsförmedlande verksamhet. I *Arbetsmarknadspolitik i förändring*. SOU 1978:60.

Delander, L., 1982, *Sysselsättningseffekter av utökade arbetsförmedlingsinsatser för invandrare*. AMS.

Delander, L. och J. Månsson (2005), *De första åren med aktivitetsgarantin. En måluppfyllelse- och effektutvärdering*, Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO), Växjö universitet.

Ds 2004:22, *Öppna dörrar – sänkta trösklar*.

Edin P-A. och B. Holmlund, 1991, Unemployment, vacancies and labour market programmes: Swedish evidence. I Padoa Schioppa, F., red.: *Mismatch and Labour Mobility*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ekberg, J. och D-O. Rooth, 2000, Arbetsmarknadspolitik för invandrare. I *Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrares arbetsmarknad* (bilaga). Riksdagens Revisorer, Rapport 2000/01:3.

Falkenhall, B., Johansson, M., och J. Olofsson, 2003, *Utvärdering av de näringspolitiska effekterna av stöd till start av näringsverksamhet*. ITPS A 2003:3.

Finanspolitiska rådet, 2008, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2008*. Stockholm.

Finanspolitiska rådet, 2009a, Kommentarer till Budgetpropositionen för 2010.

Finanspolitiska rådet, 2009b, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2009*. Stockholm.

Finanspolitiska rådet, 2010, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2010*. Stockholm.

Forslund, A., 1996, *Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder*. Rapport till Riksdagens revisorer.

Forslund, A., 2009, *Labour supply incentives and income support systems and taxes in Sweden*. IFAU Working paper 2009:30

Forslund, A. och P. Fredriksson, 2009, *Income support systems, labour supply incentives and employment – some cross-country evidence*. IFAU Working paper 2009:32

Forslund, A., Johansson, P. och L. Lindqvist, 2004, *Employment subsidies – A fast lane from unemployment to work?* IFAU, Working Paper 2008:18.

Forslund, A., Johansson, P. och L. Lindqvist, 2005, Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete? *Ekonomisk Debatt* 2005:4, 33.

Forslund, A. och A. Krueger, 2006, Hjälpte arbetsmarknadspolitiken Sverige ur 90-talskrisen? i NBER Rapporten II *Att reformera välfärdsstaten. Amerikanska perspektiv på den svenska modellen*, SNS.

Forslund, A. och O. Nordström Skans, 2006. *(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?* IFAU, Rapport 2006:5.

Fröberg, D. & L. Lindqvist, 2002, *Deltagarna i aktivitetsgarantin*. IFAU, Rapport 2002:11.

Fröberg, D. och K. Persson, 2002, *Genomförandet av aktivitetsgarantin*. IFAU, Rapport 2002:2.

Fröberg, D., Lindqvist, L., Larsson, L., Nordström Skans O. & S. Ackum Agell, 2003. *Friår ur ett arbetsmarknadsperspektiv – delrapport 1*. IFAU, Rapport 2003:7.



- Hallsten, L., Isaksson, K. och H. Andersson, 2002, *Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare*. IFAU, rapport 2002:10.
- Harkman, A., 1988, *Arbetsmarknadspolitikens effekter på geografisk rörlighet: En tvärsnittsstudie av arbetslösa 20–29-åringar*. AMS, rapporter från utredningsenheten, 1988:19.
- Harkman, A., Johansson, F. och S. Okeke, 1999. *Åtgärdsundersökningen 1998 – åtgärdernas effekter på deltagarnas sysselsättning och löner*. AMS, Ura 1999:1.
- Harkman, A., Mikkonen, M och S. Okeke, 2010, En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin. Arbetsförmedlingen, Working Paper 2010:2.
- Hägglund, P. 2002, *Första året med aktivitetsgarantin – en utvärdering av aktivitetsgarantins effekter*. AMS, Ura 2002:2.
- Hägglund, P., 2009a, *Effekter av intensifierade insatser vid Arbetsförmedlingen – erfarenheter från randomiserade experiment*. IFAU, Rapport 2009:15.
- Hägglund, P., 2009b, *Experimental evidence from intensified placement efforts among unemployed in Sweden*. IFAU, Working paper 2009:16.
- Johansson, K., 2002, *Do labor market programs affect labor force participation?* IFAU Working paper 2002:3.
- Johansson, P. och S. Langenskiöld, 2008a, *Ett alternativt program för äldre långtidsarbetslösa – utvärdering av Arbetstorget för erfarna*. IFAU, Rapport 2008:2.
- Johansson P. och S. Langenskiöld, 2008b, Replik till Åke Dahlberg. I *Arbetsliv och arbetsmarknad* 2008: 4
- Johansson, P. och O. Åslund, 2006, *Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare – teori, praktik och effekter*. IFAU, Rapport 2006:6.
- Kluve, J., 2006, *The effectiveness of European labour market policy*. IZA Discussion Paper 2018.
- Konjunkturinstitutet, 2009a, *Konjunkturläget december 2009*.
- Konjunkturinstitutet , 2009b, Yttrande om promemorian Ett förstärkt Jobbskatteavdrag. 1 oktober 2009, Dnr: 6-29-09.
- Konjunkturinstitutet, 2010, *Konjunkturläget mars 2010*.
- Korpi, T. 1994, *Escaping Unemployment*. Stockholms universitet, SOFI, Dissertation Series nr 24.

- Kreuger A.B. och M. Lindahl, 2009, *An evaluation of selected reforms to education and labour market policy in Sweden*. Finanspolitiska rådet, Studier i finanspolitik 2009:4.
- Larsson, L., 2000, *Utvärdering av ungdomsåtgärder*. IFAU, Rapport 2000:3 (Även IFAU, Working Paper 2000:1).
- Larsson, L. 2001, Utvärdering av ungdomsåtgärder. I *Ekonomisk Debatt* 2001:4.
- Lechner M. och J.A. Smith, 2007, What is the value added by caseworkers? I *Labour Economics*, 2007, vol. 14.
- Liljeberg, L. och M. Lundin, 2010, *Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet*. IFAU Rapport 2010:2.
- Lindqvist, L., 2004, *Deltagare och arbetsgivare i friår försöket*. IFAU, Rapport, 2004:6.
- Lindqvist, L., 2007, *Uppföljning av plusjobb*. IFAU, Rapport, 2007:14.
- Lindqvist, L., Larsson, L. och O. Nordström Skans, 2005. *Friårets arbetsmarknadseffekter*. IFAU, Rapport 2005:10. (Även IFAU, Working Paper 2005:17 och 2005:18.)
- Luna, X. de, Forslund, A. och L. Liljeberg, 2008a, *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002 – 2004*. IFAU, Rapport 2008:1.
- Lundgren, S. (red.), 2008, *Vägar till full sysselsättning. Konjunkturrådets rapport 2008*. SNS Förlag.
- Lundin, M., 2000, *Anställningsstödens implementering vid arbetsförmedlingarna*. IFAU, Stencilserien 2000:4.
- Lundin, M., 2001, *Hur fungerar anställningsstöden*. IFAU, Rapport 2001:9.
- Lundin, D., och L. Liljeberg, 2008, *Arbetsförmedlingens arbete med nystartsjobben*. IFAU, Rapport 2008:9.
- Martin J.P. och D. Grubb, 2001, What works for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. I *Swedish Economic Policy Review*, 2001:8.
- Martinson, S. & M. Lundin, 2003, *Vikten av arbetsgivarkontakter: en studie av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning i ljuset av 70-procentsmålet*. IFAU, rapport 2003:10.
- Nordlund, M., 2009, What works best when? The role of active labour market policy programmes in different business cycles. *International Journal of Social Welfare*. Maj, 2009.
- Nordlund, M., 2010, Long-term unemployment scarring and the role of labour market policies. The case of Sweden in the 1990s. Akademiska avhandling. Umeå universitet.
- Nilsson, P., 2008, *Programeffekter 1992 till 2006*. Arbetsförmedlingen, Working Paper Series 2008:1

- OECD, 1994, *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations*. Paris.
- OECD, 2002, *Employment Outlook*. Paris.
- OECD, 2006a, *Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the Jobs Study Strategy*. Paris.
- OECD, 2006b, *Employment Outlook*. Paris.
- OECD, 2007, *Employment Outlook*. Paris.
- OECD, 2009, *Employment Outlook*. Paris.
- Okeke, S. 2000, *Hur går det för arbetslösa som får bidrag för start av näringsverksamhet?* AMS, Ura 2000:4.
- Okeke, S., 2005, *Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen*. AMS, Ura 2005:6.
- Olofsson, J, och E. Wadensjö, 2009, *Arbetsmarknadspolitik*. SNS.
- Prop. 2008/09:97, 2009, *Åtgärder för jobb och omställning*.
- Prop. 2008/09:100, 2009, *2009 års ekonomiska vårproposition. Förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken*.
- Prop. 2009/10:1, 2009, *Budgetproposition för 2010*.
- Prop. 2009/10:100, 2010, *2010 års ekonomiska vårproposition*.
- Regeringskansliet, 2009, *Fler utbildningsplatser och förstärkta arbetsmarknadsåtgärder*. PM, 2009-08-26.
- Riksrevisionen, 2004, *Arbetslöshetsförsäkringens hantering vid arbetsförmedlingen*. RiR 2004:3.
- Riksrevisionen, 2009, *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?* RiR 2009:22.
- Riksrevisionen, 2010, *Arbetspraktik*. RiR 2010:5.
- Riksrevisionsverket, 1997:58, *Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitik: slutrapport*.
- Riksrevisionsverket, 1999:15, *Effektivitet i arbetsförmedlingen*.
- Riksrevisionsverket, 1999:45, *Effektivare arbetsmarknadsutbildning – arbetsförmedlingens hantering av en tillväxtfrämjande åtgärd*.
- Riksrevisionsverket, 2000:3, *Försöksverksamhet med friare medelsanvändning i arbetsmarknadspolitik*.
- Riksrevisionsverket, 2001:2, *Arbetsförmedlingarnas företagsinriktade arbete*.

Riksrevisionsverket, 2001:15, *Effektivare arbetsförmedling – en samlad bedömning utifrån RRV:s granskningar*.

Riksrevisionsverket, 2001:20, *Arbetsförmedlingarnas arbete med geografisk rörlighet*.

Riksrevisionsverket, 2002:2, *Kompetensutveckling för sysselsatta – delutvärdering av Europeiska socialfondens program Mål 3*.

Riksrevisionsverket, 2003:10, *Strategi Arbetsmarknad*.

Riksrevisionsverket, 2003, RRV:s granskning av hur effektiv arbetsförmedlingen är i sin verksamhet med att hjälpa utrikes födda till reguljärt arbete. Rapportutkast 2003-12-19. Dnr 2004-0022.

Rosholm, M. och M. Svarer, 2008, Estimating the threat effect of active labour market programmes. I *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 110.

Sehlstedt, K. och L. Schröder, 1989, *Språngbräda till arbete? En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete*. EFA-rapport nr 19, Arbetsmarknadsdepartementet.

Sianesi, B. 2001a, *An evaluation of the active labour market programmes in Sweden*. IFAU, Working Paper 2001:5.

Sianesi, B. 2001b, The Swedish active labour market programmes in the 1990s: Overall efficiency and differential performance. I *Swedish Economic Policy Review*, 2001:2.

Sianesi, B. 2004, An evaluation of the Swedish system of active labour market programmes in the 1990s. I *Review of Economics and Statistics*, vol. 86, nr 1.

Sibbmark, K., 2007, *Arbetsmarknadspolitisk översikt 2006*. IFAU, Rapport 2007:27

Sibbmark, K., 2009, *Arbetsmarknadspolitisk översikt 2008*. IFAU, Rapport 2009:21

Sohlman, Å., 2006, *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration. Slutrapport*. Bilaga till Rapport Integration 2005. Integrationsverket.

Sohlman, Å., 2009, Erfarenheter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder – en komplex historia. *TCO granskar: Arbetsmarknadspolitiska åtgärder*, 2009:11.

SOU 2007:18, *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar*.

SOU 2007:112, *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning*.

Statskontoret, 2007, Har insatserna någon effekt på arbete eller studier? En utvärdering av folkhögskoleinsatserna för arbetslösa. Rapport 2007:7.

Stenberg, A, 2007, Comprehensive Education or Vocational Training for the Unemployed? *International Journal of Manpower*. 2007, vol. 28 (1)

Stenberg, A., och O. Westerlund, 2004, *Does Comprehensive Education Work for the Unemployed?* Umeå Economic Studies 641.

Stenberg, A., och O. Westerlund, 2008, Does Comprehensive Education Work for the Unemployed? *Labour Economics* vol. 15.

Storrie, D., och B. Nättorp, 1997, *Starthjälp: Geografisk rörlighet 1978–1995 och en utvärdering av starthjälpen*. Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska studier EFA, Arbetsmarknadsdepartementet.

Strandh, M. och M. Nordlund, 2008, Active labour market policy and unemployment scarring – A ten-year panel study of Swedish unemployed. *Journal of Social Policy*, vol. 37.

Westerlund, O., 1998, Internal Gross Migration in Sweden – the Effects of Mobility Grants and Regional Labour Market Condition. I *Labour Economics*, 1998, vol. 12.

Westerlund, O., 2001, Arbetslöshet, arbetsmarknadspolitik och geografisk rörlighet. I *Ekonomisk Debatt* 2001:4.



**ÅSA SOHLMAN** är en erfaren utredare inom det arbetsmarknadspolitiska området. Hon har gjort denna rapport på uppdrag av Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad på LO. För text och slutsatser svarar dock författaren själv.

Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida eller beställas från LO-distribution:  
lo@strombergdistribution.se  
Telefax: 026-24 90 26

Maj 2010  
ISBN 978-91-566-2627-2  
[www.lo.se](http://www.lo.se)

**PÅ OMSLAGET:**  
Sebastian Tegström, 28 år, SEKO,  
nätreparatör vid Telecom i Sundsvall  
FOTO: Lars Forsstedt