



RiR 2012:26

Etablering genom företagande

– är statens stöd till företagare effektiva för utrikes födda?



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-12-12

DNR: 31-2011-0848

RIR 2012:26

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare effektiva för utrikes födda?

Riksrevisionen har granskat om det arbetsmarknadspolitiska programmet stöd till start av näringsverksamhet och Almis finansieringsverksamhet bidrar till att utrikes födda personer kan etablera sig på arbetsmarknaden genom att starta företag. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Arbetsförmedlingen, Almi Företagspartner AB, Arbetsmarknadsdepartementet och Näringsdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Arbetsförmedlingen och Almi.

Riksrevisor *Gudrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Charlotta von Porat* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Christian Andersson*, revisionsdirektör *Anders Berg*, revisor *Maria Bond*, revisionsdirektör *Jonas Månsson* och revisor *Erik Trollius* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Gudrun Antemar

Charlotta von Porat

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet, Näringsdepartementet

Arbetsförmedlingen, Almi Företagspartner AB

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Granskningens motiv	13
1.2 Bedömningsgrunder	15
1.3 Metod och genomförande	17
1.4 Definitioner och begreppsanvändning	18
1.5 Disposition	18
2 Utrikes föddas företagande och två statliga insatser	21
2.1 Villkoren för företagande	21
2.2 Två statliga insatser för att underlätta företagande	24
3 Effekter av stöd till start av näringsverksamhet	27
3.1 Företagande över tid och företagsformer	27
3.2 Sysselsättningseffekter	30
3.3 Inkomstskillnader	33
3.4 Sammanfattning	37
4 Handläggningen av stöd till start av näringsverksamhet	39
4.1 Regelverk, kostnad och deltagare	39
4.2 Förutsättningar för handläggarnas bedömning	40
4.3 Handläggaren avgör om stödet är lämpligt	42
4.4 Rådgivning och information om företagande	43
4.5 Förutsättningarna för lönsamhet bedöms av en privat aktör	45
4.6 Arbetsförmedlingen följer upp om företagaren kommit igång med verksamheten	46
4.7 Uppföljning och återsrapportering	47
4.8 Sammanfattning	48
5 Utfall av Almis utlåning	51
5.1 Lån till företagare med utländsk bakgrund	51
5.2 Mikrolån	53
5.3 Utlåningen till nya företag	54
5.4 Sammanfattning	58
6 Almis hantering av lån	61
6.1 Behandlingen av låneärenden	61
6.2 Anpassning av låneprodukterna efter målgrupp	65
6.3 Almis uppföljning och återsrapportering	66
6.4 Sammanfattning	69
7 Slutsatser och rekommendationer	71
7.1 Riksrevisionens samlade bedömning	72
7.2 Stöd till start av näringsverksamhet är mindre effektivt för utrikes födda	73
7.3 Almi når sina nuvarande mål för utrikes födda	75
7.4 Regeringen behöver skaffa sig ökad kunskap	76
7.5 Rekommendationer	77

forts.

Referenser	79
Bilagor	
Bilaga 1 Utvärdering av stöd till start av näringsverksamhet	85
Bilaga 2 Fallstudien	91

Sammanfattning

Granskningens bakgrund

Den svenska integrationspolitikens mål är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla människor oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Ett viktigt medel för ökad integration är enligt regeringens integrationsstrategi att fler utrikes födda personer ska få sysselsättning genom arbete eller företagande. Enligt Migrationsverkets prognoser kommer andelen asylsökande att öka kraftigt de närmaste åren. Det ger anledning att tro att allt fler utrikes födda kommer att påbörja sin etablering genom att antingen söka arbete eller starta ett företag.

Regeringen har mot bakgrund av integrationspolitikens mål framhållit att goda villkor för företagande är viktiga. Dessutom skapar fler och växande företag ytterligare arbetstillfällen, vilket gynnar det svenska samhället i sin helhet. Riksdagen har uttalat att alla personer i Sverige oavsett bakgrund ska kunna få hjälp av och ta del av de generella välfärdssystemen. Två statliga stöd som riktar sig till företagare och som funnits under längre tid är det arbetsmarknadspolitiska programmet stöd till start av näringsverksamhet på Arbetsförmedlingen och Almis utlåningsverksamhet. Stöd till start av näringsverksamhet är ett aktivitetsstöd som delas ut till arbetssökande som vill starta företag. Det statliga bolaget Almi Företagspartner AB erbjuder marknadskompletterande lånefinansiering till små och medelstora företag. Granskningens syfte är att svara på om Arbetsförmedlingens stöd till start av näringsverksamhet och Almis lånefinansiering är effektiva insatser för utrikes födda som vill starta företag.

Granskningens resultat

Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingens stöd till start av näringsverksamhet och Almis lån möjliggör för fler utrikes födda att starta och driva företag. Såväl regeringen som Arbetsförmedlingen saknar dock tillräckliga kunskaper om vilka effekter stöd till start av näringsverksamhet har för gruppen utrikes födda. Även Almis uppföljning har brister, vilket påverkar kunskapen om utlåning till utrikes födda företagare.

Arbetsförmedlingens stöd till start av näringsverksamhet

År 2011 var andelen sysselsatta i åldersgruppen 16–64 år 78 procent för inrikes födda medan andelen sysselsatta bland utrikes födda i samma åldersgrupp var 63 procent. Av de öppet arbetslösa som var inskrivna på Arbetsförmedlingen år 2011 var 40 procent utrikes födda. Av de som beviljades stöd till start av näringsverksamhet av Arbetsförmedlingen var 20 procent utrikes födda. Om man jämför andelen utrikes födda som fått stödet med andelen utrikes födda som är inskrivna på Arbetsförmedlingen är det relativt sett en låg andel som får stödet.

Stödet har positiva effekter på sysselsättningen, men effekten är mindre för utrikes födda. Riksrevisionens analys tyder på att stöd till start av näringsverksamhet ger positiva sysselsättningseffekter för deltagare i programmet år 2003. Detta gäller såväl för inrikes födda personer som för utrikes födda personer. De positiva sysselsättningseffekterna är dock större för inrikes födda personer jämfört med utrikes födda. Riksrevisionen har följt upp sysselsättningen hos deltagare år 2005 och år 2007.

Många av dem som fått stöd till start av näringsverksamhet och som fortsätter driva ett företag har inkomster under gränsen för ekonomisk utsatthet. Att företagande kan vara riskfyllt från en inkomstmässig utgångspunkt visar forskningen relativt entydigt, inte minst gäller detta utrikes födda företagare. Under den studerade perioden 2005–2010 befinner sig i genomsnitt 28 procent av samtliga företagare och 22 procent av icke-företagare under gränsen för ekonomisk utsatthet.¹ Av utrikes födda företagare befinner sig inte mindre än i genomsnitt 42 procent under gränsen för ekonomisk utsatthet under denna tidsperiod.

Stöd till start av näringsverksamhet är ett litet program på Arbetsförmedlingen som därför prioriteras ner vid utbildning av och stöd till handläggare. Av granskningen framgår att handläggarnas beslut om att bevilja stöd till start av näringsverksamhet beror på dennes kunskap om stödet och om företagande generellt. Handläggarstödet är dock begränsat. Förutom risken att inte bli erbjuden stöd till start av näringsverksamhet riskerar de sökande också att bli bedömda på olika sätt av handläggarna.

Arbetsförmedlingen följer inte upp programdeltagarens verksamhet i tillräcklig utsträckning. Både denna granskning och Riksrevisionens tidigare granskning från 2008² visar att en betydande andel av deltagarna inte får någon uppföljning av hur deras företag utvecklats. Bristen på uppföljning av deltagaren kan få till följd att den enskilde inte får den hjälp och det stöd som han eller hon skulle behöva. Bristen på uppföljningar kan bero på att handlingsplaner inte upprättas för alla programdeltagare i och att handläggaren därmed inte beställer någon uppföljning. Det är färre utrikes födda än inrikes födda som får en handlingsplan.

¹ EU:s definition av ekonomisk utsatthet är att man har en inkomst under 60 procent av medianinkomsten.

² Riksrevisionen (RiR 2008:24), *Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program.*

Utvärdering av stöd till start av näringsverksamhet saknas för utrikes födda.

Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion följa upp och utvärdera sin verksamhet, därmed också stöd till start av näringsverksamhet. Arbetsförmedlingen har inte gjort några utvärderingar av sysselsättningseffekterna för utrikes födda. Få studier visar inkomstutvecklingen för deltagarna i programmet generellt.

Almis låneverksamhet

Regeringen har ställt upp mål för Almi som innebär att andelen utrikes födda bland Almis kunder ska vara större än vad den är bland företagare i stort och bland personer som startar nya företag i Sverige.

Utlåningen till utrikes födda företagare har ökat. Almis utlåning till utrikes födda har fördubblats mellan 2005 och 2011, både sett till det faktiska antalet lån och som andel av Almis kunder. Detta gäller både för samtliga lån och specifikt för lån till nya företag. Andelen utrikes födda bland Almis kunder som beviljas lån till nya företag har under perioden stigit från 14 procent till 28 procent. Almi har nått upp till regeringens mål angående utlåning till utrikes födda under hela den studerade perioden. Utrikes födda personer lånar i genomsnitt betydligt lägre belopp än inrikes födda. Skillnaderna finns även inom olika branscher.

Almi prioriterar inte utrikes födda i sina bedömningar av låneansökningar. Almis bedömning av låneansökningar ska baseras på företagets förväntade lönsamhet, och denna överordnade princip lämnar inget formellt utrymme för att väga in andra faktorer. Ett sätt som Almi använder sig av för att kompensera för de större hinder som utrikes födda företagare kan möta är anpassad rådgivning, exempelvis genom Almis IFS-rådgivare. Även informationsinsatser är viktiga för att nå ut till målgruppen.

Almis uppföljning har brister. Granskningen visar att Almis uppföljning och återrapportering angående utlåningen till utrikes födda har brister. På några punkter saknar Almi ett tillräckligt kunskapsunderlag för att kunna effektivisera verksamheten när det gäller att nå ut till utrikes födda företagare. En brist handlar om att statistik över Almis utlåningsverksamhet endast omfattar de kunder som får sina lån beviljade, trots att regeringen i ägardirektivet har efterfrågat uppföljning även av de ansökningar som leder till avslag och till privat finansiering. En annan brist handlar om att det inte finns någon tydlig gränsdragning mellan låneformerna företagslån och mikrolån när de bokförs. Därutöver används olika definitioner av målgruppen utrikes födda av Almi och regeringen och det är inte tydligt vilken som ska vara vägledande.

Regeringens uppföljning

Riksrevisionens granskning visar att Arbetsförmedlingens och Almis uppföljning av stöden är begränsad. Särskilt gäller detta de utrikes födda företagarna. För att dessa båda stöd ska kunna ingå som en viktig del i de olika insatser som görs för att etablera utrikes födda behöver regeringen skaffa sig mer kunskap om hur dessa stöd fungerar för de utrikes födda. I detta sammanhang är det viktigt att ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om stöden både leder till långsiktig sysselsättning genom företagande och en ekonomisk hållbar situation för den utrikes födda företagaren.

Rekommendationer**Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen:**

- Regeringen bör, för att kunna utveckla och effektivisera stöd till start av näringsverksamhet och Almis lånefinansiering, skaffa sig mer kunskap om hur stöden når fram till utrikes födda och vilken effekt de har för utrikes föddas företagande.
- Regeringen bör följa upp att Almi utvecklar sin uppföljning så att den svarar mot regeringens krav i ägardirektivet och kan ligga till grund för en analys av om bolagets lånefinansiering ger ett effektivt stöd för utrikes födda som vill starta företag.

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

- Arbetsförmedlingen bör se till att handlingsplaner upprättas och att uppföljning görs för dem som får stöd till start av näringsverksamhet.
- Arbetsförmedlingen bör följa upp att handläggningsrutinerna är anpassade för de utrikes födda som får del av stödet.
- Arbetsförmedlingen bör följa upp sysselsättnings- och inkomsteffekter för utrikes födda som tar del av stöd till start av näringsverksamhet och återrapporera resultatet till regeringen.

1 Inledning

1.1 Granskningens motiv

Den svenska integrationspolitikens mål är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla människor oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Ett viktigt medel för ökad integration är enligt regeringens integrationsstrategi att fler utrikes födda personer ska få sysselsättning genom arbete och företagande.³ Det tar i dag lång tid för utrikes födda personer att etablera sig på arbetsmarknaden. Mediantiden från folkbokföring till sysselsättning för samtliga vuxna som mottagits av en kommun är drygt fem år för män och tio år för kvinnor.⁴ År 2011 var andelen sysselsatta i åldersgruppen 16–64 år 78 procent för inrikes födda medan andelen sysselsatta bland utrikes födda i samma åldersgrupp bara var 63 procent.⁵ Under år 2011 var i snitt drygt 206 000 personer inskrivna som öppet arbetslösa på Arbetsförmedlingen i snitt varje månad. Av dessa var cirka 40 procent utrikes födda.⁶

Enligt regeringen är en väg för att nå målet om en ökad integration att uppmuntra till och underlätta för entreprenörskap.⁷ Genom företagande kan tiden det tar för utrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden kortas. Dessutom skapar fler och växande företag ytterligare arbetstillfällen, vilket gynnar det svenska samhället i sin helhet.⁸ Riksdagen har uttalat att den svenska integrationspolitiken i första hand ska genomföras med hjälp av generella insatser. Det innebär att de stöd som staten erbjuder ska fungera väl för varje individ oavsett bakgrund. Tidigare studier har dock visat att det finns särskilda hinder för utrikes födda företagare.⁹ Det finns därför skäl att granska om generella stöd som ska underlätta företagande är effektiva

³ År 2008 presenterade regeringen en samlad strategi för genomförandet av integrationspolitiken (skr. 2008/09:24 *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*).

⁴ Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* s. 32 och 143.

⁵ Arbetskraftsundersökningen (AKU) 2011, SCB.

⁶ Statistik från Arbetsförmedlingens hemsida. Gäller öppet arbetslösa i åldersgruppen 16–64 år.

⁷ Skr. 2008/09:24 *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*, s. 43.

⁸ Skr. 2009/10:233 *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration*.

⁹ Se till exempel Nutek (R 2007:6) och Tillväxtverket (2011).

för dem som är utrikes födda. Två generella statliga stöd som riktar sig till företagare och som bör stödja dem som vill etablera sig genom företagande är Arbetsförmedlingens stöd till start av näringsverksamhet och Almi Företagspartner AB:s utlåningsverksamhet.

Arbetsförmedlingens uppdrag är att verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, matcha arbetskraft och bidra till att sysselsättningen på lång sikt ökar. Myndigheten ska ge särskilt stöd till dem som står långt från arbetsmarknaden. Inom denna grupp återfinns många utrikes födda. Arbetsförmedlingen kan besluta om att ge en arbetssökande det arbetsmarknadspolitiska programmet stöd till start av näringsverksamhet. Stödet riktar sig till personer som har svårt att få en anställning, men som Arbetsförmedlingen bedömer har en bärkraftig affärsidé. Riksrevisionen genomförde en granskning av detta stöd år 2008 och kom fram till att det fungerade väl.¹⁰ Granskningen omfattade dock inte frågan om utrikes födda hade motsvarande framgång som inrikes födda företagare.

När företagare har svårt att få finansiering har det statliga bolaget Almi en marknadskompletterande roll. Det betyder att Almi kan låna ut pengar när bankerna bedömer att risken med en företagsidé är för hög. Regeringen har uppmärksammat att utrikes födda företagare kan ha svårigheter att få finansiering.¹¹ Almi är enligt regeringen en viktig aktör för att främja företagande bland utrikes födda.

Riksrevisionen har valt att granska om dessa två generella stöd för den som vill starta och driva företag är effektiva medel för att främja etablering av utrikes födda personer genom företagande.

Granskningens syfte

Syftet är att granska om det arbetsmarknadspolitiska programmet stöd till start av näringsverksamhet och Almis finansieringsverksamhet bidrar till att utrikes födda personer kan etablera sig på arbetsmarknaden genom att starta företag. Granskningen svarar på följande revisionsfråga:

Är Arbetsförmedlingens stöd till start av näringsverksamhet och Almis lånefinansiering effektiva insatser för utrikes födda som vill starta företag?

¹⁰ Riksrevisionen (RiR 2008:24), *Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program*.

¹¹ Faktblad från regeringen, *Regeringens politik för att stärka företagandet hos personer med utländsk bakgrund*. Utgiven 2010-05-17.

Följande delfrågor besvaras i granskningen:

- Ger Arbetsförmedlingens stöd till start av näringsverksamhet positiva sysselsättnings- och inkomsteffekter och är handläggningen anpassad efter den enskildes förutsättningar?
- När Almis lånefinansiering för nyföretagande utrikes födda företagare i en tillräcklig omfattning och främjar Almi genom sitt arbetssätt utlåning till utrikes födda?

1.2 Bedömningsgrunder

Riksdagen har slagit fast att målen för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.¹²

År 2008 presenterade regeringen en samlad strategi för genomförandet av integrationspolitiken *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration* (skr. 2008/09:24). I integrationsstrategin är en av de sju övergripande inriktningarna att integrationspolitiken ska leda till fler i arbete och fler företagare. Riksdagen har uttalat att företagande är en central väg för nyanlända invandrare som vill skapa sig en bättre framtid i Sverige.¹³

För att svara på om Arbetsförmedlingens insatser är effektiva har Riksrevisionen utgått från de styrdokument som innehåller generella krav på statliga myndigheter och krav som berör Arbetsförmedlingen specifikt. Generella krav finns i förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Förordningen innehåller krav på alla myndigheters ansvar och serviceskyldighet i rollen att verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund. För Almi gäller inte samma styrning som för myndigheter, eftersom Almi är ett statligt bolag. Istället har Riksrevisionens granskning utgått från regeringens policy för statliga bolag¹⁴ samt de mål och riktlinjer som satts upp i förordningen (2009:41) om statlig finansiering genom Almi och i ägardirektivet från regeringen.

¹² Målet beslutades av riksdagen hösten 2008 (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155).

¹³ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2010/11:AU1 Utgiftsområde 13.

¹⁴ Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande 2012.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens roll beskrivs i regeringens instruktion för myndigheten. Arbetsförmedlingens verksamhet ska bedrivas på ett effektivt, enhetlig och rättsäkert sätt samt anpassas till enskildas förutsättningar.¹⁵ Arbetsförmedlingens stöd till start av näringsverksamhet regleras av förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Enligt förordningen ska anvisningar göras om den sökande bedöms ha goda förutsättningar att driva näringsverksamhet. Stödet ska enligt förordningen ge en tillfredställande lönsamhet och en varaktig sysselsättning.

I sin verksamhet ska Arbetsförmedlingen prioritera grupper som har svårt att få arbete eller som har varit utan arbete under en längre tid. Många av dessa finns bland personer som är födda utanför Sverige. I sin verksamhet har myndigheten särskilt identifierat att nyanlända bör prioriteras.¹⁶

Almi

Förordningen (2009:41) om statlig finansiering genom Almi Företagspartner AB och bolag som ingår i dess koncern anger att Almi får främja etablering och utveckling av små och medelstora företag genom att på företagsekonomiska grunder besluta om finansiering. Verksamheten ska utgöra ett marknadskompletterande alternativ till bankernas utlåning.¹⁷

Ägardirektivet som regeringen lämnat till Almi slår fast särskilda målsättningar som berör finansiering och rådgivning till invandrare och till kvinnor. Den andel som de prioriterade grupperna utgör bland Almis kunder ska överstiga andelen bland företagare i stort i Sverige och bland nya företagare. Det anges även att Almi ska följa kapitalmarknaden för att se vilka produkter som efterfrågas bland dessa grupper.¹⁸ I budgetpropositionen för år 2010 anger regeringen att den verkat för att Almi Företagspartner AB ska höja sin ambitionsnivå för lån och affärsutveckling till företagare med utländsk bakgrund.¹⁹

¹⁵ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁶ Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2012.

¹⁷ Förordningen (2009:41) om statlig finansiering genom Almi Företagspartner AB och bolag som ingår i dess koncern.

¹⁸ Almis ägardirektiv år 2012.

¹⁹ Regeringens budgetproposition för år 2010, utgiftsområde 24, s. 55.

1.3 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts med hjälp av ett flertal datainsamlingsmetoder. Metoderna har valts för att komplettera varandra och ge underlag för att sammantaget besvara revisionsfrågorna. Riksrevisionen har genomfört kvalitativa undersökningar av processerna, kvantitativa undersökningar av utfall och effekter, samt en kvalitativ undersökning av företagarnas förutsättningar och behov. Datainsamlingen har genomförts under februari till september 2012. Totalt har 60 personer intervjuats.

- För att svara på om Arbetsförmedlingens stöd till start av näringsverksamhet ger positiva inkomst- och sysselsättningseffekter har Riksrevisionen genomfört en effektstudie med statistik över sysselsättning och inkomst för 2003 års deltagare i stöd till start av näringsverksamhet. För att analysera sysselsättningseffekterna används en metod kallad "propensity score matching". Effekterna följs upp två och fyra år efter stödets utdelning. Inkomstskillnader mellan inrikes och utrikes födda studeras under åren 2005–2010. (Se bilaga 1.)
- För att svara på om Almi i sin lånefinansiering för nyföretagande når utrikes födda företagare i en tillräcklig omfattning har Riksrevisionen undersökt utfallet av Almis utlåning till utrikes födda företagare under 2005–2011. I redovisningen inkluderas skillnader mellan olika branscher och mellan Almis regionala dotterbolag.
- För att svara på om Arbetsförmedlingens handläggning är anpassad efter den enskildes förutsättningar samt om Almi genom sitt arbetssätt främjar utlåning till utrikes födda har Riksrevisionen genomfört intervjuer med handläggare och företrädare för ledningen på Arbetsförmedlingen och Almi. En fördjupning har gjorts genom en fallstudie av en stadskommun med en hög andel utrikes födda invånare. (Se bilaga 2.)
- För att få ytterligare underlag till granskningen har Riksrevisionen genomfört en fokusgruppsintervju samt individuella intervjuer med utrikes födda företagare som fått stöd av Arbetsförmedlingen eller Almi, samt utrikes födda företagare som startat företag utan stöd från Arbetsförmedlingen och Almi. (Se bilaga 2.)
- Riksrevisionen har även genomfört dokumentstudier samt intervjuat tjänstemän på Regeringskansliet för att samla in underlag till granskningen av hur regeringen följer upp Arbetsförmedlingens och Almis insatser.

1.4 Definitioner och begreppsanvändning

Regeringen och de granskade organisationerna använder sig av följande begrepp i olika sammanhang:

Utrikes född är en person som är född utanför Sverige.

Utländsk bakgrund har en person som är född utomlands eller som är född i Sverige med två föräldrar födda utomlands.

Invandrare är ett begrepp som används av Almi i statistik över låneverksamheten. Det finns ingen entydig definition av begreppet och det kan därför inbegripa antingen utrikes födda eller personer med utländsk bakgrund.

Att olika begrepp förekommer hos de granskade organisationerna påverkar hur målgrupperna för insatserna beskrivs i den här rapporten. I kapitel 3 och 4 om Arbetsförmedlingen används begreppet utrikes född. I kapitel 5 och 6 om Almi används begreppet personer med utländsk bakgrund. I ägardirektivet för Almi och i Almis statistik över lån används begreppet invandrare. Med Almis definition av invandrare avses personer med utländsk bakgrund, det vill säga utrikes födda eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar. Riksrevisionen har dock inte kunnat försäkra sig om att det stämmer överens med regeringens avsedda målgrupp och med hur statistiken samlas in av Almi.²⁰

1.5 Disposition

Kapitel 2 innehåller en beskrivning av hur arbetsmarknaden fungerar för utrikes födda personer, vem som väljer att bli företagare samt inom vilka branscher utrikes födda startar företag. Dessutom presenteras de särskilda hinder som utrikes födda företagare ställs inför. I kapitlet ingår också en beskrivning av Arbetsförmedlingens stöd till arbetssökande som vill starta företag och en beskrivning av Almis låneverksamhet.

I kapitel 3 redovisas sysselsättningseffekter och hur inkomsterna utvecklas över tid för 2003 års deltagare i stöd till start av näringsverksamhet.

I kapitel 4 redovisas hur Arbetsförmedlingen arbetar för att fördela stöd till start av näringsverksamhet och hur stödet är utformat. Kapitlet avslutas med en genomgång av hur Arbetsförmedlingen och regeringen följer upp effekterna av stöd till start av näringsverksamhet.

I kapitel 5 redovisas utfallet av Almis lån till utrikes födda bland nya företagare. I redovisningen ingår antal lån och lånebelopp, samt branschberoende och regionala skillnader.

²⁰ Se även avsnitt 6.3.1 för vidare resonemang om Almis definitioner av begrepp.

I kapitel 6 redovisas hur Almi arbetar med sin låneverksamhet för att främja lån till utrikes födda. Det inkluderar den interna arbetsprocessen, hanteringen av enskilda låneärenden, anpassningen av låneprodukter och uppföljningen av verksamheten.

I kapitel 7 redovisas Riksrevisionens samlade bedömning av hur effektiva Arbetsförmedlingens och Almis insatser är för utrikes födda personer när de ska starta företag samt Riksrevisionens rekommendationer till regeringen och Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionen har inhämtat synpunkter om statliga stöd från ett antal utrikes födda företagare (se bilaga 2). Dessa synpunkter presenteras separat i anslutning till relevanta kapitel i rapporten.

2 Utrikes föddas företagande och två statliga insatser

Det här kapitlet beskriver utrikes födda personers ställning på arbetsmarknaden samt ger en bakgrund till företagandet bland utrikes födda. I kapitlet presenteras också statens insatser för att främja företagande genom stöd till den som vill starta företag och genom lånefinansiering.

2.1 Villkoren för företagande

2.1.1 *Svårt för utrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden*

Det är väl känt att utrikes födda har särskilda svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. År 2011 var drygt 63 procent av de utrikes födda i åldersgruppen 16–64 år sysselsatta, jämfört med nästan 78 procent av de inrikes födda.²¹ Utrikes födda har däremot inte alltid haft lägre sysselsättningsnivåer än inrikes födda. Personer som kom till Sverige som arbetskraftsinvandrare på 1970-talet hade en högre sysselsättningsgrad än inrikes födda personer.²² Studier visar att utrikes föddas position på arbetsmarknaden visserligen förbättras med vistelsetiden i Sverige, men skillnader kvarstår ändå över tid.²³ Knappt 59 procent av personer (mellan 16 och 64 år) som är födda utanför Europa och som levt i landet i mellan 10 och 19 år var sysselsatta, enligt regeringens långtidsutredning.²⁴

2.1.2 *Många utrikes födda väljer att starta företag*

I Sverige finns cirka 900 000 företag varav en stor majoritet (99 procent) är småföretag med färre än 50 anställda. Antalet företag som drivs av utrikes födda varierar i statistiken, men enligt statistik från Statistiska centralbyrån är ungefär en sjundedel av alla företagare personer födda utomlands.²⁵

²¹ Arbetskraftsundersökningen (AKU) 2011, SCB.

²² Långtidsutredningen 2011, bilaga 4, s. 259.

²³ Integrationsverket (2007).

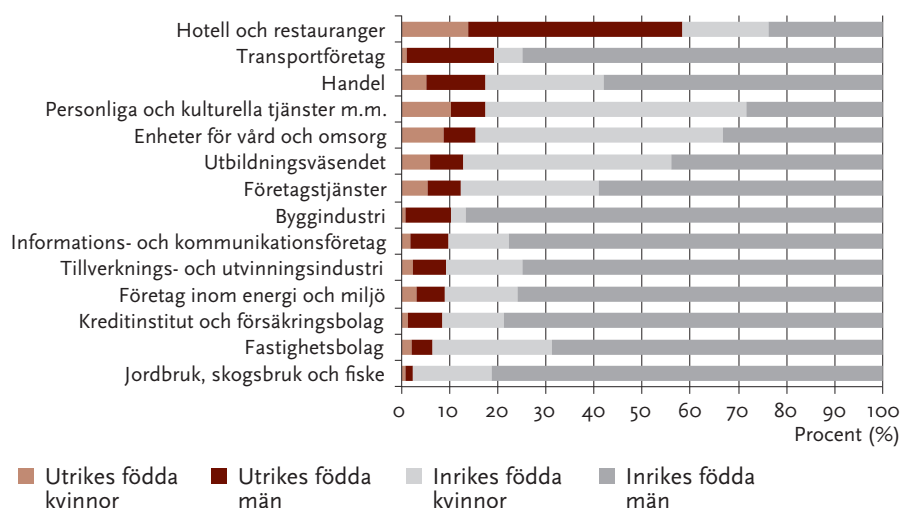
²⁴ Långtidsutredningen 2011, bilaga 4, s. 262.

²⁵ Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS) 2010, SCB. Statistiken gäller företagare 20 år och äldre.

Antalet företag som startats av personer med utländsk bakgrund har ökat kraftigt under det senaste decenniet.²⁶ Utrikes födda företagare är viktiga för sysselsättningen för andra utrikes födda. Forskning visar att företagare födda utanför Europa i högre utsträckning anställer andra utrikes födda än inrikes födda företagare.²⁷

För utrikes födda personer är hotell- och restaurangverksamhet den vanligaste branschen att driva företag inom jämfört med inrikes födda (se figur 2.1). Andra branscher där utrikes födda är mer aktiva relativt inrikes födda är transportföretag, företagstjänster och handel.²⁸

Figur 2.1 Branschfördelning mellan inrikes och utrikes födda företagare år 2010.



Källa: RAMS/SCB (Riksrevisionens bearbetning).

Bland de 13 800 nya företag som startades av personer med utländsk bakgrund finns de flesta inom branscherna företagstjänster (24 procent), handel (18 procent) och personliga och kulturella tjänster m.m. (15 procent).²⁹

²⁶ Tillväxtverket, *Utlandsföddas företagande 2010*. Anledningen till att både begreppet utrikes född och utländsk bakgrund förekommer är att användningen varierar med olika datakällor.

²⁷ Andersson och Hammarstedt (2011), s. 35.

²⁸ Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS), SCB. Gäller företagare 20 år och äldre.

²⁹ Statistik över nyföretagande från Tillväxtanalys 2010.

2.1.3 *Utrikes födda företagare har svårare att hitta finansiering*

Under 1990-talet kom två statliga utredningar om företagandet bland utrikes födda, SOU 1996:55 *Sverige, framtiden och mångfalden* och SOU 1999:49 *Invandrare som företagare – för lika möjligheter och ökad tillväxt*. Syftet med den senare utredningen var bland annat att belysa utrikes födda personers finansieringsmöjligheter samt om svenska språket eller kulturella skillnader utgör hinder för att starta och driva företag.³⁰ Tillväxtverket (tidigare Nutek) har publicerat en rad rapporter om företagandet bland utrikes födda och myndigheten har under de senaste åren drivit ett program för företagare med utländsk bakgrund.

Ett hinder som påpekats i tidigare studier är att utrikes födda möter särskilda svårigheter att hitta finansiering till sina företag. Ett av de senaste tillskotten till kunskapen om finansieringsproblemet är Tillväxtverkets enkätundersökning *Företagens villkor och verklighet 2011*, med svar från cirka 19 000 företag. Enligt undersökningen upplever företagare med utländsk bakgrund det svårare att hitta finansiering än företagare med svensk bakgrund.³¹ Nästan hälften av företagarna med utländsk bakgrund svarar i enkäten att tillgången på lån och krediter är ett hinder för företagets tillväxt och utveckling. Andra studier visar också att utrikes födda i högre utsträckning hittar finansiering hos släkt och vänner, även om det finns stora variationer mellan grupper från olika länder eller regioner.³²

Utrikes födda företagare kan uppleva en brist på förståelse för regelverket kring företagande. Skillnaderna i om lagar och regler upplevs som hinder för företagande är dock relativt små mellan personer med utländsk bakgrund och personer med svensk bakgrund, enligt Tillväxtverkets enkätundersökning från 2011. Båda grupperna upplever lagar och regler som ett relativt stort hinder. Ytterligare hinder som lyfts upp är brist på sociala nätverk och kontaktytor i det nya landet samt svårigheter med språket. Det är dock oklart hur stora dessa hinder är för företagarna.³³ Många upplevda hinder för att starta och driva företag i Sverige är rimligtvis desamma för många företagare, oavsett om företagaren är född inom eller utanför landet.

³⁰ Nutek (R 2008:08), *Forskning om invandrades företagande – en litteraturöversikt*.

³¹ Tillväxtverket (2011), *Tillväxtmöjligheter och tillväxthinder för svenska små och medelstora företag*.

³² Nutek (R 2007:06), *Finansieringssituationen vid företagande för utrikes födda kvinnor och män*.

³³ I en kartläggning av kunskapsläget kring invandrades företagande, gjord av Ramböll Management (2009), framhåller policyaktörer att det finns en kunskapslucka kring hur stora dessa hinder är för företagarna.

2.2 Två statliga insatser för att underlätta företagande

2.2.1 Arbetsförmedlingens stöd till arbetssökande som vill starta företag

Arbetsförmedlingen har som uppdrag att matcha arbetstillfällen med arbetskraft och att bidra till att öka sysselsättningen på lång sikt. I sin verksamhet ska Arbetsförmedlingen prioritera grupper som har svårt att få arbete eller som har varit utan arbete under en längre tid. Många av dessa finns bland personer som är födda utanför Sverige.

Arbetsförmedlingen kan erbjuda arbetssökande åtta olika typer av tjänster, där olika arbetsmarknadspolitiska program ingår.³⁴ Stöd till start av näringsverksamhet ingår i tjänsten *Starta eget företag* och målgruppen är alla som vill starta företag. Syftet med tjänsten är att ge den som söker arbete individuellt anpassad information och stöd för att pröva om en företagsidé kan bli lönsam och ge varaktig sysselsättning. Eftersom stöd till start av näringsverksamhet är ett arbetsmarknadspolitiskt program erbjuds det endast till personer som anses ha särskilt svårt att hitta ett arbete och som samtidigt bedöms ha förutsättningar för att driva ett företag med tillfredställande lönsamhet.³⁵

Sett till antal deltagare och kostnad är stöd till start av näringsverksamhet ett av Arbetsförmedlingens minsta program, men det är ändå ett viktigt stöd till nya företagare i Sverige. Av de 68 600 nya företagarna (20 år och äldre) under år 2010 var det 9 300 personer som fick stöd till start av näringsverksamhet. Det innebär att uppskattningsvis 14 procent av alla nya företagare fått stödet.³⁶ Flest personer beviljas stödet i storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Stöd till start av näringsverksamhet är också viktigt i så kallade stödområden. I dessa områden tillämpar Arbetsförmedlingen regler som gör att stödet även kan ges till personer som redan är sysselsatta.

³⁴ Tjänsterna som Arbetsförmedlingen erbjuder arbetssökande är "Söka arbete", "Förbättra ditt arbetssökande", "Väglledning till arbete", "Utbildning till arbete", "Klargöra dina arbetsförutsättningar", "Anpassa din arbetssituation", "Arbetsförberedande insatser" och "Starta eget företag". Inom tjänsterna kan olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder erbjudas.

³⁵ Arbetsförmedlingens intranät, "Starta eget företag".

³⁶ Riksrevisionens bearbetning av statistik från SCB och Arbetsförmedlingen.

2.2.2 *Almis kapitalförsörjning och rådgivning till företagare*

Almis uppdrag är att ha en marknadskompletterande roll som finansiär och rådgivare till små och medelstora företag. Almis finansieringsroll bygger på principen att utlåningen ska ske till en högre ränta än ett vanligt företagslån på en bank. Den högre räntan reflekterar att bolaget tar en högre risk än banken.³⁷ Utöver huvuduppgiften att fungera som en marknadskompletterande aktör har Almi i uppdrag att särskilt beakta grupperna kvinnor och invandrare. Dessa grupper ska både ges rådgivning och finansiering i en utsträckning som överstiger gruppens andel av företagsstocken och bland nyföretagare.³⁸ Målen har formulerats på detta vis i ägardirektiven sedan år 2007. I ägardirektivet finns även en skrivning som uppmanar Almi att följa utvecklingen på kapitalmarknaden för företag som ägs eller leds av kvinnor och utrikes födda och att uppmärksamma vilka låneprodukter som efterfrågas av dessa grupper.

Almi Företagspartner AB är det statligt helägda moderbolaget i Almikoncernen, som bildades år 1994. Den operativa verksamheten bedrivs i Almis dotterbolag. Det finns 16 regionala dotterbolag som ägs till 51 procent av moderbolaget och till 49 procent av regionala aktörer som landsting och regionförbund. Almi erbjuder flera olika typer av lån (företagslån, mikrolån, innovationslån och exportlån). Ett annat dotterbolag, Almi Invest AB, tillhandahåller riskkapital.³⁹ Almi bedriver rådgivning i egen regi men har även ett nära samarbete med andra aktörer. Sedan år 2007 kan Almi ge rådgivning till företagare på ett tjugotal olika språk i och med att dotterbolaget IFS Rådgivning AB tillkom.⁴⁰

³⁷ Almis kreditinstruktion.

³⁸ Ägardirektiv för Almi 2012.

³⁹ Almi Invest AB ingår inte i denna granskning.

⁴⁰ IFS (Internationella företagarföreningen i Sverige) bildades som en stiftelse år 1996 för att ge stöd till entreprenörer med utländsk bakgrund som vill starta eller redan driver ett företag.

*Intervjuer med utrikes födda företagare***Erfarenheter av att starta och driva företag**

Två av de intervjuade personerna beskriver företagandet i första hand som en väg ut ur arbetslöshet. För andra har det snarare rört sig om ett sätt att tjäna mer pengar än vad man gör som anställd och en önskan att få starta och driva en verksamhet och att "vara sin egen". Några kommer in på att det är viktigt att ha en stark drivkraft. Man behöver en vision om vad det är man vill göra och sedan drivas av en stark vilja att förverkliga den.

Flera av företagarna tar upp frågor som byråkrati, skatt och tillståndsfrågor som svåra att hantera. Dessa svårigheter förstärks av att inte vara uppvuxen i Sverige. Bristande språkkunskaper gör det svårare att förstå den information som ges i telefon och på myndigheternas hemsidor. Däremot lyfts inte bristande språkkunskaper fram av någon av de intervjuade som ett problem vid driften av företagen.

Tre av företagarna nämner att den information som de har tagit del av inte har varit tillräckligt konkret och praktiskt användbar. En företagare i byggbranschen berättar att hon hade stora problem vid starten av företaget, bland annat med att förstå vad bankerna kan erbjuda och hur man ordnar ett företagskonto. En företagare inom vård och omsorg beskriver vidare problemet med bristande information:

"Eller så ger de bara generell information. Det är alltid så. Det största problemet för en utländsk person som kommer till Sverige det... Man behöver konkreta svar, konkret information: 'Du ska gå dit, gör så...' inte 'Det finns där...' Alltså det är det största problemet"

Företagsrådgivning är ett sätt för företagare att få hjälp och stöd både individuellt och till exempel via kurser. En företagare som sysslar med trädgårdsarbete berättar att hennes kontakter med Nyföretagarcentrum var avgörande för att hon skulle våga ta steget och starta eget. Två andra företagare blev hänvisade till Nyföretagarcentrum av Arbetsförmedlingen. En av dem fick på så sätt bland annat hjälp med att söka stöd till start av näringsverksamhet.

Ett par av de företagare som lyckats bäst med sina verksamheter har uttryckt en besvikelse över att det inte finns samma möjligheter att få rådgivning när man vill expandera. Det stöd som erbjuds gratis upplevs inte hålla en tillräckligt hög nivå. En företagare blev informerad om att vidare rådgivning av Nyföretagarcentrum i så fall skulle komma att debiteras.

3 Effekter av stöd till start av näringsverksamhet

I detta kapitel redovisas sysselsättningseffekter och inkomstskillnader för deltagare i programmet stöd till start av näringsverksamhet under år 2003, uppdelat på inrikes födda och utrikes födda. Med sysselsättningseffekter menas att individer lämnat Arbetsförmedlingen och arbetslöshet för en sysselsättning. Detta kan vara antingen som företagare eller som anställd. Året 2003 har valts för att kunna följa upp sysselsättning och inkomster under en tillräckligt lång tidsperiod.

Analysen består av två delar. I den första analyseras effekterna på möjligheterna att erhålla sysselsättning efter deltagande i programmet. Sysselsättningseffekterna följs upp två och fyra år efter det att stödet beviljats.⁴¹ Ett skäl för att använda denna tidsperiod är att det kan ta tid innan deltagarna får en stabil sysselsättning. Samtidigt är det tveksamt om sysselsättningseffekterna till följd av stöd till start av näringsverksamhet kan identifieras om man använder en längre tidsperiod då det blir svårare att dra slutsatsen att sysselsättningseffekten kan kopplas till programmet. För att studera mer långsiktiga samband är det därför lämpligt att använda andra utfallsmått. I den andra delen av analysen studeras därför skillnader i inkomstutveckling för åren 2005–2010 mellan olika grupper av deltagare i stöd till start av näringsverksamhet år 2003. I båda analyserna studeras om det finns en systematisk skillnad mellan utrikes och inrikes födda.

3.1 Företagande över tid och företagsformer

Totalt tog 15 233 arbetslösa del av stöd till start av näringsverksamhet år 2003. Beskrivande statistik och analyser för dessa personer presenteras i detta kapitel. Inledningsvis redovisas statistik över antalet och andelen deltagare som är kvar som företagare över tid. Därefter presenteras statistik över vilken juridisk företagsform de startade företagen drivs i uppdelat på inrikes respektive utrikes födda.

⁴¹ Metoden som används för att studera sysselsättningseffekter är densamma som användes i RiR 2008:24. I bilaga 1 presenteras en forskningsöversikt över effekter av deltagande i stöd till start av näringsverksamhet.

Av alla som tog del av stödet år 2003 var cirka 17 procent (2 592 personer) utrikes födda. När dessa individer följs över tid är det mer än hälften som lämnat företagandet efter två år. Andelen som lämnat företagandet är något högre än för gruppen inrikes födda. Andelen utrikes födda av den totala gruppen som fortsätter som företagare är ungefär lika stor under hela perioden. Av de som är kvar som företagare under perioden från 2005 till 2010 är cirka 16 procent utrikes födda. År 2010 fanns 880 utrikes födda kvar som företagare av de totalt 2 592 som tog del av stödet år 2003. Av de 12 641 inrikes födda som fick stödet år 2003 var 4 924 kvar som företagare år 2010.⁴²

Av alla som tog del av stödet år 2003 var 5,7 procent utrikes födda kvinnor och 11,3 procent utrikes födda män. Utrikes födda kvinnor är alltså underrepresenterade som deltagare i programmet i förhållande till utrikes födda män. I förhållande till hur många som tog del av stödet under år 2003 är andelen utrikes födda kvinnor respektive män som är kvar som företagare stabil över tid. Av samtliga egenföretagare i Sverige är cirka 27 procent kvinnor.⁴³ Av samtliga som tog del av stöd till start av näringsverksamhet år 2003 var andelen kvinnor cirka 38 procent, det vill säga något högre än andelen kvinnor som är företagare i landet som helhet.

⁴² Dessa siffror säger inget om programmets sysselsättningseffekter eftersom personer som lämnar företagande istället kan ha fått en anställning.

⁴³ Arbetskraftsundersökningen (AKU) 2011.

Tabell 3.1 Antal och procent av deltagarna i programmet stöd till start av näringsverksamhet år 2003 fördelat på olika företagsformer. Åren 2005, 2007 och 2010.⁴⁴

Total population						
Enskild firma		Handelsbolag		Aktiebolag		
År	Antal	%	Antal	%	Antal	%
2005	3 149	70,1%	426	9,5%	920	20,5%
2007	2 446	65,5%	314	8,4%	977	26,1%
2010	1 978	61,0%	222	6,8%	1 041	32,1%

Inrikes födda						
Enskild firma		Handelsbolag		Aktiebolag		
År	Antal	%	Antal	%	Antal	%
2005	2 626	68,9%	332	8,7%	851	22,3%
2007	2 056	64,3%	237	7,4%	903	28,3%
2010	1 638	59,3%	163	5,9%	963	34,8%

Utrikes födda						
Enskild firma		Handelsbolag		Aktiebolag		
År	Antal	%	Antal	%	Antal	%
2005	510	76,2%	90	13,5%	69	10,3%
2007	379	72,1%	75	14,3%	72	13,7%
2010	331	71,2%	58	12,5%	76	16,3%

Källa: Företagsregistret (Riksrevisionens bearbetning).

Den vanligaste företagsformen för de företag som deltagarna i programmet år 2003 startade var enskilda firmor. När företagsformen följs upp över tid visar tabell 3.1 att andelen enskilda firmor minskar över tid medan andelen aktiebolag ökar. Det är också tydligt att utrikes födda i högre utsträckning startar och driver enskilda firmor och handelsbolag jämfört med inrikes födda. Denna skillnad förstärks dessutom över tid. Av de inrikes födda drev cirka 35 procent ett aktiebolag år 2010. Motsvarande siffra för utrikes födda var endast 16 procent. Möjligtvis kan denna skillnad förklaras av att gruppen utrikes födda har svårare att få lån på de finansiella marknaderna. För att starta aktiebolag krävdes år 2003 ett aktiekapital på 100 000 kronor.⁴⁵

⁴⁴ Beskrivningen utgår från att det går att identifiera företagsformen för de startade företagen.

⁴⁵ År 2012 behövs ett aktiekapital på 50 000 kronor.

3.2 Sysselsättningseffekter

Riksrevisionen har genomfört en fördjupad analys av sysselsättningseffekter för utrikes födda som deltog i programmet stöd till start av näringsverksamhet år 2003. Att få ett arbete eller att starta företag är en viktig del i att bli etablerad på arbetsmarknaden. I analyserna används samma metod som i Månsson och Delander (2011).⁴⁶ Detta innebär att deltagare i stöd till start av näringsverksamhet jämförs med en grupp matchade individer avseende sannolikheten att ha fått ett arbete.⁴⁷ Personerna blir på så sätt jämförbara och det blir möjligt att urskilja effekterna av programmet. I analyserna betraktas en person som sysselsatt om han eller hon lämnat Arbetsförmedlingen och fått ett arbete eller startat ett företag.⁴⁸

För att studera skillnader i sysselsättning görs analyser mellan fyra olika jämförelsegrupper.⁴⁹ Analysen görs för personer som tog del av stöd till start av näringsverksamhet år 2003 och mäter om individen arbetade/var företagare eller var arbetslös vid två mättillfällen; den 31 december år 2005 respektive 31 december år 2007. Detta innebär att individer före och mellan dessa två mättillfällen såväl kan ha arbetat/varit företagare som varit arbetslösa. Det hade varit möjligt att förlänga uppföljningsperioden men Riksrevisionen gör bedömningen att en längre tidshorisont än fyra år skulle göra det svårare att koppla de uppmätta sysselsättningseffekterna till just insatserna inom programmet.

I tabellerna med resultaten från analysen nedan redovisas tre olika mått. *Effekt* är effektskattningarna, det vill säga skillnaden i sannolikhet att vara sysselsatt mellan utrikes födda som deltagit i programmet stöd till start av näringsverksamhet och jämförelsegruppen. Exempelvis innebär ett värde på 0,10 att sannolikheten att vara sysselsatt för den studerade gruppen är 10 procentenheter högre än för jämförelsegruppen. *SE* står för standardfel och är ett mått på den spridning i effekten som finns. Ju större standardfel i förhållande till den uppmätta effekten desto större osäkerhet finns det i effektskattningen. Slutligen anger *t-värdet* hur statistisk signifikant effekten är.⁵⁰

⁴⁶ Metoden bygger på så kallad propensity score matchning och presenteras översiktligt i bilaga 1.

⁴⁷ Hur matchningen gått till och vilka variabler som inkluderas i modellen beskrivs i bilaga 1.

⁴⁸ Arbetsförmedlingens avaktualiseringskoder som används för utfallet sysselsatt är 1–3. Alternativa utfallsmått har också använts. Detta påverkar endast resultaten marginellt.

⁴⁹ Skälet till att Riksrevisionen använder sig av olika definierade kontrollgrupper är att det inte är självklart hur kontrollgruppen bör definieras.

⁵⁰ Som riktlinje för tolkningen gäller att ett värde på 1,96 innebär en statistisk signifikans på 5 procentsnivå och ett värde på 2,54 innebär signifikans på 1 procentsnivå. Det senare innebär att det endast finns en procents chans att den effekt som uppmäts istället skulle vara uppkommen av slumpen. Normalt används både 5-procentsnivå och 1-procentsnivå som riktvärde för att uttala om signifikanta effekter.

Tabell 3.2 Utrikes födda deltagare i stöd till start av näringsverksamhet i jämförelse med hela populationen av deltagare i andra program.

2005	Effekt = 0,24	SE = 0,015 (t = 16,11)
2007	Effekt = 0,11	SE = 0,015 (t = 7,21)

Av tabell 3.2 framgår att det finns signifikanta skillnader i sysselsättningsgrad mellan utrikes födda deltagare i programmet stöd till start av näringsverksamhet och samtliga deltagare i andra arbetsmarknadspolitiska program. Utrikes födda som deltagit i stöd till start av näringsverksamhet hade 24 procentenheters större sannolikhet att vara sysselsatta år 2005. År 2007 var denna siffra 11 procentenheter. Personer födda utomlands som deltagit i stöd till start av näringsverksamhet har alltså en klart större sannolikhet att vara i arbete eller att vara företagare både två och fyra år efter att de tagit del av stödet jämfört med kontrollgruppen.

Tabell 3.3 Utrikes födda deltagare i stöd till start av näringsverksamhet i jämförelse med utrikes födda som deltagit i andra arbetsmarknadspolitiska program.

2005	Effekt = 0,24	SE = 0,024 (t = 10,01)
2007	Effekt = 0,13	SE = 0,025 (t = 5,34)

I den andra analysen vars resultat redovisas i tabell 3.3 jämförs utrikes födda deltagare i stöd till start av näringsverksamhet med utrikes födda som inte tagit del av stödet. Även vid denna jämförelse visar deltagare i programmet på en högre sannolikhet att vara sysselsatta. Av tabell 3.3 framgår att utrikes födda som tagit del av stödet har 24 respektive 13 procentenheters större sannolikhet att vara sysselsatta jämfört med utrikes födda som deltagit i andra arbetsmarknadspolitiska program.

Tabell 3.4 Utrikes födda deltagare i stöd till start av näringsverksamhet i jämförelse med inrikes födda deltagare.

2005	Effekt = -0,10	SE=0,015 (t = -6,77)
2007	Effekt = -0,13	SE=0,015 (t = -9,01)

I tabell 3.4 jämförs utrikes födda som tagit del av stödet med inrikes födda som tagit del av samma stöd. Till skillnad från de tidigare analyserna är sysselsättningseffekten nu negativ. Det vill säga utrikes födda deltagare i stöd till start av näringsverksamhet klarar sig sämre än deltagare födda i Sverige. Effekterna är 10 respektive 13 procentenheter, det vill säga att skillnaderna i sysselsättning ökar från år 2005 till 2007 när de två grupperna jämförs.

Tabell 3.5 Utrikes födda deltagare i stöd till start av näringsverksamhet i jämförelse med inrikes födda som deltagit i andra arbetsmarknadspolitiska program.

2005	Effekt = 0,21	SE = 0,016 (t = 13,18)
2007	Effekt = 0,09	SE = 0,017 (t = 5,31)

I tabell 3.5 jämförs *utrikes födda deltagare i stöd till start av näringsverksamhet med inrikes födda som deltagit i andra arbetsmarknadspolitiska program*. Vid första mätillfället år 2005 är effekten relativt stor. Skillnaden mellan grupperna är 21 procentenheter. Denna skillnad har dock minskat vid den andra mätningen år 2007. Då är skillnaden mellan grupperna 9 procentenheter. Även denna jämförelse visar sammantaget på en stark positiv effekt på sannolikheten att vara sysselsatt för utrikes födda som tagit del av stöd till start av näringsverksamhet jämfört med individer födda i Sverige som deltagit i andra arbetsmarknadspolitiska program.

Sammantaget visar analysen att stöd till start av näringsverksamhet tycks ha en starkare effekt på individers sysselsättning än andra arbetsmarknadspolitiska program. Effekten för utrikes födda är dock svagare än för inrikes födda. Riksrevisionen har inte genomfört någon mätning av sysselsättningseffekter för individer gällande senare tidsperioder och kan därför inte uttala sig om situationen idag. Några faktorer som kan beaktas är att stöd till start av näringsverksamhet har varit stabilt över tid både vad gäller administrativ hantering inom programmet och själva programkonstruktionen, vilket talar för att effekterna är stabila över tid.⁵¹ Även det metodologiska upplägget gör att förändringar i arbetsmarknadsläge och konjunktur sannolikt inte har någon större påverkan på resultaten. Det är trots detta viktigt att vara försiktig vid generaliseringar av resultat över tid.⁵²

⁵¹ Skulle det dock vara så att Arbetsförmedlingens andra program haft större förändringar skulle detta till viss del kunna påverka resultaten.

⁵² När sysselsättningseffekter studeras jämförs deltagarna i stöd till start av näringsverksamhet med en kontrollgrupp. Det är i sammanhanget viktigt att notera att både deltagarna i stöd till start av näringsverksamhet och de som ingår i kontrollgruppen har påverkats av samma externa faktorer såsom arbetsmarknadsläge och konjunktur vilket gör att jämförelserna mellan grupperna även i sådana situationer är konsistenta. Problem kan dock uppkomma om någon grupp är mer drabbad än den andra. Om exempelvis deltagarna i stöd till start av näringsverksamhet i högre utsträckning drabbas av faktorer som jämfört med kontrollgruppen påverkar sysselsättningen negativt så skulle de sysselsättningseffekter som redovisas vara en underskattning av den sanna effekten. För mer detaljer kring metoden se bilaga 1.

3.3 Inkomstskillnader

I detta avsnitt studeras inkomststatistik över tid för personer som tog del av stöd till start av näringsverksamhet år 2003, fördelat på olika grupper. Därefter presenteras statistik för ekonomisk utsatthet bland som tog del av stödet under samma år, även här uppdelat på olika grupper. Slutligen analyseras inkomstskillnader över tid för olika grupper i mer detalj.

Tabell 3.6 Genomsnittlig förvärvsinkomst för personer som tog del av stöd till start av näringsverksamhet år 2003, för åren 2005–2010.

År	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Inkomst	148 600	169 500	185 900	199 100	199 000	209 900
Kvinnor	117 300	133 600	145 700	157 000	160 900	170 800
Män	167 600	191 400	210 400	224 700	222 200	233 800
Utrikes födda	93 100	112 100	128 400	140 700	140 700	150 600
Inrikes födda	159 800	181 100	197 400	210 700	210 500	221 700
Utrikes födda kvinnor	82 300	85 300	110 500	118 300	121 200	129 200
Utrikes födda män	98 400	120 500	137 300	152 000	150 600	161 600

Källa: LISA-databasen SCB (Riksrevisionens bearbetning).

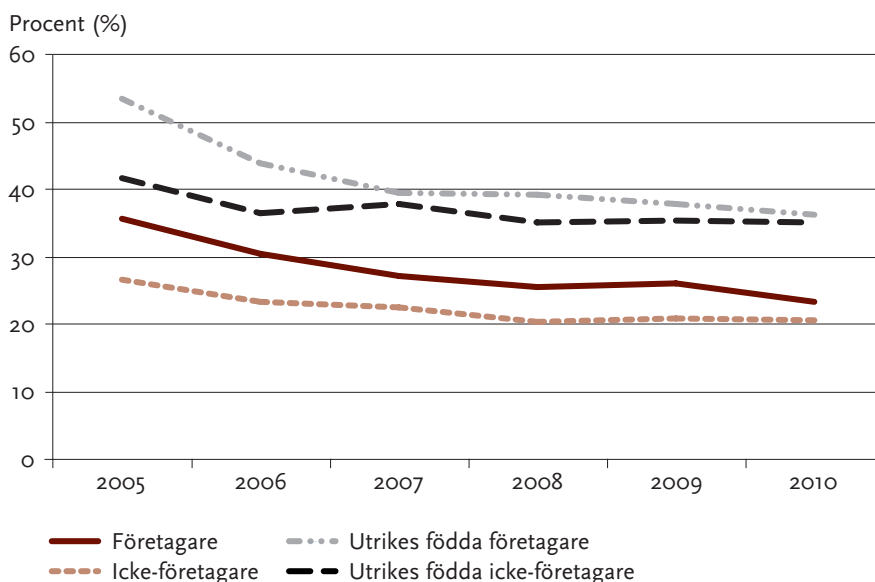
Tabell 3.6 visar hur förvärvsinkomsten utvecklats från år 2005 till år 2010 för de som tog del av stöd till start av näringsverksamhet år 2003. Av tabellen framgår att utrikes födda kvinnor är den grupp som har den lägsta genomsnittliga förvärvsinkomsten. Generellt har den genomsnittliga förvärvsinkomsten varit lägre för kvinnor under mätperioden. Detta gäller både för inrikes och utrikes födda kvinnor. Orsakerna till dessa skillnader kan exempelvis vara att kvinnor arbetar färre timmar eller har inkomster från olika transfereringssystem, exempelvis föräldrapenning.

Ett annat sätt att studera inkomstskillnader är att studera andelen med inkomster under gränsen för ekonomisk utsatthet. I Sverige och övriga Europa används begreppet *relativ fattigdomsgräns* för att studera ekonomiskt utsatta grupper i samhället.⁵³ Fattigdomsgränsen, eller gränsen för att betraktas som ekonomiskt utsatt, är satt till 60 procent av den disponibla medianinkomsten. Detta belopp var för år 2010 123 100 kronor.⁵⁴

⁵³ Socialstyrelsen (2010).

⁵⁴ Inkomstgränsen för ekonomisk utsatthet var i Sverige för åren 2005–2010 följande: SEK 107 100, SEK 111 100, SEK 118 700, SEK 118 900, SEK 121 400 och SEK 123 100. För definition av disponibel inkomst se SCB (2009).

Figur 3.1 Andel företagare respektive icke-företagare samt utrikes födda företagare respektive icke-företagare i ekonomisk utsatthet bland samtliga personer som tog del av stöd till start av näringsverksamhet år 2003, för åren 2005–2010.



Figur 3.1 visar att i genomsnitt 28 procent av de som fortfarande drev företag, och 22 procent av icke-företagarna befann sig under gränsen för ekonomisk utsatthet under perioden 2005–2010. Andelen i ekonomisk utsatthet minskar dock över tiden. För gruppen utrikes födda företagare är andelen som befann sig i ekonomisk utsatthet högre, i genomsnitt 42 procent för åren 2005–2010. Andelen är också högre än för utrikes födda som inte är kvar som företagare. Skillnaden mellan företagare och icke-företagare minskar dock över tid. Bland hela Sveriges befolkning befann sig cirka 12 procent under den relativa gränsen för ekonomisk utsatthet år 2007.

Det kan finnas många förklaringar till varför företagare hamnar i ekonomisk utsatthet. En sådan förklaring kan exempelvis vara att företagare som inte driver aktiebolag har möjlighet att göra avdrag för företagsinvesteringar i deklarationen, vilket gör att den disponibla inkomsten blir lägre. Möjliga förklaringar som Arbetsförmedlingen anger till varför utrikes födda företagare i högre utsträckning hamnar i ekonomisk utsatthet är att företagarna oftare är verksamma inom branscher som är överetablerade. Vidare kan utrikes födda företagare i högre utsträckning sakna kunskap om vilka krav olika myndigheter ställer på deras verksamhet. Det är därför viktigt att statistiken tolkas med försiktighet. Riksrevisionen har inga möjligheter att inom ramen för denna granskning besvara vad som är orsakerna till resultaten eller göra fördjupade analyser. Redovisningen ger dock vissa indikationer på att utrikes födda deltagare i stöd till start av näringsverksamhet som fortsätter som företagare

i relativt stor omfattning får en disponibel inkomst som ligger under gränsen för ekonomisk utsatthet.

Riksrevisionen har också studerat inkomstskillnader för olika grupper av personer som tog del av stöd till start av näringsverksamhet år 2003. I dessa analyser studeras enbart gruppen som erhållit stödet och de är alltså inga effektmätningar, eftersom det kräver jämförelser med kontrollgrupper.⁵⁵ Inkomsten mäts som den årliga inkomsten från antingen anställning eller egenföretagande.⁵⁶ Eftersom mätningen av inkomsten kan påverkas av i vilken form ett företag drivs eller om personen är anställd måste resultaten analyseras med försiktighet.⁵⁷ I analyserna har de personer där det inte varit möjligt att identifiera företagets juridiska form uteslutits.⁵⁸

I figur 3.2 redovisas resultaten för företagare och icke-företagare. Den streckade linjen visar inkomstskillnaden i procent mellan utrikes födda och övriga deltagare i stöd till start av näringsverksamhet. De två heldragna linjerna i figur 3.2 bildar ett skuggat område som illustrerar ett 95-procentigt konfidensintervall. Om någon av dessa linjer korsar linjen som markerar noll procent är skillnaden mellan grupperna inte statistiskt signifikant.

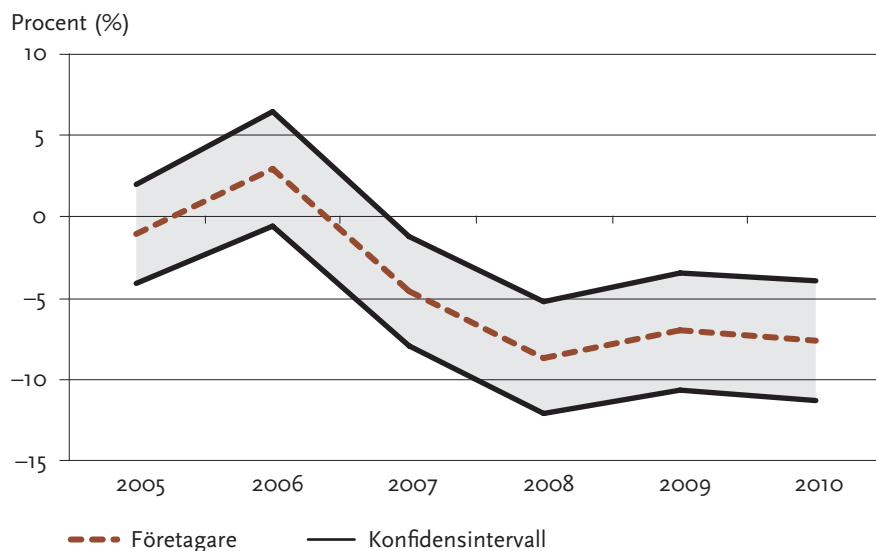
⁵⁵ För analysen används en så kallad Heckmanmodell. En beskrivning av modellen finns i bilaga 1.

⁵⁶ Inkomst från anställning mäts med hjälp av SCBs registervariabel LonInk och inkomster från företagande mäts med hjälp av variabeln NettoFinkA.

⁵⁷ Det är viktigt att ha i åtanke att en företagare som inte driver aktiebolag har möjlighet att göra avdrag för investeringar i det egna företaget. Detta redovisas i inkomstdeklarationen vilket innebär att en företagare utan aktiebolag som gjort betydande investeringar ett år till och med kan få en negativ företagarinkomst. För en individ som är anställd finns inte denna möjlighet utan här antas att det är personen som driver företaget som får avstå lön för att göra de nödvändiga investeringarna, inte den anställda. Vidare finns i statistiken, som nämnts tidigare, inte tillgång till arbetade timmar eftersom detta inte redovisas i inkomstdeklarationen.

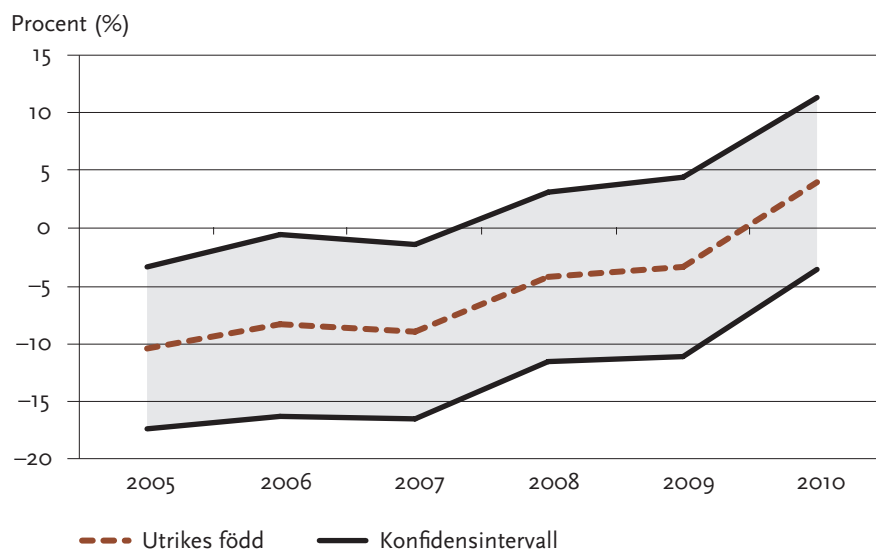
⁵⁸ Företagare definieras i denna analys, som tidigare, som de individer som har en nettoinkomst från aktiv näringsverksamhet under året och där den juridiska formen har identifierats (aktiebolag, handelsbolag eller enskild firma). För att betraktas som aktiv ska verksamheten enligt SCB:s definition motsvara minst en tredjedel av den tid som åtgår för en vanlig anställning på heltid.

Figur 3.2 Inkomstskillnader mellan företagare och icke-företagare bland deltagare i stöd till start av näringsverksamhet år 2003, för åren 2005–2010.



Av figuren framgår att det för åren 2005 och 2006 inte finns någon signifikant skillnad i inkomster mellan deltagare som är företagare och de som inte är företagare. Från år 2007 fram till år 2010 är dock inkomsterna för företagare signifikant lägre än inkomsterna för icke-företagare. Inkomstskillnaden mellan grupperna är mellan 7 och 9 procent.

Figur 3.3 Inkomstskillnader mellan inrikes och utrikes födda som tog del av stöd till start av näringsverksamhet år 2003, för åren 2005–2010.



I figur 3.3 redovisas inkomstskillnaderna mellan utrikes födda och inrikes födda som tog del av stödet till start av näringsverksamhet år 2003. Figuren visar att utrikes födda personer har signifikant lägre inkomster för åren 2005–2007. Inkomsterna för denna grupp är mellan 8 och 10 procent lägre, jämfört med inrikes födda. Därefter är inkomstskillnaderna mellan utrikes och inrikes födda inte signifikanta.

3.4 Sammanfattning

- Analysen visar att sysselsättningseffekterna för de som tog del av stöd till start av näringsverksamhet år 2003 tycks vara positiva då stödet följs upp efter två respektive fyra år. Detta innebär att deltagare i stöd till start av näringsverksamhet i större utsträckning tenderar att lämna arbetslöshet för sysselsättning jämfört med deltagare i andra arbetsmarknadspolitiska program. Riksrevisionen har inte gjort någon mätning av sysselsättningseffekter gällande senare tidsperioder och kan därför inte uttala sig om situationen idag. Programmet har dock varit stabilt över tid både vad gäller administrativ hantering inom programmet och själva programkonstruktionen.
- Utrikes födda som deltagit i stöd till start av näringsverksamhet lämnar i lägre utsträckning arbetslöshet för sysselsättning än inrikes födda som deltagit i samma program.
- Under perioden 2005–2010 befann sig i genomsnitt 42 procent av de utrikes födda företagarna som deltog i stöd till start av näringsverksamhet år 2003 under gränsen för ekonomisk utsatthet.
- För de som tog del av stöd till start av näringsverksamhet finns två år efter programmet inga inkomstskillnader mellan företagare och icke-företagare. Från och med det fjärde året uppvisar dock företagare en signifikant lägre inkomst än de deltagare i stöd till start av näringsverksamhet som har en anställning.

4 Handläggningen av stöd till start av näringsverksamhet

I detta kapitel beskrivs Arbetsförmedlingens handläggning av stöd till start av näringsverksamhet, hur Arbetsförmedlingen följer upp deltagaren samt hur Arbetsförmedlingen och regeringen följer upp effekterna av stödet. Empirin i kapitlet baseras främst på intervjuer med handläggare och företrädare för Arbetsförmedlingen på central nivå. Intervjuerna är framförallt gjorda i det område där Riksrevisionen genomfört en fallstudie (se bilaga 2). Kompletterande intervjuer har gjorts på andra kontor. Dessutom har information från årsredovisningar, årsrapporter, utvärderingar av stödet och styrdokument använts som underlag i kapitlet.

4.1 Regelverk, kostnad och deltagare

Det arbetsmarknadspolitiska programmet stöd till start av näringsverksamhet startade som en försöksverksamhet år 1984 och har varit permanent sedan år 1993. Kostnaden för detta stöd uppgick till 425 miljoner kronor under år 2011, jämfört med 647 miljoner kronor under år 2010 och 288 miljoner kronor under år 2009. Kostnaden för stödet består av två delar. Den största delen är kostnaderna för deltagarnas aktivitetsstöd. Den andra delen är kostnader för de konsulter som bedömer deltagarnas affärsidéer. Arbetsförmedlingens totala anslag uppgick till 63 miljarder kronor år 2011. Stöd till start av näringsverksamhet är därmed ett litet stöd jämfört med verksamheten som helhet.

Målgruppen för stöd till start av näringsverksamhet är personer som är inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen och samtidigt bedöms ha goda förutsättningar att driva ett företag med tillfredställande lönsamhet som kan ge varaktig sysselsättning.⁵⁹ Ersättningen som utgår är ett aktivitetsstöd som kan fungera som en försörjning under företagandets inledningsskede. Stödet lämnas under högst sex månader, men kan förlängas om myndighetsbeslut är försenade eller vid sjukdom. Ett annat villkor för

⁵⁹ 2 och 18 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

stödet är att det inte får snedvrider konkurrensen. Stödet kan också lämnas till personer som inte är arbetslösa, men som bor i ett så kallat stödområde.⁶⁰

Stöd till start av näringsverksamhet ett av Arbetsförmedlingens mindre program, även sett till antalet deltagare. Under år 2011 fick 11 000 personer stödet, antingen inom programmet start till näringsverksamhet eller inom garantierna.⁶¹ Detta kan jämföras med de drygt 91 100 personer som fick lönebidrag eller de nästan 80 700 personer som deltog i programmet nystartsjobb.

Drygt 23 procent av personerna som tog del av stöd till start av näringsverksamhet var utrikes födda. Andelen har befunnit sig på en jämn nivå under de senaste åren. Det var ingen större skillnad mellan andelen män och kvinnor som tar del av stödet, även om andelen män var något högre under år 2011. Utbildningsnivån bland de som tar del av stödet var generellt sett hög. Närmare 50 procent av deltagarna i programmet hade en eftergymnasial utbildning.

4.2 Förutsättningar för handläggarnas bedömning

4.2.1 Stödet till handläggare är begränsat

Handläggarstöd, i kombination med styrande dokument, ska ligga till grund för en enhetlig handläggning mellan de olika arbetsförmedlingskontoren. Samtidigt uppger Arbetsförmedlingen att det inte finns någon central styrning av kontorens organisering av detta arbete.⁶² Den information som finns på Arbetsförmedlingens intranät är en kortfattad beskrivning av programmet stöd till start av näringsverksamhet och de kvalitetssäkrade metoder som är förknippade med det (till exempel Bedömning av affärsidé och Starta-eget-information).⁶³ Arbetsförmedlingen uppger att handläggarstödet är under uppdatering.⁶⁴

⁶⁰ Stödområden anges av förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd.

⁶¹ Arbetsförmedlingen (2012), Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2011, s. 13. Programmet kan delas ut till deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar. Siffran som presenteras gäller personer både inom och utanför garantierna.

⁶² Svar från Arbetsförmedlingen 2012-10-11.

⁶³ Arbetsförmedlingens intranät, "Starta eget företag".

⁶⁴ Svar från Arbetsförmedlingen 2012-10-11.

Handläggare anger att de i liten utsträckning använder sig av Arbetsförmedlingens handläggarsöd, eftersom det uppfattas som rudimentärt.⁶⁵ Flertalet av de intervjuade handläggarna uppger att de istället ofta får hjälp och stöd från sina kollegor när stöd till start av näringsverksamhet blir aktuellt för en arbetssökande.⁶⁶ På ett par av kontoren där intervjuer med handläggare genomförts är en handläggare utsedd att vara ansvarig för stödet. Dessa handläggare fungerar som ett särskilt stöd åt sina kollegor.

Eftersom stöd till start av näringsverksamhet har få deltagare jämfört med andra arbetsmarknadspolitiska program läggs resurserna för interna handläggartutbildningar framför allt på utbildningar som berör de större programmen. Det finns ingen central utbildning som avser enbart stöd till start av näringsverksamhet.⁶⁷

Flera av de handläggare som har intervjuats har själva drivit företag. De anser att deras egna erfarenheter av företagande är viktiga för deras möjligheter att på ett rättvisande sätt bedöma presumtiva företagare. Andra handläggare påpekar att deras brist på egen erfarenhet av företagande gör att det är svårt att föreslå företagande som ett alternativ till anställning vid arbetslöshet.⁶⁸

4.2.2 *Ändringar i anslaget kan påverka strategiska prioriteringar*

Möjligheten för Arbetsförmedlingens handläggare att anvisa arbetssökande till olika arbetsmarknadspolitiska program styrs av regeringsbeslut och regeringen kan ändra anslagen till Arbetsförmedlingen flera gånger om året. Under 2011 fick myndigheten sex ändringsbeslut kopplade till regleringsbrevet. Arbetsförmedlingen anvisar stödet enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program inom de ekonomiska ramar som myndigheten har.⁶⁹ De ekonomiska förutsättningarna och därmed möjligheterna att anvisa till stöd till start av näringsverksamhet och andra arbetsmarknadspolitiska program kan ändras med kort varsel.⁷⁰ Det kan betyda att handläggare från en tid till en annan inte kan ta nya beslut om att bevilja stödet. En handläggare hänvisar till en period under år 2011 då det, på grund av begränsningar i budgeten, kom tydliga restriktioner om att inte bevilja stödet.⁷¹ En annan handläggare uppger att det kan vara svårt att förklara för en

⁶⁵ Intervju 3, 20, 21, 22 och 24.

⁶⁶ Intervju 3, 20, 21, 22, 24.

⁶⁷ Intervju 25 samt svar från Arbetsförmedlingen 2012-10-11.

⁶⁸ Intervju 20, 21 och 24.

⁶⁹ Svar från Arbetsförmedlingen 2012-10-11.

⁷⁰ Intervju 3, 22 och 25.

⁷¹ Intervju 3.

arbetssökande som verkar lämplig för stödet att inte kan beviljas när orsaken till det är ekonomiska prioriteringar.⁷²

4.2.3 *Många anser att programperioden är för kort*

Intervjuade på Arbetsförmedlingen och företrädare för andra organisationer som arbetar med företagande anser att stöd till start av näringsverksamhet delas ut en under för kort tid och att det åtminstone borde finnas möjligheter att förlänga stödet av andra skäl än sjukdom eller försenade myndighetsbeslut, som det nuvarande regelverket anger. Handläggare har också framfört att det ibland kan ta några veckor innan man kommer igång med sitt företagande. Flera handläggare har uppfattningen att den korta tiden för stödet gör det särskilt viktigt att så snabbt som möjligt komma igång med företaget och få inkomster från den nya verksamheten.⁷³ Under intervjuerna har det även framkommit att regelverket ibland kan tolkas olika mellan de olika arbetsförmedlingskontoren. En del sökande kan uppmanas att starta sitt företag innan de fått ett formellt beslut om stödet från Arbetsförmedlingen i syfte att komma igång med företaget så snart som möjligt.⁷⁴

Tidigare fanns en möjlighet att förlänga stödperioden för kvinnor, invandrade personer eller personer boende i stödområden i upp till tolv månader. Möjligheten att förlänga tidsperioden togs bort år 2005, bland annat mot bakgrund av risken att en längre tidsperiod än sex månader kan ge alltför stora problem med snedvridning av konkurrensen.⁷⁵

4.3 Handläggaren avgör om stödet är lämpligt

Innan en arbetssökande kan delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program gör Arbetsförmedlingens handläggare en bedömning av den arbetssökande. Bedömningen ska resultera i en handlingsplan för den arbetssökande, som ska innehålla en arbetsmarknadspolitisk bedömning, planering för insatser och aktiviteter samt tid för uppföljning.⁷⁶

Enligt de intervjuade handläggarna och ledande företrädarna på Arbetsförmedlingen finns det enligt regelverket ingen kvalificeringstid för hur länge den arbetssökande ska ha varit arbetslös för att beviljas stöd till

⁷² Intervju 22.

⁷³ Intervju 3, 20, 22, 23, 26, 27.

⁷⁴ Intervju 27.

⁷⁵ Se till exempel ITPS (2003) samt prop. 2005/06:1 utgiftsområde 13.

⁷⁶ Arbetsförmedlingens återrapportering 2012, *Insatser för att förhindra långsiktig arbetslöshet 2a. Månadsrapport*, s.7. Daterad 2012-04-27.

start av näringsverksamhet. Prövningen baseras istället på handläggarens bedömning av individens möjligheter att kunna få ett reguljärt arbete.⁷⁷ Eftersom handläggare inte gör bedömningen utifrån tydliga gränser för hur länge den arbetssökande ska ha varit arbetslös kan handläggare lägga olika vikt vid detta i sin prövning.⁷⁸ Detta bekräftas av handläggare och illustreras också av intervjuer med företagare som tagit del av stödet.

Flera handläggare anser att det är den arbetssökande som själv ska visa ett intresse för att få stöd till start av näringsverksamhet eller för att starta företag. Handläggaren ska fånga upp idén under det inledande samtalet.⁷⁹ Om den arbetssökande har erfarenhet från den bransch som han eller hon avser att starta ett företag inom kan det öka chanserna att personen beviljas stödet.⁸⁰ Vissa av de intervjuade menar att det är viktigt att den sökande har vad som benämns som en "drivande personlighet" för att bli aktuell för att få stödet. Handläggarna gör den första prövningen och de fungerar således som ett nålsöga som den arbetssökande måste passera igenom för att kunna bli aktuell för stödet.⁸¹

4.4 Rådgivning och information om företagande

4.4.1 *Arbetsförmedlingen erbjuder utbildning och informationsträffar om företagande*

Arbetsförmedlingen erbjuder informationsträffar och utbildning för arbetssökande som är intresserade av att starta företag i syfte att ge kunskap om grunderna kring företagande. Utbildningen är inte obligatorisk eller författningsstyrd. När en sådan utbildning erbjuds ses det av Arbetsförmedlingen som en insats som säkerställer en bra start för den tänkta verksamheten och som dessutom ger deltagaren möjlighet att utvärdera sin idé.⁸² För personer med bristande kunskaper i det svenska språket kan en särskild utbildning erbjudas. Istället för 4 till 6 veckor, som är längden på Arbetsförmedlingens utbildning, kan den presumtiva företagaren ta del av en utbildning under 8 till 12 veckor. Under informationsträffarna och utbildningen informerar Arbetsförmedlingen eller en upphandlad konsult om olika områden som är viktiga vid en företagsstart. Under dessa träffar kan deltagaren hänvisas

⁷⁷ Intervju 3.

⁷⁸ Intervju 27.

⁷⁹ Intervju 20, 21 och 22.

⁸⁰ Intervju 3.

⁸¹ Intervju 26.

⁸² Svar från Arbetsförmedlingen 2012-10-11.

vidare till exempelvis Almi, IFS-rådgivning och till nätsajten verksamt.se som samlar information om företagande från flera myndigheter.⁸³

Intervjupersoner menar att många arbetssökande föredrar personliga möten öga mot öga framför till exempel möten i grupp eller rådgivning per telefon. Detta tycks särskilt gälla utrikes födda. Eftersom Arbetsförmedlingen inte erbjuder personlig rådgivning om företagande hänvisas den arbetssökande istället till externa företagsrådgivare för att få stöd i arbetet med att ta fram affärsplanen.⁸⁴

4.4.2 *Rådgivare utanför Arbetsförmedlingen hjälper sökande att ta fram affärsplaner*

Extern rådgivning har betydelse för den arbetssökandes arbete med att ta fram den affärsplan som Arbetsförmedlingen grundar beslutet att bevilja stöd till start av näringsverksamhet på. Utöver Arbetsförmedlingens informationsträffar och utbildningar om företagande hänvisar handläggare till externa rådgivare när de möter en arbetssökande som är intresserad av att pröva sin affärsidé för att eventuellt kunna ta del av stöd till start av näringsverksamhet. Hos de externa företagsrådgivarna kan den arbetssökande få ytterligare hjälp med att ta fram en budget och en hållbar affärsplan. Dessutom finns möjligheten att få rådgivning som är individuell och därmed anpassad efter den arbetssökandes behov.

I det område där många intervjuer genomförts är det framförallt organisationen Nyföretagarcentrum som handläggare uppmanar arbetssökande att vända sig till.⁸⁵ Nyföretagarcentrum ger kostnadsfri rådgivning till personer som funderar på att starta företag och är den organisation i landet som kommer i kontakt med flest presumtiva företagare.⁸⁶ Flera av de intervjuade påtalar också att det inte kostar något för de arbetssökande att ta del av rådgivningen. Enligt Nyföretagarcentrums egna siffror kommer ungefär en tredjedel av deras kunder från Arbetsförmedlingen.⁸⁷

⁸³ Det pågår ett arbete med att ta fram mer flexibla utbildningar i syfte att bättre kunna anpassa dessa efter olika företagares specifika behov. Arbetsförmedlingen anordnar också inspirationsdagar och så kallade Starta Eget-dagar där förmedlingskontor och myndigheter ger information om företagande.

⁸⁴ Intervju 12, 20, 21, 22, 23 och 24.

⁸⁵ Intervju 3, 12, 20, 21, 22, 23, 24 och 26.

⁸⁶ FBA Holding AB (2009), *Statligt finansierad företagsrådgivning – För fler och växande företag*.

⁸⁷ Intervju 12 och 38. Siffrorna gäller hela landet.

4.5 Förutsättningarna för lönsamhet bedöms av en privat aktör

Arbetsförmedlingen tar hjälp av centralt upphandlade konsulttjänster för att bedöma affärsplanerna och den sökandes möjligheter att lyckas med sitt företagande. Den upphandlade konsulten gör en bedömning utifrån affärsplanen som skickas från Arbetsförmedlingen och bokar in ett möte med den sökande. Det finns särskilda kriterier som Arbetsförmedlingen bestämt vid upphandlingen av konsulten som ska ingå i bedömningen. Bedömningen kan delas upp i två huvudsakliga delar – bedömningen av företagets ekonomi och bedömningen av de personliga förutsättningarna. När konsulten bedömer de ekonomiska förutsättningarna ingår bland annat en marknadsanalys och en analys av möjligheterna att hitta finansiering. När det gäller de personliga förutsättningarna lyfts den arbetssökandes motivation fram som en viktig bedömningsgrund. Enligt intervjuerna kan familjesituationen också påverka möjligheterna att klara sig som företagare. Det är således flera faktorer som ska leda fram till en sammanvägd bedömning av den arbetssökandes möjligheter att lyckas med sin företagsidé. Bedömningen av utrikes föddas affärsplaner kan försvåras av att utrikes födda i större utsträckning har problem med att uttrycka sig på svenska och därmed att skriva affärsplaner på svenska. När den upphandlade konsulten bedömer möjligheterna till att finansiera företaget är det inte ovanligt att finansieringen kommer från släkt eller vänner.⁸⁸

Något som återkommer i intervjuer med handläggare är att konsulten som bedömer affärsplanen ofta är generös i sin bedömning. En förklaring som ges är att affärsplanerna är väl genomarbetade när den arbetssökande kommer till konsulten samt att mindre motiverade personer hoppat av under arbetets gång.⁸⁹ En intervjuad konsult uppger att det är skillnad mellan bedömningen av idéer som kräver större lån och idéer som i stort sett inte kräver någon finansiering. Om den sökande behöver stora lån blir konsulten mer försiktig i sin bedömning. Gäller det däremot ett företag där den arbetssökande hyr ut sina egna tjänster som konsult krävs inte samma försiktighet.⁹⁰

Den upphandlade konsulten ger ett utlåtande där konsulten rekommenderar Arbetsförmedlingen att bevilja stödet eller att ge avslag. Handläggare på Arbetsförmedlingen tar sedan beslutet, som inte måste vara i linje med konsultens rekommendation. Enligt intervjuerna följer handläggare i regel konsultens rekommendation om bifall eller avslag. Endast i undantagsfall går handläggarna emot rekommendationen.

⁸⁸ Intervju 26 och 27.

⁸⁹ Intervju 22 och 27.

⁹⁰ Intervju 27.

Konsultfirman lagrar endast informationen om deltagarna och bedömningen av deras affärsplaner i några månader innan den tas bort ur registret. Det innebär att det inte finns någon information att sammanställa och följa upp, vare sig lokalt eller centralt.⁹¹

4.6 Arbetsförmedlingen följer upp om företagaren kommit igång med verksamheten

Den upphandlade konsulten som bedömer affärsplanen ska göra en uppföljning av den nya företagaren några månader efter att stödet börjat delas ut.⁹² Vid uppföljningstillfället ska konsulten se om den nya företagaren kommit igång med sin verksamhet. Om den nya företagaren mött hinder eller haft problem kan konsulten ge viss rådgivning. Konsulten ska med andra ord delvis fungera som ett stöd under programperioden.

Uppföljning görs dock inte för alla som fått stödet. Den intervjuade konsulten, som ansvarar för 1 000 bedömningar av sökandes affärsplaner om året, uppger att cirka 70 procent av deltagarna får en uppföljning av hur verksamheten utvecklats. I de fall någon uppföljning inte görs uppger den intervjuade konsulten att det beror på att Arbetsförmedlingen inte beställt någon uppföljning.⁹³ Den intervjuade konsulten uppger att runt 70–80 procent av dem som får ett uppföljningssamtal väljer att fortsätta efter uppföljningstillfället. De återstående väljer således att avveckla sitt företag.

Företrädare för Arbetsförmedlingen centralt uppger att uppföljningar och täthet av uppföljningar grundar sig på individuella behovsbedömningar som ska fastställas i den arbetssökandes handlingsplan. Handläggarna är skyldiga att upprätta en handlingsplan och där beskriva de insatser och uppföljningar som är lämpliga för varje individ. Om uppföljningar tagits upp i handlingsplanen har handläggaren skyldighet att se till att en sådan blir gjord.⁹⁴ Brister i handlingsplanerna kan också göra att Arbetsförmedlingen inte kontrollerar att den upphandlade konsulten genomfört en uppföljning.⁹⁵ Arbetsförmedlingen konstaterar i en rapport att alla arbetssökande inte får en handlingsplan.

⁹¹ Arbetsförmedlingen uppger att kvalitetssäkringen av konsultens bedömning delvis görs i upphandlingen. Det är upp till de lokala arbetsförmedlingarna att kvalitetssäkra konsultens bedömning.

⁹² Arbetsförmedlingens intranät, "Bedömning av affärsidé (Q) Metodbeskrivning".

⁹³ Intervju 27. I Riksrevisionens granskning av stödet från 2008 visar en enkät till deltagarna att nästan hälften av deltagarna helt eller delvis tar avstånd från att Arbetsförmedlingen följt upp hur deras verksamhet utvecklats.

⁹⁴ Svar från Arbetsförmedlingen 2012-10-11.

⁹⁵ Svar från Arbetsförmedlingen 2012-12-10.

Hur många arbetssökande som får handlingsplaner varierar mellan regionerna och rapporten visar också att handlingsplaner upprättas i mindre utsträckning för utrikes födda personer.⁹⁶

4.7 Uppföljning och återrapportering

4.7.1 *Uppföljningen av olika målgrupper är inte inriktad på utrikes födda med stöd till start av näringsverksamhet*

Arbetsförmedlingen ska i likhet med andra myndigheter följa upp sin verksamhet. Uppföljningen återspeglar de principer som styr myndighetens prioriteringar. Arbetsförmedlingen arbetar utifrån prioriteringar av olika grupper av personer som anses stå långt från arbetsmarknaden. Utrikes födda är en grupp som ingår i denna grupp, men det finns en rad andra prioriteringar som har större vikt i styrningen av verksamheten och därmed också i myndighetens återrapportering till regeringen. Till arbetsmarknadspolitiska program, däribland stöd till start av näringsverksamhet, prioriteras framförallt personer som tillhör garantierna, personer som bedöms vara i behov av tidiga insatser samt personer som tillhör en så kallad prioriterad grupp (nyanlända, personer med funktionsnedsättning samt personer som kommit till Arbetsförmedlingen via sjukförsäkringen).

Redovisningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen görs i Arbetsförmedlingens årsrapporter. I dessa redovisas deltagare uppdelat på inrikes och utrikes födda, i enlighet med kraven från regeringen att om möjligt återrapportera med denna uppdelning. I årsrapporterna redovisas dock inte resultaten för vilka som övergått till arbete efter deltagande i stöd till start av näringsverksamhet uppdelat på inrikes och utrikes födda. Sådana redovisningar återfinns inte i någon av årsrapporterna under perioden 2008–2011.

4.7.2 *Utvärdering av stödets effekt för utrikes födda saknas*

Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion följa upp och utvärdera verksamheten. Det gäller därmed även Arbetsförmedlingens hantering av stöd till start av näringsverksamhet. Arbetsförmedlingen har gjort tre utvärderingar av stödet under åren 1999 till 2001. Inga utvärderingar har publicerats mellan 2002 och 2011. I myndighetens Arbetsmarknadsrapport från år 2012 redovisas effektskattningar över tidsperioden 1996 till 2010 för ett urval av tre arbetsmarknadspolitiska program, däribland stöd till

⁹⁶ Arbetsförmedlingen (Ura 2011:3), *Arbetsförmedlingens individuella handlingsplaner – vem som får och när*, s.16.

start av näringsverksamhet. I rapporten visade stödet positiva effekter på sysselsättningen, i linje med tidigare studier.

Få studier visar effekter på inkomst och det finns få utvärderingar av eventuella skillnader i effekter för inrikes och utrikes födda. Effektvärderingar, liknande den Riksrevisionen nu genomfört och som presenteras i kapitel 3, har följaktligen saknats när regeringen bedömt resultatet av Arbetsförmedlingens verksamhet i det här avseendet.

4.8 Sammanfattning

- Stöd till start av näringsverksamhet är ett litet program relativt andra arbetsmarknadspolitiska program och prioriteras inte i utbildningar av handläggare. Handläggarstödet för programmet uppfattas också som begränsat. Bedömningen av den sökande bygger därför också i stor utsträckning på handläggarens egen kunskap om stödet och om företagande generellt.
- Arbetsförmedlingen erbjuder informationsträffar och utbildning om företagande. Men handläggning av stödet är också beroende av att sökande tar del av andra rådgivande instanser, bland annat för att få personligt anpassad rådgivning.
- Utrikes födda efterfrågar i högre utsträckning personlig rådgivning eller personliga möten än inrikes födda, bland annat på grund av språkliga hinder.
- Enligt intervjuer är det inte alla programdeltagare som får en uppföljning av hur deras företag utvecklas. En förklaring till detta kan vara att inte alla arbetssökande får en handlingsplan trots att en sådan ska upprättas. I handlingsplanen ska bland annat en uppföljning av hur företaget utvecklas ingå. Utrikes födda får dessutom i lägre utsträckning handlingsplaner än inrikes födda.
- Regeringen gör ingen separat uppföljning av stödets resultat eller effekter för utrikes födda.

Intervjuer med utrikes födda företagare

Erfarenheter av Arbetsförmedlingens stöd till start av näringsverksamhet

Två företagare som kände till möjligheterna att få stöd från Arbetsförmedlingen valde bort att söka stöd till start av näringsverksamhet på grund av de krav som de uppfattar ställs på en ansökan. Deras uppfattning är att programmet är svårt att få och att det krävs mycket arbete av de sökande innan Arbetsförmedlingen godkänner dem.

En företagare ställer sig frågande till varför hon och hennes företagspartner överhuvudtaget fick bidraget. Först kontaktade den ena av dem Arbetsförmedlingen och fick besked att de inte uppfyllde kriterierna för stödet eftersom de var universitetsutbildade och inte borde ha problem med att få arbete. Därför var det inte aktuellt att lämna in någon ansökan. Sedan beviljades de ändå stödet av en annan handläggare. De uttrycker också att de är förvånade över att deras affärsplan och budget inte utsattes för hårdare granskning av Arbetsförmedlingen.

Ett par företagare som fick stöd till start av näringsverksamhet uppger att stödet hade en passiviserande inverkan. De beskrev att så länge de hade sin försörjning fanns inte någon press på dem att vara aktiva och att anstränga sig för att börja tjäna pengar. En av dessa kom inte igång med sitt företag förrän stödperioden nästan var slut.

"Handläggaren på Arbetsförmedlingen sa: 'Du ska få starta eget-bidrag, max sex månader'. Så då satt jag bara hemma i sex månader. Jag hade företaget hemma."

Två andra företagare som har tagit del av stöd till start av näringsverksamhet är däremot av uppfattningen att sex månader är en för kort tid för att hinna komma igång med företaget och kunna försörja sig på verksamheten. Ofta tar det betydligt längre tid än så för att få en verksamhet att bli stabil. Ytterligare två företagare uttrycker att de förstår gränsen på sex månader eftersom syftet är att företagen ska gå med vinst och inte bygga på bidrag.

En företagare som gick på kurser och möten på Arbetsförmedlingen innan han fick stöd till start av näringsverksamhet har uppfattningen att många av de andra deltagarna inte var där av rätt anledning, de var där för att de inte kunde få ett jobb. Det här kan enligt företagaren vara kontraproduktivt. Man försätter personer i situationer de inte kan hantera och om de misslyckas med företaget är deras förhållanden ännu sämre än vad de var innan.

"/.../ det måste också vara en schyst situation som man sätter personen i. Inte bara säga att 'gå och starta ett företag'. Man måste ju ha en idé i så fall, inte bara 'hitta på en idé och så kör du, här är sex månaders starta-eget-bidrag' "

5 Utfall av Almis utlåning

I detta kapitel beskrivs hur Almi når ut till företagare med utländsk bakgrund i sin roll som marknadskompletterande finansiär av företag.⁹⁷ Kapitlet bygger på statistik från Almi över de företagare som fått lånefinansiering under perioden 2005–2011. Riksrevisionen har genomfört intervjuer med ansvariga för låneverksamheten på Almis moderbolag. Kapitlets fokus ligger på lån till nya företag, förutom i det inledande avsnittet där även lån till befintliga företag ingår i redovisningen. Skillnader avseende utlåning till företagare med utländsk bakgrund mellan olika branscher och mellan Almis regionala dotterbolag tas upp.

5.1 Lån till företagare med utländsk bakgrund

Vid bildandet av Almi upprättades en lånefond på cirka 3,5 miljarder kronor och i uppdraget ingår att hålla denna fond nominellt intakt.⁹⁸ Regeringen beslöt år 2008 om att utöka Almis lånefond med högst två miljarder kronor med anledning av det vid tidpunkten osäkra läget på finansmarknaderna.⁹⁹ Detta avspeglades i en ökad utlåning genom Almi, främst under år 2009. Därefter har Almis utlåning återgått till nivåer som ligger strax över tidigare års noteringar. Den utökade lånefonden kvarstår i dagsläget och det finns inga kända planer på att återföra lånefonden till en lägre nivå.¹⁰⁰

År 2011 lånade Almi ut totalt cirka två miljarder kronor till små och medelstora företag, fördelat på 3 331 lån. Av den summan utgjordes huvuddelen, eller drygt 1,9 miljarder kronor, av typen företagslån. Innovationslån stod för 60 miljoner kronor, exportlån för 20 miljoner kronor och mikrolån för 17 miljoner kronor. Även av lånen till nystartade företag tillhör det stora flertalet kategorin företagslån.

⁹⁷ I de kapitel som berör Almi används begreppet personer med utländsk bakgrund. I Almis ägardirektiv använder sig dock regeringen av begreppet invandrare, vilket även återspeglas i Almis redovisning av statistik. Företrädare för Almi har uppgett att bolagets definition av invandrare är densamma som för personer med utländsk bakgrund. Användandet och definitionerna av olika begrepp i Almis redovisning tas upp i avsnitt 6.3.1.

⁹⁸ Almis kreditinstruktion.

⁹⁹ Näringsdepartementet, 2008-12-09, kompletterande ägardirektiv för Almi.

¹⁰⁰ Intervju med Näringsdepartementet 2012-10-10.

Tabell 5.1 Antal lån och totalt belopp som beviljas för samtliga lånetyper samt andel som går till företagare med utländsk bakgrund.

År	Beviljade lån antal	Utländsk bakgrund (%)	Totalt beviljat belopp (mkr)	Utländsk bakgrund (%)
2005	2 912	11%	1 182	6%
2006	3 052	14%	1 194	7%
2007	3 340	18%	1 425	8%
2008	3 579	21%	1 716	11%
2009	5 108	17%	3 231	8%
2010	3 836	21%	2 112	11%
2011	3 331	22%	2 023	14%

Källa: Almi (Riksrevisionens bearbetning).

Andelen företagare med utländsk bakgrund bland alla företagare som beviljas lån av Almi har ökat mellan 2005 och 2011. Integreringen av IFS i Almi år 2007 uppges vara en starkt bidragande orsak till utvecklingen. Antalet nystartade företag med rådgivning från IFS har ökat från 866 år 2007 till 1 807 år 2011.¹⁰¹ Den ökning av utlåningen som skedde efter att Almi fick ett kapitaltillskott i samband med finanskrisen år 2008 var relativt mindre för lån till företagare med utländsk bakgrund än för samtliga Almikunder. Andelen av det totala lånebeloppet som gick till företagare med utländsk bakgrund sjönk därmed tillfälligt år 2009. En möjlig förklaring är att relativt färre personer med utländsk bakgrund äger eller leder de större företag som en stor del av den ökade utlåningen år 2009 riktades mot.

Företagare med utländsk bakgrund lånar i genomsnitt betydligt lägre belopp än vad som är fallet för Almis kunder generellt. Andelen av den totala beviljade summan som gått till företagare med utländsk bakgrund mellan 2005 och 2010 har konsekvent varit ungefär hälften så stor som andelen av antal lån. Det innebär dock att det även för beviljade belopp syns en klar positiv trend, då en allt större andel av den totala summan går till företagare med utländsk bakgrund. År 2011 ökade andelen av summan ytterligare och nådde den hittills högsta nivån, 14 procent.

¹⁰¹ Almis årsredovisning 2011, s. 37.

5.2 Mikrolån

Banker ställer högre krav på säkerheter för att bevilja lån till företagare än vad Almi gör. När möjligheten till privat finansiering saknas helt finns låneprodukten mikrolån som innebär att Almi står för hela finansieringen, upp till 250 000 kronor. Dessa mikrolån beviljas till övervägande del till nya företag, men förekommer även till befintliga företag. Andelen företagare med utländsk bakgrund som beviljas mikrolån är större än andelen företagare med utländsk bakgrund som beviljas lån i någon av de övriga låneformerna.

Tabell 5.2 Antal lån och totalt belopp för mikrolån samt andel som går till företagare med utländsk bakgrund 2009–2011.

År	Beviljade lån antal	Utländsk bakgrund (%)	Totalt beviljat belopp (tkr)	Utländsk bakgrund (%)
2009	857	30%	108 122	31%
2010	437	40%	60 791	40%
2011	169	54%	17 475	56%

Källa: Almi (Riksrevisionens bearbetning).

Beviljandet av mikrolån har enligt Almis statistik sjunkit kraftigt mellan 2009 och 2011.¹⁰² Men enligt företrädare för Almi har det inte skett en så kraftig nedgång som dessa siffror tyder på.¹⁰³ Istället uppges det ha att göra med hur ärenden bokförs med avseende på lånetyp, och med hur lånetyperna definieras.¹⁰⁴ Samtidigt går det inte att utesluta att det även har skett en faktisk minskning av denna typ av lån. Företrädare för Almi har uppgett att man strävar efter att i första hand hitta medfinansierare till sina kunder, vilket i så fall är positivt för kunden då det innebär lån till lägre ränta än vad Almi erbjuder.¹⁰⁵ Risken är dock att det har blivit svårare att få lån även hos Almi för personer som väljs bort helt av bankerna på grund av otillräckliga säkerheter. Det kan då innebära att företagare med utländsk bakgrund drabbas hårdare, eftersom de oftare än övriga Almikunder använder sig av mikrolån som en möjlighet till finansiering.

¹⁰² Almis årsredovisning 2011, s. 16.

¹⁰³ Intervju 32.

¹⁰⁴ Bokföringen av mikrolån och de regeländringar som skett kring lånetyper tas upp i avsnitt 6.2.

¹⁰⁵ Intervju 31 och 32. Det pågår ett samarbete mellan Almi Väst och en bank som går ut på att hitta samarbetsformer för att involvera privata aktörer även i samband med mikrolån.

5.3 Utlåningen till nya företag

Även för lån till nya företag skedde en topp i utlåningen år 2009 efter kapitaltillskottet till Almis lånefond. Men för dessa lån var uppgången betydligt mer marginell, eftersom en stor del av den ökade utlåningen gick till befintliga företag. De genomsnittliga beviljade beloppen för lån till nya företag är lägre än för lån totalt, där även lån till befintliga företag är inkluderade.

Tabell 5.3 Antal lån och totalt belopp som beviljas för nya företag samt andel som går till företagare med utländsk bakgrund.

År	Beviljade lån antal	Utländsk bakgrund (%)	Totalt beviljat belopp (mkr)	Utländsk bakgrund (%)
2005	1 777	14%	574	8%
2006	1 904	18%	633	9%
2007	2 173	22%	718	11%
2008	2 285	27%	816	14%
2009	2 750	24%	1 011	15%
2010	2 342	27%	894	16%
2011	2 007	28%	857	16%

Källa: Almi (Riksrevisionens bearbetning).

Det har skett en ökning av andelen lån till företagare med utländsk bakgrund under mätperioden även för lån till nya företag. I ägardirektivet finns mål som innebär att andelen personer med utländsk bakgrund som beviljas lån till nya företag av Almi ska vara större än andelen personer med utländsk bakgrund bland alla nya företagare i Sverige.¹⁰⁶ Målet har överträffats varje år sedan det preciserades i ägardirektivet år 2007. Enligt uppgifter som presenterats av Tillväxtanalys var andelen nya företag som startades av personer med utländsk bakgrund 17 procent år 2009 och 20 procent år 2010.¹⁰⁷ De mål som anges i ägardirektivet om andel lån till prioriterade grupper gäller andelen av samtliga lån, men inte andelen av det totala beviljade beloppet.

¹⁰⁶ I ägardirektivet används begreppet invandrare för målgruppen. Se avsnitt 6.3.1 om olika användningar och definitioner av begrepp.

¹⁰⁷ Tillväxtanalys 2011:04. Undersökningen har ett bortfall på cirka 7 procent.

5.3.1 *Företagare med utländsk bakgrund lånar mindre belopp oavsett bransch*

Det finns skillnader mellan vilka branscher företagare med utländsk bakgrund och övriga Almi-kunder främst verkar inom. Almi för statistik uppdelat på 20 bransch kategorier. Den klart största bransch kategorin sett till samtliga Almikunder var under åren 2005 till 2011 *handel och reparation*, som utgjorde cirka en tredjedel av alla nya företag som finansierades av Almi. För företag som drivs av personer med utländsk bakgrund var kategorierna *handel och reparation* samt *hotell och restaurang* vanligast. Deras andelar var ungefär lika stora, och utgjorde tillsammans en majoritet av lånen till nya företag. Den tredje vanligaste branschen för företagare med utländsk bakgrund under mätperioden var *annan serviceverksamhet*.

Företagare med utländsk bakgrund lånar i genomsnitt ungefär hälften så stora belopp som övriga kunder hos Almi. År 2011 var de genomsnittliga beloppen för lån till nya företag cirka 248 000 kronor för företagare med utländsk bakgrund och cirka 496 000 kronor för företagare med svensk bakgrund.¹⁰⁸ Detta hänger sannolikt samman med att företagare med utländsk bakgrund startar och driver företag med lägre genomsnittlig omsättning än övriga Almikunder.¹⁰⁹ En fråga är i vilken mån dessa skillnader är branschberoende. Branscher där behovet av startkapital är lägre kan antas medföra lägre lånebelopp hos Almi oavsett vem som söker lånet.

För att ge en överskådlig bild av skillnaderna i genomsnittligt lånebelopp har Riksrevisionen i tabell 5.4 delat upp de 20 bransch kategorierna i fyra grupper, som var och en består av fem branscher. De branscher med högst genomsnittliga lånebelopp för varje respektive år hamnar i gruppen "bransch 1–5", och så vidare fram till branscherna med lägst lånebelopp som hamnar i gruppen "bransch 16–20". Lånestatistik från år 2009 till år 2011 används för att ge ett större urval än ett enskilt år, samtidigt som dessa uppgifter kan ses som aktuella.

¹⁰⁸ Statistik inhämtad från Almi, bearbetad av Riksrevisionen.

¹⁰⁹ Effektmätning 2012 avseende Almis kunder visar att företag som drivs av personer utan invandrarbakgrund tre år efter insatstillfället har mer än fyra gånger så hög genomsnittlig omsättning som företag som drivs av personer med invandrarbakgrund. Denna undersökning inkluderar dock endast ett urval av Almi kunder, och omfattar även kunder som endast tagit del av rådgivning.

Tabell 5.4 Branschberoende skillnader i genomsnittliga lånebelopp till nya företag mellan personer med svensk och utländsk bakgrund 2009–2011.

2009–2011	Beviljade lån antal	Genomsnittligt lånebelopp
Bransch 1–5	Svensk bakgrund: 663 (87%)	Svensk bakgrund: 718 234 kr
	Utländsk bakgrund: 99 (13%)	Utländsk bakgrund: 319 336 kr
Bransch 6–10	Svensk bakgrund: 1315 (78%)	Svensk bakgrund: 518 705 kr
	Utländsk bakgrund: 378 (22%)	Utländsk bakgrund: 292 439 kr
Bransch 11–15	Svensk bakgrund: 2700 (70%)	Svensk bakgrund: 379 547 kr
	Utländsk bakgrund: 1136 (30%)	Utländsk bakgrund: 231 857 kr
Bransch 16–20 ¹¹⁰	Svensk bakgrund: 589 (73%)	Svensk bakgrund: 237 490 kr
	Utländsk bakgrund: 219 (27%)	Utländsk bakgrund: 153 385 kr

Källa: Almi (Riksrevisionens bearbetning).

Det finns några indikationer på att branschfördelningen är en del av förklaringen till att företagare med utländsk bakgrund i genomsnitt lånar lägre belopp. Men dessa indikatorer är inte tillräckliga för att framstå som huvudsakliga förklaringsfaktorer. Företagare med utländsk bakgrund är underrepresenterade bland Almis kunder i branscherna med högst lånebelopp, exempelvis branscherna *tillverkning* och *fastighetsverksamhet*. Företagare inom branschen *annan serviceverksamhet* lånar lägre summor oavsett företagarens bakgrund. Det finns dock skillnader i storleken på genomsnittliga lånebelopp även inom en och samma bransch. Tabellen ovan visar också att företagare med utländsk bakgrund etablerar sig i jämförbar utsträckning inom branscher med både högre och lägre genomsnittliga lånebelopp, bortsett från i gruppen ”bransch 1–5” där de utgör en mindre andel än i de andra grupperna. En faktor att ta hänsyn till i sammanhanget är att det inom en och samma kategori ryms företag av olika typer och storlekar. Det kan därför finnas branschberoende skillnader mellan företagare med utländsk bakgrund och övriga Almikunder utöver vad som framgår av den här statistiken.

5.3.2 Regionala skillnader är i huvudsak små

Utlåningen till företagare med utländsk bakgrund följs upp av Almi, både nationellt och för respektive regionalt dotterbolag. Även på regional nivå jämförs andelen företagare med utländsk bakgrund bland Almis kunder med andelen i företagsstocken och bland samtliga personer som startar nya företag.¹¹¹ I tabell 5.5 nedan redovisas utlåningen till nya företag per region sammanräknat för åren 2009 till 2011.

¹¹⁰ För 2011 ingår endast 4 branscher i gruppen med lägst genomsnittliga lånebelopp, då det endast förekommer 19 bransch kategorier detta år.

¹¹¹ Intervju 33.

Tabell 5.5 Beviljad utlåning till nya företag på Almis regionala dotterbolag 2009–2011.

Almis regionala dotterbolag 2009–2011	Beviljade lån antal totalt	Utländsk bakgrund (%)	Totalt beviljat belopp (tkr)	Utländsk bakgrund (%)
Blekinge	167	(11%) 23%	75 683	11%
Gotland	57	(*) 16%	33 364	20%
Gävle Dala	471	(10%, 9%) 21%	216 171	9%
Halland	476	(11%) 21%	212 515	11%
Jönköping	330	(16%) 28%	125 335	15%
Kalmar län	205	(10%) 28%	55 663	18%
Kronoberg	222	(17%) 25%	52 322	13%
Mitt	734	(9%, * %) 27%	197 632	18%
Mälardalen	397	(14%, 14%) 25%	123 927	17%
Nord	278	(8%, 10%) 18%	83 042	13%
Skåne	624	(17%) 27%	260 650	17%
Sthlm Sörmland	1090	(21%, 15%) 27%	484 613	18%
Uppsala	467	(18%) 46%	186 390	32%
Värmland	205	(16%) 11%	99 117	5%
Väst	902	(19%) 23%	385 289	15%
Östergötland	474	(11%) 26%	170 369	16%
Totalt	7 099	(17%) 26%	2 762 082	16%

Kommentar: Procentsatsen inom parentes är Almis jämförelsetal, som avser andelen personer med utländsk bakgrund år 2009 bland nyföretagare i de län som motsvarar upptagningsområdet för Almis regionala dotterbolag.¹¹²

Källa: Almi (Riksrevisionens bearbetning).

De flesta av Almis regionala dotterbolag har en utlåning till företagare med utländsk bakgrund som inte skiljer sig markant från genomsnittet för hela Almi. Andelen lån till företagare med utländsk bakgrund hos dotterbolagen överstiger jämförelsetalen för respektive län i 14 fall av 16 och i en del fall med god marginal. Almi Uppsala AB är ett exempel som sticker ut i detta avseende. Det finns dock några faktorer som gör att en sådan direkt jämförelse blir haltande. Jämförelsetalen för några län har ett bortfall på upp till 10 procent, där företagarens härkomst är okänd. Därför kan den verkliga andelen personer med utländsk bakgrund bland nyföretagare antas vara högre. Vidare utgår Almis statistik från företagaren, medan jämförelsetalen utgår från företaget.¹¹³

¹¹² Vissa av Almis regionala dotterbolag täcker mer än ett län. I dessa fall redovisas flera procentsatser som jämförelsetal. För några län saknas uppgifter, vilket markeras med *.

¹¹³ Företagaren kan i Almis fall både syfta på ägaren och på personer med ledande position inom företaget.

Det innebär att Almis definition av nyföretagare även inkluderar de som köper befintliga företag, vilket inte är fallet för jämförelsetalen. Men även om inte siffrorna är direkt jämförbara är de användbara som referenspunkter vid analys av regionala skillnader i Almis utlåning.

5.4 Sammanfattning

- Almis utlåning till företagare med utländsk bakgrund har fördubblats mellan 2005 och 2011, både sett till det faktiska antalet lån och som andel av Almis kunder inom finansiering. Detta gäller både för samtliga lån och för lån specifikt för nya företag.
- Almi har nått upp till regeringens mål om utlåning till företagare med utländsk bakgrund under hela den studerade perioden.
- Företagare med utländsk bakgrund lånar i genomsnitt betydligt lägre belopp än företagare med svensk bakgrund. Även om beloppen har stigit för båda grupperna kvarstod i stor utsträckning det inbördes storleksförhållandet genom den studerade perioden.
- Skillnaderna i genomsnittligt lånebelopp finns även inom olika branscher.

Almis aktivitet i en kommun med stor andel utrikes födda invånare

Riksrevisionen har genom intervjuer undersökt hur Almi uppfattas i en kommun med en stor andel utrikes födda invånare. De intervjuade personerna är tjänstemän på Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens konsulter, tjänstemän på kommunen samt representanter för fem organisationer som bedriver företagarrådgivning eller företagsstödjande insatser i kommunen.

Intervjupersoner på Almi menar att deras främsta medel för att nå utrikes födda personer är marknadsföring och uppsökande verksamhet. Almi finns på plats i den studerade kommunen i form av en IFS-rådgivare som då och då ger rådgivning. Om en potentiell eller etablerad företagare vill få rådgivning eller söka finansiering av Almi måste han eller hon vända sig till ett kontor i en närliggande kommun. Almi har under granskningens gång anordnat ett seminarium som riktat sig till invandrade kvinnor som vill starta företag i den studerade kommunen. Seminariet ägde dock rum i en annan kommun.

Företrädare för den studerade kommunen uppger att de inte sett några Almi-aktiviteter i kommunen och att det är många som inte känner till Almi och deras tjänster, särskilt i de områden där det bor många utrikes födda. Intervjupersoner från Arbetsförmedlingen ger en mer splittrad bild än övriga när det gäller hur närvarande Almi är i kommunen. Ett exempel som tas upp är att Almi deltar på olika mässor som riktar sig till företagare. Hos de organisationer som sysslar med stöd och rådgivning till företagare framför vissa av de intervjuade personerna att Almi inte marknadsför sig tillräckligt medan andra tror att företagare drar sig för att kontakta Almi på grund av de höga krav som Almi ställer. Den samlade bilden är att Almi inte tycks arbeta särskilt aktivt för att nå ut till presumtiva företagare i kommunen, även om bilden inte är entydig och vissa av de intervjuade personerna tar upp exempel på sammanhang där Almi har medverkat.

En uppfattning som många intervjupersoner har är att det är svårt att få lån hos Almi. Samtidigt har man en förståelse för att Almi har ett ansvar för att undvika att människor drar på sig problem genom att skuldsätta sig. I intervjuerna presenteras uppfattningar om vilka grupper som har särskilt svårt att bli beviljade lån. De exempel som nämns är invandrarkvinnor och de minsta företagen.

6 Almis hantering av lån

I det här kapitlet behandlas hur Almis bedömning av låneansökningar går till, hur målet om att nå en viss andel lån till företagare med utländsk bakgrund eftersträvas samt vilken uppföljning som Almi gör av utlåningen till företagare med utländsk bakgrund.¹¹⁴ Avsnittet om behandling av låneärenden bygger på intervjuer med finansieringsrådgivare, IFS-rådgivare och chefer på Almis regionala dotterbolag.¹¹⁵ IFS-rådgivarnas roll tas upp eftersom dessa är involverade i enskilda låneärenden, och IFS har lyfts fram av Almi som en starkt bidragande orsak till den ökade utlåningen till företagare med utländsk bakgrund. Även företrädare för Näringsdepartementet och personer med centrala funktioner på Almis moderbolag har intervjuats. Dessutom har styr- och uppföljningsdokument för verksamheten såsom ägardirektiv, kreditinstruktion och årsredovisningar ingått som underlag i granskningen.

6.1 Behandlingen av låneärenden

Utöver de företagare som söker sig till Almi på eget initiativ finns det några vanliga vägar för kunderna att komma till Almi. Om en bank inte vill ge de krediter som en företagare efterfrågar kan banken hänvisa till Almi.¹¹⁶ Almi är också ute på banker och hos revisorer och informerar om verksamheten.¹¹⁷ Nyföretagarcentrum är en annan vanlig ingång till Almi.¹¹⁸ Företagare med utländsk bakgrund kommer ofta även i kontakt med Almi genom IFS-rådgivning.¹¹⁹

Ansökningar om lån hanteras av Almis finansieringsrådgivare. Ett ärende inleds med att Almi råder den sökande att upprätta en kreditansökan där affärsplan, den senaste årsredovisningen, resultatbudget, balansbudget och

¹¹⁴ I de kapitel som berör Almi används begreppet personer med utländsk bakgrund. I Almis ägardirektiv använder sig dock regeringen av begreppet invandrare, vilket även återspeglas i Almis redovisning av statistik. Företrädare för Almi har uppgett att bolagets definition av invandrare är densamma som för personer med utländsk bakgrund. Användandet och definitionerna av olika begrepp i Almis redovisning tas upp i avsnitt 6.3.1.

¹¹⁵ Personer från två av Almis regionala kontor har intervjuats.

¹¹⁶ Intervju 30.

¹¹⁷ Intervju 2.

¹¹⁸ Intervju 29.

¹¹⁹ Intervju 30.

likviditetsbudget ska ingå. För ansökningar om lån till nya företag är kraven på dokumentation av naturliga skäl mindre omfattande än för befintliga företag. Beslutsunderlaget diskuteras av en kreditkommitté hos Almi. Återbetalningsförmågan hos kunden är det primära kriterium som prövningen baseras på. Det finns formella gränser för storleken på lånebeloppet, som påverkar hur rutinerna ser ut och vilka instanser inom Almi som ska höras vid prövningen.¹²⁰ Kunden får en så kallad rating som ligger till grund för räntenivån. Ett ärende hos Almi behöver inte nödvändigtvis avslutas med beviljande av eller avslag på en låneansökan. Ibland kommer kunden efter diskussioner själv fram till att det är bättre att inte starta företaget eller att vänta med det. Det kan även hända att en bank går in och ger företagaren hela lånet till lägre ränta än Almi kan erbjuda.

6.1.1 *Personens egenskaper och situation viktiga för bedömningen*

Intervjuer med Almis finansieringsrådgivare bekräftar bilden att det företagsekonomiska perspektivet ligger till grund för hur arbetet bedrivs. Återbetalningsförmågan hos den sökande är styrande för om ett lån ska beviljas. Ett argument som återkommer hos de intervjuade är att lån som beviljas men som inte kan betalas tillbaka slår hårt mot låntagaren personligen. Därför gör man inte kunden en tjänst om man sätter ribban för lågt vid bedömningen.¹²¹ Finansieringsrådgivarna har olika inriktning och kompetensområden. Till viss del påverkar det vilken typ av ärenden de hanterar. Det sker också kontakter och diskussioner mellan kollegor för att få ett bredare perspektiv och för att förankra den egna bedömningen.

En viktig del av bedömningen handlar om att utvärdera hur de personliga egenskaperna hos den sökande kan inverka på förmågan att driva företag. Det finns vissa faktorer som kan värderas genom att rådgivaren tar del av tillgänglig dokumentation. En sökande kan till exempel få avslag för att personen har betalningsanmärkningar eller skulder hos Kronofogden.¹²² Relevant utbildning och erfarenhet av den aktuella branschen spelar också in i bedömningen av de personliga egenskaperna, men det är inga generella krav.¹²³ Den personliga ekonomin och försörjningsbördan hos en sökande spelar viss roll, även om denna faktor betonas olika starkt i intervjuerna. Det kan vara viktigt att i samband med affärsplanen räkna på hur mycket lön företagaren behöver ta ut under företagets första år för att klara sig.¹²⁴

¹²⁰ Intervju 30.

¹²¹ Intervju 29, 30 och 32.

¹²² Intervju 4.

¹²³ Intervju 30.

¹²⁴ Intervju 6, 29 och 30.

Det behövs en drivkraft för att starta företag. Detta poängteras av både finansieringsrådgivare och IFS-rådgivare. Ibland kan en person känna sig pressad att starta företag för att han eller hon inte har lyckats få en anställning. Detta är dock enligt Almi ingen bra utgångspunkt, och den typen av sökande löper stor risk att få avslag, om inte personen själv efter diskussioner väljer att dra tillbaka sin låneansökan.

Vid sidan av företagarens personliga egenskaper är bedömningen av affärsidén en central del av processen. Finansieringsrådgivarna har svårt att precisera sig kring vilka faktorer som faller avgörandet vid denna bedömning eftersom det är så stora skillnader från fall till fall. Ett exempel är att man kan få avslag på grund av en överetablering på marknaden. Almi bedriver omvärldsbevakning och rådgivarna håller sig uppdaterade om läget inom olika branscher.¹²⁵ Det finns dock inga fastställda riktlinjer eller varningsflaggor internt för hur man ska se på olika branscher. Istället handlar det om bedömningar från fall till fall med hänsyn till lokalisering, nisch med mera.

Bedömningen av både företagarens personliga egenskaper och affärsidén bygger till stor del på finansieringsrådgivarens erfarenhet.¹²⁶ Det är en process som i och med sin komplexitet inte medger ett helt igenom systematiskt tillvägagångssätt. De mer formaliserade bedömningsgrunderna fångar endast en del av de egenskaper som avgör om ett företag blir framgångsrikt eller inte. Detta talar för att det finns ett utrymme för subjektiva tolkningar och värderingar i bedömningarna som det är svårt att komma ifrån.

6.1.2 *Företagare med utländsk bakgrund har fler hinder att övervinna*

De intervjuade rådgivarna ger uttryck för olika syn på om och hur ansökningar från personer med utländsk bakgrund skiljer sig åt jämfört med övriga sökande. En synpunkt som framförts är att personer med utländsk bakgrund tenderar att vara mindre förberedda eftersom de ofta har mindre kunskap om vad som krävs.¹²⁷ En annan synpunkt är att affärsplanerna för personer med utländsk bakgrund inte skiljer sig nämnvärt åt jämfört med övriga sökande, förutom rent språkligt.¹²⁸ Ett problem som företagare med utländsk bakgrund kan ha är att de inte alltid har tillräcklig kunskap om det svenska regelverket och systemet som sådant. Rådgivning och informationsinsatser är i de fallen extra viktiga.¹²⁹

¹²⁵ Intervju 29.

¹²⁶ Intervju 30.

¹²⁷ Intervju 2.

¹²⁸ Intervju 4.

¹²⁹ Intervju 5.

Det finns flera faktorer som gör att företagare med utländsk bakgrund som grupp betraktat kan ha sämre förutsättningar att bli beviljade lån av Almi. Vissa branscher har lägre trösklar för att starta ett företag, och blir därmed mer konkurrensutsatta. Det gäller till exempel handel, restaurang och konsultverksamhet.¹³⁰ Just i branscherna handel och restaurang har Almi en stor utlåning till personer med utländsk bakgrund.

Det finns stora skillnader inom gruppen utrikes födda, exempelvis beroende på vilket land personerna kommer ifrån och hur länge de varit i Sverige. När det gäller personer som relativt nyligen kommit till Sverige kan ett problem vara att man saknar en bankhistorik. Det blir då svårare för bankerna och för Almi att värdera vad personen gjort tidigare och hur personen hanterat sin ekonomi.¹³¹ En företrädare för Almi betonar att den här typen av problem inte får ses som ett tecken på sämre behandling av personer med utländsk bakgrund, utan att det är en omständighet som automatiskt skapar problem.¹³²

Språkförmågan spelar viss roll, men intervjuerna visar på lite olika uppfattningar om hur väl man måste kunna prata svenska för att starta och driva företag. Det är viktigt att kunna göra sig förstådd, men beroende på vilken typ av arbete det handlar om behöver inte en perfekt svenska vara en nödvändighet.¹³³ En åsikt som framförts är att kraven på att tala svenska ibland kan vara onödigt höga, och att kraven kan variera beroende på vilken del av världen som den sökande har kommit till Sverige från.¹³⁴

Intervjuade finansieringsrådgivare uppger sig arbeta efter principen att Almis uppdrag att främja utlåning till prioriterade grupper inte ska prägla hanteringen av enskilda ärenden. Återbetalningsförmågan ska bedömas efter likvärdiga kriterier för samtliga sökande. Dock uppger flera finansieringsrådgivare att de i sina personliga bedömningar i undantagsfall kan ha ett större överseende med brister i ansökningar från personer med utländsk bakgrund. Det kan handla om att rådgivarna ger mer av sin tid och uppmärksamhet, eller att de inte ser lika allvarligt på att presentation och ansökningshandlingar håller en lägre standard än önskvärt, förutsatt att den sökande i övrigt ger ett gott helhetsintryck.¹³⁵ Exempel som tagits upp i intervjuerna handlar om personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden och har beviljats ett litet lån för att komma igång, med en

¹³⁰ Intervju 32.

¹³¹ Intervju 29.

¹³² Intervju 2.

¹³³ Intervju 6 och 29.

¹³⁴ Intervju 6.

¹³⁵ Intervju 30.

notering om högre risk. I de fallen handlar det om att den sökande ändå inger förtroende, även om affärsidén är förenad med högre risk.

6.1.3 IFS-rådgivarna överbryggar hinder

Almi bedriver rådgivningsverksamhet riktad mot företagare med utländsk bakgrund via IFS-rådgivare som är placerade hos Almis regionala dotterbolag. Denna rådgivning syftar till att både främja utlåning och till att ge ett mer allmänt stöd till företagare med utländsk bakgrund. Rådgivningen behövs för att informera om det system som en företagare i Sverige verkar i, med de regler som gäller, och för att underlätta vid språkliga och kulturella krockar. IFS-rådgivarna uppger att de försöker ge rådgivning på svenska, men det finns andra språk att tillgå vid behov. Det är också vanligt att rådgivning ges på engelska. Språkutbudet ser olika ut beroende på vilken region det handlar om. Sammantaget kan de drygt trettio IFS-rådgivare som finns över landet erbjuda rådgivning på ett tjugotal olika språk.¹³⁶

Om en ansökan har kommit in via en IFS-rådgivare uppfattar finansieringsrådgivare det som en kvalitetsstämpel i ärendet. Dock måste finansieringsrådgivaren ändå göra en egen bedömning.¹³⁷ Intervjuade personer vid IFS uppger att det är tydligt att finansieringen utgör kärnverksamheten inom Almi, men att rådgivningsverksamheten har fått en allt starkare ställning inom Almi sedan integrationen av IFS år 2007.¹³⁸ Som ett led i att ytterligare knyta samman verksamhetsgrenarna har vissa IFS-rådgivare övergått till att även fungera som finansieringsrådgivare.¹³⁹ En intervjuad IFS-rådgivare framför att egna initiativ och informella kontakter med finansieringsrådgivare är viktigt för att få möjlighet att bidra med sin specifika kompetens i bedömningen av enskilda låneärenden.¹⁴⁰

6.2 Anpassning av låneprodukterna efter målgrupp

Almi har ett uppdrag enligt ägardirektivet att anpassa de typer av lån som ingår i produktutbudet efter den efterfrågan som finns hos bland annat personer med utländsk bakgrund. Samtidigt har Almis utbud av låneprodukter under den senaste tioårsperioden styrts mot att bli mindre målgruppsinriktat. Tidigare fanns till exempel så kallade invandrarlån. Almi har uppgett att man anser det vara bättre med ett enhetligt utbud som kan användas av alla oavsett

¹³⁶ Almis årsredovisning för 2011, s. 37.

¹³⁷ Intervju 30.

¹³⁸ Intervju 6 och 31.

¹³⁹ Intervju 31.

¹⁴⁰ Intervju 6.

bakgrund. Både Almi och Regeringskansliet har uppgett att utformningen av låneprodukter inte är ett verktyg som prioriteras för att främja utlåningen till personer med utländsk bakgrund.¹⁴¹

År 2009 höjdes maxbeloppet för mikrolån från 100 000 kronor till 250 000 kronor.¹⁴² Även om ändringen inte gjordes med det uttalade syftet att öka utlåningen till personer med utländsk bakgrund kan det ändå ha bidragit till en sådan effekt. Personer med utländsk bakgrund utnyttjar i betydligt högre utsträckning än andra Almi-kunder möjligheten att ta mikrolån. Det finns dock oklarheter vid bokföringen av mikrolån som gör det svårt att utvärdera vad effekten har blivit. Statistiken visar att beviljandet av mikrolån sjönk kraftigt mellan åren 2009 och 2011, men det behöver inte innebära att den typ av lån som avses verkligen har minskat. År 2009 ändrades även reglerna för företagslån. Från att Almi tidigare endast kunde täcka upp till 50 procent av ett företags finansieringsbehov höjdes gränsen till 80 procent, och upp till 100 procent vid synnerliga skäl. Detta innebär att gränsdragningen mellan företagslån och mikrolån har blivit mindre skarp. Företrädare för Almi uppger att lån av mindre summor oftare har kommit att bokföras som företagslån, trots att benämningen mikrolån hade kunnat vara tillämplig.¹⁴³ Företrädare för Almi har påtalat att den här hanteringen är problematisk, och innebär bristande tydlighet både i redovisningen och gentemot kunderna. Ambitionen uppges vara att i framtiden använda benämningen mikrolån när den är tillämplig.¹⁴⁴

6.3 Almis uppföljning och återrapportering

6.3.1 *Uppföljningen av utlåning till företagare med utländsk bakgrund är begränsad och olika definitioner av målgruppen används*

Almi följer upp utlåningen till företagare med utländsk bakgrund både regionalt och nationellt.¹⁴⁵ Almi jämför den egna kundsammansättningen med andelen företagare med utländsk bakgrund i företagsstocken och bland nyföretagande i stort i Sverige.¹⁴⁶

¹⁴¹ Intervju 32, intervju med Näringsdepartementet.

¹⁴² Se avsnitt 5.2 för en beskrivning av Almis mikrolån och en redovisning av beviljade lån mellan år 2009 och år 2011 för denna lånetyp.

¹⁴³ Intervju 32.

¹⁴⁴ Intervju 32.

¹⁴⁵ Intervju 32.

¹⁴⁶ Almi hämtar jämförelsetal från SCB. De nuvarande är från 2010 men ska uppdateras inom den närmaste tiden.

I ägardirektivet finns mål och återrapporteringskrav för Almis låneverksamhet som berör invandrare respektive utrikes födda. Dessa begrepp tycks användas synonymt. Almi uppger dock att man använder en annan definition av begreppet invandrare som är utrikes födda personer eller personer med två utrikes födda föräldrar.¹⁴⁷ Det motsvarar definitionen för personer med utländsk bakgrund enligt Statistiska centralbyråns riktlinjer.¹⁴⁸ Metoden för att samla in statistik över lån till invandrare gör samtidigt att det finns en viss osäkerhet angående vilka som egentligen inkluderas i kategorin. Det är inte säkert att Almis kunder gör samma tolkning av begreppet invandrare som Almi, vilket kan påverka hur de bokförs. I budgetpropositioner förekommer det att även regeringen använder begreppet personer med utländsk bakgrund i samband med beskrivningar av Almis låneverksamhet.¹⁴⁹ Tre olika begrepp används alltså omväxlande, och det är inte tydligt vilket som ska vara vägledande.

Ägardirektivet ställer upp ett antal återrapporteringskrav. För finansieringsdelen rör det sig bland annat om olika mått på utfallet av lånegivningen och utvecklingen hos Almis kundföretag. Almi ska redovisa måluppfyllelse av de mål som ställs upp i ägardirektivet.¹⁵⁰ I ägardirektivet anges att uppföljningarna ska redovisas så att skillnader mellan län, branscher, mellan kvinnor och män samt mellan inrikes och utrikes födda framgår.

Almis årsredovisning innehåller få uppgifter om hur man inom låneverksamheten når ut till företagare med utländsk bakgrund. De uppgifter som går att finna i årsredovisningen för 2011 handlar om hur stor andel företagare med utländsk bakgrund utgör bland Almis kunder sett till samtliga typer av lån, lån till nya företag och bland företag som startas med stöd av någon typ av Almi åtgärd, vilket kan inkludera lånefinansiering, olika former av rådgivning eller båda delar. För uppgifter utöver detta görs ingen specifik redovisning för gruppen företagare med utländsk bakgrund. Regeringskansliet uppger att en kontinuerlig dialog förs med Almi och att Almi på begäran lämnar ut sådana uppgifter som inte framgår av den officiella redovisningen.¹⁵¹

¹⁴⁷ E-post från Almi 2012-09-24.

¹⁴⁸ Statistiska centralbyrån (2002), Personer med utländsk bakgrund, riktlinjer för redovisning i statistiken.

¹⁴⁹ Till exempel prop. 2012/13:1, utgiftsområde 24, s. 22.

¹⁵⁰ Målen finns redovisade i avsnitt 2.2.2.

¹⁵¹ Intervju med Näringsdepartementet.

6.3.2 Uppföljning av avslag på låneansökningar saknas

Sedan år 2008 har ägardirektivet angett att Almi även ska redovisa de ansökningar som leder till avslag och till helt privat finansiering.¹⁵² Statistik över hur många som får avslag på låneansökningar ingår dock inte i Almis uppföljning, och därmed går det inte heller att se om dessa siffror skiljer sig för gruppen företagare med utländsk bakgrund. Därmed är det inte heller möjligt att analysera skillnader mellan mängden ansökningar som inkommer och andelen som beviljas, varken över tid eller mellan olika regioner. Almi uppger att det inte finns några detaljerade uppgifter för hela Almi, och att de siffror man kan presentera endast bygger på indikationer.¹⁵³ Företrädare för ett av Almis regionala dotterbolag uppger att enligt uppskattningar får ungefär hälften av de sökande avslag. Även om viktiga uppgifter och beslut sparas för de personer som fått avslag på sin ansökan om lånefinansiering är det enligt Almi inte möjligt att med dagens ärendehanteringssystem sammanställa någon statistik över avslagsärenden. Ett nytt system som möjliggör en mer omfattande uppföljning har enligt uppgift upphandlats och ska komma att användas från och med år 2014.¹⁵⁴ Regeringskansliet har inte uppgett att man vidtagit några åtgärder eller planerar att göra så för att utveckla Almis uppföljning av ärenden som leder till avslag.¹⁵⁵

6.3.3 Statistiska centralbyråns effektmätningar

Statistiska centralbyrån genomför på uppdrag av Almi effektmätningar av utvecklingen för Almis kunder, där de jämförs mot en kontrollgrupp med företagare som inte är kunder hos Almi. 2012 års rapport baseras på kundföretag som tagit del av någon typ av stöd från Almi under år 2007. De mätningar som gjorts berör perioden 2006 till 2010. För Almis kunder med invandrabakgrund görs en separat uppföljning där dessa företagares resultat jämförs med resultatet för övriga kunder.¹⁵⁶ Undersökningen visar att företagare med invandrabakgrund i genomsnitt har sett omsättningen på sina företag växa med 0,5 miljoner kronor, vilket motsvarar en ökning med 71 procent.

¹⁵² I de senaste två årens ägardirektiv används formuleringen att Almi ska förbättra redovisningen av fall som leder till avslag eller privat finansiering.

¹⁵³ E-post från Almi 2012-06-25.

¹⁵⁴ Intervju 32.

¹⁵⁵ Intervju med Näringsdepartementet, 2012-11-07.

¹⁵⁶ Den grupp som undersökningen avser består av företag som erhållit någon form av insats från Almi under 2007, vilket kan innebära lån, rådgivningsinsats eller båda delar. Uppgifter finns för 2 354 kundföretag, vilket motsvarar 45 procent av det totala antalet under insatsåret 2007. Resultatet av undersökningen kan inte generaliseras till samtliga kundföretag. Termen personer med invandrabakgrund syftar till utrikes födda personer eller personer som har en utrikes född förälder, vilket är en definition som inte används av Almi i övrigt.

För företagare utan invandrabakgrund är ökningen 2,4 miljoner kronor per företag, en ökning om 111 procent. För företagare med invandrabakgrund har antalet anställda ökat med 0,8 (122 procent), jämfört med 1,5 (106 procent) för företagare utan invandrabakgrund. Företagare med invandrabakgrund har betydligt lägre omsättning och antal anställda än övriga Almi-kunder både vid tidpunkten för insatsen och tre år efteråt.

6.4 Sammanfattning

- Andelen företagare med utländsk bakgrund bland Almis kunder ska enligt ägardirektivet överstiga deras andel i företagsstocken och bland nya företag som startas, både nationellt och regionalt. Detta mål har också uppnåtts sedan det infördes år 2007.
- Almi arbetar inte aktivt med att främja utlåningen till företagare med utländsk bakgrund i enskilda ärenden eftersom lönsamheten i företagen ska vara styrande.
- En sätt att kompensera för de större hinder som företagare med utländsk bakgrund kan möta är anpassad rådgivning, exempelvis genom Almis IFS-rådgivare.
- Informationsinsatser är viktiga för att nå ut till målgruppen.
- Det är svårt att få en rättvis bild av beviljandet av mikrolån på grund av att klassificeringen av lånetyp varierar när de ska bokföras.
- Almis uppföljning och återrapportering angående utlåningen till företagare med utländsk bakgrund har brister. Den största bristen är att Almi inte för statistik om och följer upp de låneärenden som leder till avslag på låneansökningar eller till helt privat finansiering.

*Intervjuer med utrikes födda företagare***Erfarenheter av Almis låneverksamhet**

En av företagarna drev sedan tidigare en hårvårdssalong utan att få fart på affärerna. Hon fick ett litet lån samt rådgivning från Almi och upplevde att det blev en nystart i företagandet. Stödet från Almi medförde att företagaren fick resurser för att utveckla verksamheten och bättre kunskaper om administration, vilket tidigare hade varit ett problem.

Två personer som startade ett gemensamt företag blev beviljade ett mindre lån från Almi. Syftet med lånet var inte att göra investeringar, utan att ha pengarna som en buffert innan de fick tillräckligt med kunder. Det visade sig senare att pengarna från Almi inte behövdes. När företagarna ville betala tillbaka lånet efter ett halvår fick de betala ränta för hela första året, vilket de var missnöjda med. De tycker även att det tog för lång tid att få besked om återbetalningsvillkoren.

”Det tog tre veckor att få veta den summan. Att det tog tre veckor att räkna ut räntan och ge mig ett underlag för vad jag skulle betala, det är väldigt konstigt. Det tog tre veckor. Det tog liksom mindre än en vecka för oss att få lånet. Förstår du? Det var så mycket störmoment så jag blev irriterad.”

Almis höga ränta har gjort att två av företagarna aktivt har valt bort Almi och ordnat finansiering på andra sätt. En företagare som öppnade ett skrädderi pantsatte istället sin lägenhet för att kunna ta ett banklån. En annan företagare sökte lån från Almi vid två tillfällen för att öppna ett apotek men fick avslag båda gångerna. Hon fick intrycket av att Almis rådgivare trodde på hennes idé och blev därför förvånad av de negativa beskederna.

Flera av företagarna berättar att de hade liten kunskap om Almi när de startade företag. Det kan både bero på att de inte fått tillräckligt med information och på att de inte har varit intresserade av lån utan säkerheter. En företagare fick information om Almi först ett år efter företagsstarten, genom ett postutskick.

För en företagare i byggbranschen hade ett lån från Almi kunnat vara ett alternativ om hon hade känt till möjligheten. Det var problematiskt i uppstartsfasen av företaget eftersom det inte fanns tillräckligt med resurser för att köpa utrustning och för material till de första kunderna.

”Ett lån. Att få lån för att starta och köpa alla maskiner och grejer. Och jag vet inte om det fanns en sån... Jag visste inte om att det fanns ett sånt.”

7 Slutsatser och rekommendationer

Den svenska integrationspolitikens mål är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla människor oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Ett viktigt medel för ökad integration är enligt regeringens integrationsstrategi att fler utrikes födda personer ska få sysselsättning genom arbete och företagande. Enligt Migrationsverkets prognoser kommer andelen asylsökande att öka kraftigt de närmaste åren.¹⁵⁷ Det ger anledning att tro att allt fler utrikes födda kommer att påbörja sin etablering genom att antingen söka arbete eller starta ett företag. De stöd som finns för dem som vill starta ett företag måste således vara effektiva och anpassade till de behov som en allt större grupp utrikes födda har.

Riksrevisionen har mot denna bakgrund granskat om det arbetsmarknadspolitiska programmet stöd till start av näringsverksamhet och Almis låneverksamhet bidrar till att utrikes födda personer kan etablera sig på arbetsmarknaden genom att starta företag.¹⁵⁸ Idag har de som får stödet i regel varit i Sverige i flera år innan de tar del av insatserna. I framtiden kan det bli vanligare att också de som nyligen beviljats uppehållstillstånd får stödet. Granskningen svarar på följande revisionsfråga:

Är Arbetsförmedlingens stöd till start av näringsverksamhet och Almis lånefinansiering effektiva insatser för utrikes födda som vill starta företag?

Följande delfrågor besvaras:

- Ger Arbetsförmedlingens stöd till start av näringsverksamhet positiva sysselsättnings- och inkomsteffekter och är handläggningen anpassad efter den enskildes förutsättningar?
- När Almis lånefinansiering för nyföretagande utrikes födda företagare i en tillräcklig omfattning och främjar Almi genom sitt arbetssätt utlåning till utrikes födda?

¹⁵⁷ Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos, 26 oktober 2012.

¹⁵⁸ I kapitel 5 och 6 som handlar om Almi används begreppet personer med utländsk bakgrund, vilket även inkluderar inrikes födda personer som har två utrikes födda föräldrar. Detta är Almis definition av begreppet invandrare. (Se avsnitt 6.3.1.) I slutsatsavsnittet används dock begreppet utrikes födda även i samband med Almi för att förenkla texten och underlätta läsförståelsen.

7.1 Riksrevisionens samlade bedömning

Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingens stöd till start av näringsverksamhet och Almis lån möjliggör för fler utrikes födda att starta och driva företag. Såväl regeringen som Arbetsförmedlingen saknar dock tillräckliga kunskaper om vilka effekter stöd till start av näringsverksamhet har för gruppen utrikes födda. Även Almis uppföljning har brister, vilket påverkar kunskapen om utlåning till utrikes födda företagare.

Riksrevisionens granskning tyder på att stöd till start av näringsverksamhet ger positiva sysselsättningseffekter, även om effekterna är något svagare för utrikes födda jämfört med för inrikes födda. Granskningen visar samtidigt att utrikes födda som startar företag med hjälp av stöd till start av näringsverksamhet får låga inkomster. Av de utrikes födda företagarna som tog del av stöd till start av näringsverksamhet år 2003 hamnade i genomsnitt 42 procent under åren 2005–2010 under gränsen för ekonomisk utsatthet.¹⁵⁹

Målet med stödet är att det ska leda till en tillfredställande lönsamhet och en varaktig sysselsättning. Detta bör enligt Riksrevisionen inte bara innebära att företaget ska kunna betala sina skulder och leva vidare på ett ekonomiskt försvarbart sätt utan också att företagandet leder till en rimlig inkomst för den som driver det. Granskningen visar att den genomsnittliga inkomsten för utrikes födda företagare är så låg att det är tveksamt om stöd till start av näringsverksamhet kan anses vara ett effektivt stöd för dem. Arbetsförmedlingens egen kunskap om stödets effekter för utrikes födda är begränsad eftersom inkomsteffekterna inte följs upp.

Granskningen visar också att det i många fall inte görs någon uppföljning av Arbetsförmedlingen hur företagen utvecklas. En förklaring till att uppföljningar inte alltid genomförs kan vara att inte alla arbetssökande får en handlingsplan, trots att en sådan ska göras. I handlingsplanen ska bland annat en uppföljning av hur företaget utvecklas ingå som ett moment. Det är färre utrikes födda än inrikes födda som får en handlingsplan.

Av granskningen framgår att Almi når sina mål när det gäller andelen utrikes födda bland sina låntagare. Utlåningen till utrikes födda har också fördubblats sedan år 2005. I den meningen kan stödet anses vara effektivt för utrikes födda. Samtidigt brister uppföljningen i olika avseenden. Exempelvis följer inte Almi upp de ärenden som leder till avslag på låneansökningar.

¹⁵⁹ Definitionen av ekonomisk utsatthet är att man har en inkomst under 60 procent av medianinkomsten.

Riksrevisionens granskning visar således att det inte går att dra en slutsats om stöden är effektiva för utrikes födda. Detta beror på att kunskapen om stödets utfall och effekter är begränsad hos regeringen, Arbetsförmedlingen och Almi. Om kunskapen om stödets utfall och effekter stärks skulle också förutsättningarna bli bättre för att använda stöden mer effektivt.

7.2 Stöd till start av näringsverksamhet är mindre effektivt för utrikes födda

Stöd till start av näringsverksamhet ska enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program leda till en tillfredställande lönsamhet och en varaktig sysselsättning. Det finns generellt lite kunskap om stödets sysselsättningseffekter för gruppen utrikes födda. Få av Arbetsförmedlingens utvärderingar har mätt sysselsättningseffekter för denna grupp. Likaså saknas kunskap om hur inkomsten utvecklas över tiden för deltagarna. En tolkning av kraven på att stödet ska leda till en tillfredställande lönsamhet och en varaktig sysselsättning är enligt Riksrevisionen att det leder till en rimlig inkomst för företagaren.

I granskningen har Riksrevisionen följt upp de som deltog i det arbetsmarknadspolitiska programmet stöd till start av näringsverksamhet år 2003. Riksrevisionen har beträffande sysselsättningseffekterna gjort bedömningen att det är rimligt att följa upp dessa två respektive fyra år efter programdeltagandet år 2003. Inkomstutvecklingen har följts upp fram till år 2010.

Effekter på sysselsättningen

Riksrevisionens analys visar att stöd till start av näringsverksamhet ger positiva sysselsättningseffekter när programdeltagare från år 2003 följs upp efter två och fyra år. Detta gäller såväl för inrikes födda personer som utrikes födda personer. De positiva sysselsättningseffekterna är dock större för inrikes födda personer jämfört med utrikes födda. Riksrevisionen har inte gjort någon mätning av sysselsättningseffekter gällande senare tidsperioder och kan därför inte uttala sig om situationen idag. Stöd till start av näringsverksamhet har dock varit stabilt över tid, både vad gäller administrativ hantering inom programmet och själva programkonstruktionen.

Uppföljning av inkomstutvecklingen

En mer långsiktig aspekt av etablering på arbetsmarknaden efter programdeltagande är hur deltagarnas inkomster utvecklas på lång sikt. När inkomsterna för personer som tagit del av stöd till start av näringsverksamhet år 2003 följs upp två år senare visar uppföljningen att inkomsten är signifikant lägre för utrikes födda programdeltagare jämfört med inrikes födda programdeltagare. Bland programdeltagarna finns både de som stannat kvar som företagare och de som övergått till anställning. Jämförs dessa båda grupper visar analysen att de som stannat kvar som företagare har en lägre inkomst än de programdeltagare som övergått till anställning. Detta gäller framförallt de senare åren i den studerade perioden 2005–2010.

Att företagande kan vara riskfyllt från en inkomstmässig utgångspunkt visar forskningen relativt entydigt, inte minst gäller detta utrikes födda företagare. Under den studerade perioden 2005–2010 befinner sig i genomsnitt 28 procent av företagarna och 22 procent av icke-företagarna under gränsen för ekonomisk utsatthet. Av utrikes födda företagare befinner sig inte mindre än i genomsnitt 42 procent under gränsen för ekonomisk utsatthet under denna tidsperiod. Att en så stor del av deltagarna som fortsätter som företagare faller under gränsen för ekonomisk utsatthet är en indikation på att stöd till start av näringsverksamhet inte är ett effektivt stöd för en stor grupp utrikes födda företagare som inte får en rimlig försörjning genom att driva företag.

Handläggningen av stöd till start av näringsverksamhet

Av granskningen framgår att handläggarnas beslut om att bevilja stöd till start av näringsverksamhet beror på dennes kunskap om stödet och om företagande generellt. Handläggarstödet är begränsat och bristen på kunskap om stödet kan medföra att handläggare i första hand rekommenderar arbetssökande andra program om vilka handläggaren har bättre kunskap. Arbetssökande riskerar också att bli olika bedömda av handläggarna, vilket kan göra att programmet blir ojämnt matchat mot de sökande. Sökande med bristande förutsättningar kan rekommenderas stödet samtidigt som det inte rekommenderas till personer som egentligen har bättre förutsättningar för att starta företag.

De som deltar i stöd till start av näringsverksamhet ska få en handlingsplan och enligt planen ska en uppföljning av hur företaget utvecklats genomföras några månader efter företagets start. Den av Arbetsförmedlingen upphandlade konsulten ska genom uppföljningen kontrollera att företaget utvecklas i rätt riktning och att verksamheten ger eller kommer att ge tillfredställande lönsamhet. Både denna granskning och Riksrevisionens tidigare granskning från år 2008¹⁶⁰ visar att en betydande andel av deltagarna inte får någon

¹⁶⁰ Riksrevisionen (RiR 2008:24), *Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program.*

uppföljning av hur deras företag utvecklats. Bristen på uppföljning av deltagaren kan få till konsekvens att den enskilde inte får den hjälp och det stöd som han eller hon skulle behöva. Bristen på uppföljningar kan bero på att handlingsplaner inte upprättas för alla deltagare i stöd till start av näringsverksamhet och att handläggaren därmed inte beställer någon uppföljning. Det är färre utrikes födda än inrikes födda som får en handlingsplan.

Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion följa upp och utvärdera sin verksamhet och därmed också stöd till start av näringsverksamhet. Utvärderingar av stöd till start av näringsverksamhet saknas dock för utrikes födda. Arbetsförmedlingen har inte gjort några utvärderingar av sysselsättningseffekterna för utrikes födda och få studier visar inkomstutvecklingen för deltagarna i programmet generellt.

7.3 Almi når sina nuvarande mål för utrikes födda

Regeringen har ställt upp mål för Almis utlåning till utrikes födda. De innebär att andelen utrikes födda bland Almis kunder ska vara större än vad den är bland samtliga företagare och nya företagare i Sverige. Almi har nått upp till de nationella målen sedan de preciserades i sin nuvarande form år 2007. Andelen utrikes födda bland Almis kunder som lånar pengar för att starta nya företag har fördubblats mellan år 2005 och år 2011, och har under denna period stigit från 14 procent till 28 procent. Riksrevisionen kan konstatera att Almi genom sin låneverksamhet i stor utsträckning når ut till utrikes födda och bidrar till att de kan starta företag.

Almis uppföljning

Granskningen visar samtidigt att Almis uppföljning kan förbättras. Det finns några punkter där Almi saknar ett tillräckligt kunskapsunderlag för att kunna effektivisera verksamheten när det gäller att nå ut till utrikes födda företagare. En viktig punkt handlar om att statistik över Almis utlåningsverksamhet endast omfattar de kunder som får sina lån beviljade. Detta trots att regeringen har efterfrågat denna typ av uppföljning genom ägardirektivet sedan år 2008. Därmed går det inte att se hur många som får avslag på sina låneansökningar och hur stor andel de som beviljas lån utgör av de sökande. Det går inte heller att se om detta förhållande skiljer sig för utrikes födda samt om det varierar mellan olika branscher, olika regioner och över tid.

Almi gör inte någon tydlig gränsdragning mellan låneformerna företagslån och mikrolån när de bokförs. Därmed försvåras uppföljningen av lån till företagare som inte har möjlighet att få banklån och får hela sin lånefinansiering via

Almi. Denna uppföljning är särskilt relevant för utrikes födda, som i större utsträckning än andra Almi-kunder använder sig av möjligheten mikrolån.

I Almis ägardirektiv och i statistiken över Almis utlåning används begreppet invandrare. Men vilka som ingår i målgruppen kan tolkas på olika sätt, vilket försvårar en meningsfull uppföljning. Almi har uppgett att bolaget i sin statistik har en enhetlig definition av begreppet invandrare som är utrikes födda eller personer med två utrikes födda föräldrar. Det är dock oklart om denna definition motsvarar regeringens avsedda målgrupp, då regeringen i ägardirektivet även använder begreppet utrikes födda. Riksrevisionen har inte heller kunnat försäkra sig om att Almis definition verkligen avspeglar hur statistiken samlas in.

En bättre uppföljning ökar möjligheterna att analysera hur effektiva Almis insatser är för utrikes födda och hur de kan vidareutvecklas. Vidare behövs kunskap om de personer som inte beviljas lån för att utforma insatser som når ut till fler potentiella företagare. Det gäller till exempel hur Almi informerar om sin verksamhet samt hur och i vilken omfattning olika typer av rådgivning bedrivs. En systematisk klassificering med avseende på låntyp är en förutsättning för att kunna analysera hur väl låneprodukterna motsvarar efterfrågan hos utrikes födda.

7.4 Regeringen behöver skaffa sig ökad kunskap

Enligt Migrationsverkets prognoser kommer antalet personer som söker asyl i Sverige att öka. Migrationsverkets prognos är att 44 000 personer kommer att söka asyl i Sverige under år 2012 och 54 000 under år 2013.¹⁶¹ Det ökande antalet asylsökande kommer sannolikt att innebära att trycket på statliga insatser som kan underlätta utrikes föddas etablering genom företagande kommer att öka. Det är därmed viktigt att de generella stöden som Riksrevisionen granskat fungerar särskilt väl för utrikes födda.

Granskningen har visat att stöd till start av näringsverksamhet visserligen lett till sysselsättning för många utrikes födda men att närmare hälften av dessa hamnar under gränsen för ekonomisk utsatthet. Det är därmed tveksamt om stödet kan anses vara effektivt för dem som är utrikes födda. Almi har ökat andelen utrikes födda bland kunderna och har nått sina mål. Brister i företagets uppföljning gör det dock svårt att bedöma om lånefinansieringen är ett effektivt stöd för utrikes födda som vill starta företag.

¹⁶¹ Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos, 26 oktober 2012.

Riksrevisionens granskning visar också att Arbetsförmedlingens och Almis uppföljning av stöden är begränsad. Särskilt gäller detta de utrikes födda företagarna. För att dessa båda stöd ska kunna ingå som en viktig del i de olika insatser som görs för att etablera utrikes födda behöver regeringen skaffa sig mer kunskap om hur dessa stöd fungerar för de utrikes födda. I detta sammanhang är det viktigt att ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om stöd till start av näringsverksamhet både leder till långsiktig sysselsättning genom företagande och en ekonomisk hållbar situation för den utrikes födda företagaren.

7.5 Rekommendationer

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör, för att kunna utveckla och effektivisera stöd till start av näringsverksamhet och Almis lånefinansiering, skaffa sig mer kunskap om hur stöden når fram till utrikes födda och vilken effekt de har för utrikes föddas företagande.
- Regeringen bör följa upp att Almi utvecklar sin uppföljning så att den svarar mot regeringens krav i ägardirektivet och kan ligga till grund för en analys av om bolagets lånefinansiering ger ett effektivt stöd för utrikes födda som vill starta företag.

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

- Arbetsförmedlingen bör se till att handlingsplaner upprättas och att uppföljning görs för dem som får stöd till start av näringsverksamhet.
- Arbetsförmedlingen bör följa upp att handlägningsrutinerna är anpassade för de utrikes födda som får del av stödet.
- Arbetsförmedlingen bör följa upp sysselsättnings- och inkomsteffekter för utrikes födda som tar del av stöd till start av näringsverksamhet och återskoppla resultatet till regeringen.

Referenser

Förordningar och lagar

Förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Förordning (2009:41) om statlig finansiering genom Almi Företagspartner AB och bolag som ingår i dess koncern

Förordning (1999:1 382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd

Betänkanden, propositioner och skrivelser

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2008/09:AU1 Utgiftsområde 13

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2010/11:AU1 Utgiftsområde 13

Proposition 2005/06:1 *Budgetpropositionen för 2006*

Proposition 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009*

Proposition 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010*

Proposition 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*

Proposition 2009/10:148 *Företagsutveckling – statliga insatser för finansiering och rådgivning*

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011*

Proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013*

Skrivelse 2008/09:24 *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*

Riksdagsskrivelse 2008/09:155

Skrivelse 2009/10:233 *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration*

Regeringsbeslut

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Arbetsförmedlingen

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Arbetsförmedlingen

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Arbetsförmedlingen

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen

Statens offentliga utredningar

SOU 1999:165 *Invandrare som företagare – för lika möjligheter och ökad tillväxt*

SOU 2008:121 *Innovationer och företagande – Sveriges framtid*

SOU 2011:11 *Långtidsutredningen 2011, bilaga 4, Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden*

Almi

Ägardirektiv för Almi Företagspartner AB 2006–2012

Kreditinstruktion för Almi

Almis årsredovisning 2011

Effektmätning 2012 avseende Almis kunder

Arbetsförmedlingen

AMS (Ura 2000:4). Hur går det för de arbetslösa som får bidrag för start av näringsverksamhet?

Arbetsförmedlingen (2011). *Arbetsförmedlingens individuella handlingsplaner – vem som får och när*, Ura 2011:3.

Arbetsförmedlingen (2012). *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2011*. Daterad 2012-05-01.

Arbetsförmedlingen (2012). *Insatser för att förhindra långsiktig arbetslöshet 2a. Månadsrapport maj 2012*. Daterad 2012-04-27.

Arbetsförmedlingens verksamhetsplan för 2012. Beslutad 2012-01-20.

Arbetsförmedlingen, "Bedömning av affärsidé (Q) Metodbeskrivning". Tillgänglig på [<https://intranet.arbetsformedlingen.se/arbetsformedling/verktyg/metoder/bedomning/avaffarsideq.4.710196211278fb18bae80008291.html>]. Hämtat 2011-08-16.

Arbetsförmedlingen, "Starta eget företag". Tillgängligt på [<https://intranet.arbetsformedlingen.se/arbetsformedling/verktyg/tjanster/starta egetforetag.4.710196211278fb18bae80006594.html>]. Hämtat 20110816.

Arbetsförmedlingen, "Tjänster". Tillgänglig på [<https://intranet.arbetsformedlingen.se/arbetsformedling/verktyg/tjanster.4.1fc12f071245781f8080002410.html>]. Hämtat 20121107.

Övriga källor

Andersson, P. och M. Hammarstedt (2011). *Invandrades egenföretagande – trender, branscher, storlek och resultat* i Ekonomisk Debatt.

Baumgartner, H. J. och M. Caliendo, (2008), Turning unemployment into self-employment: Effectiveness of two start-up programmes. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 70, s. 347–373.

Behrenz, L., L. Delander och J. Månsson, (2012), Start-up subsidies in Sweden: Treatment, deadweight and direct displacement effects, working paper 2012:17, Linnaeus University Centre for Labour Market and Discrimination Studies, Linnaeus University.

Caliendo, M. (2009), Start-up subsidies in East Germany: finally, a policy that works?, *International Journal of Manpower*, 30(7), s. 625–47.

Caliendo, M. och A. Kritikos, (2010), Start-ups by the unemployed: characteristics, survival and direct employment effects, *Small Business Economics*, 35(1), s. 71–92.

Caliendo, M och S. Künn, (2011), Start-up subsidies for the unemployed: Long-term evidence and effect heterogeneity, *Journal of Public Economics*, 95(3–4), s. 311–331.

Carling, K. och K. Richardson, (2004), The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s, *Labour Economics*, 11(3), s. 335–354.

Cueto, B. and J. Mato, (2006), An analysis of self-employment subsidies with duration models, *Applied Economics*, 38, s. 23–32.

Delander L., M. Hammarstedt, J. Månsson och E. Nyberg, (2005), Integration of immigrants. The role of language proficiency and experience, *Evaluation Review*, 29, s. 24–41.

de Luna, X., A. Forslund och L. Liljeberg, (2008), Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 200204. Rapport 2008:1, IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

Eriksson B. och P. Larsson (2001), Starta eget bidrag – en studie av framgångar och misslyckanden, IFAU Forskningsrapport 2011:8.

FBA Holding AB (2009), *Statligt finansierad företagsrådgivning – För fler och växande företag*.

Green, W. (2011), *Econometric Analysis*, Prentice Hall, USA.

Heckman J. (1974), Shadow Wages, Market Wages and Labor Supply, *Econometrica*, 42, s. 679–693.

Heckman, J., (1976), Shadow Wages, Market Wages and Labor Supply, *Econometrica*, 42(4), s. 679–693.

Heckman, J., (1976), The Common Structure of Statistical Models of Truncation, Sample Selection and Limited Dependent Variables and a Simple Estimator for Such Models, *Annals of Economic and Social Measurement*, 5(4), s. 475–492.

Heckman, J., (1979), Sample Selection Bias as a Specification Error, *Econometrica*, 47(1), s. 153–161.

Heckman J. och J. Smith, (1996), Experimental and nonexperimental evaluation. I *International handbook of labour market policy an evaluation*, red. G. Schmid, J. O'Reilly & K. Schömann, s. 37–88, Edward Elgar, Cheltenham.

IFAU (2010), *Arbetsmarknadspolitisk översikt 2009*, IFAU 2010:18.

Integrationsverket (2007). *Vad förklarar invandrares integration på arbetsmarknaden – en teoriöversikt*.

ITPS (A 2003:003), *Utvärdering av de näringspolitiska effekterna av stöd till starta v näringsverksamhet*.

Karlsson, J. & Pettersson, T. (2003). *Fokusgruppsintervjuer med ungdomar om genus och våld. Konstruktioner av gärningspersoner och offer*. Rapport 203:2. Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

Klinthäll och Urban (2010), *Kartläggning av företagande bland personer med utländsk bakgrund i Sverige* i antologin *Möjligheternas marknad*, s. 107–130.

Klinthäll och Urban. *Köksingång till den svenska arbetsmarknaden?* i *Lyckad invandring*, red. Martin Ådahl (vd på Fores).

Kontigo (2011), *Utvärdering av programmet Företagare med utländsk bakgrund*.

LeCompte, M.D. (2000). Analyzing Qualitative Data. *Theory Into Practice*, Vol. 39, No.3, sid. 146–154.

Meager, N. (1996), From unemployment to self-employment. I *International handbook of labour market policy an evaluation*, red. G. Schmid, J. O'Reilly & K. Schömann, s. 489–519, Edward Elgar, Cheltenham.

- Meager N., Bates P. och M. Cowling, (2003), Business Start-Up Support for Young People, Delivered by The Prince's Trust: A Comparative Study of Labour Market Outcomes, *Research Report DWPRR 184*, Department for Work and Pensions.
- Migrationsverket, Verksamhets- och kostnadsprognos, 26 oktober 2012.
- Månsson, J. och L. Delander, (2011), Gender differentials in active labour market policy, *Equality, Diversity and Inclusion*, 30, s. 278-296.
- Nilsson, P. (2008), *Programeffekter 1992 till 2006*, Working Paper Series 2008:1, Arbetsförmedlingen.
- Nutek (R 2007:22). *Invandrares företagande – en studie av utlandsfödda företagare i Sverige*.
- Nutek (R 2007:06). *Finansieringssituationen vid företagande för utrikesfödda kvinnor och män*.
- Nutek (R 2008:08) *Forskning om invandrares företagande – en litteraturöversikt*.
- Ohlsson, Broomé och Bevelander (2011). *Egenföretagande bland invandrare och svenskfödda i Sverige – en flernivåanalys* i Ekonomisk Debatt, nr 8 2011, årgång 39.
- Pfeiffer, F. och F. Reize, (2000), Business start-ups by the unemployed – an econometric analysis based on firm data, *Labour Economics*, 7(5), s. 629–663.
- Perry, G. (2006), Are business start-up subsidies effective for the unemployed: Evaluation of Enterprise allowance, *Proceedings of Work, Pensions and Labour Economics (WPEG) Conference*, University of Kent.
- Ramböll/Nutek (2009). *Kunskapsbehov om invandrares företagande*.
- Regeringskansliets faktablad, Regeringens politik för att stärka företagandet hos personer med utländsk bakgrund. Utgiven 2010-05-17.
- Riksrevisionen (2007:11). *Statens företagsfrämjande insatser – när de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?*
- Riksrevisionen (2008), *Stöd till start av näringsverksamhet – ett framgångsrikt program*, 2008:24.
- Rodriguez-Planas, N. (2007), “What works best for getting the unemployed back to work? Employment services or small-business assistance programmes? Evidence from Romania”, *Memo Universitat Autonoma de Barcelona*, Spain.
- Rosenbaum, P. och D. Rubin, (1983), The central role of the propensity score in observational studies for causal effects, *Biometrika* 70:41–50.

Rubin, D. (1973a), Matching to remove bias in observational studies, *Biometrics*, 29, s. 159–183.

Rubin, D. (1973b), The use of matched sampling and regression adjustments to remove bias in observational studies, *Biometrics*, 29, s. 185–203.

Sianesi, B. (2004), An evaluation of the Swedish system of active labour market programs in the 1990s, *The Review of Economics and Statistics*, 86, s. 133–155.

Socialstyrelsen (2010), *Social rapport 2010*.

Statistiska centralbyrån (2002), *Personer med utländsk bakgrund riktlinjer för redovisning i statistiken*, MIS 2002:3.

SCB (2009), *Longitudinell Integrationsdatabas för Sjukförsäkrings- och Arbetsmarknadsstudier (LISA) 1990–2007*, 2009:1.

Thomsson, H. (2002). *Reflexiva intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.

Tillväxtanalys (2011:04). *Nyföretagandet i Sverige 2010*.

Tillväxtanalys (2011:047). *Utvärdering av statligt finansierad företagsrådgivning*. Delrapport 1.

Tillväxtanalys (2011:07), *Statligt stöd till näringslivet 2010*.

Tillväxtverket, *Program för företagare med utländsk bakgrund 2008–2010*.

Tillväxtverket (2010), *Utlandsföddas företagande i Sverige 2010*.

Tillväxtverket (R 2006:05). *Kapitalförsörjning i småföretag*.

Tillväxtverket (2011), *Tillväxtmöjligheter och tillväxthinder för svenska små och medelstora företag*.

Intervjuer

Intervjuer har genomförts med chefer och tjänstemän på Arbetsmarknadsdepartementet, Näringsdepartementet, Arbetsförmedlingen, Almi, Länsstyrelsen i Stockholm samt med politiker och tjänstemän i en kommun. Inom ramen för den fallstudie som Riksrevisionen genomfört intervjuades fem organisationer som på olika sätt arbetar med att främja nyföretagande. Företagare intervjuades av SCB på uppdrag av Riksrevisionen.

Statistik

Statistiken som har bearbetats av Riksrevisionen i den här granskningsrapporten har hämtats från Arbetsförmedlingen, Almi, Statistiska centralbyrån och Tillväxtanalys.

Bilaga 1 Utvärdering av stöd till start av näringsverksamhet

I bilagan beskrivs tidigare utvärderingar av det arbetsmarknadspolitiska programmet stöd till start av näringsverksamhet samt de metoder som använts för att analysera sysselsättningseffekter av stödet samt om det finns skillnader i inkomst mellan inrikes och utrikes födda som deltagit i programmet.

Tidigare utvärderingar

En del av utvärderingslitteraturen om stöd till start av näringsverksamhet berör sysselsättningseffekter i form av nya arbetstillfällen vid de nystartade företagen eller företagets överlevnadsgrad.¹⁶² En annan del av utvärderingslitteraturen berör effekterna relaterade till individens arbetsmarknadsposition efter avslutat program. Meager (1996) har sammanfattat den litteratur som rör stöd till start av näringsverksamhet under senare delen av 1980-talet och början av 1990-talet i Danmark, Frankrike, USA, Storbritannien och före detta Västtyskland. Sammanfattningens slutsats var att det för den studerade perioden och de studerade länderna inte gick att dra några generella slutsatser om programmets effektivitet. I en senare studie av Meager, Bates och Cowling (2003) studerades sysselsättningen bland ungdomar vars företag lagts ner. Inte heller denna studie fann några positiva effekter av deltagande i programmet. En svensk studie av Carling och Richardson (2004) visade att i jämförelse med åtta andra arbetsmarknadsprogram ger de program som innehåller en nära arbetsmarknadsanknytning, till exempel stöd till start av näringsverksamhet, generellt sett en större effekt än andra program. I en studie av Perry (2006) konstateras att stöd till start av näringsverksamhet i Nya Zeeland har en positiv effekt i termer av minskade inskrivningstider. Programdeltagarna lämnar alltså arbetslöshet snabbare. Rodriguez-Planas (2007) jämför fyra grupper av rumänska arbetsmarknadsprogram: arbetspraktik, traditionell förmedlingsverksamhet, stöd till start av näringsverksamhet för arbetshandikappade samt anställning med stöd inom den offentliga sektorn. Det sistnämnda programmet motsvarar anställningar inom Samhall i Sverige. Analysen kommer fram till att deltagande i de tre förstnämnda programmen har en positiv effekt i jämförelse med att inte delta i något program. Anställningar inom skyddad statlig verksamhet har däremot en negativ effekt på individens möjligheter att få ett arbete på den öppna arbetsmarknaden.

¹⁶² Se exempelvis Pfeiffer och Reize (2000), Cueto och Mato (2006) och Caliendo och Kritikos (2010).

I en rad utvärderingar har den tyska motsvarigheten till stöd till start av näringsverksamhet utvärderats. Baumgartner och Caliendo (2008) utvärderar två olika program vars gemensamma syfte är att stimulera arbetslösa till att bli egenföretagare. Utvärderingen har begränsats till att enbart undersöka utfallet för individer som levde i före detta Västtyskland. Utfallen som studeras är: sannolikheten att få arbete antingen som anställd eller egenföretagare och effekten på inkomster. Författarna konstaterar att båda programmen ger ett positivt utfall. I slutet av observationsperioden var en högre andel anställda bland deltagarna i jämförelse med personer som deltagit i andra program. Även den genomsnittliga inkomsten var högre. I en snarlik studie utvärderar Caliendo (2009) motsvarande program i före detta Östtyskland och finner liknande effekter. Risker att återfalla i arbetslöshet är lägre, sysselsättningsgraden högre och den genomsnittliga inkomsten högre för personer som deltagit i programmet. Behrenz m.fl. (2012) studerar det svenska programmet stöd till start näringsverksamhet och finner att individer som deltagit i programmet har en större sannolikhet för att ha arbete efter avslutat program i jämförelse med personer som deltagit i andra arbetsmarknadspolitiska program. Caliendo och Künn (2011) studerar mer långsiktiga effekter av de ovanstående programmen och finner att de positiva kortsiktiga effekterna även gäller på längre sikt.

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att utvärderingslitteraturen visar stöd till start av näringsverksamhet uppvisar positiva effekter vad gäller sysselsättning (anställd eller fortfarande egenföretagare) i både Sverige och Tyskland. I Tyskland visar forskningen även visa att den genomsnittliga inkomsten är högre bland de som deltagit i denna typ av program. Denna typ av undersökning har dock inte genomförts i Sverige. Ett problem med de tyska utvärderingarna är att de endast undersöker effekter för en genomsnittlig individ. Det finns dock tydliga indikationer på att det finns en relativt stor variation inom gruppen, så kallad programheterogenitet. I Månsson och Delanders (2011) studie visas att kvinnor som deltar i stöd till start av näringsverksamhet har en lägre sannolikhet att vara i arbete efter avslutat program i jämförelse med män som tagit del av stödet.

Databegränsningar och definitioner

Registerdata i Sverige är generellt av mycket god kvalitet och detta gäller inte minst arbetsmarknadsstatistiken. Det finns exempelvis mycket detaljerad information om arbetslösa och deras egenskaper. Trots detta finns vissa brister i de datamängder som används i denna granskning. En brist i de registerdata som finns tillgängliga är att de inte innehåller information om arbetad tid. De skillnader som redovisas i kapitel 4 kan därför till större eller mindre del vara en effekt av icke observerbara skillnader. Samtliga jämförelser som görs i detta kapitel bygger därför på antagandet att det inte finns systematiska skillnader i den arbetade tiden, vilken är en svaghet i både beskrivningar och analyser.

Ytterligare en begränsning gäller definitionen av företagare. För att betraktas som aktiv företagare ska näringsverksamheten enligt Statistiska centralbyråns definition motsvara minst en tredjedel av den tid som åtgår för en vanlig anställning på heltid. Även här finns ett problem då tiderna inte registrerats. Det är alltså svårt att med utgångspunkt i statistiken entydigt definiera vilka individer som ska betraktas som företagare. I de beskrivningar som görs i kapitel 4 har Riksrevisionen valt att använda en kombination av olika indikatorer. En första indikator är att en individ har en registrerad inkomst från aktiv näringsverksamhet. Genom att även kombinera individ- och företagsregister är det möjligt att identifiera företagsformen för en delmängd av alla individer. Detta ger en något starkare indikation på att individen kan relateras till företagareverksamhet, men på bekostnad av att ett antal individer utesluts från analyserna. De individer som inte omfattas av denna definition är individer som enligt data har en inkomst från aktiv näringsverksamhet, men där det inte är möjligt att identifiera i vilken juridisk form företagandet sker.

Metod för att utvärdera sysselsättningseffekter

I likhet med Riksrevisionen (2008) och Behrenz m.fl. (2012) används en kvasiexperimentell design – en så kallad propensity score matchning-metod (PSM) för att analysera sysselsättningseffekterna. Metoden utvecklades på 1980-talet (Rosenbaum och Rubin 1983), men har sina rötter i 1970-talet (Rubin 1973a–b, 1974). Det var emellertid först mot slutet av 1990-talet som metoden började komma till användning inom arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Vad gäller svenska studier inom arbetsmarknadsområdet har metoden bland annat använts av Sianesi (2004), Delander m.fl. (2005), Nilsson (2008), och de Luna m.fl. (2008).

Grundidén med metoden är att efterlikna ett randomiserat experiment som i det här fallet skulle ha inneburit att individer hade fördelats slumpmässigt till en grupp bestående av deltagare i stöd till start av näringsverksamhet och en annan grupp bestående av icke-deltagare i stöd till start av näringsverksamhet.¹⁶³ Metoden baseras på att det, i stället för slumpmässig fördelning, sker en selektion till dessa båda grupper och på antagandet att alla egenskaper som påverkar såväl denna selektion som utfallet av att delta respektive inte delta i programmet kan observeras. Snedvridning av resultaten på grund av selektion undviks genom att relevanta egenskaper inkluderas i selektionsskattningarna.¹⁶⁴ Antagandet innebär att kontroller för observerade skillnader mellan egenskaper hos deltagare och icke-deltagare gör arbetsmarknadsutfallet som skulle uppkomma utan programmet detsamma för båda grupperna. På så sätt ger metoden möjlighet att skatta det kontrafaktiska arbetsmarknadsutfallet för

¹⁶³ Utan tillgång till randomiserade experiment fordras det identifierande antaganden för att kunna identifiera kausala effekter av program. Antagandet om selektion på basis av observerade egenskaper är ett sådant.

¹⁶⁴ Problemet med urvalsskevheter (så kallad selektion bias) uppkommer när det finns någon eller några faktorer som påverkar både beslut om deltagande i ett program och utfallet av deltagande.

programdeltagare, det vill säga att skillnader i utfall mellan deltagare och icke-deltagare kan tillskrivas programmet.¹⁶⁵

Det är viktigt att understryka att metoden bygger på antagandet att det inte sker någon selektion baserad på *icke-observerbara* egenskaper (Heckman och Smith 1996). Metoden bygger alltså på tillgång till rik information om de variabler som påverkar beslut om deltagande i programmet och utfallsvariabler. Om det finns starka skäl att misstänka att selektion sker på basis av icke-observerbara egenskaper bör andra metoder användas.

Utgångspunkten för de statistiska beräkningarna i denna granskning är en grundpopulation av arbetslösa individer varav en delmängd har beviljats det undersökta programmet och andra som tagit del av andra av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program under år 2003. Personer som inte deltagit i något program ingår således inte i grundpopulationen. Grundpopulation av programdeltagare består av samtliga individer som tog del av stödet under år 2003, totalt 15 233 personer. Deltagare i programmet år 2003 har valt ut dels för att kunna jämföra resultaten med Riksrevisionens granskning från år 2008, dels för att få en tillräckligt lång uppföljningsperiod då inkomstskillnader mellan olika deltagargrupper studeras.

För att skatta sannolikheten att vara deltagare i programmet, det vill säga det första steget i matchningsmodellen, används data från både Statistiska Centralbyrån och Arbetsförmedlingen. Modellen som används för att skatta sannolikheten att vara deltagare i programmet kontrollerar för olika typer av socioekonomiska förhållanden såsom ålder, ålder i kvadrat, kön, utbildning, födelseland och civilstånd. Dessutom inkluderas variabler som indikerar både tidigare arbetserfarenhet samt tidigare arbetslöshetshistorik. Likaså ingår information om individen erhållit inkomster i form av försörjningsstöd. Slutligen används indikatorer på länsnivå för att ta viss hänsyn till regional heterogenitet.

Efter att ha skattat sannolikheten att delta i programmet och beräknat den predicerade sannolikheten (den betingade sannolikheten givet observerade individegenskaper) att delta för alla individer, identifieras individer som deltagit. Målet är efter detta steg att finna en annan individ som ej deltagit i programmet men som har samma predicerade sannolikhet att vara deltagare. Efter en sådan ett-till-ett matchning erhålls par av deltagare och icke-deltagare som har samma predicerade sannolikhet att delta i programmet, där icke-deltagarna kommer att utgöra jämförelsegruppen. Under det ovan nämnda antagandet om selektion på *observerade* egenskaper kommer individerna i programgruppen och jämförelsegruppen att vara jämförbara på samma sätt som om de inte hade fördelats till grupperna genom en selektionsprocess utan slumpmässigt, det vill säga som i ett randomiserat experiment.

¹⁶⁵ Skillnaden mellan det genomsnittliga utfallet för deltagare med stöd till start av näringsverksamhet och icke-deltagare i den jämförelsegrupp som skapas med hjälp av PSM ger en väntevärdesriktig skattning av den kausala effekten av att få del av stöd till start av näringsverksamhet.

Metod för att studera inkomstskillnader

I dessa analyser undersöks skillnader i inkomster mellan utrikes och inrikes födda, företagare och icke-företagare, samt mellan andra generationens invandrare och resterande population. Det finns två faktorer som bör beaktas i denna typ av analys. Som redovisats i avsnittet om sysselsättningseffekter har utrikes och inrikes födda individer inte samma sannolikhet att vara i arbete och dessa skillnader kan inte antas vara slumpmässiga. Att då enbart jämföra inkomsterna utan att ta hänsyn till detta faktum skapar risk för en urvalsskevheter i jämförelserna. Detta problem uppmärksammades av Heckman (1974) då individers val av arbetskraftsdeltagande och arbetad tid studerades. För att ta hänsyn till denna urvalsskevheter utvecklade Heckman en modell som numera går under benämningen Heckman-korrektionen (tvåstegsmodellen, Heckmans lambda eller Heckitmodellen).¹⁶⁶ I denna modell genomförs korrigeringen av den potentiella urvalsskevheter i två steg. Inledningsvis formuleras en modell för sannolikheten att, i detta fall, ha ett arbete. Eftersom utfallet är binärt skattas denna sannolikhet exempelvis med en probit-modell.¹⁶⁷ Modellen formuleras utifrån ekonomisk teori och tidigare empirisk forskning. Resultaten från skattningarna av denna modell används för att prediktera sannolikheten för arbete för varje enskild individ. I det andra steget korrigeras för urvalsskevheter genom att inkludera en ytterligare förklaringsvariabel baserad på denna predikterade sannolikhet. Denna variabel kallas Heckmans lambda och korregerar skattningsresultaten så att jämförelser kan göras av inkomster som de facto kan observeras.

Eftersom det i tidigare avsnitt visats att det finns skillnader i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda motiverar detta att en Heckmanmodell används för att analysera inkomstskillnader. För att beräkna sannolikheten att en individ ska ha lämnat arbetslöshet för arbete (selektionen) används följande variabler: ålder, ålder icke linjärt, kön, civilstånd, utbildning (tre kategorier), förekomst av arbetsrelaterade handikapp (två kategorier), invandrarbakgrund (sju kategorier), andragenerations invandrarbakgrund, försörjningssituation år 2002 (fem kategorier), arbetslöshetshistorik samt information om individens bostadsort klassificerat som storstad respektive glesbygd. I den andra delen av modellen skattas inkomster givet att kontroll sker för selektionen. De variabler som ingår i denna del av skattningen är: företagare eller anställd, ålder, kön, civilstånd, utbildningsbakgrund, invandrarbakgrund (första och andra generationen) samt information om individens bostadsort klassificerat som storstad respektive glesbygd. Slutligen ingår Heckmans lambda vilken korregerar för selektionen. Ett antal variabler, såsom försörjningssituationen år 2002 (fem kategorier), historisk inskrivningstid,

¹⁶⁶ För ytterligare information om Heckmankorrektionen se Heckman (1976, 1979).

¹⁶⁷ I en probitmodell antas den studerade sannolikheten vara normalfördelad. Andra typer av modeller för binära utfall är linjära sannolikhetsmodeller samt logit-modeller (se exempelvis Green, 2011).

antal arbetsmarknadspolitiska program, har således antagits påverka sannolikheten att individen får ett jobb, men inte inkomsten. Att selektionen och inkomsten modelleras på olika sätt är ett krav för att Heckmanmodellen ska fungera. Om de båda processerna är exakt lika, det vill säga selektionen och inkomsterna styrs av samma variabler, kan istället en så kallad Tobit-modell användas.

Bilaga 2 Fallstudien

I den här bilagan beskrivs de intervjuer som använts som underlag i huvudrapportens redogörelse av Arbetsförmedlingens hantering av stöd till start av näringsverksamhet (se kapitel 4), Almis hantering av utlåningsverksamheten (se kapitel 6) samt den bild företagare har av de statliga stöden (se separata avsnitt mellan kapitlen).

Syfte och val av område

Fallstudier används i syfte att ge en verklighetsnära bild av ett särskilt fenomen eller en särskild typ av händelse. Metoden kan också belysa en verksamhet ur olika perspektiv, i detta fall perspektivet hos de granskade organisationerna, kommunen, privata organisationer som arbetar med näringslivsfrågor i kommunen samt utrikes födda företagare. Syftet med att intervjua handläggare och företrädare på Arbetsförmedlingen och på Almi är att undersöka hur arbetsprocesserna fungerar och hur verksamheternas mål eftersträvas. Syftet med intervjuerna med företrädare för kommunen och lokala organisationer är att visa på det sammanhang som Arbetsförmedlingen och Almi verkar inom och hur de uppfattas på lokal nivå. Syftet med intervjuerna med företagare är att få deras perspektiv på den hjälp de haft av olika stödformer och hur de tycker att kontakten och stöden fungerat. I syftet ingår även att få en helhetsbild av företagarnas situation, om de fått stöd från andra aktörer och varför de valt att starta företag.

Fallstudien har genomförts i ett storstadsområde, med fördjupning i en kommun. Kommunen som valdes har en hög andel utrikes födda och kommunen har erfarenhet av de utmaningar och möjligheter som det innebär att ha medborgare med ursprung i olika länder.¹⁶⁸ För intervjuerna med utrikes födda företagare visade det sig svårt att hitta utrikes födda företagare med erfarenhet från Arbetsförmedlingen och Almi. Därför gjordes intervjuerna med företagare från ett större område än kommunen.

¹⁶⁸ I granskningen nämns inte vilken kommun som ligger till grund för fallstudien. Anledningen till detta är att kommunen i sig inte ska hamna i fokus. Istället används fallstudien för att illustrera hur en kommun som har erfarenhet av målgruppen arbetar, vilka särskilda krav det ställer och så vidare.

Analys av intervjuer

Intervjuer har genomförts i en semistrukturerad form vilket innebär att intervjuerna gjorts utifrån en frågeguide med förberedda frågor, samtidigt som intervjuaren varit flexibel och tillåtit avvikelser. Frågornas formuleringar och ordning har anpassats efter intervjuperson och situation och de olika intervjuerna har således delvis olika strukturer. Intervjuerna genomfördes individuellt eller i mindre grupper.

Intervjuerna har gått genom på ett systematiskt sätt. En systematisk analys av kvalitativ data innebär att materialet tolkas och struktureras i kategorier. Kategorierna hjälper den som genomför analysen att se mönster och upprepning såväl som viktiga och relevanta avvikelser.¹⁶⁹ Frågorna i intervjuguiderna har delvis fungerat som övergripande kategorier i analysen. Dessa har en tät koppling till studiens syfte och övergripande frågeställning och hjälper därmed analysen att uppfylla syftet. Det har framkommit relevanta aspekter som inte är direkt kopplade till frågeguiderna, men som bidrar till att uppfylla syftet. Det innebär att för att få ut så mycket som möjligt ur materialet har det krävts att analysens kategorier och teman till viss del fått gå utanför de sedan tidigare formulerade intervjufrågorna.

Intervjuer med statliga, kommunala och privata aktörer som arbetar med företagande

Här beskrivs genomförandet av intervjuerna med handläggare och företrädare på de granskade organisationerna samt de intervjuer som gjorts med andra organisationer vars verksamhet riktar sig till företagare. Intervjuerna används framförallt i beskrivningarna av handläggningen av stöd till start av näringsverksamhet i kapitel 4 och av Almis hantering av låneverksamheten i kapitel 6. Intervjuerna genomfördes mellan februari och september år 2012. Totalt genomfördes nästan 50 intervjuer.

Genomförande

Intervjuer med Arbetsförmedlingen och Almi ska ge en bild av hur arbetet med stöden fungerar. Inom Arbetsförmedlingen intervjuades handläggare, en kontorschef samt konsulter som Arbetsförmedlingen använder sig av för bedömningen av den arbetssökandes affärsplan och som ligger till grund för beslutet att bevilja stöd till start av näringsverksamhet. Almi finns inte fysiskt på plats i kommunen. Intervjuer har istället gjorts med rådgivare och finansieringsansvariga på det regionala kontoret som finns i en närliggande kommun. Förutom intervjuer med personer inom fallstudieområdet har intervjuer med företrädare för de granskade organisationerna genomförts i andra delar av landet. Dessa kompletterar den bild som intervjuerna inom fallstudieområdet gett.

¹⁶⁹ Se t.ex. LeCompte (2000), Thomsson (2002) och Karlsson & Pettersson (2003).

Valet av intervjupersoner utanför de granskade organisationerna har gjorts med hjälp av snöbollsmetoden, som innebär att intervjupersoner ger förslag på nya intervjupersoner som arbetar med att stötta nyföretagande. På så vis har intervjuerna täckt in de flesta aktörer som är viktiga för företagandet i kommunen. Som ett första steg i materialinsamlingen intervjuades företrädare för kommunen och för privata organisationer som på olika sätt arbetar med företagande i kommunen. Syftet var att få en översikt av de insatser som finns på området och för att få en förståelse av det sammanhang som Arbetsförmedlingen och Almi verkar inom. Frågor som ställdes handlade till exempel om synen på de statliga insatserna på arbetsmarknads- och näringslivsområdet och synen på företagandet i kommunen i övrigt. Bilden som kom fram var att det finns ett flertal aktörer som på olika sätt arbetar med att hjälpa igång företagare.

Frågeguide

Till handläggare på Arbetsförmedlingen och finansieringsrådgivare på Almi ställdes frågor utifrån följande områden:

- arbetsuppgifter/roll/mål med verksamheten
- arbetsprocessen kring utdelningen av stöd/lån
- eventuella hinder för en effektiv handläggning
- bedömningen av den sökande
- samarbeten med andra aktörer
- hinder för utrikes födda företagare.

Intervjuer med kommunföreträdare eller övriga organisationer, det vill säga aktörer som inte granskats, har baserats på liknande frågor:

- arbetsuppgifter/roll/mål med verksamheten
- uppfattningen av Arbetsförmedlingens verksamhet
- uppfattningen av Almis verksamhet
- samarbeten med och uppfattning av andra aktörer
- hinder för utrikesfödda företagare.

Projektgruppen på Riksrevisionen har sammanställt intervjuerna för att visa på mönster eller olikheter mellan svaren från de intervjuade.

Intervjuer med företagare

Här beskrivs genomförandet av fokusgruppen och de individuella intervjuer med utrikes födda företagare som ligger till grund för de separata avsnitten som presenteras i anslutning till olika kapitel. Intervjustudien har genomförts av Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag av Riksrevisionen. Både fokusgruppen och de individuella intervjuerna genomfördes i slutet av augusti och början på september år 2012.

Genomförande

De metoder som använts för att få företagarnas perspektiv på företagande i stort och på stöden från Arbetsförmedlingen och Almi är dels en fokusgruppsintervju med fyra personer, dels sju individuella intervjuer. Eftersom rekryteringen av företagare visade sig svår rekryterades några företagare via de granskade organisationerna. Fokusgruppsintervjuer och individuella intervjuer är två metoder som på flera sätt liknar varandra. Det finns dock vissa särdrag som är viktiga att känna till. Fokusgrupper samlar flera intervjupersoner samtidigt, till skillnad från individuella intervjuer. Diskussionen kretsar kring ett givet ämne och leds av en moderator. Moderatoren har stöd i en frågeguide som är konstruerad för att ge svar på studiens frågeställningar. Att fokusgruppsintervjuer innehåller flera deltagare innebär bland annat att det material som samlas in till stor del består av deltagarnas interaktion med varandra. Diskussionen inom gruppen kan då göra att man når längre och får flera perspektiv än vad som hade varit möjligt i enskilda intervjuer. Fördelen med individuella intervjuer är att intervjuaren kan lägga hela sitt fokus på den enskilda intervjupersonen och får således mer tid att fördjupa sig i det som denna intervjuperson berättar. Det finns inte heller samma risk att intervjupersonen påverkas eller hindras i sina svar av andra intervjupersoner.

Rekryteringen av deltagare och språksvårigheter

Rekryteringen av deltagare visade sig vara svår och det var inte möjligt att få tag på så många fokusgruppsdeltagare som hade erfarenheter av Arbetsförmedlingen och Almi. I fokusgruppen hade ingen av deltagarna erfarenhet av de granskade organisationerna. Svårigheterna med rekryteringen var den viktigaste anledningen till att endast genomföra en fokusgrupp och utöka materialet med individuella intervjuer. Det visade sig lättare att rekrytera intervjupersoner till de individuella intervjuerna då dessa gav utrymme för större flexibilitet både när det gällde plats och tidpunkt. En av de främsta anledningarna till svårigheten att rekrytera deltagare till fokusgrupper har varit företagarnas tidsbrist.

Att intervjuerna har genomförts på svenska innebär två problem. Det ena är förknippat med det som problematiserats ovan och handlar om att rekryteringen begränsats till personer som är beredda att bli intervjuade på svenska. Det andra handlar om hur det har fungerat språkligt under själva intervjuerna. I de flesta av intervjusituationerna har det inte upplevts finnas någon språkbarriär av betydelse, frågor har kunnat anpassas till ett enklare språk där det behövts och intervjupersonerna har inte uttryckt att de varit begränsade i sina svar på grund av bristande svenskkunskaper.

Frågeguide

Frågeguiden har konstruerats utifrån syftet med fokusgrupperna och de samtal som förts mellan SCB som genomförare och Riksrevisionen som uppdragsgivare. Guiden har fungerat som ett stöd och en utgångspunkt för intervjuaren och moderatorn i fokusgruppen för att centrala aspekter inte skulle glömmas bort och för att det skulle finnas en ram att förhålla sig till. De övergripande frågområdena i intervjuerna är:

- bakgrundsinformation
- att driva företag
- hjälp och stöd vid start
- fortsatt hjälp och stöd.

I analysen av fokusgruppsintervjuer är det viktigt att ta hänsyn till alla de aspekter som blir aktuella på grund av att intervjuerna sker i grupp. Det handlar framför allt om interaktionen mellan de olika deltagarna, till exempel maktaspekter, konflikter eller sökande efter konsensus.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2011	2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?
	2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
	2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport
	2011:25	It-stödet i rättskedjan

	2011:26	Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
	2011:27	Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
	2011:28	Medfinansiering av statlig infrastruktur
	2011:29	Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
	2011:30	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materielförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
	2012:10	Statens försäljningar av apotek
	2012:11	Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12	Tandvårdsreformen 2008 – når den alla?
	2012:13	Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
	2012:14	Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
	2012:15	Staten på spelmarknaden – når man målen?
	2012:16	Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
	2012:17	Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän
	2012:18	Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
	2012:19	SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
	2012:20	Statens insatser inom ambulansverksamheten
	2012:21	Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?
	2012:22	Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt
	2012:23	Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande
	2012:24	Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013 – tydlig och transparent?
	2012:25	Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se