

En effektutvärdering av extratjänsterna

Arbetsförmedlingen

Författare: Josefine Andersson, Pernilla Andersson Joona, Dagmar Müller och Gisela Waisman

Datum: 2024-10-31

Diarienummer: Af-2022/0053 0116

Arbetsförmedlingen analys 2024:5

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Inledning	8
1.1 Syfte och avgränsningar.....	9
1.2 Metod.....	10
1.3 Disposition.....	11
2 En beskrivning av extratjänsterna.....	11
2.1 Målgrupp och anvisningsförfarande.....	11
2.2 Införande och utveckling.....	13
2.3 Vilka arbetssökande har en extratjänst?.....	14
2.4 Inom vilka sektorer, branscher och yrken fanns extratjänsterna?	16
3 Tidigare studier	19
3.1 Subventionerade anställningar inom offentlig sektor	19
3.2 Insatser inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken	21
4 Tillvägagångssätt	22
4.1 Metod.....	22
4.1.1 Metodens begränsningar	22
4.2 Data och variabler.....	23
4.2.1 Balanstest.....	25
4.2.2 Utfall	26
5 Resultat.....	29
5.1 Effekter på övergång till arbete.....	29
5.1.1 Hur påverkas resultaten av att individer i jämförelsegruppen kan få en extratjänst senare?	32
5.2 Effekt på andelen som har en månadsinkomst av arbete	33
5.3 Effekter av extratjänster på andra utfall.....	35
5.4 Effekter på fem års sikt	36
6 Avslutande diskussion	38
Referenser	41
Metodbilaga.....	45
B.1 Hur beräknar vi effekterna?.....	45
B.1.1 Propensity score matching.....	45
B.1.2 Exakt matchning	46
B.1.3 Population.....	47
B.2 Hur kan begränsad information om arbetsmarknadshistorik påverka matchningen för deltagare i etableringen?	48
B.3 Hur påverkas resultaten av att individer i jämförelsegruppen kan få en extratjänst senare?.....	51
B.3.1 Effekter av att ha en extratjänst jämfört med att aldrig ha det.....	54

Sammanfattning

Antalet inskrivna arbetslösa som varit utan arbete i 24 månader eller mer ökade drastiskt efter finanskrisen 2008 och låg därefter stabilt på en nivå mellan 75 000 och 80 000 personer fram till åren runt coronapandemin när antalet återigen ökade till omkring 100 000 personer.

Det kan finnas flera förklaringar till att arbetssökande är utan arbete under lång tid, och många kan ha behov av omfattande stöd från samhället för att övergå till arbete eller utbildning. Extratjänster var en form av subventionerad anställning som riktade sig till nyanlända och personer som varit arbetslösa under mycket lång tid. Insatsen infördes år 2015 och avskaffades år 2022. Subventionsgraden uppgick till hundra procent under upp till två år och stödet riktade sig till arbetsgivare inom offentlig, kulturell och ideell sektor. Arbetssökande som har haft en extratjänst stod ofta långt ifrån arbetsmarknaden och hade innan extratjänst deltagit i flera av Arbetsförmedlingens övriga insatser. Målet med extratjänsterna var att föra arbetstagarna närmare arbetsmarknaden och de ansågs särskilt kunna möjliggöra för nyanlända kvinnor att få en kontakt med arbetsmarknaden.

I rapporten presenteras resultaten från en effektutvärdering av extratjänster där vi undersöker hur insatsen har påverkat deltagarnas möjligheter att nå ett antal olika arbetsmarknadsutfall. Syftet med utvärderingen är att öka kunskapen om vilken betydelse en insats utformad som extratjänsterna kan ha för de som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. Genom att jämföra andelen deltagare som uppnått olika utfall med andelen bland jämförbara icke-deltagare kan vi avgöra huruvida extratjänsterna var effektiva och syftesenliga, något som inte är möjligt genom att enbart följa upp utfallen för de som haft en extratjänst.

Även om extratjänsterna inte längre finns kan kunskapen om dess effekter vara betydelsefulla om nya insatser riktade till målgruppen ska tas fram. Tidigare studier visar att arbetsnära insatser som i hög utsträckning liknar ordinarie jobb ökar chanserna att övergå till arbete. Resultat från internationella studier tyder på att subventionerade anställningar inom offentlig sektor inte är effektiva. Vi vet dock lite om effekterna av sådana insatser i Sverige, som är ett land med en jämförelsevis stor offentlig sektor. Även om det tidigare har funnits liknande insatser som riktar sig till långtidsarbetslösa, exempelvis sysselsättningsfasen inom jobb- och utvecklingsgarantin och plusjobben, är kunskapen om effekterna begränsad. Det finns dock några studier som visar på positiva effekter där subventionerade anställningar riktas mot liknande målgrupper som extratjänsterna (Heinsen m.fl. 2013, Mörk m.fl. 2021).

Utvärderingen har genomförts med hjälp av en empirisk metod kallad *matchning* där arbetssökande som har haft en extratjänst jämförs med jämförbara arbetssökande som inte har haft en extratjänst. Effekterna redovisas separat för kvinnor och män som kvalificerat sig för extratjänst via deltagande i etableringsprogrammet för

nyanlända, respektive jobb- och utvecklingsgarantin. De som påbörjade en extratjänst mellan juli 2017 och december 2018 följs i upp till fyra år efter påbörjad extratjänst, och effekter på övergångar till osubventionerat och subventionerat arbete, inkomster, utbildning och erhållande av försörjningsstöd studeras.

Våra resultat visar att extratjänsterna på fyra års sikt i första hand har haft en positiv effekt på övergång till annat subventionerat arbete, framför allt nystartsjobb. Effekterna är över lag små, men mer fördelaktiga för nyanlända kvinnor. Nyanlända män tycks däremot inte övergå till arbete i högre utsträckning efter en extratjänst. För de som har haft en extratjänst via jobb- och utvecklingsgarantin finns en positiv effekt som i första hand drivs av övergångar till anställning med lönebidrag. Det är i synnerhet bland deltagare med en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga som den positiva effekten på övergång till arbete återfinns.

För alla grupper utom nyanlända kvinnor är effekten på osubventionerat arbete negativ under hela uppföljningsperioden, medan extratjänsterna genomgående har en positiv effekt på nystartsjobb. Båda dessa effekter avtar över tid, vilket aktualiserar frågan om vad som händer på ännu längre sikt, när den maximala stödtiden med nystartsjobb uppnåts. Det har varit möjligt för oss att följa en del av urvalet i upp till fem år, och resultaten visar att den sammantagna effekten på övergång till arbete tenderar att öka när mer tid förflutit sedan påbörjad extratjänst.

För alla grupper utom nyanlända män finns en positiv effekt på arbetsinkomster mätt på tre års sikt. Att ha haft en extratjänst minskar också sannolikheten att hushållet mottar försörjningsstöd efter tre år för alla grupper. Bland män återfinns en positiv effekt på övergång till utbildning på fyra års sikt.

Extratjänsterna tycks alltså ha varit mest betydelsefulla för nyanlända kvinnor och långtidsarbetslösa med funktionsnedsättning, och minst betydelsefulla för nyanlända män. Samtidigt klarar sig nyanlända män generellt bäst på arbetsmarknaden av de grupper som studeras. Vår slutsats är att anställningsstöd med mycket hög subventionsgrad fungerar bäst för de som står allra längst ifrån arbetsmarknaden.

Huvudsakliga slutsatser

- Extratjänsterna har haft små positiva effekter på övergång till arbete på fyra års sikt. Effekten drivs av fler övergångar till nystartsjobb och andra subventionerade anställningar. Med en längre uppföljningshorisont skulle det vara möjligt att undersöka huruvida en positiv effekt på osubventionerat arbete följer när deltagarna uppnår maximal tid i nystartsjobb.
- Utvärderingen visar att extratjänster, i enlighet med målsättningen, bidrog till att arbetssökande som stod långt ifrån arbetsmarknaden närmade sig arbetsmarknaden, främst genom en ökad övergång till annat subventionerat arbete.
- Extratjänsterna var mest betydelsefulla för nyanlända kvinnor och långtidsarbetslösa med en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga.
- Anställningsstöd med mycket hög subventionsgrad bör främst riktas till de grupper som står allra längst ifrån arbetsmarknaden.

1 Inledning

Arbetsförmedlingens uppdrag är att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. En viktig uppgift i detta är att hjälpa de som står långt ifrån arbetsmarknaden att komma närmare ett arbete. En av insatserna som riktat sig specifikt till denna grupp är extratjänsterna som fanns från hösten 2015 till och med december 2021. Extratjänster var en form av subventionerad anställning där målgruppen var nyanlända och arbetssökande som varit utan arbete under lång tid och som bedömdes stå långt ifrån arbetsmarknaden.

Extratjänsterna riktade sig till arbetsgivare med verksamhet inom välfärden, offentlig, kulturell och ideell sektor, men i praktiken förekom extratjänster främst inom kommunal sektor. Subventionsgraden för en extratjänst uppgick till 100 procent. Personer anställda med en extratjänst skulle ursprungligen inte utföra ordinarie arbetsuppgifter som fanns på arbetsplatsen. Under våren 2017 gjorde Arbetsförmedlingen en omtolkning av möjliga arbetsuppgifter vilket innebar att extratjänster blev möjliga inom fler verksamheter och för fler arbetsuppgifter (Arbetsförmedlingen 2018b). Majoriteten av de som fick en extratjänst kvalificerade sig genom att de varit inskrivna tillräckligt länge inom jobb- och utvecklingsgarantin (hädanefter JOB) eller genom att de var, eller nyligen hade varit, inskrivna i etableringen.¹ Målet efter avslutad extratjänst var att deltagaren skulle ha kommit närmare arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2021a).

Utformningen av extratjänsterna har varit politisk omdiskuterad och anslagen till insatsen har varierat över tid beroende på vilka partier som har varit i politisk majoritet. Idag är extratjänsterna avskaffade, samtidigt som behoven av insatser för arbetssökande som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden är fortsatt framträdande.² Det saknas dock kunskap om vilka effekter extratjänster har.

En kritik mot extratjänsterna var att övergången till osubventionerat arbete efter en extratjänst var låg jämfört med andra subventionerade anställningar (Arbetsförmedlingen 2018a; Arbetsförmedlingen 2022a). Målgrupperna skiljer sig dock åt mellan olika subventionsformer vilket försvårar en sådan direkt jämförelse.³ Tidigare kartläggningar av arbetssökande som tar del av extratjänster visar att gruppen ofta står mycket långt ifrån arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2018b). Det är också möjligt att extratjänster har haft betydelse för deltagarnas närmande mot ett osubventionerat arbete som ett steg i en kedja av flera andra insatser. Många deltagare hade till exempel rätt till nystartsjobb efter avslutad extratjänst. Även om övergångar till osubventionerat arbete är lägre bland de som haft extratjänster

¹ Fram till 31 december 2017 benämndes insatserna för vissa nyanlända flykting- och anhöriginvandrare "etableringsuppdraget". Från och med 1 januari blev etableringsuppdraget i stället ett ramprogram och benämns numer "etableringsprogrammet". I de fall vi refererar till deltagare både före och efter 1 januari 2018 används termen "etableringen".

² I dagsläget finns inte någon form av anställningsstöd som enbart riktar sig till arbetssökande med mycket långa arbetslöshetstider. Behov av en eventuell ny insats för långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden analyseras och diskuteras ingående i Arbetsförmedlingen (2023a).

³ Exempelvis har könsfördelningen bland arbetssökande med extratjänst varit förhållandevis jämn, medan män är tydligt överrepresenterade både bland de som haft nystartsjobb och introduktionsjobb. Andra skillnader är att arbetssökande med extratjänster i genomsnitt är äldre och andelen utrikes födda är högre, jämfört med arbetssökande med andra former av anställningsstöd (Arbetsförmedlingen 2018b; Engdahl och Forslund 2019).

jämfört med exempelvis introduktionsjobb eller nystartsjobb, är det ändå möjligt att det finns en positiv effekt av att ha en sådan tjänst för de som deltar i den.

Det har funnits andra insatser riktade till de som står längst ifrån arbetsmarknaden och som inneburit någon form av anställning eller sysselsättning, till exempel sysselsättningsfasen inom JOB och plusjobben.⁴ Men kunskapen om vilka effekter denna typ av insatser har är begränsad. Syftet med den här utvärderingen är att öka kunskapen om vilken betydelse en insats utformad som extratjänsterna kan ha för de som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. Det kan öka förståelsen för konsekvenserna av att avskaffa extratjänsterna, och ge oss kunskap som är värdefulla vid utformning av liknande insatser i framtiden.

1.1 Syfte och avgränsningar

Syftet med rapporten är att studera vilka effekter extratjänsterna har haft på arbetsmarknadsrelaterade utfall. Vi följer deltagarna tre till fyra år efter påbörjad extratjänst. För ett urval av deltagarna följer vi även vad som händer på fem års sikt. I analysen studeras effekterna för arbetssökande som anvisats till en extratjänst för första gången under perioden juli 2017 till december 2018. Effektutvärderingen utgår ifrån populationen av inskrivna arbetssökande som inte var i arbete eller hade förhinder precis innan extratjänsten startade.⁵ I urvalet ingår endast de som inte haft en extratjänst tidigare. Skälet till den tidsmässiga avgränsningen är att kunna följa deltagarna under en längre tidsperiod och att det fram till mitten av 2017 skedde ett flertal regeländringar som kan antas ha påverkat sammansättningen av deltagare, men även innehållet i insatsen. Under den valda tidsperioden skedde relativt få regeländringar av insatsens utformning.

Det slutliga målet för arbetssökande är att skrivas ut från Arbetsförmedlingen för arbete eller utbildning, bli självförsörjande och uppnå en varaktig etablering på arbetsmarknaden. Det är därför relevant att undersöka effekten av extratjänster på övergång till osubventionerat arbete och utbildning.⁶ Syftet med extratjänsterna var också att föra arbetssökande närmare arbetsmarknaden och på sikt öka chanserna till ett osubventionerat arbete. Därför är det viktigt att också studera hur de påverkar övergången till andra subventionerade anställningar, vilket skulle kunna ses som ett närmande mot arbetsmarknaden. Av det skälet analyseras även effekter på övergång till nystartsjobb och andra former av subventionerade anställningar. Vi undersöker även effekter på arbetsinkomster, försörjningsstöd och utbildning.

Analysen genomförs för de som kvalificerat sig för att få en extratjänst genom att de varit inskrivna tillräckligt länge inom JOB eller genom att de är, eller har varit, inskrivna i etableringen. Dessa utgör två separata målgrupper som skiljer sig åt vad gäller vilka utmaningar som de möter på arbetsmarknaden. Analysen genomförs också separat för kvinnor och män. Det är möjligt att extratjänster kan ha påverkat män och kvinnor olika eftersom extratjänsterna främst förekom inom sektorer och

⁴ Se Arbetsförmedlingen (2023a) för en närmare beskrivning av de tidigare insatserna.

⁵ Eller sista dagen i samma kalendermånad för icke-deltagarna som ingick i endera målgruppspopulationen.

⁶ Extratjänsterna kunde också kombineras med utbildning upp till 49 procent.

yrken där andelen kvinnor generellt är hög. Bland nyanlända tenderar också anknytningen till arbetsmarknaden se olika ut bland kvinnor och män. Det är viktigt att belysa hur extratjänsterna har fungerat för dessa delgrupper var för sig för att förstå hur insatser för de olika grupperna bör utformas framöver.⁷

Extratjänsterna beskrivs ofta som en förhållandevis dyr insats genom att subventionsgraden uppgick till 100 procent, men det är svårt att veta vad kostnaden för en alternativ insats skulle vara. Det är också möjligt att även andra former av subventionerade anställningar, som till exempel introduktionsjobb, nystartsjobb eller etableringsjobb, har liknande effekter. Det finns dock ännu inga effektutvärderingar av dessa insatser. Beräkningar av extratjänsternas kostnadseffektivitet ryms inte inom ramen för den här utvärderingen och vi kan därmed inte dra några slutsatser kring kostnadseffektivitet.

1.2 Metod

Extratjänsterna var behovsprövade och tänkta som en insats för de som deltagit i Arbetsförmedlingens övriga insatser, och fortfarande var i behov av ytterligare stöd. Det är därför möjligt att deltagarna skiljer sig systematiskt från andra arbetssökande som i teorin hade möjlighet att få en extratjänst. För att fastställa effekten av att delta i en extratjänst kan vi inte jämföra utfallen med andra arbetssökande inom målgruppen utan att ta hänsyn till sådana skillnader mellan deltagare och icke-deltagare.

I rapporten används en så kallad matchningsmetod för att skatta effekterna av extratjänster. Denna metod är vanlig inom litteraturen som utvärderar arbetsmarknadspolitiska insatser. Genom att använda en rik mängd data om arbetssökande matchas deltagarna ihop med andra arbetssökande som givet observerbara egenskaper hade lika stor chans att få en extratjänst, men som inte fick det. Därefter jämförs utfallen mellan deltagarna och den matchade jämförelsegruppen.⁸ För grupper med knapphändig information om arbetsmarknadshistorik, såsom till exempel nyanlända, är det svårare att åstadkomma en matchning där behandlings- och kontrollgrupper blir helt jämförbara. Resultaten i rapporten kan således behöva tolkas med större försiktighet för dessa. Känslighetsanalyser där vi analyserat vilken betydelse bättre tillgång till arbetsmarknadshistorik har för effektskattningarna, för de grupper där vi har tillgång till mer historik, visar dock att detta inte gör en sådan skillnad att det skulle påverka

⁷ Extratjänsterna har till exempel förts fram som en insats som särskilt skulle kunna bidra till att nyanlända kvinnor får en kontakt med arbetsmarknaden. Se t.ex. Länsstyrelserna (2022) och Riksdagen (2023a, 2023b) för en diskussion. Av denna anledning är en analys av hur deltagande i extratjänster har påverkat just denna grupp särskilt intressant. Möjliga åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagande och sysselsättning bland just utrikes födda kvinnor har nyligen analyserats i bland annat SOU 2023:24, samt inom ramen för det uppdrag som Arbetsförmedlingen tillsammans med en rad andra myndigheter har fått (A2022/00809; A2023/00923).

⁸ Givet att anvisningar till extratjänster skedde löpande kan arbetssökande som vid en tidpunkt ingår i jämförelsegruppen vid en senare tidpunkt komma att anvisas till insatsen. Effekterna som skattas ska därför tolkas som effekten av att få en extratjänst nu jämfört med att inte få den nu men kanske senare. I avsnitt B.3.1 i metodbilagan presenteras dock resultaten från en känslighetsanalys där en alternativ metod används. Denna metod möjliggör skattningar av effekter av att delta nu jämfört med att inte delta alls. Resultaten med de olika metoderna är snarlika.

slutsatserna. Samtidigt är dessa analyser inte jämförbara med att ha full information om historiken bland nyanlända, särskilt från tiden innan deras ankomst till Sverige.

1.3 Disposition

I avsnitt två beskrivs extratjänsternas utformning och målgrupper. Här görs också en beskrivning av sammansättningen hos deltagarna i extratjänster. Här redovisas även vilka sektorer, branscher och yrken där det var vanligast att anställas med en extratjänst. I avsnitt tre sammanfattas resultaten från tidigare studier som bedöms vara relevanta för utvärderingen av extratjänster. I avsnitt fyra beskrivs hur vi har genomfört utvärderingen, inklusive metod, data, och variabler. I avsnitt fem presenteras huvudresultaten och i avsnitt sex återfinns en avslutande diskussion.

2 En beskrivning av extratjänsterna

I avsnitt 2.1 beskrivs först vilka målgrupperna för extratjänst var, och hur anvisning till extratjänst gick till. Därefter beskrivs i avsnitt 2.2 hur utvecklingen av antalet extratjänster har sett ut över tid, och i avsnitt 2.3 beskrivs hur sammansättningen såg ut bland de som hade en extratjänst under den period som vi studerar. Avslutningsvis redovisar vi i avsnitt 2.4 vilka sektorer, branscher och yrken som extratjänsterna fanns inom.

2.1 Målgrupp och anvisningsförfarande

Extratjänsterna infördes i slutet av 2015 och avskaffades den 1 januari 2022. Från och med december 2016 omfattades även nyanlända av extratjänster. För att kvalificera för en extratjänst behövde den arbetssökande uppfylla något av följande villkor:

- deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och har gjort det i minst 450 dagar
- nyanländ, har fyllt 20 år och deltar i etableringen eller har deltagit under de senaste 12 månaderna⁹, eller
- nyanländ och har under de senaste 36 månaderna fått uppehållstillstånd eller uppehållskort som familjemedlem till en EU/EES-medborgare.

Eftersom det är få bland deltagarna i extratjänst som inte kvalificerar sig via jobb- och utvecklingsgarantin eller etableringen avgränsas analysen till dessa två grupper.¹⁰ Utöver att uppfylla någon av de grundläggande kraven för att vara kvalificerad för en extratjänst föregicks anvisning av en arbetsmarknadspolitisk bedömning.¹¹ I den

⁹ I målgruppen ingår nyanlända som deltog i, eller under de senaste 12 månaderna hade deltagit i, etableringsuppdraget som pågick från december 2010 till december 2017, eller etableringsprogrammet från och med 1 januari 2018.

¹⁰ Det vore dessutom svårare att identifiera den relevanta kontrollpopulationen för nyanlända som under de senaste 36 månaderna fått uppehållstillstånd eller uppehållskort som familjemedlem till en EU/EES-medborgare.

¹¹ I 9 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att varje anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program måste vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad vilket innebär att den endast får göras om anvisningen framstår som lämplig både för individen och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

arbetsmarknadspolitiska bedömningen togs hänsyn till den arbetssökandes möjligheter på arbetsmarknaden (utan extratjänst). Möjligheten att få en extratjänst berodde bland annat på vilka tidigare insatser den arbetssökande hade tagit del av. Extratjänsterna var tänkt som en sistahandsinsats efter att den arbetssökande hade tagit del av övriga insatser inom Arbetsförmedlingens verktygslåda.¹²

Anvisning till en extratjänst kunde först ske när det fanns en arbetsgivare som var redo att anställa den arbetssökande med denna anställningsform. Majoriteten av extratjänsterna skapades hos kommunerna (se tabell 2 samt SKL 2018). I vissa fall kunde kommuner öppna upp för att anställa ett visst antal med extratjänst, även om det inte gick att teckna formella överenskommelser med Arbetsförmedlingen. Arbetsgivare kunde också tacka nej till att anställa en arbetssökande i en extratjänst, även om Arbetsförmedlingen hade gjort bedömningen att en arbetssökande skulle ha behov av att anvisas till en extratjänst.

Ett beslut om extratjänst kunde fattas för upp till 12 månader i taget. Förlängningar fick göras om som längst 12 månader. Den sammanlagda stötdelen med särskilt anställningsstöd fick inte överstiga 24 månader (Arbetsförmedlingen 2021a). Undantag för detta gjordes dock under coronapandemin då extratjänster kunde förlängas ytterligare 12 månader för en maximal anställningstid om 36 månader (Regeringen 2020). I genomsnitt varade en extratjänst cirka 15 månader bland de som påbörjade sin extratjänst under perioden som studeras.

Vid en extratjänst erhöll den arbetssökande avtalsenlig lön som var skattepliktig. Subventionsgraden på 100 procent gällde upp till ett tak; endast den del av bruttolönen som vid heltidsarbete uppgick till högst 20 000 kronor per månad låg till grund för stödet.¹³ Det var också möjligt för arbetsgivaren att få ersättning för handledning och kompetenshöjande insatser. Kompetenshöjande insatser kunde exempelvis vara kurser till ett särskilt dataprogram, kurser i lyftteknik eller en kurs i motiverande samtal inom vården (Arbetsförmedlingen 2021a).

En extratjänst kunde kombineras med utbildning motsvarande upp till 49 procent. Utbildning som kunde kombineras med extratjänst var: gymnasiestudier för att få en gymnasieexamen, studier i svenska (SFI), lämplig kompletteringsutbildning, eller yrkessvenska B.¹⁴ Eftersom syftet med extratjänst var att arbetssökande skulle få en anställning låg fokus på arbete, vilket innebär att huvuddelen, alltså minst 51% av extratjänsten, skulle bestå av arbete.

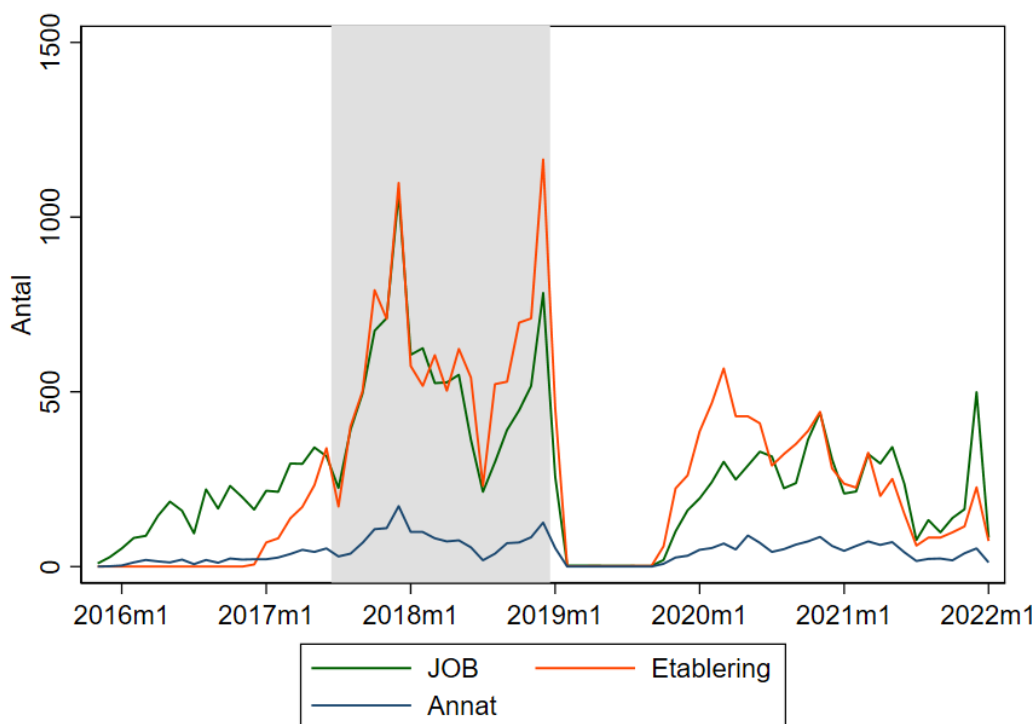
¹² Det tycks dock i första hand gälla långtidsarbetslösa som kvalificerat sig genom deltagande i JOB. Bland de som kvalificerat sig genom etableringen har deltagande i andra insatser, före anvisning till extratjänster, skett i lägre omfattning jämfört med deltagare inom JOB (se tabell 1).

¹³ Den stödgrundande lönekostnaden inkluderade också sjuklön och semesterlön, samt avgifter som skall betalas på lönen enligt socialavgiftslagen och lagen om allmän löneavgift. Vid deltidsanställning reducerades stödet för lönekostnaden så att det motsvarade tjänstgöringsgraden.

¹⁴ Arbetsförmedlingen har inte fört någon statistik om hur extratjänsterna kombinerats med utbildning, det är därför oklart i vilken utsträckning detta förekom.

2.2 Införande och utveckling

Extratjänsterna förekom från slutet av 2015 fram till årsskiftet 2021/2022. I figur 1 visas antalet som anvisats till en extratjänst för första gången uppdelat efter kvalificeringsgrund. Det skuggade området representerar den tidsperiod som studeras i rapporten. Som framgår av figuren ökade antalet anvisningar till en extratjänst under första halvan av 2017. Bland förklaringarna till denna ökning är att nyanlända tillkom bland målgrupperna i slutet av 2016, men också ett antal regeländringar och ändringar av tolkningen av reglerna som dels påverkade vilka typer av arbetsgivare som kunde anställa med en extratjänst¹⁵, dels vilka typer av arbetsuppgifter som arbetssökande kunde utföra (Arbetsförmedlingen 2018b). I juli 2017 beslöts också att man kunde anställa personal på extratjänster även inom kulturell verksamhet, hos ideella idrottsföreningar samt trossamfund och ideella föreningar för arbete med social hjälpverksamhet eller omsorg om barn och ungdomar.



Figur 1 Antal nya anvisningar till extratjänst per månad efter kvalificeringsgrund

Notera: Figuren visar antalet personer som påbörjar sin första extratjänst respektive månad. Det skuggade området visar den period som studeras i den här rapporten. "Annat" avser här gruppen som enligt våra data kvalificerade sig till extratjänst på andra grunder än genom deltagande i etableringen eller jobb- och utvecklingsgarantin.

Extratjänsterna var som tidigare nämnts politiskt omdiskuterade och anslagen till extratjänster över tid reflekterar tydligt detta faktum. Under perioden januari till september 2019 fattades inte längre några nya beslut om extratjänster på grund av att Arbetsförmedlingen inte längre fick anslag för extratjänster genom

¹⁵ Det omfattar till exempel friskolor och privatägda vårdinrättningar.

budgetpropositionen för 2019. I budgetpropositionen för 2020 tillfördes emellertid medel i budgeten till extratjänster vilket ledde till att Arbetsförmedlingen återigen kunde anvisa arbetssökande till insatsen. I januari 2022 togs extratjänsterna bort permanent ur förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd.

2.3 Vilka arbetssökande har en extratjänst?

I tabell 1 visas hur sammansättningen bland de som fått extratjänst under perioden juli 2017 till december 2018 ser ut. Beskrivningen avser det urval som ingår i effektskattningarna och är uppdelad på män och kvinnor, samt uppdelad efter kvalificeringsgrund. Beskrivningen avser tidpunkten för första beslut om extratjänst.

Tabell 1 Beskrivande statistik. Arbetssökande som fått beslut om extratjänst juli 2017-december 2018

	Jobb- och utvecklingsgarantin		Etableringen	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Ålder	48,6	48,3	35,3	34,0
Ekonomiskt bistånd t-1 ^a	40,6	41,2	50,9	56,4
Gift	43,2	36,2	67,7	48
Barn 0–6 år	11,0	13,4	38,3	19,7
Hemmavarande barn	38,6	27,6	61,6	28,8
Sysselsatt november t-1 ^a	9,8	10,4	3,1	6,1
Årslöneinkomst t-1 ^a , kronor	25 496	28 532	6 628	14 428
Sverige	38,9	49,1	0,0	0,0
Europa (inkl. Norden)	10,2	8,5	1,1	0,5
Utanför Europa	50,9	42,4	98,9	99,5
Förgymnasial utbildning	43,8	38,0	44,3	43,8
Gymnasium	36,7	40,1	23,2	21,8
Eftergymnasial utbildning	19,5	21,9	32,5	34,4
Ej funktionshinder	64,6	66,7	96,6	95,1
Antal dagar inskriven de senaste 5 åren	1 748	1 757	744	689
Deltagande i insatser under de senaste fem åren				
Arbetsmarknadsutbildning	19,1	24,2	8,6	8,6
Praktik	48,6	48,8	43,3	43,3
Nystartsjobb	15,4	17,9	3,0	8,2
Arbets träning eller förstärkt arbets träning	49,3	44,7	24,6	23,1
Rehabiliterande insats	31,0	27,7	27,6	24,9
Tjänsten stöd och matchning	52,4	55,6	20,5	27,2

Bakgrundsinformation nyanlända				
Totalt tid i Sverige			1 134	1 121
Anknytning			25,3	5,7
Flykting, ABO			12,3	12,9
Flykting, EBO			20,2	26,6
Kvotflykting			5,1	3,5
Skyddsbehov, ABO			12,6	18,7
Skyddsbehov, EBO			21,7	30,4
Övrig asyl, ABO			0,8	0,4
Övrig asyl, EBO			1,3	1,0
Övriga			0,5	0,8
Permanent uppehållstillstånd			82,1	73,9
Antal individer	4 284	4 358	4 998	5 022

^a Perioden t-1 avser kalenderåret innan påbörjad extratjänst.

Det finns tydliga skillnader mellan grupperna. Exempelvis är deltagare som kvalificerat sig genom deltagande i JOB äldre än de som kvalificerat sig genom deltagande i etableringen, och en högre andel har en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga. Total inskrivningstid under de senaste fem åren är avsevärt längre för deltagare inom JOB. De har i genomsnitt varit inskrivna i närmare fem år.

När det gäller tidigare deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska insatser tycks många, framför allt deltagare via JOB, tagit del av flera olika insatser tidigare. Omkring 50 procent bland både kvinnor och män har haft praktik någon gång under de senaste fem åren, och en nästan lika stor andel har haft arbetsträning eller förstärkt arbetsträning. Över hälften har även tagit del av den upphandlade matchningstjänsten stöd och matchning. Det är inte heller ovanligt, framför allt bland män, att man tidigare haft nystartsjobb.

Bland deltagarna som kvalificerar sig via etableringen är inskrivningstiden i genomsnitt kortare vilket är naturligt då de varit bosatta i Sverige under kortare tid. Lägre andelar har också deltagit i olika arbetsmarknadspolitiska insatser vilket är att vänta givet kortare inskrivningstid. Dock har ändå drygt 40 procent exempelvis haft praktik, och omkring 25 procent har haft arbetsträning eller förstärkt arbetsträning.

Födelseland har delats in både i enskilda länder och grupperats utifrån region. Bland deltagare inom JOB är drygt 60 procent av kvinnorna och 50 procent av männen utrikes födda. Bland dessa är Irak, Somalia och Syrien vanliga födelseländer (se tabell 1 och 2 i tabellbilagan). Bland deltagare inom etableringen är flykting- och anhöriginvandrare från Syrien den absolut största gruppen, 54 procent bland kvinnorna och 56 procent bland männen (se tabell 3 och 4 i tabellbilagan). Den näst största gruppen är de som är födda i Eritrea. Sammansättningen speglar från vilka länder invandringen generellt varit hög i anslutning till den studerade perioden.

Bland kvinnor är den största gruppen de som fått uppehållstillstånd genom anknytning, medan andelen är relativt låg bland män. Annars utgör de som haft eget boende under asyltiden (EBO), antingen som flyktingar eller skyddsbehövande, de största grupperna.

För att få en uppfattning av hur arbetssökande som fick en extratjänst skiljer sig från de i målgruppen som inte fick en extratjänst, kan den deskriptiva statistiken i tabellerna 1–4 i tabellbilagan ge en indikation.¹⁶ De tydligaste skillnaderna för deltagare inom JOB gäller arbetsmarknads- och arbetslöshetshistorik. De som fått en extratjänst har i genomsnitt haft lägre arbetsinkomster och har erhållit ekonomiskt bistånd i högre utsträckning än de som inte får en extratjänst. De har i högre utsträckning haft insatser som praktik, arbetsträning och upphandlade matchningsinsatser, men har i lägre utsträckning haft nystartsjobb.

När det gäller arbetssökande som kvalificerat sig genom etableringen har de som får en extratjänst i genomsnitt varit längre tid i Sverige och varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen under längre tid än de som inte får en extratjänst. De som är födda i Eritrea tycks vara överrepresenterade bland arbetssökande som får en extratjänst medan de som är födda i Syrien är underrepresenterade. Det kan ses genom att andelen bland de som anvisas till en extratjänst är högre, respektive lägre, än bland alla nyanlända som potentiellt skulle kunna anvisas till en extratjänst. För denna målgrupp finns det också skillnader i tidigare deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser där de som får en extratjänst har tagit del av i princip alla typer av insatser som vi inkluderar, i högre utsträckning.

Det framkommer alltså att det finns skillnader mellan de som får en extratjänst och arbetssökande inom målgrupperna som inte får det. Syftet med metoden som används i rapporten är att ta fram en kontrollgrupp som är mer lik de som får en extratjänst med avseende på dessa variabler, än vad hela den potentiella kontrollgruppen är. I avsnitt 4 samt i avsnitt B.1 i metodbilagan beskrivs mer ingående hur detta görs och hur väl vi lyckas med att hitta en jämförbar kontrollgrupp.

2.4 Inom vilka sektorer, branscher och yrken fanns extratjänsterna?

För ett urval av arbetssökande med extratjänst kan vi också se vilka sektorer och branscher dessa arbetade i samt vilka yrken de utövade. Vi använder information från Statistikmyndigheten SCB om huvudsakligt yrke i november det år som den arbetssökande hade en extratjänst, och därför inkluderas endast arbetssökande som var anställda med extratjänster under november. Detta för att så nära som möjligt kunna identifiera de yrken som gäller specifikt extratjänster. Bransch identifieras på

¹⁶ Dessa tabeller visar resultaten från balanstesten som genomförs i samband med matchningen. I kolumnerna för de ursprungliga urvalen visas sammansättningen i hela den potentiella jämförelsegruppen. Observera att andelarna har beräknats utifrån alla *observationer* som potentiellt kan ingå i den matchade urvalsgruppen, och inte utifrån unika individer. Det vill säga, eftersom individer finns inskrivna under fler månader kan de potentiellt matchas mot deltagare under varje månad de finns med i urvalet.

två sätt: via institutionella sektorindelningar eller samhällssektor¹⁷ och via arbetsställets näringsgren¹⁸. I tabell 5–7 i tabellbilagan visas en mer detaljerad beskrivning av sektorer, branscher och yrken.

Av tabell 2 framgår att den absoluta majoriteten av urvalet som ingår i analysen hade en extratjänst inom primärkommunal sektor, vilket ligger i linje med tidigare översikter (SKL 2018). Antalen inom denna sektor är något lägre bland män, och särskilt män inom JOB. I denna grupp hade i stället knappt 600 personer en extratjänst inom ”Hushållens icke-vinstdrivande organisationer”, där bland annat idrottsföreningar och välgörenhetsorganisationer ingår.¹⁹

Tabell 2 Antal deltagare i extratjänster anställda i de vanligaste institutionella sektorindelningar. Arbetssökande som fått beslut om extratjänst juli 2017-december 2018

	Kvalificerat sig genom jobb- och utvecklingsgarantin		Kvalificerat sig genom etableringen	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Primärkommunala myndigheter	1 869	1 744	2 446	2 305
Hushållens icke-vinstdrivande organisationer, utom registrerade trossamfund	370	583	110	279
Icke-finansiella bolag, utom statliga affärsverk, mm	197	114	290	209
Landstingskommunala myndigheter	32	15	55	74
Övriga sektorer	44	51	40	67
Ingen information	1 772	1 851	2 057	2 088
Antal individer	4 284	4 358	4 998	5 022

Not: Ingen information inkluderar okända sektorindelningar samt fall utan extratjänst i november.

Det är även möjligt att beskriva extratjänsterna i termer av bransch eller näringsgren. Det framgår av tabell 3 att information om bransch saknas för en relativt stor del av urvalet, men att det bland övriga är vanligt, framför allt för kvinnor, att ha en extratjänst inom utbildning. Män inom JOB skiljer sig från övriga grupper då det exempelvis är fler som haft en extratjänst inom sport-, fritids och nöjesverksamhet.

I tabell 4 framgår vilka yrken som var vanligast, bland de extratjänster där vi har information om yrke. För kvinnor, framför allt inom etableringen, var elevassistent det vanligaste yrket, och detsamma gäller män i etableringen. Även barnskötare, fastighetsskötare, restaurang- och köksbiträden och vårdbiträden var relativt vanliga yrken bland kvinnor samt män i etableringen. Även här skiljer sig män inom JOB något från övriga grupper. Fastighetsskötare var det vanligaste yrket för dessa.

¹⁷ Variabeln InstKod10 i SCB:s registerdata. Koden bildas utifrån företagets samhällssektor, ägare och juridiska form.

¹⁸ Variabeln AstSNI2007 i SCB:s registerdata. Arbetsställets (förvärvsarbetande) näringsgrenskod enligt standard för svensk näringsgrensindelning (SNI).

¹⁹ För en mer utförlig beskrivning av sektorn se t.ex. SCB (2024)

Tabell 3 Antal deltagare i extratjänster i de vanligaste näringsgrenar. Arbetssökande som fått beslut om extratjänst juli 2017-december 2018

	Kvalificerat sig genom jobb- och utvecklingsgarantin		Kvalificerat sig genom etableringen	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Utbildning	635	367	1010	628
Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring	235	276	197	314
Vård och omsorg med boende	177	106	321	309
Öppna sociala insatser	208	240	162	211
Intressebevakning; religiös verksamhet	198	212	65	108
Sport-, fritids- och nöjesverksamhet	101	290	29	150
Övriga näringsgrenar	176	214	128	232
Ingen information	2 554	2 653	3 086	3 070
Antal individer	4 284	4 358	4 998	5 022

Not: Ingen information inkluderar okända näringsgrenar samt fall utan extratjänst i november.

Tabell 4 Antal deltagare i extratjänster i de vanligaste yrken. Arbetssökande som fått beslut om extratjänst juli 2017-december 2018

	Kvalificerat sig genom jobb- och utvecklingsgarantin		Kvalificerat sig genom etableringen	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Elevassistenter m.fl.	339	231	686	526
Fastighetsskötare	292	547	288	423
Barnskötare	182	32	415	117
Restaurang- och köksbiträden m.fl.	200	80	180	137
Vårdbiträden	112	58	207	195
Övrig vård- och omsorgspersonal	113	75	142	128
Övriga kontorsassistenter och sekreterare	110	90	83	126
Övriga yrken	500	621	469	730
Ingen information	2 436	2 624	2 528	2 640
Antal individer	4 284	4 358	4 998	5 022

Not: Ingen information inkluderar okända yrken samt fall utan extratjänst i november.

3 Tidigare studier

I detta avsnitt sammanfattas resultat från tidigare studier på området. Vi fokuserar i första hand på studier av subventionerat arbete inom offentlig sektor (3.1), och insatser för liknande målgrupper inom kommunal sektor (3.2).

Sammantaget kan sägas att det i tidigare internationella studier finns begränsat med stöd för att subventionerade anställningar inom offentlig sektor har en positiv effekt på övergång till arbete. Den offentliga sektorns storlek och roll skiljer sig dock mellan länder, och det kan vara svårt att överföra resultaten från andra länder till Sverige. Det finns också studier som visar på positiva effekter av subventionerad anställning inom offentlig sektor. Exempelvis visar en utvärdering från Danmark på positiva effekter för utrikes födda som har försörjningsstöd. En utvärdering av kommunala arbetsmarknadsanställningar i Sverige visar på positiva effekter i de fall det handlar om subventionerade anställningar som innebär att ordinarie arbetsuppgifter på arbetsplatsen utförs. I de fall arbetsuppgifterna är konstruerade för en viss insats återfinns dock inga positiva effekter. Utifrån dessa resultat är det svårt att veta vilken effekt av extratjänster som vi kan förvänta oss. Effekten kan till exempel bero på målgrupp och på vilken typ av arbete som utförs inom ramen för anställningen. Det blir alltså slutligen en empirisk fråga.

3.1 Subventionerade anställningar inom offentlig sektor

Det finns ett antal internationella studier som analyserat effekterna av anställningssubventioner inom offentlig sektor.²⁰ I en metaanalys genomförd av Card m.fl. (2018) är den sammantagna bedömningen utifrån ett större antal studier att effekterna av anställningsstöd inom offentlig sektor antingen inte har någon effekt alls, eller till och med en negativ effekt, på sannolikheten för arbetssökande att komma i jobb. Dessa resultat har lett till en tveksamhet kring hur effektiv denna typ av anställningsstöd är. Heinsen m.fl. (2013) finner dock positiva effekter av anställningsstöd inom offentlig sektor på övergång till reguljärt arbete bland utomeuropeiskt födda arbetssökande i Danmark som har försörjningsstöd. Det kan vara viktigt att ha i åtanke att den offentliga sektorns ansvarsområden kan skilja sig mellan olika länder, och att det därför inte är helt lätt att överföra resultat från alla andra länder till exempelvis Sverige. När det gäller anställningsstöd som i första hand har använts inom privat sektor drar Card m.fl. (2018) slutsatsen att de generellt tycks ha en positiv effekt på övergången till arbete.

I ytterligare en metaanalys är slutsatserna något mer positiva vad gäller anställningsstöd till offentlig sektor (Vooren m.fl. 2018). På kort sikt återfinns även här en negativ effekt som författarna förklarar som en inlåsnings effekt, det vill säga att under tiden arbetssökande har en anställning med stöd är sannolikheten lägre att de lämnar arbetslöshet, jämfört med jämförbara arbetssökande som inte har denna form av anställningsstöd. Däremot finner de en positiv effekt 36 månader efter

²⁰ För en mer omfattande litteraturoversikt se till exempel Mörk m.fl. (2021).

programstart, medan anställningsstöd inom privat sektor har en positiv effekt redan 12 månader efter programstart.

Anställningsstöd som riktat sig till offentlig sektor tenderar innebära att den arbetssökande inte utför ett arbete som ingår som en del av ordinarie verksamhet. Detta kan vara en möjlig förklaring till de historiskt sett mindre positiva resultaten, snarare än det faktum att stödet riktar sig till arbetsgivare inom offentlig sektor.

Det finns emellertid få tidigare studier för Sverige som analyserar betydelsen av subventionerade anställningar inom offentlig sektor. I januari 2006 infördes plusjobben som var ett särskilt anställningsstöd som riktade sig till arbetssökande som varit inskrivna i minst två år. Detta var dock en kortvarig insats och plusjobben avskaffades redan under 2007. En uppföljning av plusjobben visar på en viss inlåsnings effekt i programmet (Lindqvist 2007). Det vill säga, arbetssökande som hade haft ett plusjobb fick i genomsnitt något längre (28 procent) inskrivningstid än jämförbara arbetssökande som inte hade det. Resultatet säger dock inget om de långsiktiga effekterna av att delta i insatsen då uppföljningen bara avser programmets första tio månader. Av uppföljningen framkommer också att det inte tycks finnas någon undanträngningseffekt av insatsen, ett resultat som troligen förklaras av att insatsen riktade sig till arbetssökande som stod långt ifrån arbetsmarknaden samt att plusjobben innebar arbetsuppgifter som normalt inte utfördes i verksamheten.

För arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden kan det också vara relevant att studera hur denna typ av anställningsstöd påverkar närmandet mot arbetsmarknaden. Det kan mätas i termer av sannolikheten att övergå till andra former av subventionerade anställningar som kan antas vara korrelerade med en högre sannolikhet att övergå till ett osubventionerat arbete. Om anställningsstöd inom offentlig sektor fungerar som en del i en kedja av insatser som succesivt för arbetssökande närmare arbetsmarknaden är det rimligt, som Vooren m.fl. (2019) visar, att effekter på övergång till arbete uppstår först på längre sikt.

När det gäller subventionerade anställningar finns det en risk att det uppstår undanträngning, det vill säga att arbetsgivare anställer någon med stöd i stället för att anställa någon utan stöd. Det skulle kunna leda till att effekten på den totala sysselsättningen blir mindre, eller till och med noll vid fullständig undanträngning. Forslund (2018) argumenterar dock för att undanträngningen kan bli mindre i de fall då stödet avser arbeten som inte är tänkta att ersätta ordinarie arbetsuppgifter. En nackdel med en sådan utformning är att det finns risk för en mindre effekt för deltagarna, just eftersom det inte handlar om ordinarie arbetsuppgifter. Forslund (2018) argumenterar också för att det kan vara rimligt att acceptera viss undanträngning om stödet riktar sig till grupper som står långt bort ifrån arbetsmarknaden. Då kan stödet bidra till att sortera om i kön till jobb, och ge de som står långt bak en möjlighet till en anställning.

3.2 Insatser inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken

Insatser inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken riktar sig till kommunmedborgare med försörjningsstöd. Det var vanligt även bland de som fick en extratjänst att de hade försörjningsstöd innan anvisningen; det framgår av tabell 1 att över 50 procent av de som kvalificerat sig via etableringen hade försörjningsstöd året innan anvisning till extratjänst.²¹ Motsvarande andelar för kvinnor och män som kvalificerade sig via JOB var drygt 40 procent (kvinnor) respektive 28 procent (män).²² Eftersom målgrupperna för kommunala arbetsmarknadsinsatser överlappar med målgruppen för extratjänster är det relevant att ta hänsyn till vad vi vet om effekter av kommunala arbetsmarknadsinsatser.

I Mörk m.fl. (2021) utvärderas effekterna av kommunala arbetsmarknadsanställningar i Stockholm, de så kallade Stockholmsjobben. Insatsen är en form av tidsbegränsad anställning i kommunal regi, och i rapporten analyseras effekten av tre olika typer av Stockholmsjobb: ungdomsanställningar, Stockholmsvärdar, och det som benämns ”andra anställningar”. Det är inte ovanligt att kommuner använder sig av subventioner från Arbetsförmedlingen för att finansiera dessa anställningar. Andelen av Stockholmsjobben som finansieras med en subvention varierar mellan typ av program där andelen bland ungdomsanställningarna är 65 procent, medan andelarna i de andra två typerna av program uppgår till 100 procent (Stockholmsvärdar) respektive 94 procent (andra anställningar). Det innebär att utvärderingen av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna indirekt kan ses som en utvärdering av subventionerade anställningar inom den kommunala sektorn.

I studien finner författarna positiva sysselsättningseffekter för deltagare vars anställning har varit förlagd inom den ordinarie kommunala verksamheten, men negativa effekter för personer som har jobbat som Stockholmsvärdar, vilket innebär att de vårdar stadens gatumiljö. En skillnad mellan de olika typerna av jobb är att de som jobbat som Stockholmsvärdar utför arbete på en arbetsplats som är särskilt skapad för insatsen medan övriga deltagare utför ett jobb förlagda till vanliga kommunala arbetsplatser som dessutom ofta är i behov av att anställa. Resultaten visar samtidigt att sannolikheten att erhålla försörjningsstöd minskar efter deltagande i insatsen för alla deltagare, samtidigt som sannolikheten att erhålla a-kassa ökar.

²¹ Nyanlända inom etableringen har rätt till etableringsersättning. Tanken var från början att etableringsersättningen skulle vara på en sådan nivå att nyanlända inte skulle ha behov av försörjningsstöd (Regeringen 2009). I praktiken är det dock inte ovanligt att nyanlända som deltar i etableringen har behov av kompletterande försörjningsstöd. Att etableringsersättningen inte prisjusterats sedan 2010 har framförts som en möjlig förklaring (SKR 2021).

²² Arbetssökande inom jobb-och utvecklingsgarantin har rätt att erhålla aktivitetsstöd under totalt 450 ersättningsdagar, och det är först när dessa 450 dagar med aktivitetsstöd har förbrukats som individen kvalificerade sig för att få en extratjänst. När den arbetssökande har förbrukat 450 ersättningsdagar, och inte heller har rätt till a-kassa, får hen vända sig till kommunen och ansöka om ett behovsprövat försörjningsstöd om hen inte klarar sin försörjning på annat sätt, exempelvis genom en familjemedlem.

4 Tillvägagångssätt

I avsnitt 4.1 beskrivs kortfattat metoden som används i rapporten. En mer utförlig beskrivning återfinns i avsnitt B.1 i metodbilagan. I avsnitt 4.2 beskrivs vilka data som används och vilka variabler som ingår i modellen, samt hur utfallen definieras.

4.1 Metod

För att veta hur deltagarna påverkats av att ha en extratjänst behöver vi jämföra hur det har gått för de med extratjänst med hur det skulle ha gått om de inte hade haft en extratjänst. Eftersom det inte är möjligt att observera samma individer både när de har, och inte har, en extratjänst är det nödvändigt att identifiera en grupp med *jämförbara* arbetssökande som inte haft en extratjänst.

Extratjänsterna, precis som många andra arbetsmarknadspolitiska insatser, var behovsprövade vilket gör att de som tagit del av extratjänsterna kan skilja sig från de inom målgruppen som inte fick ta del av en extratjänst. Inom utvärderingslitteraturen är det vanligt att använda en så kallad matchningsansats när fördelning av individer mellan deltagar- och kontrollgrupp inte sker slumpmässigt. Genom att matcha, eller para ihop, deltagarna med icke-deltagare som är så lika varandra som möjligt med avseende på observerbara egenskaper, tar vi hänsyn till att deltagarna kan skilja sig systematiskt från de som inte deltog. Syftet med detta förfarande är att kunna identifiera jämförbara icke-deltagare vars utfall speglar hur det skulle ha gått om deltagarna inte hade haft en extratjänst. Detta görs genom en kombination av *propensity score matching* och exakt matchning. En mer detaljerad beskrivning av matchningsproceduren återfinns i avsnitt B.1 i metodbilagan.

I tabellerna 1–4 i tabellbilagan visas sammansättningen av deltagare och icke-deltagare både i det ursprungliga, och i det matchade urvalet. I tabell 5 nedan sammanfattas resultaten från matchningen. Där framgår att matchningsmetoden fungerar väl för att uppnå jämförbarhet mellan deltagar- och kontrollgrupp med avseende på de bakgrundsegenskaper som vi observerar och som ingår i modellen. För att metoden ska leda till tillförlitliga resultat krävs dock att vi har tagit hänsyn till alla systematiska skillnader mellan grupperna, så att anvisning till insatsen kan ses som slumpmässig efter att vi har tagit hänsyn till observerbara bakgrundsegenskaper. Det finns emellertid en risk att deltagarna skiljer sig från icke-deltagarna på något sätt som inte kan fångas upp av tillgängliga data.

4.1.1 Metodens begränsningar

För grupper med knapphändig information om till exempel arbetsmarknads- och arbetslöshetshistorik, till exempel nyanlända, kan det vara svårare att åstadkomma jämförbara behandlings- och kontrollgrupper med tillgängliga registerdata. Detta utgör en begränsning i utvärderingen eftersom nära hälften av de som hade en extratjänst tillhörde just gruppen nyanlända. Resultaten behöver därför tolkas med större försiktighet för dessa grupper. För att få en uppfattning om hur stor roll denna begränsning spelar har vi analyserat vilken betydelse bättre tillgång till arbetsmarknadshistorik har för de grupper där vi har tillgång till mer historik. Vi gör

det genom att skatta effekterna för samma grupp, både med och utan hänsyn taget till arbetsmarknads- och arbetslöshetshistorik. Analysen visar att skillnaden i den skattade effekten blir relativt liten mellan de olika specifikationerna, och det påverkar således inte slutsatserna. Samtidigt är denna känslighetsanalys inte jämförbar med att ha full information om historiken bland nyanlända. Resultaten från analysen återfinns i avsnitt B.2 i metodbilagan.

Det faktum att anvisning till extratjänster sker kontinuerligt innebär att en icke-deltagare vid en tidpunkt kan bli en deltagare vid en senare tidpunkt. Eftersom senare deltagande också uppstår genom selektion, är det inte lämpligt att exkludera dessa individer ur analysen om vi vill ha tillförlitliga resultat. Det innebär att resultaten med den valda metoden ska tolkas som effekten av att ha en extratjänst nu, jämfört med att inte ha det nu men kanske senare. I avsnitt B.3 i metodbilagan diskuteras hur resultaten i rapporten påverkas av att jämförelsepersonerna kan anvisas till extratjänst senare. Av tabell B.4 framgår att mellan en fjärdedel och en sjättedel av de matchade jämförelsepersonerna tar del av extratjänst inom 48 månader, beroende på utvärderingsgrupp. Vi jämför därför resultaten från vår huvudmodell med en metod som tar hänsyn till att jämförelsepersonerna kan delta senare (se van den Berg och Vikström, 2022). De övergripande slutsatserna är dock de samma oavsett metod.²³

Det finns olika för- och nackdelar med de två metoderna. Metoden som används i huvudanalysen är en väl etablerad metod som har använts i åtskilliga tidigare utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser. Det gör att kännedomen om metoden i allmänhet är större. Därför har denna metod valts i huvudanalysen. Metoden framtagen av van den Berg och Vikström (2022) är nyare och därmed inte lika välanvänd. Däremot kan den leda till nya insikter och kunskaper genom att den på ett mer precist sätt kan hantera att jämförelseindivider kan ta del av den aktuella insatsen senare under arbetslöshetsperioden. Genom att jämföra resultaten från de två metoderna kan vi få mer kunskap kring vilken betydelse valet av metod har för resultaten.

4.2 Data och variabler

I analysen används information om arbetssökande från Arbetsförmedlingens egna register och register som administreras av Statistikmyndigheten SCB. Informationen från Arbetsförmedlingen innefattar exempelvis information om inskrivningstid, beslut om deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska program och insatser, och orsak till att en arbetssökande skrivs ut från Arbetsförmedlingen. Här finns även viss bakgrundsinformation som till exempel information om registrerad

²³ Metoden utvecklad av van den Berg och Vikström (2022) syftar till att bland annat hantera dynamisk selektion och svara på frågan vilken effekten är av att delta i en insats nu jämfört med att inte ta del av den alls. Om andelen bland de matchade jämförelsepersonerna som deltar i insatsen senare är låg borde skillnaden mellan denna metod och den som används i huvudanalysen i denna rapport vara liten. Vi ser dock att en relativt stor andel av de matchade jämförelsepersonerna anvisas till extratjänst senare. Vi jämför därför våra resultat med den metod som föreslås av van den Berg och Vikström (2022). Se avsnitt B.3.1 i metodbilagan för en mer utförlig jämförelse av resultaten med de två metoderna.

funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga. Informationen från Arbetsförmedlingens register kan följas kontinuerligt då den registreras på dagsbasis.

Informationen från SCB kommer i första hand från den longitudinella integrationsdatabasen för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA). Informationen finns årsvis och innefattar bland annat individegenskaper såsom ålder, kön, födelseland, högsta uppnådda utbildningsnivå, civilstånd, och antal hemmavarande barn. Här finns också information om vilka olika typer av inkomster och ersättningar en individ erhållit under året, exempelvis inkomst från anställning och företagande, sjukpenning, och om familjen erhållit försörjningsstöd. För de som kvalificerat sig genom deltagande i JOB används information om tidigare sysselsättning, inkomster och försörjningsstöd upp till fyra år innan anvisning. För att ta hänsyn till tidigare deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska program och insatser används information för de fem föregående åren.

För deltagare som kvalificerat sig genom deltagande i etableringen är, som diskuterats ovan, den historiska informationen mer begränsad och vi inkluderar historik upp till ett år innan anvisning. För att få en uppfattning om hur stor roll denna begränsning spelar har vi analyserat vilken betydelse bättre tillgång till arbetsmarknadshistorik har för de grupper där vi har mer komplett historik (det vill säga inrikes och utrikes födda deltagare inom JOB samt deltagare via etableringen som fick extratjänst efter en längre tid i landet). Slutsatserna från denna analys, som återfinns i sin helhet i avsnitt B.2 i metodbilagan, är att estimaten generellt är något större i de specifikationer där mer historik inkluderas. Men det gör ingen större skillnad att begränsa arbetsmarknadshistoriken i matchningsmodellen för dessa grupper. Resultaten tyder på att handläggare använder information om arbetssökande som kan fångas av arbetsmarknadshistoriken till att välja de som står längst ifrån arbetsmarknaden till extratjänster. Modellerna med mer begränsad historik tycks generellt matcha deltagarna med jämförelsepersoner som står närmare arbetsmarknaden, vilket leder till att estimaten är något mindre positiva (eller mer negativa) än när mer historik adderas till modellen. Analysen indikerar sammanfattningsvis att slutsatserna för deltagare i etableringen inte skulle påverkas nämnvärt av tillgång till mer rik information om arbetsmarknadshistorik för denna grupp. Samtidigt är det möjligt att arbetsmarknadshistorik, särskilt från hemlandet, spelar en annan roll för nyanlända än arbetsmarknadshistorik avseende arbetsmarknaden i Sverige för inrikes och utrikes födda inom JOB, eller för de nyanlända som varit en längre tid i Sverige.

För att ändå kompensera för den mer begränsade historiken för de som kvalificerar sig genom etableringen kontrollerar vi för samma bakgrundsvariabler som för deltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin men lägger även till annan bakgrundsinformation som är relevant just för denna grupp. Det handlar om födelseland eller födelseregion²⁴, tid i Sverige, flyktingkategori, typ av uppehållstillstånd (tillfälligt eller permanent) och deltagande i etableringen under

²⁴ För de som kvalificerar sig för att få en extratjänst genom deltagande i etableringen definierar vi följande födelseländer/regioner: Afghanistan, Eritrea, Etiopien, Irak, Iran, Libanon, Somalia, Syrien och andra utomeuropeiska länder. Omkring 80 procent i denna målgrupp är födda i någon av dessa länder, och 20 procent tillhör därmed kategorin "andra utomeuropeiska länder". Drygt hälften av målgruppen är födda i Syrien.

föregående månad.²⁵ Det finns skäl att tro att möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden till viss del kan påverkas av under vilka omständigheter man kommit till Sverige. Information om flyktingkategori används därför som kontrollvariabel i matchningen för de inom etableringen. Exempelvis kan kvotflyktingar antas vara en grupp med särskilt utsatt ställning då gruppen är selekterad utifrån att ha störst behov för att komma till Sverige. Vi tar även hänsyn till typ av boende under asyltiden där de som har valt eget boende (EBO) kan antas ha ett större nätverk redan då de kommer till Sverige, jämfört med de som bor i asylboende (ABO) innan de får uppehållstillstånd och placeras i en kommun. Bedömningen är därför att det är en viktig variabel att inkludera i matchningen.

4.2.1 Balanstest

I tabellerna 1–4 i tabellbilagan återfinns en förteckning över alla variabler som har inkluderats i matchningen, tillsammans med standardiserade skillnader före och efter matchningen.²⁶ I tabell 5 sammanfattas resultaten från balanstesten genom att visa antalet variabler som ingår i matchningsmodellen, samt medel-, min- och maxvärde för de standardiserade skillnaderna. I tabellen visas också antal variabler för vilka den standardiserade skillnaden överstiger 0,1, ett värde som i litteraturen har betraktas som en övre gräns vid vilket matchningen kan ses som tillfredsställande (Austin 2011).

Sammantaget har inga variabler en standardiserad skillnad över 0,1 efter matchningen och balansen mellan deltagar- och kontrollgrupperna förbättras efter matchningen.²⁷ Dock tycks urvalen i genomsnitt varit relativt lika med avseende på de variabler som inkluderas i modellen även innan matchningen genomförs. Det framgår av att den standardiserade skillnaden i genomsnitt var under 0,1 för samtliga urval.

²⁵ Denna variabel inkluderas i matchningen för att ta hänsyn till om individen deltar i etableringen under föregående månad eller om hen inte deltar just nu men har deltagit under de senaste 12 månaderna.

²⁶ De standardiserade skillnaderna beräknas på olika sätt beroende på om det är en kontinuerlig eller en dummyvariabel, men kort kan sägas att hänsyn både tas till skillnader i medelvärde mellan deltagare och icke-deltagare, och spridningen i den aktuella variabeln. Se Austin (2011) för en exakt definition av hur den standardiserade skillnaden beräknas för olika typer av variabler.

²⁷ Skillnaden bör vara så nära noll som möjligt men det finns ingen tydlig regel kring vart gränsen går för vad som kan ses som en tillräckligt bra matchning, eller balans, mellan grupperna. Austin (2011) menar att en standardiserad skillnad på upp till 10 procent (eller 0,1) indikerar att det finns en negligerbar skillnad i genomsnitt, eller förekomst, av en variabel.

Tabell 5 Sammanfattning av standardiserade skillnader i medelvärden före och efter matchning

	Medelvärde	Min	Max	Antal variabler där den standardiserade skillnaden överstiger 0,1	Antal variabler ^a
Kvinnor, JOB					
Innan	0,042	0,000	0,715	51	489
Efter	0,004	0,000	0,010	0	484
Män, JOB					
Innan	0,042	0,000	0,780	47	496
Efter	0,003	0,000	0,070	0	492
Kvinnor, etableringen					
Innan	0,051	0,000	0,653	50	436
Efter	0,003	0,000	0,048	0	436
Män, etableringen					
Innan	0,048	0,000	0,428	46	422
Efter	0,002	0,000	0,020	0	421

^a Antal variabler kan skilja sig åt innan och efter matchningen då några variabler exkluderas från matchningen då det inte finns individer att matcha mot. I modellerna ingår dummyvariabler för kommun och observationsmånad vilket bidrar till att det blir ett stort antal variabler i modellen.

4.2.2 Utfall

Vi undersöker effekten av att delta i en extratjänst på en rad olika arbetsmarknadsutfall, som mäts dels med data från Arbetsförmedlingens egna register, dels med registerdata från SCB. För att undersöka om extratjänster leder till att deltagare kommer närmare arbetsmarknaden vill vi framför allt utvärdera effekterna på övergångar till annat arbete än extratjänst. Utfall kan mätas upp till 48 månader efter påbörjad extratjänst för samtliga deltagare i urvalet med Arbetsförmedlingens registerdata. Med dessa data mäter vi övergångar till:

- Alla typer av arbete sammantaget (exklusive extratjänster)
- Osubventionerat arbete
- Nystartsjobb
- Subventionerat arbete (exklusive extratjänst och nystartsjobb)
- Reguljär utbildning²⁸

När det gäller utfall hämtade från Arbetsförmedlingens egna register mäts utfallen efter en viss given tidpunkt från programstart. Vi fokuserar på en utfallshorisont om 36 respektive 48 månader efter påbörjad extratjänst, eftersom extratjänsterna i sig

²⁸ För detta utfall presenteras i rapporten endast resultat på 48 månaders sikt.

kan pågå i maximalt 24 månader (eller i vissa fall 36 månader²⁹). Det är alltså 12 till 24 månader efter att extratjänsten i normalfallet ska ha avslutats.³⁰ För ett urval av deltagarna kan vi följa effekterna i upp till 60 månader.³¹ För att skatta effekterna av att ha en extratjänst på sannolikheten att lämna arbetslöshet används bland annat information om utskrivningsorsak vilket registreras vid tidpunkten då en arbetssökande skrivs ut från Arbetsförmedlingen. Vi tar även hänsyn till sökandekategorier som innebära arbete, samt om personen återinskrivits hos Arbetsförmedlingen inom den aktuella uppföljningsperioden.³²

En viss andel av de som skrivs ut från Arbetsförmedlingen får en kod som indikerar att orsaken är okänd. Resultat från tidigare analyser indikerar att en viss andel av dessa individer i själva verket lämnar för ett arbete, och det har gjorts beräkningar för hur man kan korrigera för detta (Arbetsförmedlingen 2022b).³³ Samma metod för att göra korrigeringar används också här.

Eftersom målgruppen för extratjänster i många fall har rätt till arbete med andra typer av anställningsstöd är det också relevant att undersöka effekten av att ha haft en extratjänst på andra typer av subventionerade anställningar. Denna typ av anställningar delas in i två grupper: nystartsjobb och andra subventionerade anställningar (exklusive extratjänster). Den senare gruppen inkluderar exempelvis introduktionsjobb och lönebidragsanställningar. Beslut om dessa anställningar föregås av en arbetsmarknadspolitisk bedömning och de arbetssökande behöver uppfylla vissa krav för att vara berättigade till stöden. Nystartsjobb bygger i stället på en rättighetslagstiftning vilket innebär att beslut om nystartsjobb inte föregås av en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Om arbetsgivare och arbetssökande uppfyller vissa formella krav kommer Arbetsförmedlingen godkänna nystartsjobbet.³⁴ Att anställas med nystartsjobb är mer likt en osubventionerad anställning än andra subventionstyper, eftersom nystartsjobben är rättighetsbaserad och det krävs därför ingen behovsprövning för att kunna ta del av subventionen för de som är kvalificerade. Detta betyder att det är gynnsamt för arbetsgivare att anställa via nystartsjobb när möjligheten finns, vilket riskerar att leda till undanträngning av osubventionerade jobb.

²⁹ Under coronapandemin gjordes ett undantag som innebar att det var möjligt att fortsätta i extratjänst i upp till 36 månader. I figur B.1 i metodbilagan kan man se att det är en liten andel i behandlingsgruppen som fortfarande har extratjänst efter att 24 månader gått. Även inom kontrollgruppen har ungefär motsvarande andel extratjänst under samma tidpunkt.

³⁰ I tabell 8–11 i tabellbilagan redovisas effektskattningar på övergång till arbete både på kort och lite längre sikt; i 6-månadersintervall från 12 till 48 månader efter programstart.

³¹ Se avsnitt 5.4

³² Följande koder har använts för att identifiera om någon har lämnat för osubventionerat arbete: (1) fått tillsvidareanställning/egen näringsverksamhet, (2) fått tidsbegränsad anställning, (3) fått fortsatt anställning hos samma arbetsgivare, och (4) fått anställning inom Samhall. Även deltidsarbetslösa, timanställda, personer med tillfälligt arbete och ombytessökande definieras som att de fått osubventionerat arbete.

³³ Med hjälp av registerdata från SCB har det varit möjligt att beräkna sannolikheten att en individ var sysselsatt i november ett visst år, även om denne avregistrerats från Arbetsförmedlingen av okänd orsak. Sannolikheten varierar mellan olika grupper, till exempel beroende på utbildningsnivå, födelseregion, eller om man har en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga.

³⁴ Stödet till arbetsgivaren kan lämnas under lika lång tid som den arbetssökande varit borta från arbetsmarknaden. Det finns dock en bortre gräns för hur länge stödet kan lämnas som beror på den arbetssökandes ålder vid beslutstillfället. För arbetssökande mellan 20 och 24 år kan stödet lämnas som längst under ett år, för arbetssökande 25–54 år under två år, och för arbetssökande 55 år och äldre under fyra år.

Sannolikheten att ha uppnått dessa utfall mäts vid samma tidpunkter som övergången till osubventionerat arbete. För att definieras som att ha övergått till en subventionerad anställning vid en viss tidpunkt ska den arbetssökande ha gjort det inom den aktuella uppföljningsperioden, räknat från tiden för beslut om extratjänst, och inte återgått till arbetslöshet därefter.

De utfall som vi mäter genom SCB:s register är:

- Förekomst av månadsinkomst, samt månadsinkomst över 15 000kr, 18–36 månader efter påbörjad extratjänst
- Årsarbetsinkomst i kronor, tre kalenderår efter påbörjad extratjänst
- Förekomst av försörjningsstöd i hushållet, tre år efter påbörjad extratjänst

Månadsinkomster mäts på kalendermånadsbasis och kan därför mätas på samma sätt som utfallen i Arbetsförmedlingens register, alltså en viss tidpunkt från programstart. Årsarbetsinkomst och förekomst av försörjningsstöd mäts i stället på kalenderårsbasis och det har därför gått olika lång tid mellan påbörjad extratjänst och det att utfall mäts, beroende på vilken kalendermånad extratjänsten påbörjades. Utfallen kan i denna utvärdering mätas upp till tre år efter påbörjad extratjänst för samtliga deltagare i vårt urval. Det innebär alltså att för de som anvisades till extratjänst under 2017 motsvarar utfall efter tre år utfall under kalenderåret 2020 medan för de som anvisades till extratjänst under 2018 motsvarar det utfall under kalenderåret 2021.

En viktig anledning till att mäta övergång till arbete med hjälp av information från Arbetsförmedlingens egna register är att vi då kan skilja på övergångar till olika typer av arbete, eftersom anställningar med stöd som beslutas av myndigheten registreras här. Det innebär också att vi kan skilja mellan att vara kvar i en extratjänst och att övergå till anställning med annat stöd. Detta är centralt för att förstå effekterna av extratjänster och vilken roll andra subventionsformer spelar för deltagarnas närmande mot arbetsmarknaden. En annan fördel är att uppgifter om förändrad sökandekategori och orsak för avregistrering registreras med kort eftersläpning vilket gör att vi kan ha en längre uppföljningshorisont. De data från SCB som används för att mäta utfall publiceras med cirka 16 månaders eftersläpning och vi kan därför följa deltagarna under ett år mindre med dessa data.

En nackdel med att använda Arbetsförmedlingens register är att många arbetssökande lämnar Arbetsförmedlingen utan att informera om huruvida de har fått ett arbete eller lämnar av en annan anledning. Det innebär att vi måste göra vissa antaganden (enligt ovan) om varför dessa har lämnat som skulle kunna påverka resultaten. En annan nackdel är att vi genom Arbetsförmedlingens register inte kan observera om en person som lämnat Arbetsförmedlingen för ett arbete över tid kvarstår i arbete om de inte på nytt blir arbetslösa. Vi antar att de som lämnat för arbete är kvar i arbete om de inte återkommer som arbetssökande. Måtten som bygger på data från SCB såsom till exempel inkomster lider inte av denna typ av bortfall, utan baseras på information som rapporteras av bland annat arbetsgivare enligt gällande regelverk. Att analysera effekter både på övergångar till arbete och inkomster ger en mer komplett bild av effekterna av extratjänster.

5 Resultat

I detta avsnitt presenteras de viktigaste resultaten, medan samtliga resultat redovisas i en separat tabellbilaga. I avsnitt 5.1 redovisas effekter på övergångar till (annat) arbete (än extratjänst) 36 och 48 månader efter påbörjad extratjänst. I avsnitt 5.2 redovisas effekter på månadsinkomster på upp till 36 månaders sikt, och i avsnitt 5.3 redovisas effekter på årsarbetsinkomst och förekomst av försörjningsstöd tre kalenderår efter att extratjänsten påbörjades samt övergångar till utbildning på 48 månaders sikt. I avsnitt 5.4 diskuterar vi hur effekterna kan tänkas utvecklas på ännu längre sikt, med utgångspunkt i effekter på 60 månaders sikt för den del av urvalet som vi kan följa under så lång tid.

Sammanfattningsvis är den sammantagna effekten på övergång till arbete positiv för samtliga grupper utom män i etableringen på 36 och 48 månaders sikt. Effekten är dock endast svagt signifikant för deltagare via JOB efter 48 månader. Analysen av effekterna på de utfall som baseras på arbetsinkomster ger liknande resultat. Den positiva effekten för kvinnor som kvalificerat sig för extratjänst via etableringen drivs av en positiv effekt på övergång till nystartsjobb. För de som kvalificerat sig via JOB drivs den av övergångar till andra subventionerade anställningar, specifikt lönebidrag. Det är i synnerhet bland deltagare i JOB som har en funktionshinderkod som positiva effekter återfinns.

Extratjänsterna leder alltså till en ökad övergång till nystartsjobb, något som i många fall tycks ske på bekostnad av övergångar till osubventionerat arbete. Resultaten indikerar samtidigt att många nystartsjobb övergår till osubventionerade anställningar på längre sikt. Resultaten indikerar också att effekterna förbättras på ännu längre sikt.

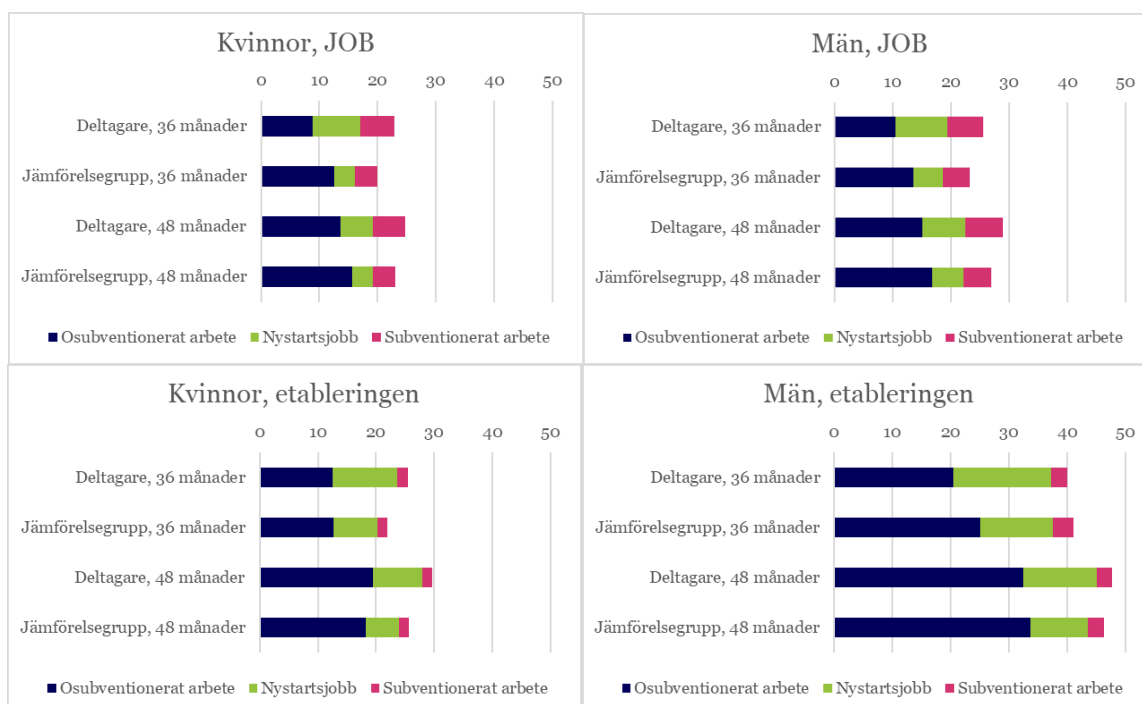
För samtliga grupper minskar extratjänsterna sannolikheten att hushållet mottar försörjningsstöd tre år efter påbörjad extratjänst. För män finns också en positiv effekt på övergång till utbildning på 48 månaders sikt inom både JOB och etableringen.

5.1 Effekter på övergång till arbete

I detta avsnitt presenteras effekter på övergång till annat arbete än extratjänst. Staplarna i figur 2 visar andelen bland deltagarna inom respektive utvärderingsgrupp som övergått till olika typer av arbete inom 36 respektive 48 månader efter påbörjad extratjänst. Detta jämförs med andelarna i respektive jämförelsegrupp. Staplarna är uppdelade på övergångar till osubventionerat arbete, nystartsjobb och andra subventionerade anställningar. I tabell 6 redovisas effekterna på dessa utfall, det vill säga skillnaden mellan deltagar- och jämförelsegrupperna vad gäller andelen som övergått till olika typer av arbete inom respektive deltagar- och jämförelsegrupp.³⁵

³⁵ Notera att det inom jämförelsegrupperna kan finnas individer som fått ta del av en extratjänst efter att de matchats med en deltagare, och som därför deltar i en extratjänst efter 36 eller 48 månader men som inte definieras som "i arbete" i denna analys. Även inom behandlingsgruppen finns det deltagare med extratjänst

Andelen som övergått till annat arbete totalt sett är högre bland de i etableringen än bland de i JOB, både bland deltagarna och jämförelsegruppen. Skillnaden är särskilt tydlig bland män. Det tyder på att manliga deltagare inom etableringen och deras jämförelsegrupp generellt står närmare arbetsmarknaden än de andra studerade grupperna. I denna grupp har drygt 47 procent av de som haft extratjänst någon form av annat arbete, mätt utifrån Arbetsförmedlingens register, 48 månader efter påbörjad extratjänst. Omkring 33 procent hade en osubventionerad anställning. Bland män inom JOB var andelen med någon form av annat arbete 48 månader efter påbörjad extratjänst 28 procent, vilket är på ungefär samma nivå som bland kvinnor inom etableringen. Bland kvinnor inom JOB hade 25 procent någon form av annat arbete efter 48 månader.



Figur 2 Andel (%) som övergått till olika typer av arbete inom 36 respektive 48 månader efter anvisning till extratjänst.

I tabell 6 visas effekterna på övergång till olika typer av arbete. När det gäller osobventionerat arbete så är effekten negativ för män och kvinnor inom JOB på både 36 och 48 månaders sikt, men den negativa effekten minskar över tid. Även för män inom etableringen är effekten negativ 36 månader efter påbörjad extratjänst men minskar över tid och är inte signifikant på 48 månaders sikt. För kvinnor inom etableringen är effekten på övergångar till osobventionerat arbete däremot nära noll på 36 månaders sikt och positiv på 48 månaders sikt, dock inte signifikant skild från noll.³⁶

efter 36 och i vissa fall även 48 månader som inte definieras som arbetande i vårt utfall. Vi diskuterar mer i detalj hur detta kan påverka resultaten i avsnitt B.3 i metodbilagan.

³⁶ Resultatet från en känslighetsanalys som presenteras i avsnitt B.3.1 (tabell B.6) i metodbilagan indikera dock en större positiv effekt som också är signifikant skild från noll.

Tabell 6 Effekter av extratjänst på övergång till olika typer av arbete, inom 36 respektive 48 månader efter påbörjad extratjänst. Effekt i procentenheter.

Effekt (procentenheter)	Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB)		Etableringen	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
36 månader				
<i>Alla typer av arbeten</i>	2,9***	2,0**	3,4***	-1,4
Osubventionerat arbete	-3,7***	-3,2***	-0,2	-4,7***
Nystartsjobb	4,6***	3,9***	3,7***	4,2***
Subventionerat arbete	1,9***	1,3***	-0,1	-1,0***
48 månader				
<i>Alla typer av arbeten</i>	1,8*	1,9*	3,9***	1,3
Osubventionerat arbete	-1,9***	-1,8**	1,1	-1,2
Nystartsjobb	2,1***	2,1***	2,9***	2,6***
Subventionerat arbete	1,6***	1,5***	0,0	-0,1

* / ** / *** indikerar att skillnaden är signifikant skild från noll på 10, 5 respektive 1 procents signifikansnivå. Standardfelen har beräknats med hjälp av bootstrapping.

För att ha rätt till ett nystartsjobb behöver en arbetssökande ha varit arbetslös i ett år (sex månader för unga 20–24 år) eller vara nyanländ. Det betyder att alla arbetssökande som uppfyller kraven för att få en extratjänst också uppfyller kraven för nystartsjobb. Det gör att nystartsjobb ofta blir ett naturligt steg efter en extratjänst. Fram till våren 2022 var det möjligt att ha ett nystartsjobb i upp till ett eller maximalt två år, beroende på hur man kvalificerat sig för nystartsjobb, ålder, samt hur länge man varit arbetslös. Sedan våren 2022 är det möjligt för personer över 55 år att ha en extratjänst i upp till fyra år, om de i övrigt uppfyller kvalifikationskraven.

De som haft en extratjänst är anställda med nystartsjobb i högre utsträckning än jämförelsegruppen efter 36 och 48 månader. Det gäller samtliga utvärderingsgrupper. Att delta i en extratjänst kan medföra ett ökat informationsflöde om möjlighet till andra subventioner, som till exempel nystartsjobb, både för deltagarna och för arbetsgivarna som anställer med extratjänst. Det är därför inte oväntat att de som deltagit i extratjänst oftare övergår till nystartsjobb, och det är möjligt att detta ibland sker på bekostnad av övergångar till osubventionerat arbete. Både andelen med nystartsjobb, och effekten på detta utfall, minskar mellan 36 och 48 månader, vilket är i linje med att nystartsjobb är en tidsbegränsad subvention. Detta parallellt med att andelen med osubventionerat arbete ökar snabbare i samtliga deltagargrupper än i respektive jämförelsegrupp. Det indikerar att nystartsjobb övergår i osubventionerat arbete på längre sikt. Den sammantagna effekten på osubventionerat arbete och nystartsjobb är nära noll, eller positiv, för samtliga utvärderingsgrupper på både 36 och 48 månaders sikt, dock endast signifikant för kvinnor inom etableringen.

För kvinnor och män inom JOB är effekten på andra typer av subventionerat arbete signifikant positiv både på 36 och 48 månaders sikt. I denna kategori ingår

lönebidrag, och det är denna typ av subvention som driver den positiva effekten.³⁷ Detta hänger samman med att ungefär en tredjedel av de som fått extratjänst via JOB har en funktionshinderkod, medan dessa är få inom etableringen. Den positiva effekten på övergång till arbete med lönebidrag medför att den sammantagna effekten på övergång till annat arbete är signifikant positiv för både kvinnor och män inom JOB på både 36 och 48 månaders sikt. Effekten uppgår till knappt två procentenheter efter 48 månader för både män och kvinnor, vilket motsvarar en ökad övergång till annat arbete än extratjänst på 8 procent för kvinnor och 7 procent för män.

Den positiva effekten för deltagare inom JOB drivs av övergångar till andra subventionerade anställningar, specifikt anställningar med lönebidrag. Det tyder på att förekomst av funktionshinder är avgörande för vilka effekter extratjänster har för deltagarna inom denna grupp. Vi genomför en heterogenitetsanalys där effekterna skattas separat för individer inom denna målgrupp som hade respektive inte hade en funktionshinderkod hos Arbetsförmedlingen. Analysen visar att de positiva effekterna av extratjänster för deltagare via JOB återfinns just bland de som hade en funktionshinderkod när de påbörjade sin extratjänst. Resultaten, som återfinns i tabell 17 i tabellbilagan, visar att effekten på övergång till arbete totalt sett inte är signifikant skild från noll för de som inte hade en funktionshinderkod när de påbörjade sin extratjänst, medan den skattade effekten är klart större och signifikant positiv för de som hade en funktionshinderkod.

För deltagare inom etableringen är däremot andelen som övergår till andra subventionerade anställningar låg och det är ingen skillnad mellan deltagarna och jämförelsegrupperna. Effekten på övergångar till annat arbete totalt sett avspeglar därför effekten på osubventionerat arbete och nystartsjobb för de som fått extratjänster via etableringen. Effekten är positiv för både kvinnor och män på 48 månaders sikt, men endast signifikant för kvinnor. Det är bland män inom etableringen som effekten på övergång till annat arbete är lägst av alla utvärderingsgrupper. Effekten på övergången till annat arbete totalt sätt är däremot störst för kvinnor som deltagit via etableringen; 3,9 procentenheter, vilket motsvarar en ökad övergång till annat arbete än extratjänst om 15 procent.

5.1.1 Hur påverkas resultaten av att individer i jämförelsegruppen kan få en extratjänst senare?

Att vi jämför deltagande med att inte delta nu men kanske senare kan innebära både en överskattning och en underskattning av effekten av att ha en extratjänst jämfört med att inte ha det. Vilket som är mest sannolikt beror på när under uppföljningsperioden jämförelsegruppen har extratjänster. Vi diskuterar detta närmare i avsnitt B.3 i metodbilagan.

För att undersöka hur våra slutsatser påverkas av att en betydande andel av jämförelsegruppen deltar i extratjänster senare har vi skattat effekten på övergångar

³⁷ Jämför tabell 12 i tabellbilagan. I kategorin *lönebidrag* ingår här sökandekategorierna lönebidrag för anställning, lönebidrag för utveckling i anställning, lönebidrag för trygghet i anställning, offentligt skyddat arbete och resursarbete eller utvecklingsanställning hos Samhall samt motsvarande programbeslut, tillsammans med sökandekategorin "ombyttessökande Samhall".

till arbete av att ha en extratjänst med en alternativ metod som möjliggör att skatta effekten av att delta i extratjänst nu jämfört med att inte alls få en extratjänst. För deltagare via etableringen visar resultaten att huvudskattningarna tenderar att vara en underskattning i förhållande till de skattningar där jämförelsegruppen aldrig får en extratjänst. För deltagare via JOB tycks huvudspecifikationen i stället överskatta effekten på övergångar till arbete totalt sett. Skillnaderna är dock inte så stora att de påverkar våra övergripande slutsatser.

5.2 Effekt på andelen som har en månadsinkomst av arbete

I detta avsnitt presenteras effekterna på att ha en månadsinkomst av arbete, vilket kan ses som ett mått på sysselsättning. I figur 3 visar den blå linjen andelen inom deltagargruppen som har en positiv månadsinkomst av arbete 18–36 månader efter påbörjad extratjänst och den gröna linjen visar motsvarande andel inom jämförelsegruppen. Skillnaden mellan linjerna utgör effekten av extratjänster på att ha en positiv månadsinkomst, som också illustreras i figur 4.



Figur 3 Andel (%) med månadslön större än noll 18–36 månader efter påbörjad extratjänst

Det framgår av båda figurerna att andelen med positiv månadsinkomst är betydligt högre inom samtliga deltagargrupper fram till drygt 24 månader efter att de påbörjade sin extratjänst, och att skillnaden därefter avtar. Detta är i linje med att många avslutade sin extratjänst efter 24 månader.³⁸

³⁸ Se figur B.1 i metodbilagan. I figuren utläses även att det finns en viss andel som fortfarande är anställda med extratjänst mellan 24 och 36 månader från att extratjänsten påbörjades. Det är samtidigt en motsvarande andel inom kontrollgruppen som är i extratjänst samtidigt. För de som kvalificerar via etableringen är dessa andelar väldigt snarlika i storlek så inkomst från extratjänster kan inte förklara den effekt vi ser på månadsinkomster

Det är intressant att notera att andelarna i jämförelsegrupperna är relativt konstanta över tid bland deltagare via JOB medan andelen ökar bland de som deltagit via etableringen. En möjlig tolkning av detta är att det finns betydande skillnader mellan de två målgrupperna när det gäller utsikter för arbetsmarknadsetablering sett över lite längre tid: etableringen på arbetsmarknaden tycks generellt öka över tid för de som kvalificerat sig för extratjänst via etableringen, medan anknytningen till arbetsmarknaden inte tycks förändras över tid för de som kvalificerat sig för extratjänst via JOB (i avsaknad av en insats såsom extratjänst).



Figur 4 Effekt (procentenheter) av extratjänst på sannolikheten att ha en positiv månadsinkomst respektive en månadsinkomst på 15 000 kr eller mer.

För att tala om en effekt som inte mekaniskt påverkas av att ha en extratjänst, bör fokus läggas vid utvecklingen från och med månad 24. Skillnaden i sannolikheten att ha en månadsinkomst mellan deltagarna och jämförelsegruppen, som illustreras i figur 4, är fortsatt positiv mellan 24 och 36 månader inom alla utvärderingsgrupper. Det indikerar att personer som haft en extratjänst har en inkomst från arbete i högre utsträckning än de skulle ha haft utan en extratjänst, även efter att extratjänsten i sig avslutats. Det gäller i synnerhet för kvinnor och män inom JOB, för vilka effekten är 8 procentenheter eller 26 procent, samt för kvinnor i etableringen, för vilka effekten är knappt 6 procentenheter eller knappt 14 procent. Effekten på sysselsättning i termer av att ha en månadsinkomst är liten, om än signifikant, för män i etableringen 26 månader och framåt; för dessa var effektens storlek knappt 2 procentenheter eller 3 procent efter 36 månader.

här. För de som kvalificerar via JOB är det något fler i behandlingsgruppen som fortfarande har extratjänst under denna period, men inte tillräckligt många för att förklara hela effekten på månadsinkomster som vi ser här.

Samma mönster framkommer om vi i stället tittar på andelen som hade en månadsinkomst över 15 000kr³⁹; nivåerna är då lägre för både deltagarna och jämförelsegruppen men effekterna över tid är snarlika, vilket framgår av figur 4. Effekterna är också likartade om vi använder SCB:s sysselsättningsmått som avser sysselsättningsstatus i november tre kalenderår efter påbörjad extratjänst.⁴⁰

Resultaten är i linje med de resultat som presenterades ovan avseende övergångar till annat arbete, även om nivåerna skiljer sig åt.⁴¹ Skillnaden mellan utfallsmåtten förklaras av att effekterna på övergångar till arbete som redovisas i förra avsnittet inte inkluderar anställning med extratjänst, medan månadsinkomsterna inkluderar inkomster från extratjänster.⁴² Vad gäller sannolikheten att ha en månadsinkomst, eller en månadsinkomst över 15 000 kr, är den positiva effekten signifikant även för kvinnor i etableringen.

5.3 Effekter av extratjänster på andra utfall

I tabell 7 visas effekten på årsarbetsinkomst från arbete och förekomst av försörjningsstöd på hushållsnivå tre kalenderår efter påbörjad extratjänst, samt övergång till reguljär utbildning inom 48 månader, såsom registrerats genom utskrivning hos Arbetsförmedlingen.

På samma sätt som vad gäller månadsinkomster så är effekterna på den totala årsarbetsinkomsten positiv på tre års sikt. För män i etableringen är effekten dock mycket liten och inte signifikant skild från noll. För både män och kvinnor i JOB ökar årsarbetsinkomsten procentuellt sett i genomsnitt med omkring 25 procent jämfört med om de inte hade haft en extratjänst, och 13 procent för kvinnor i etableringen.

Förekomsten av försörjningsstöd i hushållet är signifikant lägre tre år efter påbörjad extratjänst för de som haft extratjänst jämfört med jämförelsegruppen inom alla utvärderingsgrupper. Effekten är större för kvinnor än män och störst bland kvinnor i etableringen. Omräknat i procent är storleken på effekten mellan 12 procent (män i JOB) och 18 procent (kvinnor i etableringen).

³⁹ Vi har valt en nivå som är mer än dubbelt så hög som etableringsersättningen (den ersättning nyanlända får under etableringen) och aktivitetsstödet för arbetssökande som inte uppfyller villkoren för a kassa, och cirka 1,5 gånger aktivitetsstödet för arbetssökande som uppfyller villkoren för a kassa vid heltidsprogram. Det är dessa ersättningar deltagarna skulle ha fått i avsaknad av en extratjänst.

⁴⁰ Se tabell 13–16 i tabellbilagan för fullständiga resultat för sysselsättning, försörjningsstöd och årsarbetsinkomst 1–3 år efter påbörjad extratjänst.

⁴¹ En högre andel har en positiv månadsinkomst från arbete bland både deltagarna och jämförelsegrupperna efter 36 månader, jämfört med andelen som övergått till någon form av arbete enligt de mått som baseras på Arbetsförmedlingens statistik som presenteras ovan. Effekten på andelen som har en positiv månadsinkomst är även den större i procentenheter. Det kan förklaras av att en månadsinkomst från arbete inte behöver innebära att individen arbetar heltid eller har skrivits ut från Arbetsförmedlingen. Villkoren i både JOB och etableringen tillåter deltidsinskrivning med arbete som deltidsorsak. Deltagarna i JOB och etableringen kan få ersättning för max fem dagar per vecka och får arbeta extra de dagar de inte deltar utan att ersättningen minskas.

⁴² Effekten på att ha en positiv månadsinkomst av arbete efter 36 månader är högre för kvinnor och män i JOB än för kvinnor i etableringen, medan det omvända gällde för effekten på övergångar till annat arbete än extratjänst. Det gäller även om vi i stället tittar på effekterna på andelen med en månadsinkomst av arbete över 15 000kr. Detta förklaras av att inkomst från extratjänster inkluderas i månadsinkomsterna, medan vi inte räknar med extratjänster i utfallet som mäter övergångar till arbete. Om vi inkluderar extratjänster i utfallsmåtten på övergångar till arbete är resultaten i linje med effekterna på månadsinkomster som vi visar i detta avsnitt. En vidare diskussion om hur senare deltagande i extratjänst inom jämförelsegrupperna påverkar våra resultat förs i avsnitt B.3 i metodbilagan.

Om man tittar på övergångar till utbildning, som fångas av avregistrering för reguljära studier, så är effekten starkast för män inom etableringen. Sannolikheten att övergå till studier inom 48 månader ökar för denna grupp med 1,3 procentenheter, eller 19 procent. Effekten är positiv även för kvinnor i etableringen, men inte signifikant skild från noll. Skillnaden i andelen som övergått till utbildning inom 48 månader mellan deltagare och jämförelsegrupp är mindre för kvinnor och män i JOB, men eftersom andelen som övergått till utbildning är avsevärt lägre inom JOB generellt jämfört med etableringen, så är effekterna procentuellt sett större. Andelen som övergick till utbildning ökade med 0,5 procentenheter för både kvinnor och män i JOB, vilket motsvarar en 26 procents högre sannolikhet att övergå till utbildning för kvinnor och hela 50 procent för män. Dock är andelen i jämförelsegruppen som övergår till reguljär utbildning endast 1 procent. Effekten är endast svagt signifikant för kvinnorna.

Tabell 7 Effekter av extratjänst på olika arbetsmarknadsutfall tre kalender år (48 månader för utbildning), efter påbörjad extratjänst. Effekt i kr/procentenheter och genomsnittligt utfallandel som uppnått utfall i jämförelsegruppen i kr/procent.

Effekt och medelvärde (andel) i matchad jämförelsegrupp	Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB)		Etableringen	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Årsarbetsinkomst i kr, 3 år	18 686***	20 143***	13 982***	289
Genomsnitt i jämförelsegrupp, kr	78 794	81 409	106 584	184 973
Förekomst av försörjningsstöd, 3 år	-4,6***	-3,2***	-6,2***	-4,3***
Andel i jämförelsegrupp (%)	28,1	27,2	34,8	31,8
Övergång till reguljär utbildning, 48 månader	0,5*	0,5**	0,8	1,3**
Andel i jämförelsegrupp (%)	1,9	1,0	13,8	6,9

*/**/*** indikerar att skillnaden är signifikant skild från noll på 10, 5 respektive 1 procents signifikansnivå. Standardfelen har beräknats med hjälp av bootstrapping.

5.4 Effekter på fem års sikt

Även om en uppföljningshorisont på 48 månader, det vill säga fyra år, är relativt lång tid är det viktigt att följa hur effekterna förändras på längre sikt. Många i målgruppen kan ha haft rätt till nystartsjobb under hela uppföljningsperioden på 48 månader och vi ser betydande effekter på detta utfall under hela uppföljningsperioden.

Då vi har haft tillgång till data från Arbetsförmedlingens register som sträcker sig fram till och med 2022 är det endast möjligt att följa upp utfallet i upp till 60 månader för de som anvisades till en extratjänst under perioden juli– december 2017. Resultaten presenteras i tabell 8.

Baserad på analysen av detta delurval framgår att den sammantagna effekten på övergång till arbete stärks på 60 månaders sikt för alla grupper. Den skattade effekten på osubventionerat arbete är mer positiv för kvinnor i etableringen efter 60 månader, men är inte signifikant skild från noll. För övriga grupper är effekten på osubventionerat arbete fortfarande negativ, men går mot noll över tid och är inte

signifikant skild från noll för kvinnor i JOB och män i etableringen på 60 månaders sikt. Den sammantagna effekten på övergång till osubventionerat arbete och nystartsjobb är positiv över alla uppföljningshorisonter, och är störst på 60 månaders sikt. Den är dock inte signifikant skild från noll för män i JOB.

Tabell 8 Effekter på övergång till arbete upp till 60 månader efter anvisning för de som anvisades till extratjänst under perioden juli – december 2017

Effekt (procentenheter)	Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB)		Etableringen	
36 månader	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Alla typer av arbeten	4,1**	1,3	3,8**	0,5
Osubventionerat arbete	-4,1***	-5,6***	-1,6	-4,2**
Nystartsjobb	7,3***	5,2***	5,9***	5,8***
Subventionerat arbete	0,9	1,5*	-0,5	-1,2**
48 månader	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Alla typer av arbeten	1,6	0,5	4,4***	1,6
Osubventionerat arbete	-1,2	-4,5***	0,1	-1,8
Nystartsjobb	3,5***	3,1***	4,0***	3,4***
Subventionerat arbete	-0,7	1,9**	0,3	-0,1
60 månader	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Alla typer av arbeten	2,8*	1,5	4,8***	2,9*
Osubventionerat arbete	-0,3	-3,4***	2,4	0,7
Nystartsjobb	3,3***	3,1***	2,3**	2,6**
Subventionerat arbete	-0,2	2,3***	0,1	-0,6
Antal individer	1 526	1 639	1 524	1 763

*/**/** indikerar att skillnaden är signifikant skild från noll på 10, 5 respektive 1 procents signifikansnivå. Standardfelen har beräknats med hjälp av bootstrapping.

Dessa resultat baseras enbart på de som anvisades under andra halvan av 2017, men det är möjligt att resonera kring om effekterna för hela urvalet, det vill säga även för de som anvisades under 2018, ser likadana ut efter 60 månader. Över lag går de skattade effekterna åt samma håll, oavsett om analysen baseras på hela eller delar av urvalet. Dock skiljer sig storleken på effekterna åt.⁴³ Det är därför rimligt att tro att de sammantagna effekterna på övergång till arbete kommer att vara något bättre också för hela urvalet efter 60 månader jämfört med våra resultat på 48 månaders sikt. Effekten på osubventionerat arbete torde alltså förbättras något om vi följer effekterna på längre sikt. För de inom JOB och för män i etableringen kan vi förvänta oss att den negativa effekten minskar, och för kvinnor i etableringen kan vi förvänta oss att den positiva effekten ökar. Effekter på nystartsjobb torde utifrån resultaten för deltagare under 2017 också minska, framför allt för deltagare via etableringen. Alternativt vara oförändrad såsom är fallet för deltagare i JOB under 2017. Detta är i linje med att allt fler av deltagarna uppnår den maximala stödtiden för nystartsjobb, vilket i högre utsträckning gäller de nyanlända deltagarna. Inom JOB är det en hög andel bland de som fått extratjänst som är 55 år eller äldre, och för de som generellt

⁴³ Det skulle kunna bero på att effekterna av extratjänster skiljer sig över tid. Det är också möjligt att effekterna påverkas av att extratjänsterna sannolikt pågick under längre tid generellt för de som fick sitt första beslut under 2017 eftersom det kom en period med beslutsstopp för extratjänster under 2019 som påverkade möjligheten till förlängning för många av de som fick sitt första beslut om 12 månader under 2018.

kvalificerar sig för nystartsjobb genom mycket lång tid i arbetslöshet är det sedan våren 2022 möjligt att ha nystartsjobb i upp till fyra år.

6 Avslutande diskussion

Extratjänster är en av flera numera avskaffade insatser som riktade sig till arbetslösa som bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden. Andra liknande insatser som riktade sig till målgruppen var sysselsättningsfasen (fas 3) inom jobb- och utvecklingsgarantin och de så kallade plusjobben. Givet att målgruppen utgörs av arbetssökande som står mycket långt ifrån arbetsmarknaden är det rimligt att förvänta sig att övergången till osubventionerat arbete är förhållandevis låg. Det är ändå möjligt att det finns en positiv *effekt* av att ta del av exempelvis extratjänster. För den aktuella målgruppen kan det också vara viktigt att analysera effekten av insatsen på övergång till annat subventionerat arbete, inklusive nystartsjobb, då detta kan ses som en indikation på ett närmande mot arbetsmarknaden. Målet med extratjänst var också just att stärka arbetstagarens ställning på arbetsmarknaden och föra individen närmare arbetsmarknaden.

När det gäller övergång till andra subventionerade anställningar finner vi positiva effekter, vilket är i linje med förväntningarna. För kvinnor som deltagit via etableringen drivs de positiva effekterna på övergångar till arbete totalt sett av övergångar till nystartsjobb. För de som haft extratjänst via JOB drivs den positiva effekten i första hand av övergångar till andra subventionerade anställningar, specifikt anställning med lönebidrag. Det är i synnerhet bland deltagare via JOB som har en funktionshinderkod som positiva effekter återfinns. De som ingår i målgruppen för extratjänster har rätt till nystartsjobb, och ofta andra anställningsstöd, och för många av deltagarna fanns det möjlighet att efter extratjänsten anställas med ett nystartsjobb under hela perioden då utfallen följs upp. Det är mer fördelaktigt för arbetsgivare att anställa via nystartsjobb än utan någon subvention, vilket kan leda till viss undanträngning av osubventionerat jobb. Vi finner att både den negativa effekten på osubventionerat arbete och den positiva effekten på nystartsjobb minskar över tid, vilket kan tyda på att så är fallet. Men det finns en osäkerhet kring vad som sker på ännu längre sikt. Det har varit möjligt att följa en del av urvalet i upp till fem år efter påbörjad extratjänst, och resultaten för denna grupp visar att både den negativa och den positiva effekten fortsätter att minska över tid. Effekten på övergång till arbete totalt sett tenderar dock att öka över tid.

Extratjänsterna ledde till ökade arbetsinkomster på tre års sikt för samtliga grupper utom för män inom etableringen. Extratjänsterna ökade även övergången till reguljär utbildning, framförallt för män, på 48 månaders sikt. Sannolikheten att motta försörjningsstöd inom hushållet minskade också för samtliga grupper på tre års sikt.

Effekterna är mest fördelaktiga för kvinnor som deltagit via etableringen, medan extratjänster tycks ha varit minst betydelsefullt för män i samma grupp. Samtidigt är

arbetsmarknadsutfallen generellt mest fördelaktiga bland män inom gruppen, oavsett om de hade en extratjänst eller ej. En möjlig slutsats är att anställningsstöd med mycket hög subventionsgrad främst bör riktas till de grupper som står allra längst ifrån arbetsmarknaden, något som även framförts inom tidigare forskning.⁴⁴

För att uppnå en positiv effekt av subventionerade anställningar kan en viktig del vara att deltagarna matchas till rätt typ av arbetsuppgifter. En möjlig förklaring till varför vi finner en effekt för kvinnor inom etableringen men inte för män skulle kunna vara att extratjänster gav mer relevant arbetsmarknadserfarenhet för kvinnor, som i högre utsträckning än män jobbar inom offentlig sektor. För deltagare inom JOB, där vi finner liknande effekter för kvinnor och män, återfinns inga större skillnader mellan könen vad gäller vilka branscher och yrken som extratjänsten skapats inom. En möjlig tolkning är att matchningen mellan arbetsgivare och arbetstagare har fungerat sämre för män inom etableringen än för övriga grupper.

Målet efter avslutad extratjänst var att deltagaren skulle ha kommit närmare arbetsmarknaden. Personer som haft en extratjänst har en inkomst från arbete i högre utsträckning än de skulle ha haft utan en extratjänst, även efter att extratjänsten i sig avslutats. I de fall deltagarna får en löneinkomst men inte har skrivits ut från Arbetsförmedlingen kan det ändå ses som en indikation på att de har kommit närmare arbetsmarknaden även om det ännu inte lett till en varaktig etablering.

Det är möjligt att extratjänsterna också kan ha påverkat andra faktorer än enbart övergång till arbete, faktorer som på sikt kan förbättra övergång till arbete. I en tidigare rapport analyseras huruvida subventionerade anställningar, inklusive extratjänster, kan påverka sådana faktorer (Arbetsförmedlingen 2023b). Rapportens huvudsakliga slutsatser är att det finns en positiv effekt på arbetsmarknadsrelevant lärande, som till exempel kunskaper i svenska, av att ha haft en subventionerad anställning. Ytterligare ett resultat är att det tycks ha en positiv effekt på integration för kvinnor, till exempel genom att respondenterna uppger att de känner sig mer hemma i Sverige och oftare ta del av nyheter på svenska.

Då vi finner att effekten av extratjänster skiljer sig mellan grupper är en slutsats att det är viktigt att även framtida analyser och utvärderingar av insatser som riktar sig till breda målgrupper, genomförs separat för olika grupper. På så sätt kan kunskapen kring vilka insatser som fungerar för vilka grupper av arbetslösa förbättras. I förlängningen skulle det också kunna leda till att (nya) insatser blir mer effektiva och träffsäkra om de riktar sig till en mer specifik grupp av arbetslösa.

Eftersom vi inte genomför några kostnadsberäkningar kan vi inte bedöma huruvida insatsen är kostnadseffektiv. Det går inte heller att dra några definitiva slutsatser kring om framtida anställningsstöd som riktar sig till de som står allra längst ifrån arbetsmarknaden bör vara utformade på samma sätt som extratjänsterna vad gäller till exempel subventionsgrad och vilken typ av arbetsgivare som stödet riktar sig till.

⁴⁴ Subventionerade anställningar kan vara förknippade med viss undanträngning av andra arbetssökande. Om stöden riktar sig till de som står långt ifrån arbetsmarknaden kan dock viss undanträngning accepteras om det leder till en omsortering i kön till lediga arbeten (se Forslund 2018 för en diskussion).

Vi kan inte heller säga något om hur innehållet i insatsen bör vara utformat, eller i vilken utsträckning det bör kombineras med utbildning. Det är möjligt att även andra anställningsstöd, som till exempel introduktionsjobb, har en liknande effekt på övergången till arbete för dessa grupper. Det är därför viktigt att utvärdera även andra liknande insatser för att få svar på vilken den mest effektiva utformningen av stödet är för de som står allra längst ifrån arbetsmarknaden.

Referenser

- A2022/00809. Uppdrag att i samverkan ta fram en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden. Regeringsbeslut. Arbetsmarknadsdepartementet 2022-05-25.
- A2023/00923. Uppdrag att implementera en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden. Regeringsbeslut. Arbetsmarknadsdepartementet 2023-06-15.
- Arbetsförmedlingen (2018a). Subventionerade anställningar. En översikt. Arbetsförmedlingen analys 2018:8.
- Arbetsförmedlingen (2018b). Extratjänster – en översikt. Diarienummer: Af-2018/0001 4520.
- Arbetsförmedlingen (2021a). Arbetsförmedlingens handläggarstöd. Extratjänster. Af-2021/00859205.
- Arbetsförmedlingen (2021b). Effektutvärdering av tjänsten stöd och matchning. Återrapport regleringsbrev 2021. Af-2021/0091 6867.
- Arbetsförmedlingen (2022a). Arbetsmarknadspolitiska program 2021. Arbetsförmedlingens återrapportering 2022. Diarienummer: Af-2022/00060543
- Arbetsförmedlingen (2022b). Nya metoder för att hantera avaktualisering av okänd orsak. Arbetsförmedlingen analys 2022:5. Diarienummer: Af-2021/0049 6067
- Arbetsförmedlingen (2023a). Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. Diarienummer: Af-2022/0114 1951.
- Arbetsförmedlingen (2023b). Effekter av subventionerade anställningar på lärande och integration – lärdomar från en randomiserad försöksverksamhet. Arbetsförmedlingen Analys 2023:6
- Arbetsförmedlingen (2023c). Effekter av arbetsmarknadspolitiska program 2010-2020. Arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning och stöd till start av näringsverksamhet. Arbetsförmedlingen analys 2023:2. Diarienummer: Af-2023/0003 2435
- Austin, P. C. (2011). An Introduction to Propensity Score Methods for Reducing the Effects of Confounding in Observational Studies. *Multivariate Behavioral Research*, 86(3), s. 399-424.
- Blackwell, M., Iacus, S., King, G., och Porro, G. (2009). cem: Coarsened exact matching in Stata. *Stata Journal*, 9(4), 524-546.

- Caliendo, M., och Kopeinig, S. (2008). Some practical guidance for the implementation of propensity score matching. *Journal of Economic Surveys*, 22(1), 31-72.
- Caliendo, M., Künn, S., och Weissenberger, M. (2016). Personality Traits and the Evaluation of Start-Up Subsidies. *European Economic Review*, 86, 87-108.
- Caliendo, M., Mahlstedt, R., och Mitnik, O. (2017). Unobservable, but unimportant? The relevance of usually unobserved variables for the evaluation of labor market policies. *Labour Economics*, 46, 14-25.
- Caliendo, M., och Tübbicke, S. (2019). New evidence on long-term effects of start-up subsidies: matching estimates and their robustness. *Empirical Economics* 59, 1605-1631.
- Card, D., Kluve, J., och Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labour market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16(3), s. 894-931.
- Engdahl, M. och Forslund, A. (2019). Vilka tar del av nystartsjobb och andra subventionerade anställningar? IFAU rapport 2019:24.
- Fredriksson, P., och Johansson, P. (2008). Dynamic Treatment Assignment. *Journal of Business and Economic Statistics*, 26(4), 435-445.
- Forslund, A. (2018). Subventionerade anställningar – avvägningar och empirisk evidens. I Bergström, A. och Calmfors, L. (red.) *Framtidens Arbetsförmedling*, Fores.
- Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
- Gartell, M., Gerdes, C., och Nilsson, P. (2012). *Metoder för att mäta effekter av arbetsmarknadspolitiska program*. Arbetsförmedlingen working paper 2012:2.
- Gartell, M., Gerdes, C., och Nilsson, P. (2013). *Programeffekter 1996-2010*. Arbetsförmedlingen working paper 2013:1.
- Heinesen, E., Hustedt, L., och Rosholm, M. (2013). The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA Journal of Migration*, Vol 2(15).
- Hässleholm kommun (2021). Åtgärdsprogram för arbetet med försörjningsstöd och kompetensutveckling – 11-punktsprogrammet Hässleholm, Program och Handlingsplaner, Antagen: 2020-04-29, Fastställt den: 2021-10-19, Diarienummer: AMF 2021/393.
- Lechner, M., och Wunsch, C. (2013). Sensitivity of matching-based program evaluations to the availability of control variables. *Labour Economics*, 21, 111-121.

- Liljeberg, L., Martinson, S., och Thelander, J. (2012). Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen. IFAU rapport 2012:24.
- Liljeberg, L., Martinson, S., och Thelander, J. (2013). Jobb- och utvecklingsgarantin – vilka deltar, vad gör de och vart leder det? IFAU rapport 2013:12.
- Lindqvist, L. (2007). Uppföljning av plusjobb. IFAU rapport 2007:15
- Länsstyrelserna (2022). Insatser riktade till utrikes födda kvinnor som står långt ifrån arbetsmarknaden – en exempelsamling.
- Mörk, E., Ottosson, L., och Vikman, U. (2021). To work or not to work? Effects of temporary public employment on future employment and benefits. IFAU Working Paper 2021:12.
- Regeringen (2009). Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd. Regeringens proposition 2009/10:60.
- Regeringen (2020). Viktigare lagar och förordningar inför halvårsskiftet 2020. <https://www.regeringen.se/contentassets/54569013926946a3920ca9a9ad6ec3ea/viktigare-lagar-och-forordningar-infor-halvarsskiftet-2020.pdf>, senast hämtad 2024-10-01.
- Riksdagen (2023a). Interpellation 2022/23:60 Situationen för utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden. av Sofia Amloh (S) till Arbetsmarknads- och integrationsminister Johan Pehrson (L).
- Riksdagen (2023b). Extratjänster (Svar på skriftlig fråga 2022/23:210 besvarad av Arbetsmarknads- och integrationsminister Johan Pehrson (L)).
- Riksrevisionen (2017a). Effekter av Arbetsförmedlingens förberedande och orienterande utbildning. RiR 2017:20.
- Riksrevisionen (2017b). Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar – små regionala skillnader. RiR 2017:21.
- Riksrevisionen (2019). Stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbetssätt. RiR 2019:27.
- Rosenbaum, P. R., och Rubin, D.B. (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, 70(1), 41-55.
- Rubin, D. B. (1973). The use of matched sampling and regression adjustment to remove bias in observational studies. *Biometrics*, 29(1), 185-203.
- Rubin, D. B. (1974). Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies. *Journal of Educational Psychology*, 66(5), 688-701.

- SCB (2024). Ny redovisning på grund av nya sektorkoder.
<https://www.scb.se/contentassets/a76d2d0218444a3494ea248c91b109co/ny-sektorkodsredovisning-laps.pdf>, senast hämtad 2024-09-27.
- Sianesi, B. (2004). An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s. *Review of Economics and Statistics*, 86(1), 133-155.
- SKL (2018). Extratjänster i kommuner och landsting. Lägesbild och utvecklingsmöjligheter 2018.
- SKR (2021). Inspel till aviserad utredning om ekonomiskt bistånd. Skrivelse 2021-02-11, ärendenummer 21/00040-10.
- SOU 2023:24. *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. Delbetänkande av utredningen om Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor.*
- Van den Berg, G. J. och Vikström, J. (2022). Long-run effects of dynamically assigned treatments: a new methodology and an evaluation of training effects on earnings. *Econometrica*, Vol. 90(3), s. 1337-1354.
- Vooren, M., Haelermans, C., Groot, W., och Maasen van den Brink, H. (2019). The effectiveness of active labour market policies: a meta analysis. *Journal of Economic Survey*, Vol.33(1), s.125–149.

Metodbilaga

B.1 Hur beräknar vi effekterna?

För att identifiera jämförbara grupper är utgångspunkten att vi använder oss av den statistiska metoden matchning. Metoden innebär att vi i data identifierar personer med samma förutsättningar och sedan jämför individer med samma mätbara individkaraktäristika, arbetsmarknadshistorik och humankapital. Förenklat vill man med hjälp av matchning hitta statistiska tvillingar i datamaterialet som enbart skiljer sig åt avseende att en individ har fått ta del av insatsen och den andra inte (Rubin 1973, 1974). Tanken är att om vi lyckas matcha ihop de som liknar varandra med avseende på dessa observerbara egenskaper är chansen också stor att de liknar varandra med avseende på andra, för utredaren, icke-observerbara egenskaper som påverkar både sannolikheten att anvisas till den aktuella insatsen och utfallet. Vi använder en kombination av *propensity score matching (PSM)* och exakt samt *coarsened exact matching*.⁴⁵ Standardfelen är beräknade med hjälp av bootstrapping med 99 repetitioner.

B.1.1 Propensity score matching

Propensity score matching, som är ett vanligt sätt att hitta jämförelsepersoner som liknar deltagarna, innebär att vi med bakgrundsinformation om arbetssökande skattar sannolikheten att anvisas till en insats. Med hjälp av denna skattning kan vi sedan identifiera arbetssökande med likartad sannolikhet att anvisas till en insats som de som deltog, i detta fall som hade en extratjänst, givet en viss uppsättning av observerbara individegenskaper.⁴⁶ Matchning med avseende på *propensity score* gör det möjligt att inkludera en stor mängd variabler och fånga upp en stor mängd individegenskaper i matchningen. Metoden innebär att vi beräknar den predikterade sannolikheten, givet en viss uppsättning av variabler, att anvisas till en extratjänst. Se till exempel Rosenbaum och Rubin (1983) för mer information.

Eftersom *propensity score* är en kontinuerlig variabel är det inte möjligt att matcha deltagare och icke-deltagare exakt med avseende på denna variabel. I stället görs ett val kring hur nära individer kan vara varandra med avseende på denna variabel för att anses vara lika.⁴⁷ Att matcha på *propensity score* innebär också att individer som får liknande värde på denna variabel till viss del kan skilja sig med avseende på de variabler som ingår i modellen, förutsatt att den uppsättning egenskaper individerna har sammantaget genererar ett liknande *propensity score*. Fördelen med att matcha

⁴⁵ Se till exempel Sianesi (2004) och Fredriksson och Johansson (2008). För information om CEM se Blackwell m.fl. (2009), och för information om PSM se t.ex. Caliendo och Kopeinig (2008).

⁴⁶ Metoden har exempelvis använts i effektutvärderingar av jobbcoach (Liljeberg m.fl. 2012), kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin (Liljeberg m.fl. 2013), förberedande och orienterande utbildning (Riksrevisionen 2017a), och tjänsten stöd och matchning (Arbetsförmedlingen 2021b). Metoden har också använts i Arbetsförmedlingens tidigare utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning, praktik, och stöd till start av näringsverksamhet (Gartell m.fl. 2012, 2013; Arbetsförmedlingen 2021c). Vidare har Riksrevisionen i granskningar också utvärderat arbetsmarknadsutbildning och stöd till start av näringsverksamhet (se Riksrevisionen 2017b, 2019).

⁴⁷ Det är möjligt att använda sig av olika typer av "regler", eller algoritmer, för att identifiera de deltagare och icke-deltagare som är mest lika varandra. Exempel på sådana regler är *nearest neighbour* eller *kernel matching* (Caliendo och Kopeinig 2008).

på *propensity score* är dock att det är möjligt att inkludera en stor mängd variabler och fånga upp en stor mängd individegenskaper.

Grundidén är således att matcha deltagare och jämförelsepersoner som har liknande värde på funktionen av variablerna. Med denna ansats kan olika kombinationer av variabelvärden resultera i samma värde på funktionen av variablerna där ett liknande värde innebär liknande förutsättningar att anvisas till insatsen. Vi kommer då att få deltagare som har en extratjänst som matchas mot arbetssökande som inte har en extratjänst men som har samma sannolikhet att anvisas till en extratjänst.

Det grundläggande antagandet bakom matchningsmetoden är att vi genom att ta hänsyn till observerbara bakgrundsegenskaper tar hänsyn till alla systematiska skillnader mellan grupperna, så att anvisning till insatsen givet dessa egenskaper kan ses som slumpmässig. Förhoppningen är att likhet i observerbara karaktäristika även medför likhet i allt som vi inte kan observera i registerdatat. Det går samtidigt inte att utesluta att det finns egenskaper som inte kan observeras i data som skiljer sig mellan deltagar- och jämförelsegruppen även om vi uppnått likhet i det vi kan observera. Tidigare forskning har dock visat att med rik information om individernas socioekonomiska bakgrund såsom utbildning, tidigare ersättning och arbetsmarknadshistorik fångas relevanta faktorer i hög grad upp som normalt saknas i register (Caliendo m.fl. 2016; Caliendo m.fl. 2017).⁴⁸

B.1.2 Exakt matchning

Som nämndes ovan kombineras *propensity score matching* med exakt matchning. Exakt matchning innebär att matcha exakt med avseende på några variabler som bedöms vara särskilt viktiga, både vad gäller att predicera sannolikheten att få ta del av insatsen och för utfallet. Val av variabler bör begränsas till de som är viktigast eftersom ju fler variabler som inkluderas desto svårare blir det att hitta två individer som är helt lika. Vi matchar bland annat exakt på om individen bor i ett hushåll som mottagit försörjningsstöd under föregående år eftersom erhållande av försörjningsstöd antas ha varit en faktor som påverkade kommunernas benägenhet att anställa arbetssökande genom en extratjänst.⁴⁹

Tilldelning av extratjänster sker kontinuerligt under tiden som arbetslös när man uppfyller kriterierna. Detta kallas i litteraturen för dynamisk selektion. Behoven av, och sannolikheten att anvisas till, olika insatser beror också ofta direkt på den förflutna tiden i arbetslöshet. Om man inte tar hänsyn till detta kan man, trots att man hittat en jämförelseperson som i övrigt har jämförbara egenskaper som deltagaren, nå felaktiga slutsatser. Enligt Fredriksson och Johansson (2008) kan den successiva tilldelningen medföra problem då utfallet, att få ett arbete, och behandlingsstatus är funktioner av väntetiden, det vill säga tiden individen väntar på insatsen. Vi hanterar detta genom att matcha exakt på väntetid till insatsen, men

⁴⁸ I en senare studie fastställs även att matchning kan hantera selektion även om arbetsförmedlare och deltagare tillsammans påverka beslutet om programdeltagande (Caliendo och Tübbicke 2019). Se även Lechner och Wunsch (2013) för betydelsen av tillgång till detaljrik arbetsmarknadshistorik i programeffektutvärderingar.

⁴⁹ Till exempel skriver Hässleholms kommun (2021) i sitt Åtgärdsprogram för arbetet med försörjningsstöd och kompetensutveckling att "Arbetsmarknadsförvaltningen ska arbeta för att alla försörjningsstödstagare som har rätt till en extratjänst ska erbjudas en".

också på kalendertid (se t.ex. Sianesi 2004). Det innebär att vi jämför individer i deltagar- respektive jämförelsegruppen som är identiska med avseende på dessa variabler.

Väntetid mäts ofta som tid mellan inskrivning och tidpunkt för anvisning till aktuell insats. I fallet med arbetssökande som varit inskrivna under lång tid, och insatser som är avsedda för arbetssökande med lång tid i arbetslöshet, kan det vara mer ändamålsenligt att mäta väntetiden på ett annat sätt. I fallet med extratjänster är till exempel en möjlighet att definiera väntetiden som hur lång tid som gått från att den arbetssökande kvalificerade sig för en extratjänst, fram till dess att anvisningen till en extratjänst sker. Vi räknar väntetiden som tiden för vilken individen varit en del av respektive målgrupp, alltså tiden sedan man uppnått 450 ersättningsdagar inom jobb- och utvecklingsgarantin respektive tiden som inskriven för de som kvalificerar för extratjänst via deltagande i etableringen. Detta kan enbart mätas för de som faktiskt anvisas till en extratjänst medan denna tidpunkt av förklarliga skäl inte kan observeras för de som inte anvisas till en extratjänst. Detta hanteras i skattningarna genom att hitta jämförelsepersoner som vid tidpunkten då deltagarna anvisas är så lika deltagarna som möjligt.

B.1.3 Population

Då det är en relativt liten andel av hela den potentiella målgruppen som får en extratjänst har urvalen begränsats ytterligare innan själva matchningen sker. I ett första steg exkluderas individer i den potentiella jämförelsegruppen som precis innan extratjänsten (eller precis innan sista dagen i månaden för jämförelsepersonerna) har haft någon form av arbete eller som varit förhindrade att söka arbete. Skälet till att dessa individer exkluderas från den potentiella jämförelsegruppen är att de inte bedöms ingå i målgruppen för extratjänster.

I analysen används också *coarsened exact matching* (CEM) vilket är en variant av exakt matchning som innebär att datamaterialet delas upp i olika stratum baserat på värden på de variabler som ingår i matchningen. Om ett stratum enbart innehåller observationer från en av grupperna utesluts dessa från efterföljande analys. Det innebär att en avvägning måste göras mellan hur precis matchningen är och hur många observationer som ingår i den slutliga analysen (Blackwell m.fl. 2009).

CEM-matchningen är inte en estimeringsmetod utan ett sätt att göra undersöknings- och jämförelsegrupperna mer lika varandra redan innan *propensity score*-skattningarna genomförs. CEM-matchningen genomförs i två olika steg. I det första steget inkluderas dummyvariabler för kommun i CEM-matchningen och det är då möjligt att exkludera individer i den potentiella jämförelsegruppen som är bosatta i kommuner i vilka det inte fanns några individer som fick en extratjänst under perioden juli 2017 till december 2018. Vilken kommun en arbetssökande var bosatt i kan potentiellt spela en viktig roll i analysen. Dels då det i vissa fall sammanfaller med vilket Arbetsförmedlingskontor personen var inskriven i och rutiner och prioriteringar av anvisningar till extratjänst kan skilja sig mellan kontor, dels då kommunerna i sig var viktiga arbetsgivare för just extratjänster. Under dessa

omständigheter kan det vara en fördel att redan i detta steg exkludera arbetssökande i kommuner där extratjänster inte förekom.

I den andra CEM-matchningen inkluderas kontroller för väntetid och observationsmånad. Om det finns kombinationer av väntetid och månad där det inte finns några individer som anvisas till extratjänst exkluderas individer i den potentiella jämförelsegruppen som har denna kombination av väntetid och observationsmånad. Eftersom vi matchar exakt på just kalendermånad och inskrivningstid skulle potentiella jämförelseindivider i dessa grupper ändå inte matchas mot någon deltagare i själva matchningsproceduren, och kan därför exkluderas redan innan matchningen.

När CEM-matchning genomförs exkluderas enbart observationer i den potentiella jämförelsegruppen. I tabell B.1 visas dock hur antalet observationer i deltagargruppen förändras när; (i) skattningen av *propensity score* genomförs, och (ii) när deltagare matchas med icke-deltagare.

Tabell B.1 Sammanställning antal deltagare i extratjänster som inkluderas i analysen

	Jobb- och utvecklingsgarantin		Etableringen	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Ursprungligt urval av deltagare	4 549	4 583	5 322	5 262
Exkluderas pga. att <i>propensity score</i> inte kan beräknas i matchningsmodellen	35	48	151	164
Kvar i urvalet	4 514	4 535	5 171	5 098
Exkluderas pga. att de inte matchas mot någon individ i kontrollgruppen	230	177	173	164
Slutgiltigt antal observationer	4 284	4 358	4 998	5 022

B.2 Hur kan begränsad information om arbetsmarknadshistorik påverka matchningen för deltagare i etableringen?

Matchningsmetodens tillförlitlighet bygger på att det finns god tillgång på information om individernas situation innan tidpunkten för "behandling". För deltagare i etableringen saknas det information om arbetslöshet, sysselsättning eller inkomster innan de kom till Sverige vilket utgör en begränsning. Det kan därmed vara svårare att matcha "lika med lika" på motsvarande sätt som görs när det finns mer information om arbetsmarknadshistoriken.

För att försöka säga något om på vilket sätt den mer begränsade tillgången på arbetsmarknadshistorik för de inom etableringen kan påverka resultaten har vi gjort olika känslighetsanalyser. Vi undersöker hur effekterna påverkas av att använda olika mycket historik om arbetsmarknadsutfall för individer där vi har tillgång till mer historik än vi använder i huvudspecifikationen för deltagarna via etableringen. Vi kan

då analysera vilken roll tillgången till arbetsmarknadshistorik spelar för effektskattningarna.

Vi har i detta syfte skattat två olika specifikationer för inrikes och utrikes födda kvinnor och män som kvalificerade sig för extratjänst genom deltagande i JOB; en i enlighet med huvudspecifikationen, och en där vi endast använder begränsad bakgrundsinformation vid matchningen.⁵⁰ För utrikes födda inom JOB skattar vi dessutom en specifikation där vi i matchningen inkluderar den extra information om immigrationshistorik som används i huvudspecifikationen för deltagare inom etableringen.⁵¹

Vi har därtill analyserat hur effekterna påverkas om vi adderar mer historik i modellen för de deltagare inom etableringen som fick sin extratjänst efter 24 månaders inskrivningstid eller mer. Detta är möjligt eftersom dessa har varit i landet länge nog för att kunna använda två års arbetsmarknadshistorik utan att förlora för många observationer.

I tabell B.2 presenteras en jämförelse av de skattade effekterna på övergång till annat arbete (oavsett typ) med olika matchningsmodeller för deltagare via JOB. Jämförelsen av effekterna skattade med full och begränsad arbetsmarknadshistorik visar att utelämnandet av historiken i matchningsförfarandet generellt tycks ha en begränsad inverkan på de skattade effekterna och påverkar inte slutsatserna. För inrikes födda kvinnor och män inom JOB är de skattade effekterna något lägre om begränsad arbetsmarknadshistoriken inkluderas i modellen (kolumn 2). Det indikerar att avsaknad av information från register om tidigare arbetsmarknadsutfall gör att vi matchar personer som fått en extratjänst med personer som generellt står lite närmare arbetsmarknaden än deltagarna, vilket medför att effekter som skattas utan tillgång till arbetsmarknadshistorik längre tillbaka i tiden om något medför en underskattning av effekterna. Dock är skillnaderna små. En möjlig förklaring till detta skulle kunna vara att handläggarna har tillgång till information om motivation och andra egenskaper som påverkar tidigare och framtida arbetsmarknadsutfall, som vi inte kan fånga i data utan tillräcklig information om arbetsmarknadshistorik. Skillnaderna mellan modellerna tyder på att handläggarna använder denna information för att välja ut just de arbetssökande som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden till extratjänster.

Även för utrikes födda kvinnor inom JOB är skillnaderna generellt små mellan de olika specifikationerna, även den specifikation med begränsad arbetsmarknadshistorik där immigrationshistoriken läggs till som substitut. För utrikes födda män inom JOB tycks begränsningen av arbetsmarknadshistorik i modellen till endast ett år ha något större påverkan, och åt motsatt håll än för inrikes

⁵⁰ Här används historik om sysselsättningsstatus, inkomster och mottagande av försörjningsstöd endast ett år bakåt i tiden, vilket är den arbetsmarknadshistorik som används i huvudspecifikationen för effektskattningarna för kvinnor och män i etableringen.

⁵¹ I avsnitt 5 där huvudresultaten presenteras, har modellerna för deltagare inom JOB skattats för inrikes och utrikes födda tillsammans. I dessa specifikationer har vi inte inkluderat kontroller som specifikt gäller för utrikes födda, och som kan vara av särskild betydelse för nyanlända. Det gäller t.ex. skäl för invandring och typ av uppehållstillstånd. I känslighetsanalysen där modellerna skattas separat för inrikes och utrikes födda har dock dessa variabler inkluderats i modellen för utrikes födda. Dock saknas informationen för en betydande del av de som är utrikes födda då den baseras på information från Migrationsverket.

födda kvinnor och män i JOB. Detta skulle kunna tala för att det är möjligt att effekterna överskattas för nyanlända män om arbetsmarknadshistoriken utelämnas. När immigrationshistoriken inkluderas blir skattningarna något mer lika huvudspecifikationens där full arbetsmarknadshistorik är inkluderad, men skillnaderna är små.

Tabell B.2 Effektskattningar på övergång till arbete med full och begränsad arbetsmarknadshistorik för deltagare i extratjänster genom JOB

Effekt (procentenheter)	Med arbetsmarknads- historik (huvudspecifikation JOB)	Begränsad arbetsmarknads- historik	Begränsad arbetsmarknads- historik (med immigrationshistorik för utrikes födda)
Kvinnor, inrikes			
12	-1,4	-3,2	
24	4,5	2,8	
36	3,5	3,0	
48	1,9	1,3	
Antal individer	1 564	1 581	
Män, inrikes			
12	-6,1	-6,8	
24	1,3	-0,3	
36	3,7	2,9	
48	2,4	0,9	
Antal individer	2 081	2 087	
Kvinnor, utrikes			
12	-4,7	-3,9	-4,5
24	0,3	0,4	0,6
36	0,8	2,4	1,7
48	1,3	1,2	0,4
Antal individer	2 540	2 567	2 551
Män, utrikes			
12	-4,8	-3,9	-4,3
24	-2,3	-1,6	-1,3
36	0,9	1,2	1,0
48	0,8	2,8	2,5
Antal individer	2 126	2 161	2 156

I tabell B.3 presenteras skillnaderna i den skattade effekten med och utan ett extra års arbetsmarknadshistorik för deltagare via etableringen som fick sin extratjänst 24 månader eller längre sedan inskrivning. Dessa utgör mer än hälften av deltagarna via etableringen. Övningen visar att effekterna blir något bättre när vi använder lite mer bakgrundsinformation, både för kvinnor och män. Även här är skillnaderna små, men stärker slutsatsen ovan att tillgång till mer historik i modellen om något skulle

innebära att de skattade effekterna blev aningen bättre än med vår huvudspecifikation.

Tabell B.3 Effektskattningar på övergång till annat arbete med ett respektive två års arbetsmarknadshistorik för deltagare i extratjänster genom etableringen med mer än 24 månaders inskrivningstid

Effekt (procentenheter)	Kvinnor, etableringen		Män, etableringen	
	Huvudspec.	Mer historik	Huvudspec.	Mer historik
36	3,2	4,6	-3,0	-1,9
48	3,0	4,4	-0,1	0,5
Antal individer	2 928	2 906	2 559	2 549

Slutsatsen kring hur vi kan tolka resultaten för de inom etableringen, där vi har mer begränsad registerinformation om arbetsmarknadshistorik, är att detta tycks påverka skattningarna i liten utsträckning, och sannolikt i negativ riktning. Utifrån denna känslighetsanalys finns åtminstone inga indikationer på att den sanna effekten skulle vara lägre än den vi skattar för nyanlända kvinnor för att vi inte har tillgång till arbetsmarknadshistorik längre tillbaka i tiden i matchningen. I huvudsak pekar analyserna i detta avsnitt i samma riktning vad gäller män, men analysen av historikens betydelse för utrikes födda män inom JOB ger också visst stöd för att bias kan gå åt andra hållet för just nyanlända män. Vi finner svaga effekter för denna grupp, vilket innebär att detta ändå inte skulle påverka våra slutsatser nämnvärt.

Det är dock inte möjligt att utifrån de här känslighetsanalyserna dra några säkra slutsatser om betydelsen av information om arbetsmarknadshistorik för nyanlända. Det är möjligt att faktorer som fångas av arbetsmarknadshistorik gör olika stor skillnad för potentiella arbetsmarknadsutfall för olika grupper. Tidigare utfall på arbetsmarknaden, och specifikt tidigare utfall i hemlandet, kan ha en annan betydelse för nyanlända än för inrikes eller utrikes födda som varit i Sverige under längre tid men som fortsatt står långt ifrån arbetsmarknaden. Till exempel kan utfall på svensk arbetsmarknad, vilka vi fångar i de specifikationer som inkluderar historik, ha en annan betydelse för framtida arbetsmarknadsutfall än arbetsmarknadshistorik som inte gäller arbete i Sverige.

B.3 Hur påverkas resultaten av att individer i jämförelsegruppen kan få en extratjänst senare?

Huvudresultaten i den här rapporten ska tolkas med hänsyn till det faktum att jämförelsepersonerna kan få behandling senare. Effekterna som skattas är effekter av att få en extratjänst nu, jämfört med att inte få det nu men kanske senare. Om många av jämförelsepersonerna får behandling senare så kan positiva effekter som skattas vara en underskattning av de faktiska effekterna av behandlingen, genom att även vissa av jämförelsepersonerna får del av de positiva effekterna. Det kan också vara så att effekterna överskattas, om jämförelsepersonerna är inlåsta i insatsen när utfall mäts. Detta är ett bekymmer om det vi egentligen vill veta är vilka effekter extratjänster har, jämfört med till exempel om extratjänster inte fanns.

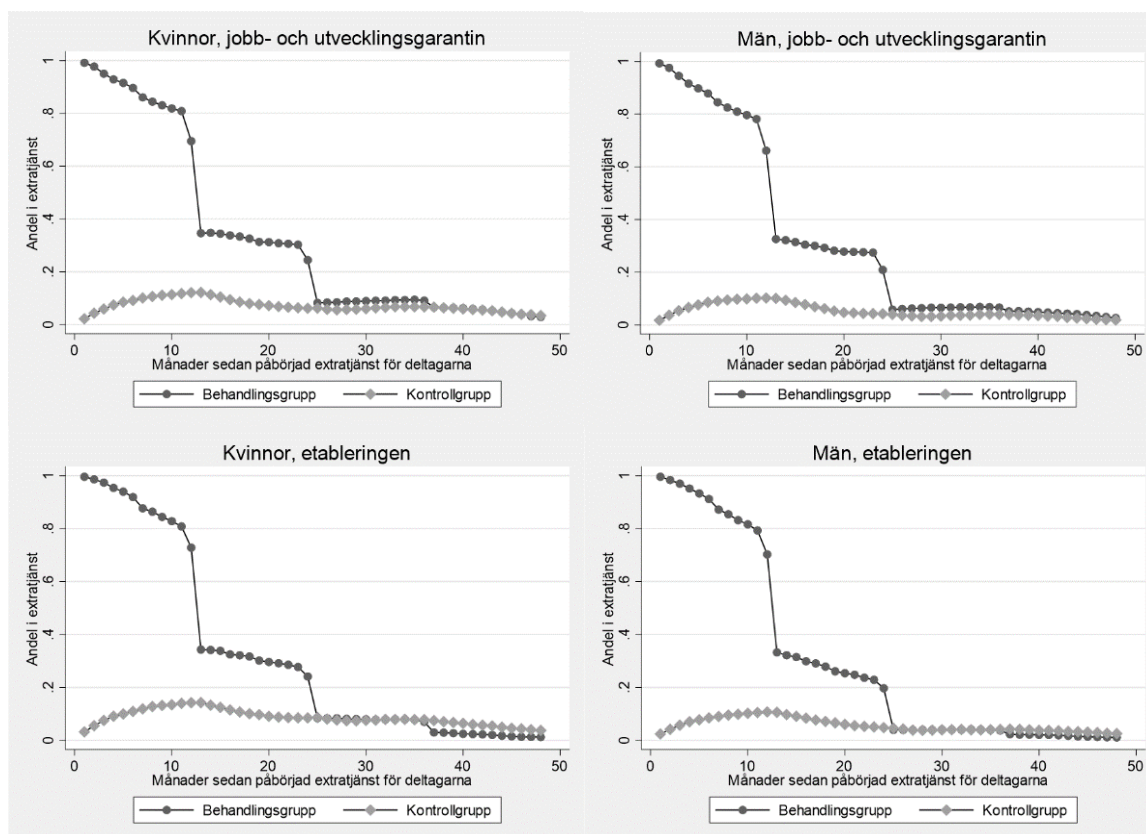
I tabell B.4 nedan visas hur stor andel av de matchade jämförelsepersonerna i analysen som har fått en extratjänst 12, 24, 36 och 48 månader från den kalendermånad då de matchades, dvs från när vi börjar jämföra utfallen mot deltagaren personen matchades mot. Andelen visas för respektive analysgrupp separat. Det är relativt vanligt att de jämförelsepersoner som valts ut genom vår matchningsprocedur får en extratjänst senare., 12–16 procent får det inom 12 månader i alla analysgrupper. Även om den största delen av de som kom att få en extratjänst senare får det redan inom 12 månader, så har allt fler jämförelsepersoner hunnit få en extratjänst ju längre uppföljningshorisont vi tittar på. Inom 48 månader har mellan 17 och 25 procent av jämförelsepersonerna hunnit få en extratjänst, beroende på vilken analysgrupp det handlar om. Andelen är något högre bland kvinnor både bland de som får extratjänst via JOB och via etableringen, och högst är andelen bland kvinnor i etableringen.

Tabell B.4 Andel (%) i den matchade jämförelsegruppen som får extratjänst inom 12, 24, 36 respektive 48 månader

Extratjänst inom:	Kvalificerade genom deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin		Kvalificerade genom deltagande i etableringen	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
12 månader	14	12	16	12
24 månader	17	14	20	15
36 månader	19	16	24	17
48 månader	20	17	25	18
Antal individer	4 284	4 358	4 998	5 022

Figur B.1 visar hur stor andel i både behandlings- och jämförelsegruppen som har en extratjänst månad för månad från matchningstillfället, när vi vet att deltagaren påbörjar sin extratjänst och att jämförelsepersonen ännu inte har gjort detsamma. Det ger en fingervisning om till exempel hur stor påverkan inlåsningseffekten för jämförelsegruppen kan ha på våra resultat. Det är generellt fler som är i extratjänst i deltagargruppen jämfört med jämförelsegruppen oavsett vilken uppföljningshorisont vi tittar på, med undantag av perioden mellan 36 och 48 månader efter påbörjad extratjänst för deltagarna. Då är andelarna likartade för män och kvinnor i JOB, men något högre bland jämförelsepersonerna för män, och framför allt kvinnor, som kvalificerat till extratjänst via etableringen.

Figurerna visar också hur länge deltagarna har en extratjänst. Många avslutar sin extratjänst efter 12 månader, och de flesta har avslutat sin extratjänst efter 24 månader. Ungefär 4–9 procent har fortfarande en extratjänst upp till 36 månader, beroende på utvärderingsgrupp. Att några procent av deltagarna fortfarande är i extratjänst efter 36 månader kan förklaras genom att några deltagare som avslutat sin extratjänst före den maximala stödtiden senare kan ha påbörjat en ny period med extratjänst på kvarvarande stödtid.



Figur B. 1 Andelen som hade en pågående extratjänst x månader sedan påbörjad extratjänst för deltagarna

Man kan oroa sig för att ett högt deltagande inom jämförelsegruppen i extratjänst under den tidpunkt som utfallen mäts snedvrider resultaten eftersom en del av dessa skulle kunna ha haft ett annat arbete om de inte var "inlåsta" i extratjänst. Eftersom intresse ligger i övergång till annat arbete än extratjänst kan effekterna på övergång till arbete *inklusive* extratjänster också ses som ett maximt värde för vilken påverkan jämförelsegruppens deltagande i extratjänster kan ha på våra slutsatser.⁵²

Tabell B.5 visar effekter på att ha ett osubventionerat eller subventionerat arbete, inklusive extratjänster, enligt Arbetsförmedlingens register. För kvinnor inom JOB är effekterna ganska lika effekterna i modellen där extratjänster inte inkluderades i utfallet, och för männen är effekterna till och med något högre när extratjänsterna inkluderas. För kvinnor och män i etableringen går det däremot i motsatt riktning. För män inom etableringen är den sammantagna effekten på att ha ett arbete, inklusive extratjänster, signifikant negativ på 36 månaders sikt, och nära noll på 48 månaders sikt. För kvinnor inom etableringen är effekten i stället negativ på 36 månaders sikt och fortsatt positiv, men inte signifikant, på 48 månaders sikt. Skillnaderna är i linje med att andelen i jämförelsegruppen som har en extratjänst är något högre än inom deltagargruppen just för män och kvinnor i etableringen 36 och 48 månader efter att deltagaren som man matchats mot påbörjar sin extratjänst.

⁵² Detta i den mening att effektskattningarna där extratjänster inkluderas skulle motsvara effekten på övergång till annat arbete endast om alla som vid uppföljningstidpunkten var i extratjänst skulle ha haft ett annat arbete om de inte hade en extratjänst. Samtidigt är det sannolikt att många av de som hade extratjänst inom jämförelsegruppen annars skulle ha varit arbetslösa om de inte hade haft en extratjänst, givet målgruppen.

Resultaten är i linje med resultaten för månadsinkomster, där inkomst under den period som den arbetssökande har en extratjänst inkluderas i måttet (se avsnitt 5.2).

Tabell B.5 Effekter av extratjänst på övergång till arbete inklusive extratjänst, inom 36 respektive 48 månader efter påbörjad extratjänst. Effekt i procentenheter

Effekt (procentenheter)	Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB)		Etableringen	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
36	2,6***	3,2***	-1,3	-3,1***
48	1,1	2,6***	1,1	-0,2
Antal individer	4 284	4 358	4 998	5 022

*/**/** indikerar att skillnaden är signifikant på 10, 5 respektive 1 procents signifikansnivå. Standardfelen har beräknats med hjälp av bootstrapping.

B.3.1 Effekter av att ha en extratjänst jämfört med att aldrig ha det

Att jämförelsegruppen tar del av extratjänster under uppföljningsperioden kan både leda till en över- och en underskattning av effekterna. Under den period som en jämförelseperson är i extratjänst så kommer denna vara inlåst i insatsen precis som deltagarna och därmed ha lägre sannolikhet att övergå i annat arbete. Därmed kan positiva effekter effekterna överskattas i förhållande till effekterna av att ha en extratjänst jämfört med att aldrig ha det. Det faktum att en betydande andel av jämförelsepersonerna under uppföljningsperioden tar del av samma insats som vi studerar medför samtidigt att även de åtnjuter eventuella effekter av insatsen. Om behandlingseffekten till viss del även påverkar kontrollgruppens utfall borde de effekter som vi skattar, särskilt på lång sikt, alltså kunna vara en underskattning av de faktiska effekterna av att ha en extratjänst jämfört med att aldrig ha det. Det är därför svårt att veta säkert exakt åt vilket håll de positiva effekterna vi skattar är snedvridna i förhållande till om kontrollgruppen inte skulle ta del av insatsen senare.

Det finns en empirisk strategi som är utvecklad för att ta hänsyn till att jämförelsepersoner kan delta i den studerade insatsen senare, som tagits fram av van den Berg & Vikström (2022). Metoden kallas *dynamic inverse probability weighting* (DIPW), och möjliggör att skatta effekterna av en insats jämfört med att aldrig ta del av insatsen. Metoden bygger på liknande antaganden som den matchningsmetod som används i rapporten, men i stället för att välja ut den mest lika, ”statistiska tvillingen”, till respektive deltagare som jämförelseperson viktas samtliga icke-deltagares utfall i jämförelsen, i förhållande till hur lika de är deltagarna. Genom att konstruera vikterna på ett sätt som tar hänsyn till dynamisk selektion, det vill säga kontinuerlig anvisning till insatsen, är det möjligt att exkludera icke-deltagare som kom att delta senare, och skatta effekten av att delta nu jämfört med att aldrig delta. Intuitionen bakom metoden är att de icke-deltagare som fortsatt inte får en extratjänst över tid kan viktas för att motsvara utfallen hos de som fick en extratjänst senare.

För att undersöka hur känsliga våra resultat är för senare deltagande i jämförelsegruppen har vi skattat effekterna på övergångar till arbete även med denna metod. För en närmare beskrivning av hur skattningarna är gjorda, se

Arbetsförmedlingen (2023c). I tabell B.6 presenteras effekterna med den nya metoden i jämförelse med våra huvudresultat för kvinnor respektive män som haft extratjänst via JOB respektive via etableringen.

Tabell B.6 Effekter av extratjänst på övergång till olika typer av arbete inom 36 respektive 48 månader, dynamisk IPW jämfört med traditionell matchning (huvudspecifikation)

Effekt (procentenheter)	Kvinnor		Män	
	Huvudspec.	DIPW	Huvudspec.	DIPW
JOB:				
36 månader				
Alla typer av arbeten	2,9***	1,4***	2,0**	1,1*
Osubventionerat arbete	-3,7***	-5,8***	-3,2***	-5,0***
Nystartsjobb	4,6***	5,5***	3,9***	4,5***
Subventionerat arbete	1,9***	1,6***	1,3***	1,6***
48 månader				
Alla typer av arbeten	1,8*	0,7*	1,9*	1,8***
Osubventionerat arbete	-1,9***	-4,1***	-1,8**	-3,7***
Nystartsjobb	2,1***	3,3***	2,1***	3,5***
Subventionerat arbete	1,6***	1,5***	1,5***	2,2***
Etableringen:				
36 månader				
Alla typer av arbeten	3,4***	5,7***	-1,4	0,0
Osubventionerat arbete	-0,2	0,9*	-4,7***	-4,3***
Nystartsjobb	3,7***	5,8***	4,2***	5,2***
Subventionerat arbete	-0,1	-1,0***	-1,0***	-0,9***
48 månader				
Alla typer av arbeten	3,9***	6,1***	1,3	2,1***
Osubventionerat arbete	1,1	2,8***	-1,2	-1,0*
Nystartsjobb	2,9***	3,8***	2,6***	3,2***
Subventionerat arbete	0,0	-0,4*	-0,1	-0,0

*/**/*** indikerar att skillnaden är signifikant på 10, 5 respektive 1 procents signifikansnivå. Standardfelen har beräknats med hjälp av bootstrapping.

Jämförelsen visar att de huvudresultat vi presenterar i rapporten är förhållandevis stabila men att vissa effekter, precis som väntat, är något lägre med vår matchningsmodell jämfört med DIPW som speglar effekten av att ha en extratjänst jämfört med att aldrig ha det.

För de som kvalificerat för en extratjänst via JOB underskattas både de negativa effekterna på övergångar till osubventionerat arbete och de positiva effekterna på övergångar till nystartsjobb med den traditionella matchningsmetoden, jämfört med DIPW. Effekten på osubventionerat arbete påverkas dock mer i absoluta termer av att vissa jämförelsepersoner ingår i kontrollgruppen än effekten på nystartsjobb, vilken medför att den totala effekten på övergångar till arbete är något lägre med DIPW.

Effekten på andra subventionerade arbeten än extratjänst är likartad med de båda metoderna, möjligen underskattas den lite med matchningsmetoden för män i JOB på 48 månaders sikt.

Även för deltagare via etableringen är effekten på nystartsjobb starkare när vi tar hänsyn till att kontrollgruppen tar del av extratjänster senare, medan effekten på osubventionerat arbete inte påverkas särskilt mycket, eller om något blir lite mer positiv. Det medför att vi med DIPW skattar en något starkare positiv effekt på övergångar till arbete totalt sett för kvinnor och män inom etableringen, jämfört med våra huvudskattningar.

Sammanfattningsvis ser vi alltså att de effekter vi skattar med vår huvudspecifikation underskattar den totala effekten på övergångar till arbete något för deltagare via etableringen och överskattar den något för deltagare via JOB, om vi är intresserade av effekten av att ha en extratjänst jämfört med att inte ha det. Jämförelsen mellan de två metoderna som presenteras här visar samtidigt att skillnaderna inte är så stora att de påverkar våra övergripande slutsatser.