

Effekter av arbetsmarknadspolitiska program 2010–2018

Arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning och stöd till start av näringsverksamhet

Innehåll

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Sammanfattning | 4 |
| 2 | Inledning | 5 |
| 3 | De arbetsmarknadspolitiska programmen | 6 |
| 3.1 | Arbetspraktik | 7 |
| 3.2 | Arbetsmarknadsutbildning..... | 8 |
| 3.3 | Stöd till start av näringsverksamhet | 9 |
| 4 | Hur beräknar vi effekterna? | 9 |
| 5 | Effekterna av programmen | 12 |
| 5.1 | Effekter av arbetspraktik | 12 |
| 5.1.1 | Övergång till arbete på ett års sikt | 12 |
| 5.1.2 | Övergång till arbete på fem års sikt | 14 |
| 5.1.3 | Tidigare studier av arbetspraktik..... | 14 |
| 5.2 | Effekter av arbetsmarknadsutbildning..... | 15 |
| 5.2.1 | Övergång till arbete på ett års sikt | 15 |
| 5.2.2 | Övergång till arbete på fem års sikt | 17 |
| 5.2.3 | Tidigare studier av arbetsmarknadsutbildning | 17 |
| 5.3 | Effekter av stöd till start av näringsverksamhet | 18 |
| 5.3.1 | Övergång till arbete på ett års sikt | 18 |
| 5.3.2 | Övergång till arbete på fem års sikt | 20 |
| 5.3.3 | Tidigare studier av stöd till start av näringsverksamhet..... | 20 |
| 6 | Sammanfattande diskussion | 21 |
| | Referenser | 24 |
| | Bilaga 1 | 26 |
| | Bilaga 2 | 31 |

1 Sammanfattning

I Arbetsförmedlingens uppdrag ingår det att myndigheten ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. För att säkerställa att myndigheten uppfyller sitt uppdrag analyserar Arbetsförmedlingen vilka effekter myndighetens program och insatser har för de arbetssökande. I synnerhet har de arbetsmarknadspolitiska programmen arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning och stöd till start av näringsverksamhet kontinuerligt utvärderats under lång tid.¹

I den här rapporten presenteras den senaste effektutvärderingen av de tre programmen. Vi visar vilka effekter programmen har haft på övergången till arbete ett år efter programmets start för deltagare under perioden 2010–2018. För deltagare under åren 2012–2014 visar vi även hur effekterna ser ut på fem års sikt.

Arbetspraktik

Resultaten visar att arbetspraktik har haft små eller negativa effekter på övergången till arbete utan stöd inom ett år. Inkluderas även arbeten med stöd i utfallsmåttet är effekten däremot starkt positiv under hela perioden; kring 10 procentenheter under den inledande halvan av 2010-talet och uppemot 13–14 procentenheter från år 2015. Analysen av de långsiktiga effekterna för deltagare i arbetspraktik under 2012–2014 visar att effekten på arbete utan stöd är bättre på längre sikt, samtidigt som den sammantagna effekten på arbeten med och utan stöd istället är mindre på lång sikt.

Arbetsmarknadsutbildning

Vad gäller arbetsmarknadsutbildningar visar effektutvärderingen att dessa hade negativa effekter på övergången till arbete utan stöd i början av 2010-talet, särskilt för deltagare under perioden 2012–2014. Effekten på arbete med eller utan stöd sammantaget var något mer positiv. Från år 2016 har däremot en avsevärd förbättring av utbildningarnas effekter skett, och effekterna har sedan dess varit positiva i storleksordningen 5 till 10 procentenheter. Detta sammanfaller med ett förändringsarbete där utbildningarna anpassas mer efter arbetsmarknadens behov samtidigt som endast de arbetssökande som har nytta av programmen deltar. Effekterna av arbetsmarknadsutbildning var bättre på längre sikt för deltagare under 2012–2014.

Stöd till start av näringsverksamhet

Resultaten ifrån utvärderingen av stöd till start av näringsverksamhet visar att programmet har en stark positiv inverkan på övergången till arbete. I synnerhet gäller detta övergång till arbete utan stöd. Effekterna är stabila kring 35–40 procentenheter under den studerade perioden. De långsiktiga effekterna är mindre men fortfarande stora och stabila över den period som studeras. Tolkningen av de starka positiva effekterna bör dock göras med viss försiktighet eftersom deltagarna är en starkt selekterad grupp.

¹ Tidigare har programeffekterna presenterats i Arbetsförmedlingens årliga Arbetsmarknadsrapport. Fr.o.m. år 2020 publiceras inte Arbetsmarknadsrapporten. Effektskattningarna presenteras därför i en fristående rapport.

2 Inledning

För att öka de arbets sökandes förutsättningarna att få en anställning tillhandahåller Arbetsförmedlingen olika typer av insatser och program. För att säkerställa att Arbetsförmedlingens insatser och program fungerar på ett ändamålsenligt sätt och bidrar till att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras är det viktigt att kontinuerligt utvärdera vilka effekter de har.

Att mäta effekter av Arbetsförmedlingens insatser och program är samtidigt en svår uppgift. Det beror på att det inte är möjligt att samtidigt observera hur det går när en individ deltar i ett program och hur det skulle ha gått för samma person om han eller hon inte hade deltagit i programmet. Urvalet till programmen sker inte slumpmässigt och skillnader mellan deltagare och icke-deltagare kan bero på många andra skillnader mellan dessa individer än på just programdeltagandet. Genom att använda vetenskapliga metoder för effektutvärderingar kan vi däremot försöka komma nära de kontrafaktiska utfallen – vad som hade hänt för deltagarna i avsaknad av programdeltagande – för att få en så sann bild som möjligt av vilka effekter en insats eller ett program har haft.

I den här rapporten presenteras resultat från Arbetsförmedlingens effektutvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska programmen arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning och stöd till start av näringsverksamhet. Dessa tre program riktar sig till breda grupper av arbets sökande och har eller har haft stora volymer av deltagare, samtidigt som de har varit relativt stabila sett till syfte och innehåll under en lång tidsperiod vilket gör det möjligt att jämföra effekterna över tid. Arbetsförmedlingen utvärderar kontinuerligt effekterna av dessa program på deltagarnas övergång till arbete.

Effekter av en insats eller ett program kan te sig olika beroende på vilken tidshorisont man tittar på. På väldigt kort sikt, under deltagandet i programmet, kan programmen ha negativa effekter på återgången till arbete, så kallade *inlåsnings effekter*, som uppstår för att energi och tid som annars hade lagts på jobbsökande nu riktas till deltagande i själva programmet. På längre sikt är dock förväntningen att de arbetsmarknadspolitiska insatserna ska leda till att individer lättare hittar jobb och får en starkare ställning på arbetsmarknaden än de skulle ha haft om de inte hade deltagit. Detta är programmets *behandlingseffekt*. Hur lång tid det tar innan programmets positiva inverkan på deltagarnas arbetsmarknadsanknytning omsätts i övergång till arbete, och hur långvarig den effekten är, är en empirisk fråga. Vikström och van den Berg (2017) visar exempelvis att det vanligtvis tar uppemot två år innan man fullt ut ser de positiva effekterna på årlig arbetsinkomst av arbetsmarknadsutbildning, och att den positiva effekten sedan kvarstår under många år. I den här rapporten studerar vi både vilka effekter programmen har haft på övergången till arbete på kort sikt (ett år) och på längre sikt (fem år).

Effekterna av programmen studeras genom att använda bakgrundsinformation om deltagarna i programmen för att hitta så kallade statistiska tvillingar – arbets sökande

som är väldigt lika programdeltagarna sett till alla bakgrundsegenskaper som vi kan observera, men som inte tilldelades deltagande i samma program. Utfallen jämförs sedan mellan deltagare och jämförelsepersoner och skillnaden mellan dessa tolkas som programmets effekter. Denna vetenskapliga metod för att beräkna de kausala effekterna av programmen kallas *matchning*, och är en vedertagen metod för programutvärderingar som har använts vid många effektstudier av arbetsmarknadspolitiska program.² I den här rapporten fokuserar vi på effekter för deltagare i programmen sedan 2010 fram till 2018, som inte tidigare hade deltagit i något annat program. De långsiktiga effekterna mäts för dem som påbörjade något av programmen under perioden 2012–2014. Effekterna mäts både i termer av arbete utan stöd och som arbete med eller utan stöd.

I nästa avsnitt ges en översiktlig bild av de tre arbetsmarknadspolitiska programmen som utvärderas i den här rapporten, och i avsnitt fyra förklaras i mer detalj hur vi har beräknat programmets effekter. I avsnitt fem presenteras vilka effekter programmen har haft på deltagarnas övergång till arbete på kort och lång sikt, samt hur våra resultat förhåller sig till andra studier av programmets effekter. Avslutningsvis diskuteras resultaten av effektutvärderingen i avsnitt sex.

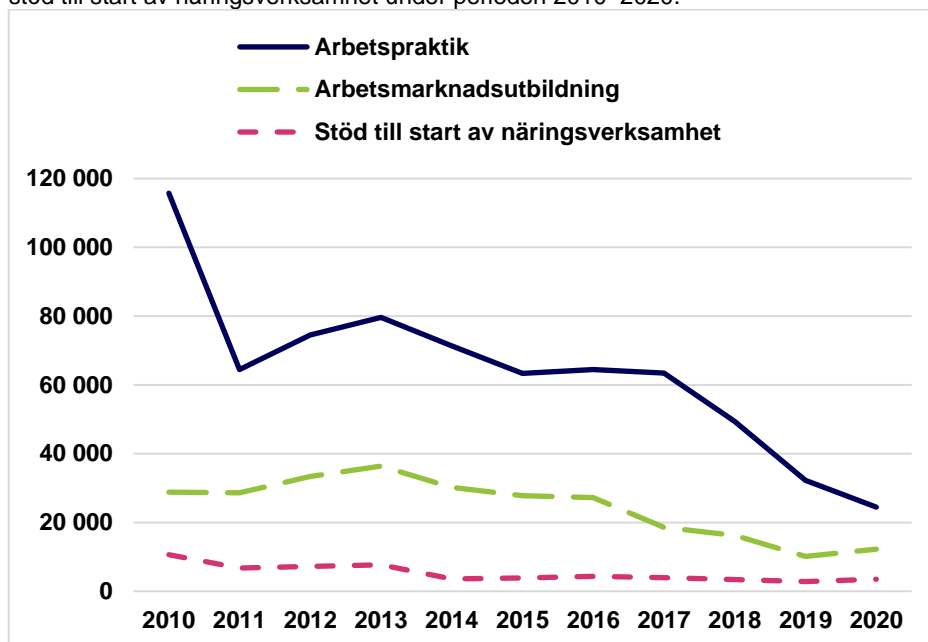
3 De arbetsmarknadspolitiska programmen

I det här kapitlet beskrivs kortfattat de tre arbetsmarknadspolitiska program vars effekter vi studerar. Vi beskriver även viktiga förändringar som har skett under den studerade perioden och som kan ha påverkat programmets effekter över tid.

Deltagarvolymerna har minskat under det gångna årtiondet inom alla tre programmen. Figur 1 visar hur antalet nya deltagare inom respektive program har sett ut under perioden 2010–2020. Arbetspraktik är det program som har minskat kraftigast i volym från 2010 till idag, från 115 000 nya deltagare under 2010 till endast 24 500 förra året. De stora nedgångarna skedde under 2011 då antalet nya deltagare nästan halverades jämfört med året innan, och sedan 2018 då deltagarvolymerna stadigt har minskat år för år. En följd av den pågående pandemin har varit att möjligheterna att hitta praktikplatser till de arbetssökande har försämrats, vilket har bidragit till nedgången under 2020 (Arbetsförmedlingen, 2020). Efter en viss uppgång under början av 2010-talet har även deltagarvolymerna i arbetsmarknadsutbildningen successivt minskat, från drygt 36 000 nya deltagare år 2013 till drygt 12 000 år 2020. Färre deltagare har påbörjat även stöd till start av näringsverksamhet, där den största nedgången skedde i början av 2010-talet då deltagarantalet minskade från drygt 10 000 nya deltagare 2010 till omkring 3 000–4 000 deltagare per år sedan 2014.

² Matchningsmetoden som Arbetsförmedlingens effektutvärderingar bygger på utvecklades i Fredriksson och Johansson (2008). Metoden har använts i många studier av arbetsmarknadspolitiska program i Sverige, bland annat i Behrenz m.fl. (2016), de Luna m.fl. (2008), Forslund m.fl. (2011), Forslund m.fl. (2013), Liljeberg (2016) och Riksrevisionen (2010, 2017, 2019).

Figur 1. Antalet personer (16–64 år) som påbörjade arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning och stöd till start av näringsverksamhet under perioden 2010–2020.



Inom arbetspraktik och stöd till start av näringsverksamhet har könsfördelningen varit förhållandevis jämn under 2010-talet, dock med en viss övervikt av manliga deltagare. Andelen kvinnliga deltagare har varierat mellan 39 och 47 procent respektive mellan 41 och 48 procent inom arbetspraktik respektive stöd till start av näringsverksamhet. Könsfördelningen är mer skev inom arbetsmarknadsutbildningen där andelen kvinnor varierade mellan 31 och 37 procent under 2010–2016. Åren 2017–2019 utgjordes endast en femtedel av deltagarna i arbetsmarknadsutbildningen av kvinnor, medan andelen ökade något till 29 procent 2020.

3.1 Arbetspraktik

Arbetspraktik har varit ett arbetsmarknadspolitiskt program sedan 1999. Syftet med programmet är att stärka deltagarens möjligheter att få ett arbete genom att han eller hon antingen får yrkesorientering i vägledande syfte eller praktisk erfarenhet av ett arbete för att därigenom bibehålla eller stärka sin yrkeskompetens. Praktiken anordnas hos arbetsgivare, lämpligen hos sådana där det finns ett rekryteringsbehov. Arbetspraktiken kan även innehålla en kortare yrkeskompetensbedömning, som pågår i maximalt tre veckor, och som syftar till att ge arbetsgivare möjlighet att prova potentiell ny arbetskraft och bedöma den arbetssökandes yrkeskompetens.

Arbetspraktik riktar sig till personer som är eller riskerar att bli öppet arbetslösa, och man ska i regel ha fyllt 25 år för att anvisas till programmet.³ Arbetspraktiken kan

³ Undantag från ålderskravet kan göras för unga med funktionsnedsättning, deltagare i garantiprogrammen eller etableringsprogrammet, personer som har deltagit i särskilda etableringsinsatser för nyanlända, som har fyllt 20 år som omfattas av ett utbildningskontrakt eller som har fyllt 18 år och på grund av särskilda skäl står långt ifrån arbetsmarknaden.

som längst pågå i sex månader. Yrkeskompetensbedömning däremot kan endast vara i upp till tre veckor.

Sedan april 2016 har regeringen uppdragit åt statliga myndigheter att ta emot praktikanter från två målgrupper; dels arbetssökande med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, dels nyanlända arbetssökande. Dessa praktikplatser sker inom ramen för Arbetsförmedlingens ordinarie arbete med arbetspraktik. Totalt ska 1 000 praktikplatser per år och målgrupp erbjudas hos svenska myndigheter. Målsättningen är att arbetssökande med funktionsnedsättning ska få erfarenhet av arbete inom statliga myndigheter och därigenom förbättra sina möjligheter till framtida arbete, och att nyanlända ska utveckla sina kunskaper i svenska språket, utöka sina nätverk och få kunskap om arbete hos svenska myndigheter. Programmet har förlängts och pågår till och med december 2023. Även under perioden 2013–2015 fanns en satsning på praktik inom myndigheter för arbetssökande med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning.

3.2 Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning är en kortare yrkesinriktad utbildning som syftar till att stärka den arbetssökandes möjligheter till arbete. Arbetsmarknadsutbildningarna ska även förbättra matchningen på arbetsmarknaden genom att underlätta för arbetsgivare att hitta arbetskraft med efterfrågad kompetens, bland annat genom satsningar på utbildning inom bristyrken. Arbetsmarknadsutbildningarna riktar sig till personer som är minst 25 år⁴ och som är eller riskerar att bli arbetslösa. Under 2017 och 2018 var utbildningar inom hantverk, transport, restaurang, byggverksamhet och IT vanligast bland arbetsmarknadsutbildningarna (Arbetsförmedlingen, 2019a). I regel varar en arbetsmarknadsutbildning i sex månader.

För att öka effektiviteten i arbetsmarknadsutbildningen blev det från och med hösten 2014 möjligt att anvisa arbetssökande som bedöms stå närmare arbetsmarknaden till arbetsmarknadsutbildningar. Detta förändrade sammansättningen bland deltagarna i arbetsmarknadsutbildning från år 2015 (Arbetsförmedlingen, 2017b). Tidigare fanns en strikt begränsning inom samtliga Arbetsförmedlingens program till att endast de som stod långt ifrån arbetsmarknaden kunde delta.

Under 2017 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag av regeringen att förbättra resultaten vad gäller övergången till arbete efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. Regeringen betonade att utbildningarna ska anpassas efter arbetsgivarnas behov. Endast arbetssökande som bedöms kunna få och behålla ett arbete efter genomförd utbildning kan numera delta i programmet. I Arbetsförmedlingens strategi för matchning till jobb genom utbildning lyfts därför att arbetsmarknadsutbildningarna i högre utsträckning ska utformas utifrån arbetsmarknadens behov samt att

⁴ Undantag från ålderskravet kan göras för unga med funktionsnedsättning, unga som deltar i etableringsuppdraget eller etableringsprogrammet eller som i övrigt står långt ifrån arbetsmarknaden och har fyllt 18 år.

arbetsgivare med rekryteringsbehov inom bristyrken kan få vara med och påverka utformningen av och rekryteringen till arbetsmarknadsutbildningar (Arbetsförmedlingen, 2017a).

Antalet nya deltagare i arbetsmarknadsutbildning har minskat sedan 2013. Särskilt få har påbörjat en arbetsmarknadsutbildning från år 2017 och framåt. Detta sammanfaller med att de nya kraven på möjligheterna att tillgodogöra sig utbildningen för att kunna delta, samt utbildningarnas ökade fokus på arbetsgivarnas behov, implementerades.

3.3 Stöd till start av näringsverksamhet

Stöd till start av näringsverksamhet syftar till att öka både sysselsättning och entreprenörskap på arbetsmarknaden. Stödet ges i första hand till personer som har fyllt 18 år och är eller riskerar att bli öppet arbetslösa. Stödet lämnas endast till arbetssökande som bedöms ha en lönsam affärsidé⁵ och förutsättningar att starta och driva en egen verksamhet. Det innebär att deltagare i programmet är en mycket selekterad grupp. Deltagarvolymerna i programmet är också mindre än de övriga programmen som studeras i den här rapporten, medan de historiskt har varit mycket större än de är idag. År 1996 var det runt 20 000 deltagare i programmet, medan det under 2000-talet sjönk och låg kring eller under 10 000 deltagare (Gartell m.fl. 2013). Deltagarantalet har fortsatt att minska successivt under 2010-talet och år 2019 var antalet nya deltagare knappt 3000 personer.

Däremot har programmets innehåll varit likartat under lång tid. Programmet består huvudsakligen i att deltagarna får försörjning i form av aktivitetsstöd under inledningsskedet av den egna näringsverksamhet som startas, normalt under maximalt sex månader.⁶ Stödet får inte vara sådant att det snedvrider konkurrensen gentemot annan verksamhet.

4 Hur beräknar vi effekterna?

I det här avsnittet beskrivs hur vi har gått till väga för att beräkna effekterna av de arbetsmarknadspolitiska programmen. För att kunna beräkna vilka effekter ett arbetsmarknadspolitiskt program har krävs ett trovärdigt mätvärde för hur det skulle ha gått för dem som deltog i programmet om de inte hade gjort det. Eftersom vi inte kan observera samma personer i två olika tillstånd – både som deltagare och som icke-deltagare – måste vi använda någon form av empirisk strategi för att mäta effekterna som på ett trovärdigt sätt fångar programdeltagarnas utfall om de inte hade deltagit i programmet.

⁵ Verksamheten ska bedömas kunna ge tillfredställande lönsamhet och en varaktig sysselsättning.

⁶ Programtiden för stöd till start av näringsverksamhet har förlängts till 12 månader med anledning av det nuvarande läget på arbetsmarknaden under coronapandemin. Förlängningen började gälla 1 maj 2020 och är i nuläget beslutad att gälla t.o.m. december 2021.

I den här rapporten presenteras effektskattningar som har tagits fram med en metod som kallas för *matchning*. Metoden innebär att för varje programdeltagare väljs en icke-deltagare ut (som deltagaren med andra ord *matchas* med), som är så lik deltagaren som möjligt utifrån alla de bakgrundsegenskaper som vi kan observera i vårt datamaterial.

För varje deltagare väljs därmed en jämförelseperson ut bland öppet arbetslösa icke-deltagare, som har samma inskrivningstid den månad som programmet startar, och som hade samma *sannolikhet* som deltagaren att påbörja programmet den månaden. Att jämförelsepersonerna ska vara öppet arbetslösa den månad som programmet startar för deltagaren medför att de potentiellt kunde ha startat programmet samma månad. Vi vill även att de då ska ha samma inskrivningstid, för att de ska ha "väntat" lika länge på programmet, eftersom det kan spela roll för effekten av ett program hur länge man varit arbetslös innan det påbörjas. Utöver dessa faktorer vill vi även att deltagarna och icke-deltagarna ska vara så lika som möjligt med avseende på ett flertal andra bakgrundsegenskaper som vi kan observera. Det är omöjligt att hitta personer som är exakt likadana sett till alla dessa aspekter, därför matchar vi deltagare med icke-deltagare utifrån ett index baserat på alla de övriga aspekterna, så kallat *propensity score*. Indexvärdena beräknas för att motsvara sannolikheten att delta i programmet givet de egenskaper vi inkluderar.⁷ För en mer utförlig beskrivning av hur effekterna av programmen har beräknats och vilka egenskaper som ingår i indexberäkningen hänvisar vi till Gartell m.fl. (2013).

Analysen är begränsad till en delpopulation av samtliga deltagare inom de studerade arbetsmarknadspolitiska programmen. För att delta i arbetsmarknadspolitiska program krävs i normalfallet att man har fyllt 25 år. Vi studerar effekterna för personer som är 25 år eller äldre, öppet arbetslösa precis innan programstart och som inte har deltagit i något arbetsmarknadspolitiskt program tidigare under inskrivningsperioden. Dessa avgränsningar i populationen gör vi för att öka jämförbarheten i de effekter vi skattar över tid och mellan program, men det innebär samtidigt att resultaten inte är representativa för samtliga deltagare i de arbetsmarknadspolitiska program vi studerar.⁸ Ett motiv till att inte inkludera personer som tidigare har deltagit i samma eller ett annat arbetsmarknadspolitiskt program är att vi vill kunna separera effekten av att delta i det aktuella programmet från deltagande i andra program. Tidigare forskning har dock visat att det inte gör så stor skillnad i resultat om man inkluderar även de deltagare som har deltagit i ett annat program tidigare (Vikström och van den Berg, 2017). Vikström (2015) studerar

⁷ För indexberäkningen ingår bland annat variabler som ålder, kön, utbildningsnivå, födelseland och funktionsnedsättning samt ett flertal indikatorer för arbetsmarknads- och arbetslöshetshistorik. Vid utvärderingen av stöd till start av näringsverksamhet inkluderas även information om tidigare erfarenhet av att driva företag. En mindre justering har gjorts vid beräkningen av effekterna för deltagare 2017 och framåt samt för beräkningen av de långsiktiga effekterna för att uppnå mer stabila resultat. Justeringen handlar om vilken ordning deltagare matchas med jämförelsepersoner och påverkar resultaten marginellt. De beräknade effekterna är därför jämförbara under hela den studerade perioden.

⁸ Deltagarna som ingår i utvärderingen av programmen under 2018 jämförs med samtliga deltagare under året som hade fyllt 25 år i Tabell B1.1-B1.3, med avseende på kön, ålder, födelseland, funktionsnedsättning och utbildningsnivå. En större andel av deltagarna som inkluderas i utvärderingen är födda i Sverige, högtbildade och har en funktionsnedsättning jämfört med deltagare i programmen generellt. Bland deltagarna som ingår i utvärderingen av arbetspraktik är också andelen kvinnor högre än bland deltagarna i arbetspraktik generellt, och fler äldre ingår i utvärderingen av arbetsmarknadsutbildning än generellt bland deltagare i detta program.

effekterna av att delta i flera program efter varandra, närmare bestämt sekvenser av arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik, och visar emellertid att programeffekten skiljer sig åt mellan dem som deltar i programmet som första och som andra program och att effekten till och med kan gå i olika riktningar för dessa olika typer av deltagare.

Viktigt att notera är att jämförelsepersonerna kan komma att påbörja ett program vid ett senare tillfälle. Det innebär att resultaten ska tolkas som effekten av att delta i det aktuella programmet nu jämfört med att fortsätta som öppet arbetslös och eventuellt delta i ett program senare.⁹

Vi studerar effekterna av de tre arbetsmarknadspolitiska programmen på övergången till arbete, både i termer av arbete utan stöd och i termer av arbete med eller utan stöd. När arbete med stöd ingår inräknas förutom osubventionerade anställningar (dvs arbeten utan stöd) även subventionerade anställningar inklusive nystartsjobb¹⁰. Effekterna som presenteras är skillnaden i andelen som har ett arbete¹¹ ett år respektive fem år efter programstart mellan deltagarna och de jämförelsepersoner som valdes ut vid matchningen.¹² Hänsyn tas även till om personen vid uppföljningsperiodens slut har återregistrerats som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Eftersom utfallen måste realiseras innan vi kan observera effekterna är det i skrivande stund möjligt att på ett års sikt följa upp deltagarna som påbörjade sitt program från och med året 2018. För att observera effekterna på längre sikt, med en femårig uppföljningshorisont, kan vi idag följa deltagare som påbörjade sitt program senast under 2014. Vi presenterar årsvisa skattningar av deltagareffekterna för dem som deltog i programmen under perioden 2010–2018 vad gäller övergången till arbete på ett års sikt från programstart, och under perioden 2012–2014 vad gäller övergången till arbete på fem års sikt.

⁹ Den här typen av jämförelse är den vanliga vid effektutvärderingar av arbetsmarknadspolitiska program (jfr tidigare studier som omnämns i avsnitt 4.) Med hjälp av en nyutvecklad metod jämför Vikström och van den Berg (2019) istället deltagande i svensk arbetsmarknadsutbildning med att aldrig delta i program. Metoden tar hänsyn till att egenskaperna hos deltagarna och de som aldrig deltar skiljer sig åt på grund av den dynamiska selektionen till arbetsmarknadsutbildningarna. Resultaten från denna jämförelse visar i linje med analyser som jämför deltagande nu med att eventuellt delta senare att arbetsmarknadsutbildningarna har positiva inkomsteffekter på längre sikt.

¹⁰ Ett nystartsjobb är en subventionerad anställning som är aktuell när en arbetsgivare anställer någon som har varit arbetslös länge eller som är nyanländ.

¹¹ Många arbetslöshetsperioder avslutas av okänd orsak. De avregistrerade kan i dessa fall ha fått ett arbete utan att berätta detta för Arbetsförmedlingen. I beräkningarna hanterar vi denna osäkerhet genom att anta att hälften av dem som avregistrerats av okänd orsak har fått ett arbete medan hälften har avregistrerats av annan okänd orsak. Antagandet har använts vid Arbetsförmedlingens tidigare utvärderingar av programmen och baseras på Gartell m.fl. (2012) som visar att antagandet är rimligt genom att studera sysselsättningsstatus året efter programstart enligt SCB:s register för dem som ingår i utvärderingarna och som avregistrerats av okänd orsak.

¹² Matchningsproceduren lyckas överlag väl med att identifiera personer till jämförelsegruppen som är jämförbara med deltagarna som ingår i utvärderingen. I den här utvärderingen har vi särskilt studerat likheten mellan jämförelsepersoner och deltagare i de tre programmen 2018. Vi har jämfört medelvärden för alla variabler som inkluderas i matchningsproceduren. Deltagare och jämförelsepersoner är mycket lika och endast enstaka variabler har statistiskt signifikant skilda medelvärden med en fem procents säkerhetsnivå. När många variabler jämförs ökar sannolikheten att någon skillnad är statistiskt signifikant bara genom slumpen. Inga medelvärden skiljer sig statistiskt signifikant åt på 1 procents säkerhetsnivå. Vi bedömer därför likheten mellan deltagare och jämförelsegrupp som god.

För att beräkna effekterna använder vi oss av registerdata från Arbetsförmedlingens datalager samt SCB:s LISA-databas som innehåller information om bland annat demografiska bakgrundsegenskaper, utbildning, sysselsättning och inkomster.

5 Effekterna av programmen

I det här avsnittet presenterar vi resultaten av effektutvärderingen, det vill säga vilka effekter de tre studerade arbetsmarknadspolitiska programmen har haft på deltagarnas övergång till arbete, dels på kort sikt (ett år) och dels på längre sikt (fem år).^{13,14} Vi diskuterar även resultat från tidigare studier av programmens effekter på arbetsmarknadsrelaterade utfall.¹⁵

Det är viktigt att komma ihåg att endast personer som inte har deltagit i samma eller något annat program tidigare är inkluderade i utvärderingen.

5.1 Effekter av arbetspraktik

5.1.1 Övergång till arbete på ett års sikt

Arbetsförmedlingen har tidigare visat att den kortsiktiga effekten av programmet arbetspraktik har varierat över tid sedan programmet startade.¹⁶ Under början av 2000-talet var effekterna på övergången till arbete utan stöd små men ökade sedan successivt över tid. Åren 2007 och 2008 var det omkring 6–7 procentenheter fler bland deltagarna som fick jobb utan stöd inom ett år jämfört med jämförelsepersonerna. Effekten sjönk dock drastiskt året därefter och för dem som deltog under år 2009 hade arbetspraktiken inte några positiva effekter på övergången till arbete utan stöd. Effekterna var samtidigt under hela 2000-talet mer positiva när även arbeten med stöd inkluderas.

I Figur 2 presenteras effekterna av arbetspraktik från år 2010 till år 2018. De skattade effekterna för arbete utan stöd var under den inledande halvan av 2010-talet negativa, särskilt under åren 2013–2014. Det var alltså en något högre andel som

¹³ Skattningarna som illustreras grafiskt i Figur 2 återfinns i Bilaga 2. Där presenteras också skattningar uppdelat på kön för de kortsiktiga effekterna för deltagare i respektive program under 2018.

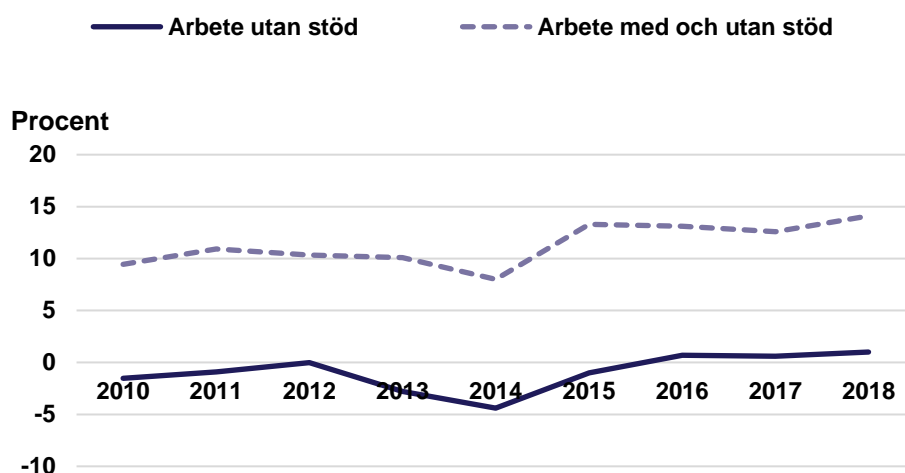
¹⁴ Resultaten från utvärderingen av effekterna på övergång till arbete har också jämförts med effekten på sysselsättning enligt SCB:s sätt att mäta. SCB mäter sysselsättning i november varje år, och som sysselsatt räknas de som har arbetat minst en timme per vecka under månaden. Detta gör att uppföljningshorisonten skiljer sig åt mellan SCB:s sysselsättningsmått och vårt mått på övergången till arbete, och att effekterna med i nuläget tillgängliga data endast kan mätas för deltagare fram till 2017 för de kortsiktiga effekterna och 2013 för de långsiktiga effekterna. Resultaten har jämförts avseende dessa två års deltagare. Resultaten från skattningarna ger likvärdiga resultat för effekten av arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning. För stöd till start av näringsverksamhet visar jämförelsen emellertid att effekterna med SCB:s sysselsättningsmått är mindre, ungefär hälften så stora, jämfört med effekterna som skattas med Arbetsförmedlingens mått på övergången till arbete. Detta gäller effekterna både på kort sikt för deltagare under 2017 och på lång sikt för deltagare under 2013.

¹⁵ Det finns utöver detta ny forskning som visar att arbetsmarknadsutbildning har positiva hälsoeffekter. Caliendo m.fl. (2020) visar att deltagande i arbetsmarknadsutbildning minskar hjärtproblem och mentala hälsoproblem samt minskar sjukfrånvaron bland deltagarna, främst hos personer med låg utbildning och de som inte hade hälsoproblem sedan tidigare.

¹⁶ Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2017b).

hade ett arbete utan stöd bland jämförelsepersonerna, som ska spegla utfallen så som de hade varit för deltagarna om de inte hade deltagit i arbetspraktik, än bland deltagarna. Sedan 2016 har effekterna av arbetspraktik på övergången till arbete utan stöd istället varit svagt positiva. Det var dock inte mer än en procentenhet fler av de som deltog i arbetspraktik under respektive år som hade ett arbete utan stöd ett år efter programmets start, jämfört med jämförelsepersonerna, under 2016–2018.

Figur 2. Effekter av arbetspraktik på ett års sikt för deltagare 2010–2018.



Arbetsförmedlingens egna beräkningar. Figuren visar skillnaden mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har ett arbete ett år efter programstart (procentenheter).

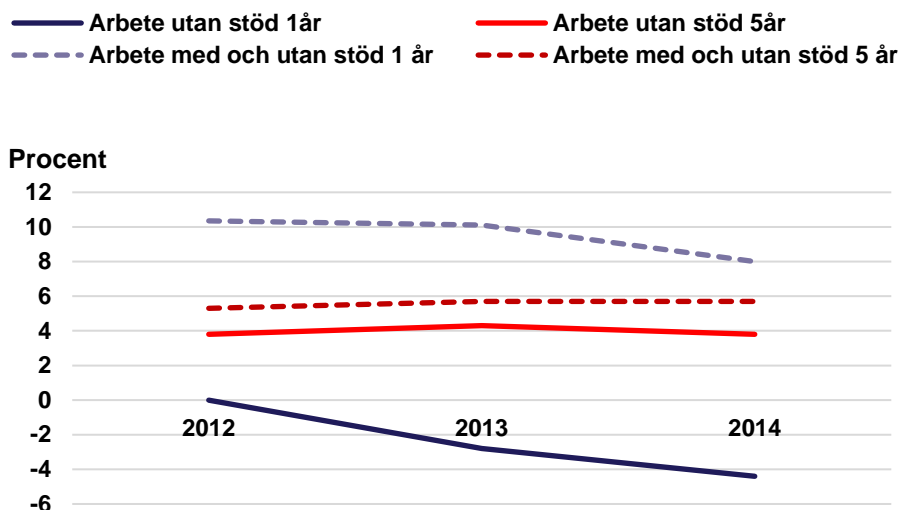
Figuren visar samtidigt att andelen som fick ett arbete antingen med eller utan stöd har varit högre bland deltagarna än i jämförelsegruppen under hela den studerade perioden. Effekten har varierat mellan 8 och 14 procentenheter och under den senare delen av 2010-talet har genomsnittseffekterna varit ännu något större än tidigare under perioden. För dem som deltog i arbetspraktik under 2018 var effekten som störst, en procentenhet vad gäller arbete utan stöd och ca 14 procentenheter vad gäller arbete med eller utan stöd. För män var effekten på arbete utan stöd nära noll medan den för kvinnor var nära två procentenheter. Däremot var effekten något större för män än kvinnor om man även inräknar arbeten med stöd.

Att praktikdeltagarna i högre utsträckning än jämförelsepersonerna fick subventionerade anställningar behöver inte innebära att det var praktiken och de under praktiken tillskansade erfarenheterna i sig som ledde till en anställning för deltagarna. Det skulle också kunna vara utökade förmedlingsinsatser från Arbetsförmedlingens sida som kommit deltagarna till gagn. Arbetsförmedlingen har bättre möjligheter att informera både programdeltagarna själva och arbetsgivarna om de subventionerade anställningsformer som står till buds när praktikperioden upphör.

5.1.2 Övergång till arbete på fem års sikt

De långsiktiga effekterna av arbetspraktik, som här mäts fem år efter att man började programmet, presenteras i Figur 3 för dem som påbörjade sin arbetspraktik under åren 2012–2014. Även de kortsiktiga effekterna från föregående avsnitt för deltagare under samma år illustreras i figuren.

Figur 3. Effekter av arbetspraktik på fem års respektive ett års sikt för deltagare 2012–2014.



Arbetsförmedlingens egna beräkningar. Figuren visar skillnaden mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har ett arbete fem år respektive ett år efter programstart (procentenheter).

Resultaten visar att effekterna avseende arbete utan respektive med eller utan stöd ligger närmare varandra sett till en längre uppföljningshorisont, även om effekten också på fem års sikt är större när arbete med stöd är inräknat än annars. Effekten på arbete utan stöd efter fem år har legat kring 4 procentenheter medan effekten på arbete med eller utan stöd har varit mellan 5 och 6 procentenheter.

Jämfört med effekterna på ett års sikt har arbetspraktik en mer positiv effekt på andelen som får ett arbete utan stöd på längre sikt, medan effekten på andelen som får ett arbete med eller utan stöd är mindre på längre sikt än på kort sikt.

5.1.3 Tidigare studier av arbetspraktik

Tidigare forskning har visat att inläsningseffekterna för arbetspraktik är små och följs av en positiv behandlingseffekt i termer av förkortad tid i arbetslöshet och inkomster på ett till två års sikt (Forsslund m.fl. 2013). Arbetspraktik hade dessutom en större effekt för kvinnor, högutbildade, yngre och deltagare utan funktionsnedsättning. Effekterna var även bättre för dem som påbörjade utbildningen en bit in i sin arbetslöshetsperiod än för dem som började sin praktik strax efter att de blev inskrivna. Effekterna av deltagande i arbetspraktik var enligt studien små i början av den studerade perioden, 1999–2006, för att bli avsevärt större under den senare delen av perioden. Detta mönster stämmer överens med resultaten av

Arbetsförmedlingens tidigare utvärderingar av de kortsiktiga sysselsättningseffekterna av deltagande i arbetspraktik under samma period (se bl.a. Gartell m.fl. 2013).

Flera studier jämför effekterna av att delta i arbetspraktik med att delta i andra program under 2000-talet. Resultaten visar att effekten av att delta i arbetspraktik är mindre gynnsam jämfört med att delta i arbetsmarknadsutbildning, även när man justerar för olika deltagarsammansättning inom programmen (Forslund m.fl. 2011, Forslund m.fl. 2013). Riksrevisionen (2010) finner att effekten på sysselsättning är negativ sett till andelen som får en reguljär heltidssysselsättning medan den är nära noll eller positiv om deltidsarbete och skyddade anställningar inräknas, när de jämför deltagande i arbetspraktik 2007 med andra typer av programdeltagande.

Arbetsförmedlingen känner inte till några tidigare studier som utvärderar långsiktiga effekter av arbetspraktik, och inte heller effekterna av arbetspraktik för deltagare under den period som presenteras i den här rapporten, det vill säga deltagande från år 2010 och framåt.

Vid jämförelse mellan olika arbetsmarknadspolitiska program är det viktigt att ha i åtanke att inte bara de relativa effekterna på deltagarnas chanser att få arbete påverkar vilket program som är mest lönsamt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, utan också de kostnader som programmet för med sig. Medan exempelvis arbetsmarknadsutbildning betraktas som en relativt dyr insats är kostnaderna för arbetspraktik förhållandevis små.

5.2 Effekter av arbetsmarknadsutbildning

5.2.1 Övergång till arbete på ett års sikt

Tidigare utvärderingar som Arbetsförmedlingen har genomfört visar att de kortsiktiga effekterna av arbetsmarknadsutbildning har varierat kraftigt över tid.¹⁷ Under andra halvan av 1990-talet var effekterna små eller till och med negativa, medan de sedan ökade stadigt för att nå en topp på nära 15 procentenheter vad gäller övergången till arbete utan stöd åren 2005–2006. Effekten minskade sedan successivt under den återstående delen av 2000-talet. Skillnaderna mellan effekten på arbete utan stöd och arbete med eller utan stöd ökade från och med 2002, och har varit något större sedan dess (med undantag av vissa år då effekterna varit väldigt lika, se Figur 4).

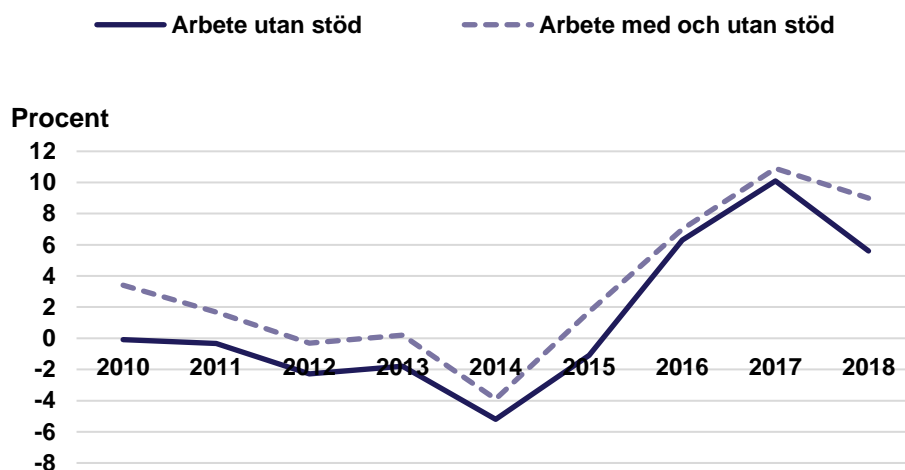
I Figur 4 presenteras effekterna av arbetsmarknadsutbildningar för deltagare under åren 2010–2018.¹⁸ Under den inledande halvan av 2010-talet var de kortsiktiga effekterna på övergången till arbete utan stöd negativa, vilket innebär att ett år efter att utbildningen påbörjades så hade fler i jämförelsegruppen hittat ett arbete utan

¹⁷ Se t.ex. Gartell m.fl. (2013).

¹⁸ I Arbetsförmedlingen (2019b) publicerades fel siffror för effektskattningen av arbetsmarknadsutbildning för deltagare under året 2010. De siffror som publicerats i tidigare arbetsmarknadsrapporter och som publiceras i denna rapport är de korrekta.

stöd. Den negativa effekten har överlag varit liten, mellan 0 och drygt 2 procentenheter, men jämfört med deltagare i arbetsmarknadsutbildning 2014 var det drygt 5 procentenheter fler bland jämförelsepersonerna som hade fått ett arbete utan stöd. Effekterna på övergången till arbete med eller utan stöd har under perioden varit något mer positiv än effekten på övergång till arbete utan stöd.

Figur 4. Effekter av arbetsmarknadsutbildning på ett års sikt för deltagare 2010–2018.



Arbetsförmedlingens egna beräkningar. Figuren visar skillnaden mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har ett arbete ett år efter programstart (procentenheter).

De senaste åren har effekterna av arbetsmarknadsutbildning däremot ökat kraftigt. Det gäller både när arbete med stöd räknas in och när övergången till arbete utan stöd utvärderas separat. Sedan 2016 har arbetsmarknadsutbildningen lett till att fler bland deltagarna än bland jämförelsepersonerna hittade ett arbete med och/eller utan stöd på ett års sikt. Mellan drygt 5 och 10 procentenheter fler hittade arbete utan stöd under 2016–2018. Effekten på övergången till arbete med eller utan stöd var i det närmaste identisk under perioden 2016–2017, vilket innebär att den positiva effekten i princip uteslutande består i att fler bland deltagarna fick osubventionerade arbeten. Under 2018 var effekten dock drygt 3 procentenheter större på övergången sett till arbete både med och utan stöd jämfört med enbart övergången till arbete utan stöd.¹⁹

Färre kvinnor än män deltar i arbetsmarknadsutbildning. Effekten tycks också ha varit mer gynnsam för män än för kvinnor både sett till arbete utan stöd separat (en positiv effekt om 8,4 procentenheter för män jämfört med en negativ genomsnittseffekt om 4,5 procentenheter för kvinnor) och sett till arbeten med eller

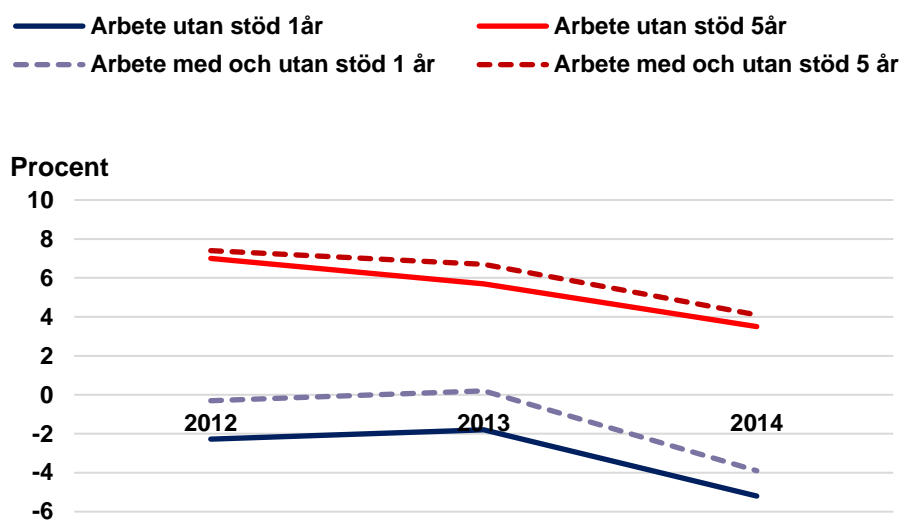
¹⁹ Antalet deltagare som ingår i utvärderingen av arbetsmarknadsutbildning för 2018 är avsevärt färre än tidigare år. Detta beror på att färre personer uppfyller de urvalsrestriktioner som Arbetsförmedlingen använder i effektutvärderingarna. Antalet personer som deltog i arbetsmarknadsutbildning minskade också något år 2018 jämfört med året innan. Konfidensintervallen för de skattade effekterna på arbete utan stöd är bredare för effekterna för år 2018 än åren dessförinnan. Genomsnittseffekten för året är däremot trots nedgången och den ökade osäkerheten signifikant positiv. Figur B1.1-B1.3 visar genomsnittseffekter och konfidensintervall för utvärderingen av de tre programmen 2018.

utan stöd (11,5 jämfört med noll procentenheter för kvinnor). Konfidensintervallen för skattningarna uppdelat på kön är dock breda och skillnaderna mellan könen är inte statistiskt säkerställda på en 5-procentig säkerhetsnivå.²⁰

5.2.2 Övergång till arbete på fem års sikt

I Figur 5 presenteras effekter av arbetsmarknadsutbildning på fem års sikt för dem som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning under åren 2012–2014. Effekterna jämförs i figuren även med de kortsiktiga effekterna från föregående avsnitt för deltagare samma år.

Figur 5. Effekter av arbetsmarknadsutbildning på fem års respektive ett års sikt för deltagare 2012–2014.



Arbetsförmedlingens egna beräkningar. Figuren visar skillnaden mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har ett arbete fem år respektive ett år efter programstart (procentenheter).

Resultaten visar att de långsiktiga effekterna var positiva trots att effekten på ett års sikt var negativ för deltagarna under perioden. De positiva effekterna på fem års sikt sjönk dock efterhand, från 7 procent för deltagare i arbetsmarknadsutbildning under 2012 till knappt 4 procent för deltagare under 2014. Skillnaden mellan effekterna när arbete med stöd inräknas respektive inte inräknas är små även på lång sikt.

5.2.3 Tidigare studier av arbetsmarknadsutbildning

Resultaten av Arbetsförmedlingens tidigare utvärderingar (se t.ex. Gartell m.fl. 2013, Arbetsförmedlingen 2019b) är i linje med resultaten från andra studier avseende deltagande under samma tidsperiod. Inga andra studier som Arbetsförmedlingen

²⁰ De skattade genomsnittseffekterna för kvinnor är så pass osäkra att det inte går att dra några säkra slutsatser. Felmarginalen är ungefär dubbelt så stor för kvinnor som för män vid beräkning av 95-procentiga konfidensintervall (se tabell B2.6).

känner till utvärderar däremot effekterna av arbetsmarknadsutbildning under den senare delen av 2010-talet.

Tidigare studier har visat att arbetsmarknadsutbildning har mer positiva effekter på lång sikt än vad som kan urskiljas med en kort uppföljningshorisont. Detta stämmer överens med de resultat som vi finner när vi jämför effekterna på kort och lång sikt även för deltagare under 2012–2014. Anledningen till detta är att programmet har stora inläsningseffekter som påverkar övergången till arbete negativt under deltagandet i utbildningarna, och att det efter avslutad utbildning tar tid innan de kunskaper och det ökade humankapital som förvärvas under utbildningarna omsätts på arbetsmarknaden. Forskningen visar också att arbetsmarknadsutbildningar sedan senare delen av 1990-talet och under 2000-talet har haft positiva effekter på deltagarnas inkomster på två års sikt och framåt, och att dessa kvarstår mycket länge (Vikström och van den Berg 2017).

I jämförelse med arbetspraktik har arbetsmarknadsutbildning större inläsningseffekter men samtidigt en större positiv behandlingseffekt, och har dessutom ännu mer gynnsamma effekter relativt arbetspraktik under lågkonjunktur (Forslund m.fl. 2011).

Liljeberg (2016) visar att arbetsmarknadsutbildning har en positiv effekt på sysselsättningsstatus på två års sikt, men att den positiva effekten har minskat sedan 2007. Studien följer deltagare fram till och med 2013. Effekterna är generellt bättre för män, lågutbildade och personer med en funktionsnedsättning. Studien visar att de sviktande effekterna sedan 2007 inte kan förklaras av förändringar i deltagarsammansättning, programvolym eller omfördelning av inriktningen på de utbildningar som hållits. Samtidigt visar Vikström och van den Berg (2017) att finanskrisen 2008–2009 har haft en tydlig påverkan på avkastningen från arbetsmarknadsutbildningarna, även på den långsiktiga avkastningen av utbildningar som genomfördes före krisen. Att arbetsmarknadsutbildningarnas effekter minskade från 2007 och en tid framåt förklaras därmed till viss del av finanskrisen.

Riksrevisionen (2017) visar att de regionala skillnaderna i avkastningen från arbetsmarknadsutbildning är små, bortsett från de två regioner som uppvisar de bästa respektive sämsta effekterna.

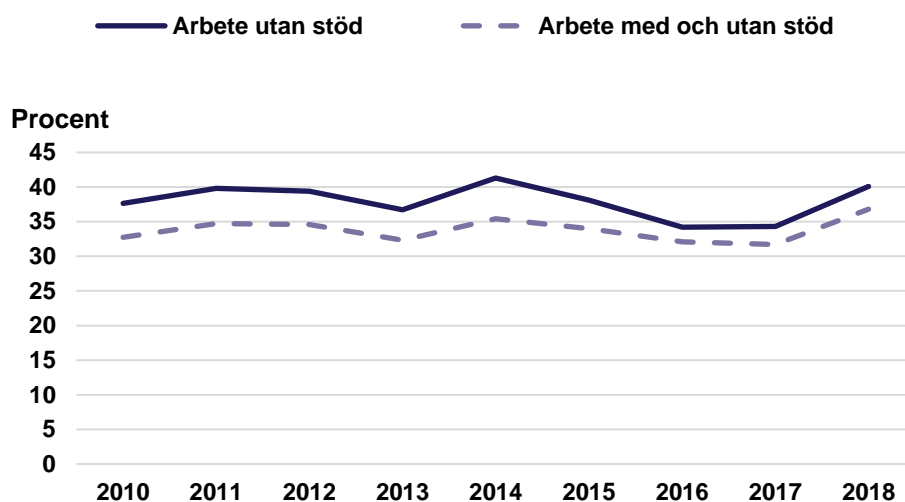
5.3 Effekter av stöd till start av näringsverksamhet

5.3.1 Övergång till arbete på ett års sikt

Under senare delen av 1990-talet låg effekten för stöd till start av näringsverksamhet kring 20–25 procentenheter. Under 2000-talet steg effekten etappvis och var som högst år 2008 då drygt 40 procentenheter fler bland de som deltog fick arbete med eller utan stöd. Detta har Arbetsförmedlingen tidigare visat, t.ex. i Gartell m.fl. (2013).

Resultaten av Arbetsförmedlingens utvärdering av myndighetens stöd till start av näringsverksamhet under åren 2010–2018 redovisas i Figur 6. Effekten på övergången till arbete är starkt positiv. Arbeten med stöd kan inte ges till personer som driver ett eget företag. Effekten är följaktligen större vad gäller arbeten utan stöd än när arbeten med och utan stöd kombineras. Det visar att de som fick stöd till start av en egen näringsverksamhet i mindre utsträckning än jämförelsegruppen fick arbeten med stöd, och att de istället hade arbeten utan stöd. Effekterna för båda utfallsmåtten har varit förhållandevis stabila över tid. Effekten för arbete utan stöd har varierat mellan 34 och 41 procentenheter under den studerade perioden. Effekten var för deltagare under 2018 något större för kvinnor jämfört med män, men skillnaden är inte statistiskt signifikant på 5 procents säkerhetsnivå.

Figur 6. Effekter av stöd till start av näringsverksamhet på ett års sikt för deltagare 2010–2018.



Arbetsförmedlingens egna beräkningar.²¹ Figuren visar skillnaden mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har ett arbete ett år efter programstart (procentenheter).

De stora positiva effekterna bör ses i relation till att deltagarna som får stöd till start av näringsverksamhet är en starkt selekterad grupp. Stödet lämnas endast till personer som bedöms ha en lönsam affärsidé och förmågan att bedriva företagsverksamhet. Det är också värt att notera att det generellt är något större skillnader mellan deltagarna i stöd till start av näringsverksamhet och den jämförelsegrupp som väljs ut genom matchningsförfarandet, om man jämför med analysen av de två andra arbetsmarknadspolitiska program som Arbetsförmedlingen utvärderar (Gartell m.fl. 2013). Eftersom förmågan att driva ett företag och förekomsten av en lönsam affärsidé inte är observerbart i datamaterialet för dem som inte deltar i programmet, finns det även en risk att utvärderingen inte enbart mäter

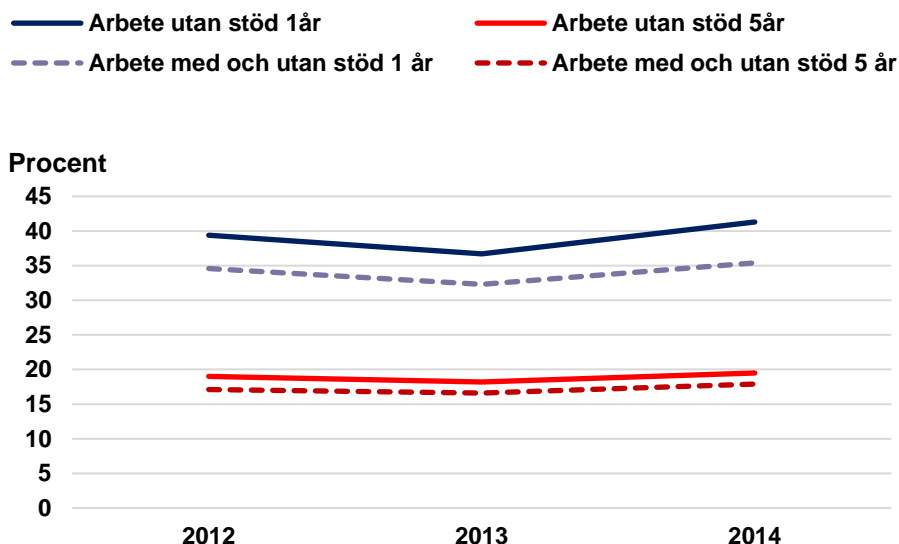
²¹ I Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsrapport 2019 (Arbetsförmedlingen, 2019b) presenterades effektskattningar för stöd till start av näringsverksamhet på ett års sikt för deltagare 2010–2017. Effekten på ett års sikt för deltagare under 2017 har i den här rapporten korrigerats för en mindre felberäkning och skiljer sig därför något från de effektskattningar som presenterades i arbetsmarknadsrapporten. De korrekta beräkningar som redovisas här är drygt tre procentenheter lägre för respektive utfall jämfört med de tidigare skattningarna för 2017.

effekten av att få ta del av programmet utan istället den sammantagna effekten av att ta del av stödet och att vara en person med goda förutsättningar att starta och driva ett eget företag.²²

5.3.2 Övergång till arbete på fem års sikt

Även på fem års sikt har stöd till start av näringsverksamhet en starkt positiv effekt på övergång till arbete, om än inte lika stark som i det korta perspektivet. De långsiktiga effekterna har beräknats för dem som fick stöd under perioden 2012–2014 och resultaten presenteras i Figur 7 tillsammans med de kortsiktiga effekterna från föregående avsnitt för deltagare under samma år. Resultaten visar att effekten på andel i arbete utan stöd fem år från programstart har varit stabil under perioden och legat mellan 18 och 20 procentenheter. Effekten när arbete med stöd inräknas var något mindre.

Figur 7. Effekter av stöd till start av näringsverksamhet på fem års respektive ett års sikt för deltagare 2012–2014.



Arbetsförmedlingens egna beräkningar.²³ Figuren visar skillnaden mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har ett arbete fem år respektive ett år efter programstart (procentenheter).

5.3.3 Tidigare studier av stöd till start av näringsverksamhet

Även tidigare studier av programmet finner stora positiva effekter av stöd till start av näringsverksamhet på sysselsättning, som dock minskar över tid. Effekterna är bättre

²² För att försöka mäta dessa egenskaper, och därmed kunna skapa jämförbarhet även i detta hänseende mellan jämförelsegrupperna, inkluderas i utvärderingen av detta program även tidigare erfarenhet av att driva eget företag i matchningsproceduren. Trots detta är risken större att de observerbara faktorer som används för att skapa jämförbara jämförelsegrupper inte är tillräckliga för att fånga alla skillnader som kan påverka utfallen mellan deltagare och icke-deltagare av just programmet stöd till start av näringsverksamhet. Resultaten som presenteras här kan därför vara en överskattning av den sanna programeffekten.

²³ I Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsrapport 2019 (Arbetsförmedlingen, 2019b) presenterades effektskattningar för stöd till start av näringsverksamhet på fem års sikt för deltagare under 2012. Den långsiktiga effekten för dessa deltagare har i den här rapporten korrigerats för en mindre felberäkning och effekten på arbete med och utan stöd skiljer sig därför något från de effektskattningar som presenterades i arbetsmarknadsrapporten. Skillnaden är marginell.

för inrikes födda och personer med låg utbildning (Behrenz m.fl. 2016, Riksrevisionen 2012, Riksrevisionen 2019). Riksrevisionen (2019) har dock visat att programmet har negativa effekter på inkomst som kvarstår under lång tid, särskilt för kvinnliga deltagare.²⁴ Tillgängliga registeruppgifter om inkomster lider emellertid av mätproblem i form av underrapportering av just företagarinkomster. Vid Riksrevisionens känslighetsanalys som försöker justera för detta skattades istället positiva inkomsteffekter för både kvinnor och män. Det är därmed svårt att dra några säkra slutsatser om programmets inkomsteffekter.

6 Sammanfattande diskussion

I den här rapporten presenteras Arbetsförmedlingens effektutvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska programmen arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning och stöd till start av näringsverksamhet. Utvärderingens resultat sammanfattas och diskuteras i det här avsnittet.

Sammanfattningsvis har arbetspraktik haft små eller negativa effekter på övergången till arbete utan stöd inom ett år, medan effekten var starkt positiv sett till övergång till arbete när även arbeten med stöd inräknas. Tidigare forskning tyder inte på att de svaga kortsiktiga effekterna på arbeten utan stöd kan förklaras av några betydande inlåsnings effekter av arbetspraktik. Effekten på osubventionerade anställningar är bättre på längre sikt för deltagare i arbetspraktik under 2012–2014, däremot var den samlade effekten på arbeten med eller utan stöd mindre på längre sikt än på kort sikt för dessa deltagare. Effekten av arbetsmarknadsutbildningar har varierat över tid. I början av 2010-talet hade utbildningarna inga eller negativa effekter för deltagarna på övergången till arbete utan stöd. Effekterna har dock ökat drastiskt sedan dess och sedan 2016 har utbildningarna haft tydligt positiva effekter. För deltagarna i arbetsmarknadsutbildningar under 2012–2014 var de långsiktiga effekterna mer positiva än de kortsiktiga. Detta är i linje med flertalet tidigare studier och förklaras av att arbetsmarknadsutbildningar har betydande inlåsnings effekter som har en stor påverkan på effekterna på kort sikt. Stöd till start av näringsverksamhet däremot, har haft en stark positiv effekt på övergång till arbete som är stabil över tid, även om de långsiktiga effekterna är mindre än de effekter som ses på kort sikt. Dessa effekter bör dock tolkas med viss försiktighet då deltagargruppen är starkt selekterad.

En viktig slutsats från utvärderingen är att det tar tid innan man kan få den fulla bilden av programmens effekter och att det är viktigt att ta hänsyn även till effekterna på längre sikt för att bedöma programmens effektivitet och lönsamhet.

Viktigt att tänka på vid en jämförelse av resultaten från effektutvärderingen mellan de olika programmen är att sammansättningen hos deltagarna skiljer sig åt programmen emellan, vilket vid sidan av programmets innehåll i sig påverkar hur

²⁴ De negativa inkomsteffekterna är i linje med Arbetsförmedlingens tidigare utvärderingar av inkomsteffekter under samma tidsperiod (det vill säga mitten av 2000-talet, se Gartell m.fl. 2013).

effekterna skiljer sig åt. Det är också viktigt att komma ihåg att våra effektutvärderingar begränsar sig till de deltagare som inte har deltagit i samma eller något annat program tidigare under inskrivningsperioden. För att göra en bedömning av den samhällsekonomiska lönsamheten hos de respektive programmen är det dessutom viktigt att ta hänsyn både till deras effekter på kort och lång sikt, och till de kostnader som deltagande i programmen ger upphov till. Exempelvis är arbetsmarknadsutbildning ett program som för med sig högre kostnader jämfört med både arbetspraktik och stöd till start av näringsverksamhet.

Antalet nytillkomna deltagare har minskat under 2010-talet inom samtliga tre program vars effekter studeras i den här utvärderingen. Nedgångarna följer ett förändrat konjunkturläge och en nedgång i antalet som skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen överlag. Medan de tre programmen är viktiga hörnstenar i Arbetsförmedlingens arbete med att matcha individer mot arbete och således en viktig del av Arbetsförmedlingens totala programutbud, är volymerna långt större i andra program såsom Jobb- och utvecklingsgarantin, Jobbgarantin för ungdomar, Etableringsprogrammet och Förberedande insatser. Dessa program utgörs av ett mindre homogent utbud av aktiviteter vilket försvårar en utvärdering av dess effekter. Det är samtidigt angeläget att analysera även hur dessa program påverkar dem som deltar för att få större kunskap om hur Arbetsförmedlingens arbete påverkar den svenska arbetsmarknaden.

Hur de tre studerade programmens effekter har varierat över tid kan bero på många olika faktorer. Konjunkturläget kan påverka både möjligheterna för dem som deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser att hitta ett jobb och hur långt ifrån arbetsmarknaden deltagarna initialt står. Även deltagarvolymerna kan påverka programmens effektivitet, och förändrade förhållanden på arbetsmarknaden kan påverka hur väl anpassade programmen är för arbetsmarknadens behov. Vad skillnader i programmens effekter över tid beror på har inte studerats inom ramarna för den här rapporten, och vi kan därför bara spekulera i möjliga förklaringar till de skillnader som vår utvärdering visar.

Effekterna av att delta i arbetspraktik på osubventionerade anställningar har varit relativt stabila under 2010-talet, men skillnaden mellan effekterna på arbeten med och utan stöd är större än för de båda andra programmen som utvärderats. Effekterna på övergången till arbeten utan stöd sjönk kraftigt från och med år 2009, och en möjlig förklaring till de minskade effekterna på osubventionerade arbeten är att dessa till viss del har trängts undan av nystartsjobb (Gartell m.fl. 2013). Liljeberg m.fl. (2012) uppskattar att 63 procent av nystartsjobben är jobb som hade kommit till stånd även utan möjligheten till subvention genom nystartsjobb, vilken infördes under år 2007. Den sammantagna effekten av arbetspraktik på subventionerade och osubventionerade anställningar, vilket inkluderar nystartsjobben, har legat på en stabil nivå under en längre tid och till och med ökat under de senaste åren. Inte bara praktiken i sig utan även ökat informationsutbyte mellan arbetsförmedlare och deltagare och arbetsgivare påverkar utfallen för dem som deltar i arbetspraktik.

Effekten hos arbetsmarknadsutbildningarna har uppvisat en positiv utveckling under de senaste åren. Det finns flera tänkbara anledningar till detta. Förändrade förutsättningar att anvisa personer som står närmare arbetsmarknaden påverkar deltagarsammansättningen från år 2015 och framåt, och inriktningen på Arbetsförmedlingens arbete med arbetsmarknadsutbildningarna har också förändrats de senaste åren, både sett till innehåll och vilka som får delta. Å andra sidan har forskning visat att den tidigare nedgången i effekterna av arbetsmarknadsutbildningar inte kunnat förklaras av förändringar i deltagarsammansättning eller utbildningarnas inriktningar (Liljeberg, 2016). En annan potentiell förklaring är att de minskande programvolymerna i arbetsmarknadsutbildningen har bidragit till de förbättrade effekterna. De högre ställda kraven på deltagarnas förutsättningar att ta tillvara utbildningen sammanfaller med minskade volymer inom programmet. De förbättrade effekterna anträdde dock före den tydliga volymnedgången från och med 2017. Liljeberg (2016) visar också att ökade volymer inte var förklaringen till att effekterna minskade från 2007 och framåt. Det är därför rimligare att tro att de ökade möjligheterna att anvisa personer som står närmare arbetsmarknaden som kom redan 2014 spelat en större roll för den positiva utvecklingen vad gäller arbetsmarknadsutbildningarnas effekter. Samtidigt finns det en gräns för hur mycket deltagarvolymerna kan ökas utan att möjligheterna att hitta deltagare som uppfyller de nya förutsättningarna för deltagande försvagas.

Tidigare forskning visar också att arbetsmarknadsutbildningarnas effekter både på kort och lång sikt påverkades negativt av finanskrisen. Det återstår att se hur den pågående coronapandemins påverkan på arbetsmarknaden påverkar effekterna av de arbetsmarknadspolitiska insatserna.

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2017a). "Arbetsförmedlingens strategi för matchning till jobb genom utbildning", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2017b). "Arbetsmarknadsrapport 2017", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2019a). "Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2018. Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2018.", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2019b). "Arbetsmarknadsrapport 2019", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2020). "Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2020. Utvecklingen på arbetsmarknaden 2020–2022", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Behrenz, L., Delander, L. och Månsson, J. (2016). "Is Starting a Business a Sustainable way out of Unemployment? Treatment Effects of the Swedish Start-up Subsidy", *Journal of Labor Research*, 37, 389-411.
- Caliendo, M., Mahlstedt, R., van den Berg, G. och Vikström, J. (2020). "Hälsoeffekter av arbetsmarknadspolitiska insatser", IFAU Rapport 2020:20, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala.
- de Luna, X., Forslund, A. och Liljeberg, L. (2008). "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04", IFAU Rapport 2008:1, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Forslund, A., Fredriksson, P. och Vikström, J. (2011). "What active labor market policy works in a recession?", IFAU Working paper 2011:2, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Forslund, A., Liljeberg, L. och von Trott zu Solz, L. (2013). "Arbetspraktik – en utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning", IFAU Rapport 2013:4, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Fredriksson, P. och Johansson, P. (2008). "Dynamic Treatment Assignment: The Consequences for Evaluations Using Observational Data", *Journal of Business & Economic Studies*, 26, 435-445.
- Gartell, M., Gerdes, C. och Nilsson, P. (2012). "Avaktualisering av okänd orsak – antaganden vid utvärderingsstudier av program", Working paper 2012:3, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Gartell, M., Gerdes, C. och Nilsson, P. (2013). "Programeffekter 1996–2010", Working paper 2013:1, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

- Liljeberg, L. (2016). "Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen", IFAU Rapport 2016:20, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Liljeberg, L., Sjögren, A. och Vikström, J. (2012). "Leder nystartsjobb till högre sysselsättning?", IFAU Rapport 2012:6, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Riksrevisionen (2010). "Arbetspraktik", RiR 2010:5, Riksrevisionen, Stockholm.
- Riksrevisionen (2012). "Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare effektiva för utrikes födda?", RiR 2012:26, Riksrevisionen, Stockholm.
- Riksrevisionen (2017). "Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsutbildning – små regionala skillnader i effekter", RiR 2017:21, Riksrevisionen, Stockholm.
- Riksrevisionen (2019). "Stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbetssätt", RiR 2019:27, Riksrevisionen, Stockholm.
- Vikström, J. (2015). "Effekter av sekvenser av arbetsmarknadspolitiska program", IFAU Rapport 2015:25, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Vikström, J. och van den Berg, G.J. (2017). "Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning", IFAU Rapport 2017:7, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Vikström, J. och van den Berg, G.J. (2019). "Long-run effects of dynamically assigned treatments: a new methodology and an evaluation of training effects on earnings", IFAU Working paper 2019:18, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala.

Bilaga 1

Tabell B1.1. Jämförelse mellan deltagare i effektutvärderingen och alla individer 25 år eller äldre som hade arbetspraktik under 2018. Den sista kolumnen visar alla unika individer som har varit registrerad i sökandekategori 54 (Arbetspraktik), inklusive deltagare som ingår i effektutvärderingen.

| | Deltagare i effektutvärderingen 2018 | Alla personer som har haft arbetspraktik 2018 |
|-----------------------------|--|---|
| Kön | | |
| Kvinna | 51,11 | 43,42 |
| Man | 48,89 | 56,58 |
| Ålder | | |
| 25–34 år | 43,53 | 41,82 |
| 35–44 år | 28,77 | 29,22 |
| 45–54 år | 18,28 | 19,30 |
| 55+ | 9,42 | 9,66 |
| Födelseregion | | |
| Nordisk | 1,12 | 0,92 |
| Sverige | 35,51 | 25,99 |
| Utomnordisk | 63,37 | 73,09 |
| Funktionsnedsättning | | |
| Ej funktionsnedsatt | 73,11 | 72,5 |
| Funktionsnedsättning | 26,89 | 27,5 |
| Utbildningsnivå | | |
| Grundskola | 30,88 | 40,05 |
| Gymnasium | 33,95 | 31,00 |
| Högskola | 30,96 | 28,94 |
| Uppgifter saknas | 4,22 | 0,02 |
| Antal personer | 3841 | 17 372 |

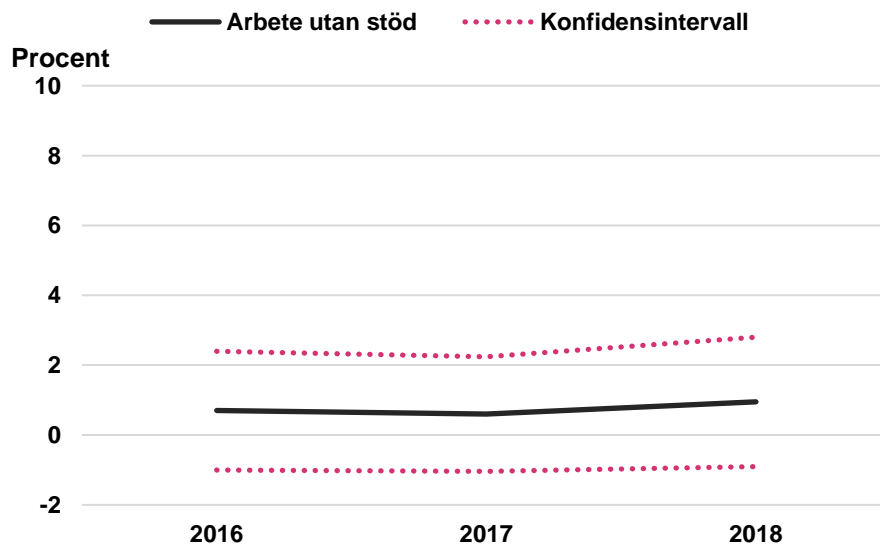
Tabell B1.2. Jämförelse mellan deltagare i effektutvärderingen och alla individer 25 år eller äldre som deltog i en arbetsmarknadsutbildning under 2018. Den sista kolumnen visar alla unika individer som har varit registrerad i sökandekategori 81 (Arbetsmarknadsutbildning), inklusive deltagare som ingår i effektutvärderingen.

| | Deltagare i effektutvärderingen avseende 2018 | Alla personer som har deltagit i en arbetsmarknadsutbildning 2018 |
|-----------------------------|--|--|
| Kön | | |
| Kvinna | 22,25 | 23,00 |
| Man | 77,75 | 77,00 |
| Ålder | | |
| 25–34 år | 23,51 | 38,85 |
| 35–44 år | 23,89 | 30,50 |
| 45–54 år | 29,84 | 20,43 |
| 55+ | 22,76 | 10,22 |
| Födelseregion | | |
| Nordisk | 2,78 | 1,22 |
| Sverige | 65,61 | 38,70 |
| Utomnordisk | 31,61 | 60,09 |
| Funktionsnedsättning | | |
| Ej funktionsnedsatt | 90,27 | 84,58 |
| Funktionsnedsättning | 9,73 | 15,42 |
| Utbildningsnivå | | |
| Grundskola | 18,84 | 32,89 |
| Gymnasium | 42,23 | 37,48 |
| Högskola | 36,66 | 29,60 |
| Uppgifter saknas | 2,28 | 0,02 |
| Antal personer | 791 | 8556 |

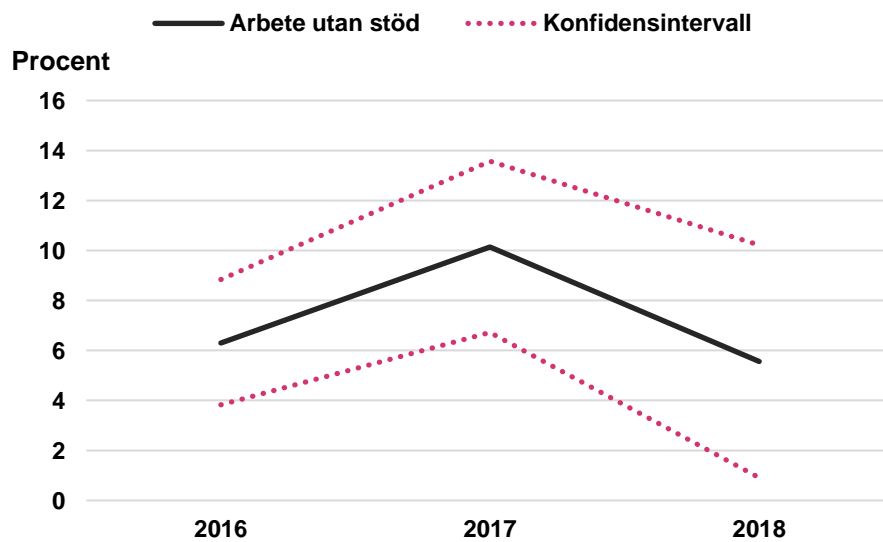
Tabell B1.3. Jämförelse mellan deltagare i effektutvärderingen och alla individer 25 år eller äldre som deltog i stöd till start av näringsverksamhet under 2018. Den sista kolumnen visar alla unika individer som har varit registrerad i sökandekategori 46 (Start av näringsverksamhet), inklusive deltagare som ingår i effektutvärderingen.

| | Deltagare i effektutvärderingen avseende 2018 | Alla personer som har deltagit i start av näringsverksamhet 2018 |
|-----------------------------|--|---|
| Kön | | |
| Kvinna | 45,16 | 44,35 |
| Man | 54,84 | 55,65 |
| Ålder | | |
| 25–34 år | 23,21 | 23,16 |
| 35–44 år | 30,58 | 31,99 |
| 45–54 år | 28,72 | 28,77 |
| 55+ | 17,49 | 16,09 |
| Födelseregion | | |
| Nordisk | 2,38 | 2,08 |
| Sverige | 73,21 | 65,42 |
| Utomnordisk | 24,40 | 32,50 |
| Funktionsnedsättning | | |
| Ej funktionsnedsatt | 92,78 | 86,73 |
| Funktionsnedsättning | 7,22 | 13,27 |
| Utbildningsnivå | | |
| Grundskola | 6,77 | 12,17 |
| Gymnasium | 33,33 | 33,48 |
| Högskola | 58,71 | 54,36 |
| Uppgifter saknas | 1,19 | 0 |
| Antal personer | 1344 | 2548 |

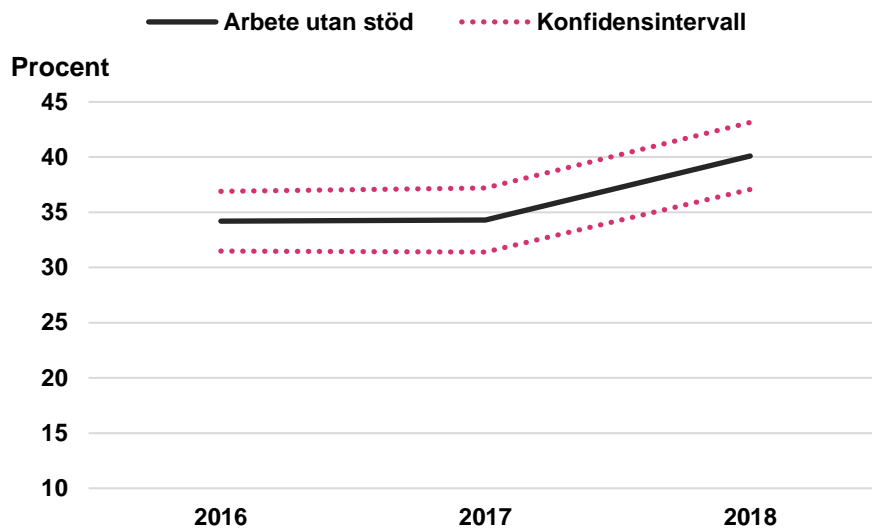
Figur B1.1. Arbetspraktik: Effekter och 95-procentigt konfidensintervall för arbete utan stöd på ett års sikt för deltagare 2016–2018.



Figur B1.2. Arbetsmarknadsutbildning: Effekter och 95-procentigt konfidensintervall för arbete utan stöd på ett års sikt för deltagare 2016–2018.



Figur B1.3. Stöd till start av näringsverksamhet: Effekter och 95-procentigt konfidensintervall för arbete utan stöd på ett års sikt för deltagare 2016–2018.



Bilaga 2

Underlag till Figur 2–7 samt könsuppdelade effektskattningar för deltagare 2018.

Tabell B2.1. Effekter av arbetspraktik. Skillnad mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har arbete ett år efter programstart (procentenheter).

| Arbetspraktik 1 år | | |
|---------------------------|------------------|--------------------------|
| År | Arbete utan stöd | Arbete med och utan stöd |
| 2010 | -1,5 | 9,4 |
| 2011 | -0,9 | 10,9 |
| 2012 | 0,0 | 10,4 |
| 2013 | -2,8 | 10,1 |
| 2014 | -4,4 | 8,0 |
| 2015 | -1,0 | 13,3 |
| 2016 | 0,7 | 13,1 |
| 2017 | 0,6 | 12,6 |
| 2018 | 1,0 | 14,1 |

Tabell B2.2. Effekter av arbetspraktik för deltagare under 2012–2014 på fem års sikt. Skillnad mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har arbete fem år efter programstart (procentenheter).

| Arbetspraktik 5 år | | |
|---------------------------|------------------|--------------------------|
| År | Arbete utan stöd | Arbete med och utan stöd |
| 2012 | 3,8 | 5,3 |
| 2013 | 4,3 | 5,7 |
| 2014 | 3,8 | 5,7 |

Tabell B2.3. Effekter av arbetspraktik könsuppdelad med 95-procentigt konfidensintervall. Skillnad mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har arbete ett år efter programstart (procentenheter). 95-procentigt konfidensintervall är inom parentes.

| Arbetspraktik 1 år 2018 uppdelat på kön | | |
|--|--------------------|--------------------------|
| | Arbete utan stöd | Arbete med och utan stöd |
| Kvinnor | 1,8 (-0,8: 4,4) | 13,2 (10,4: 16,1) |
| Män | 0,1 (-2,5: 2,7) | 14,9 (12,0: 17,8) |

Tabell B2.4. Effekter av arbetsmarknadsutbildning. Skillnad mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har arbete ett år efter programstart (procentenheter).

| Arbetsmarknadsutbildning 1 år | | |
|--------------------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| År | Arbete utan stöd | Arbete med och utan stöd |
| 2010 | -0,08 | 3,4 |
| 2011 | -0,33 | 1,67 |
| 2012 | -2,28 | -0,30 |
| 2013 | -1,8 | 0,2 |
| 2014 | -5,2 | -3,9 |
| 2015 | -1,1 | 1,7 |
| 2016 | 6,3 | 7 |
| 2017 | 10,1 | 10,9 |
| 2018 | 5,6 | 9,0 |

Tabell B2.5. Effekter av arbetsmarknadsutbildning för deltagare under 2012–2014 på fem års sikt. Skillnad mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har arbete fem år efter programstart (procentenheter).

| Arbetsmarknadsutbildning 5 år | | |
|--------------------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| År | Arbete utan stöd | Arbete med och utan stöd |
| 2012 | 7,0 | 7,4 |
| 2013 | 5,7 | 6,7 |
| 2014 | 3,5 | 4,1 |

Tabell B2.6. Effekter av arbetsmarknadsutbildning könsuppdelad med 95-procentigt konfidensintervall. Skillnad mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har arbete ett år efter programstart (procentenheter). 95-procentigt konfidensintervall är inom parentes.

| Arbetsmarknadsutbildning 1 år 2018 uppdelat på kön | | |
|---|-------------------------|---------------------------------|
| | Arbete utan stöd | Arbete med och utan stöd |
| Kvinnor | -4,5 (-14,5: 5,6) | 0,0 (-10,2: 10,1) |
| Män | 8,4 (3,1: 13,6) | 11,5 (6,3: 16,7) |

Tabell B2.7. Effekter av stöd till start av näringsverksamhet. Skillnad mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har arbete ett år efter programstart (procentenheter).

| Stöd till start av näringsverksamhet 1 år | | |
|--|------------------|--------------------------|
| År | Arbete utan stöd | Arbete med och utan stöd |
| 2010 | 37,6 | 32,7 |
| 2011 | 39,8 | 34,7 |
| 2012 | 39,4 | 34,6 |
| 2013 | 36,7 | 32,3 |
| 2014 | 41,3 | 35,4 |
| 2015 | 38,1 | 34,0 |
| 2016 | 34,2 | 32,1 |
| 2017 | 34,3 | 31,7 |
| 2018 | 40,1 | 36,8 |

Tabell B2.8. Effekter av stöd till start av näringsverksamhet för deltagare under 2012–2014 på fem års sikt. Skillnad mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har arbete fem år efter programstart (procentenheter).

| Stöd till start av näringsverksamhet 5 år | | |
|--|------------------|--------------------------|
| År | Arbete utan stöd | Arbete med och utan stöd |
| 2012 | 19,0 | 17,1 |
| 2013 | 18,2 | 16,6 |
| 2014 | 19,5 | 17,9 |

Tabell B2.9. Effekter av stöd till start av näringsverksamhet könsuppdelad med 95-procentigt konfidensintervall. Skillnad mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har arbete ett år efter programstart (procentenheter). 95-procentigt konfidensintervall är inom parentes.

| Stöd till start av näringsverksamhet 1 år 2018 uppdelat på kön | | |
|---|----------------------|--------------------------|
| | Arbete utan stöd | Arbete med och utan stöd |
| Kvinnor | 42,4 (37,8: 46,9) | 39,8 (35,3: 44,3) |
| Män | 38,1 (34,0: 42,2) | 34,2 (30,1: 38,3) |