

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2017-09-27

DNR: 3.1.1-2015-1434

RIR 2017:21

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

Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsutbildning

– små regionala skillnader i effekter

Riksrevisionen har granskat hur väl Arbetsförmedlingen lyckats med att skapa likvärdiga effekter i olika regioner för den arbetsmarknadspolitiska insatsen Arbetsmarknadsutbildning. Med region avses i denna granskning Arbetsförmedlingens marknadsområden. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Arbetsförmedlingen.

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna Linus Liljeberg (IFAU) och Anders Forslund (IFAU) för synpunkter.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Jonas Månsson har varit föredragande. Revisionsdirektör Christian Andersson, revisionsdirektör Marie Gartell, revisor Emma Wigren samt enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Jonas Månsson

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet
Arbetsförmedlingen

ARBETSFÖRMEDLINGENS ARBETSMARKNADSUTBILDNING

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Frågeställningar och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod	10
1.5 Disposition	11
2 Bakgrund	12
2.1 Arbetsmarknadsutbildning	12
2.2 Anvisning till Arbetsmarknadsutbildning	14
2.3 Regional variation	15
2.4 Arbetsförmedlingens marknadsområden	16
3 Litteraturöversikt	17
3.1 Effekterna av Arbetsmarknadsutbildning har varierat	17
3.2 Orsaker till skillnader i effektstorlek	18
4 Metod	20
4.1 Att identifiera effekter	20
4.2 Metod för att skatta effekter	21
5 Data och definitioner	23
5.1 Deltagare och jämförelsegrupp	23
5.2 Vilket utfall ska mätas?	26
5.3 När ska effekterna mätas?	27
5.4 Beskrivning av matchningsvariabler	27
6 Resultat	30
6.1 Hur väl fungerar matchningen?	30
6.2 Skattningar av effekter	33
Referenser	36
Bilaga 1. Tidigare svenska utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning	40
Bilaga 2. Beskrivande statistik för deltagare per marknadsområde 2011	42

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns ytterligare en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Denna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 3. Tabellbilaga

ARBETSFÖRMEDLINGENS ARBETSMARKNADSUTBILDNING

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Arbetsförmedlingens program Arbetsmarknadsutbildning (AUB) syftar till att ge arbetssökande bättre möjligheter att få ett arbete och samtidigt ge arbetsgivare bättre förutsättningar att få arbetssökande med lämplig kompetens.

Arbetsförmedlingen ska enligt instruktion (2007:1030) utforma sin verksamhet så att den anpassas till de förutsättningar och behov som finns olika delar av landet. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen tillhandahåller utbildningar av god kvalitet i hela landet så att deltagarnas möjligheter att få ett arbete efter avslutad AUB är likadana oavsett var utbildningen genomförs.

Syftet med granskningen är att studera om AUB ger likvärdiga effekter i hela landet, det vill säga om AUB fungerar lika bra i olika regioner. Granskningen bygger på data från perioden 2006–2011 och utgår ifrån Arbetsförmedlingens indelning i tio marknadsområden. På så sätt har det varit möjligt att analysera både en period före och en period efter Arbetsförmedlingens bildande 2008. I samband med att Arbetsförmedlingen blev en myndighet centraliserades upphandlingen av AUB, vilket kan ha haft en påverkan på effekten av AUB på regional nivå. Riksrevisionen har i en tidigare granskning (RiR 2015:22) bland annat visat att det finns regionala skillnader i hur väl arbetsmarknadsutbildningarna matchar den lokala arbetsmarknadens efterfrågan.

Liten regional variation

Resultaten visar att Norra Mälardalens marknadsområde har levererat de högsta effekterna av AUB under hela den studerade tidsperioden. Detta är viktig information för Arbetsförmedlingen i ett framtida arbete med att utveckla AUB inom de olika marknadsområdena. Jämfört med marknadsområdet Norra Norrland så är effekten mer än dubbelt så hög i Norra Mälardalen. För resterande marknadsområden är dock skillnaderna i effektstorlek mellan marknadsområden relativt liten. Om Norra Mälardalen och Norra Norrland utesluts varierar effekten på arbetsinkomst av AUB mellan sju och nio procentenheter för resterande marknadsområden. Variationen i effekten av AUB tycks heller inte ha ökat nämnvärt efter att upphandlingen av AUB centraliserades i samband med att Arbetsförmedlingen grundades år 2008. Det tyder på att Arbetsförmedlingen, även då upphandlingen sker centralt, lyckats anpassa verksamheten så att skillnaderna mellan de olika marknadsområdena inte har ökat.

I granskningen *Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?* (RiR 2015:22) undersökte Riksrevisionen hur väl AUB motsvarade arbetsmarknadens efterfrågan och visade på skillnader mellan olika län. Bland annat rekommenderades att upphandlingen av AUB borde vara mer regionalt initierat. Resultaten i den här granskningen visar dock inte på någon

ökad spridning i effekter mellan marknadsområden efter införande av centraliserad upphandling. Ändå kan det finnas skäl för Arbetsförmedlingen att närmare undersöka vilken geografisk upphandlingsnivå som bidrar till att ge bäst effekter efter deltagande i AUB. Till exempel skulle det kunna vara så att den centrala upphandlingen påverkar alla regioner på ett liknande sätt. Då skulle alla marknadsområden påverkas på samma sätt samtidigt som skillnaderna i effekt mellan marknadsområden inte skulle påverkas. Trots den förändrade nivån kan alltså spridningen i effekter vara lika stor som tidigare.

Positiva men minskande effekter

När resultaten av arbetsmarknadsutbildning för hela landet studeras har fler deltagande individer en inkomst som överstiger ett prisbasbelopp, drygt 40 000 kronor, än för jämförbara arbetslösa som inte tagit del av AUB två år efter påbörjad AUB. Jämförelsepersonerna väljs ut så att de är så lika deltagarna i AUB som möjligt och kommer från gruppen av öppet arbetslösa vid den tidpunkten då deltagarna påbörjar AUB. Precis som i andra studier visar resultaten att effekten av AUB har minskat över tid. Under den första delen av den studerade tidsperioden (2006–2008) var andelen i gruppen som tagit del av AUB med en inkomst över ett prisbasbelopp cirka nio procentenheter högre än för jämförelsegruppen. Under den andra delen av perioden hade andelen sjunkit till sju procentenheter. Det går inte att utesluta att de minskande genomsnittliga effekterna beror på ändrade upphandlingsrutiner.

Riksrevisionens rekommendationer

Arbetsförmedlingen har i uppgift att utforma sin verksamhet så att den bedrivs effektivt och säkerställer att både arbetslösa och arbetsgivare har tillgång till en likvärdig service i hela landet. De uppföljningar och utvärderingar som Arbetsförmedlingen genomför har ofta en nationell utgångspunkt. Exempelvis har Arbetsförmedlingen inte utvärderat AUB med ett regionalt perspektiv.

Granskningens resultat visar på relativt små skillnader i effekt av att delta i AUB mellan de olika marknadsområdena. Samtidigt är AUB en kostsam insats och därför är det viktigt att den fungerar väl i hela landet och att Arbetsförmedlingen tar hänsyn till det regionala perspektivet i framtida utvärderingar av insatsen, något som inte tidigare gjorts. Med utgångspunkt från dessa resultat rekommenderar Riksrevisionen:

- Arbetsförmedlingen bör vid effektutvärderingar av arbetsmarknadspolitiska program inkludera ett regionalt perspektiv för att bidra till att programmen ger likvärdiga effekter i olika regioner.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Arbetsmarknadsutbildning (AUB) är en yrkesinriktad utbildning som syftar till att öka arbetssökandes möjligheter att få ett arbete samt att underlätta för arbetsgivarna att få arbetskraft med lämplig kompetens. AUB syftar alltså till att motverka flaskhalsar på arbetsmarknaden och underlätta strukturförändringar. Utbildningen varar normalt som längst sex månader och är en av de mest kostsamma insatserna inom arbetsmarknadspolitiken. År 2016 deltog omkring 35 000 personer i insatsen och kostnaden uppgick till knappt 1,7 mdkr.¹ Riksrevisionen har i en tidigare granskning poängterat att det finns farhågor att de utbildningar som erbjuds inom AUB inte svarar mot efterfrågan av arbetskraft på den lokala arbetsmarknaden.² Granskningen konstaterade också att Arbetsförmedlingen kan förbättra arbetet med att anpassa sitt utbildningsutbud så att det bättre svarar mot vad som behövs på olika platser i landet. Granskningen pekade vidare på ett behov att genomföra mindre omfattande regionala upphandlingar av AUB för att på så sätt bättre anpassa utbildningarna till behoven. I granskningen genomfördes dock inga mätningar av effekter och denna granskning ska därför ses som en fortsättning där fokus ligger på skillnader i effekter av AUB, i form av förbättrade chanser att få ett arbete, mellan olika regioner. Det är dock rimligt att ha som utgångspunkt att om de efterfrågade inriktningarna och omfattningen av AUB skiljer sig från vad som erbjuds så kan det få konsekvenser för hur AUB fungerar. En sämre fungerande matchning skulle kunna innebära att chanserna att få ett arbete efter avslutad arbetsmarknadsutbildning varierar mellan olika regioner.

Syftet med denna granskning är att undersöka om AUB fungerar lika bra i olika regioner i landet. Som regioner används Arbetsförmedlingens marknadsområden.

I förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen framgår bland annat att Arbetsförmedlingens verksamhet ska utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt. Arbetssökande och arbetsgivare ska ha tillgång till likvärdig service i hela landet, och verksamheten ska anpassas till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet. Vad som innefattas i begreppet likvärdig service är inte klart definierat. När det gäller AUB anser Riksrevisionen att en central del i begreppet likvärdighet är att effekterna av att delta i programmet ska vara likvärdiga i olika delar av landet. Effekten av deltagande ska inte skilja sig åt när hänsyn tagits till faktorer som ligger utanför Arbetsförmedlingens kontroll. Detta gäller exempelvis skillnader i

¹ Statistik från Arbetsförmedlingen.

² Riksrevisionen (2015:22).

sökandesammansättning, regionala konjunkturskillnader etc. mellan olika marknadsområden. Riksrevisionens tolkning av likvärdiga effekter innebär att granskningen till exempel inte kan uttala sig om likvärdigheten i effekter för olika utbildningsinriktningar inom AUB.

Tidigare studier visar att effekterna av AUB har varierat kraftig över tid och har, enligt Arbetsförmedlingen (2016) och Liljeberg (2016), under senare år minskat påtagligt. Det är dock inte klarlagt vad de försämrade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen beror på. Arbetsförmedlingen (2014) menar att sammansättningen av arbetssökande som tar del av AUB idag är väsentligt skild från hur den såg ut tidigare och att det har haft en påverkan på utfallet. Bland annat hävdas att individer som tillhör den grupp som står långt ifrån arbetsmarknaden är en väsentligt svagare grupp än tidigare.³ Liljeberg (2016) visar dock att effekten av att delta i AUB har avtagit för samtliga studerade grupper, och att effekterna skulle ha sjunkit även om deltagarsammansättningen inte hade förändrats över tid. Det finns även en rad andra faktorer som potentiellt skulle kunna förklara varför effekterna av AUB varierar över tid. Bland dessa finns konjunkturen, förändrade volymer i AUB (som skulle kunna påverka bland annat kvaliteten på utbildningen), borttagandet av 70-procentsmålet, etc.⁴ Ytterligare en faktor som kan ha påverkat effekten av AUB är det faktum att upphandlingen av AUB förändrades i och med att Arbetsförmedlingen blev en myndighet år 2008. Tidigare utfördes upphandlingen lokalt men sedan Arbetsförmedlingens verksamhet samlats i en myndighet sker upphandlingen centralt inom Arbetsförmedlingen.⁵ I Arbetsförmedlingen (2016) nämns detta som en möjlig förklaring till de försämrade effekterna av AUB.

Det finns få studier som tagit fasta på att det kan finnas skillnader i hur väl AUB fungerar mellan regioner. Riksrevisionens granskning (2015:22) undersökte situationen år 2008 och fann att det fanns skillnader mellan regioner i hur väl AUB motsvarade arbetsmarknadens efterfrågan. Även Statskontoret (2012) menar att anpassningen av AUB till arbetskraftsefterfrågan kan ifrågasättas. Om det finns en diskrepans mellan utbudet och efterfrågan av utbildning inom AUB i en

³ Sedan år 2007 har stora utbudsstimulerande reformer inom sjukförsäkringen och etablering genomförts som ökat arbetskraftsdeltagandet bland svaga grupper. Bland annat består gruppen med förgymnasial utbildning i högre grad av individer som nyligen invandrat till Sverige och därmed också har bristande språkkunskaper och svårare att tillgodogöra sig utbildningen. Vidare har fokus varit på att anvisa grupper som står långt från arbetsmarknaden, och det har saknats en tydlighet i vad som är syftet med att anvisa en person till AUB då AUB i den interna styrningen (styrkortet) har använts som en aktivitet för personer som står långt från arbetsmarknaden. Med andra ord, det har funnits incitament att anordna utbildningar som inte nödvändigtvis avser att tillmötesgå en brist på arbetsmarknaden.

⁴ 70-procentsmålet innebar att målsättningen var att 70 procent av deltagarna i AUB skulle få jobb efter avslutat deltagande. Detta ledde till att individer som valdes ut att delta i många fall stod mycket nära arbetsmarknaden.

⁵ Arbetsförmedlingen (2016), s. 6–7.

region kan detta skapa matchningsproblem givet att flyttbenägenheten är begränsad. Om denna typ av matchningsproblem finns kan det innebära att deltagande i AUB är mer framgångsrikt i vissa regioner än andra. Det finns, vad Riksrevisionen känner till, inga studier som jämfört effekter av AUB mellan regioner.

1.2 Frågeställningar och avgränsningar

Den här granskningen besvarar följande frågor:

- Ger Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsutbildning likvärdiga effekter i hela landet?
- Har den eventuella variationen i effekten av Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsutbildning förändrats över tid?

Syftet med studien är att undersöka om det finns regional variation avseende storleken på effekten av att delta i AUB. För att uttala sig om skillnader i effektnivå mellan olika marknadsområden anser Riksrevisionen att det bör finnas systematiska skillnader mellan olika marknadsområden som dessutom är stabila över tid. Exempelvis är det inte tillräckligt att ett enskilt marknadsområde uppvisar hög eller låg effekt för en enskild tidsperiod för att Riksrevisionen ska göra bedömningen att skillnaden mellan marknadsområden är stor. Granskningen undersöker inte vilka faktorer som kan förklara en möjlig variation mellan olika marknadsområden. Däremot förs en generell diskussion framförallt utifrån tidigare studier avseende vilka faktorer och mekanismer som potentiellt kan påverka utfallet.

Granskningen baseras helt på registerdata från Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån (SCB). Studien begränsas till deltagare i AUB under tidsperioden 2006–2011. Den studerade tidsperioden täcker perioden både före och efter att Arbetsförmedlingen blev en myndighet år 2008. I och med sammanslagningen till en myndighet centraliserades upphandlingen av AUB. För att skatta effekter utgår Riksrevisionen från gängse metoder vilka tillämpats i flertalet tidigare effektstudier av AUB och andra arbetsmarknadspolitiska program.⁶ Bidraget till de existerande studierna på området är att analysen genomförs på regional nivå. En konsekvens av metodvalet är att det inte går att ta fram information som på ett tillförlitligt sätt kan användas för att avgöra om de skattade effekterna är statistiskt säkerställda.

⁶ Se Sianesi (2004), de Luna m.fl. (2008), Forslund m.fl. (2011), Forslund m.fl. (2013), Gartell m.fl. (2013) för exempel på svenska studier och exempelvis Biewen m.fl. (2014) för exempel på internationella studier som tillämpar samma tillvägagångssätt.

1.3 Bedömningsgrunder

Enligt 3 § budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iaktas inom statlig verksamhet. Detta gäller således även för Arbetsförmedlingens verksamhet. I myndighetsförordningen slås också fast att en myndighets ledning ansvarar inför regeringen bland annat för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. Kunskap om en arbetsmarknadspolitisk insats effekter, och hur dessa fungerar i olika delar av landet, är en förutsättning för att Arbetsförmedlingen ska kunna bedriva verksamheten effektivt.

I 2 § förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen framgår att Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att bland annat effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft. Vidare enligt 3 § ska Arbetsförmedlingens verksamhet utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt, att arbetssökande och arbetsgivare har tillgång till en likvärdig service i hela landet, och att den anpassas till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet.

AUB är en insats som syftar till att rusta den arbetssökande för arbetsmarknaden och samtidigt motverka bristsituationer på arbetsmarknaden.⁷ AUB kan till exempel syfta till att underlätta omställning. Arbetsmarknadsutbildning ska vara kort och tydligt inriktad mot aktuell efterfrågan på arbetsmarknaden.

Riksrevisionen anser med bakgrund i Arbetsförmedlingens uppdrag och instruktion att det är viktigt att AUB fungerar väl i hela riket, och att insatsen ska ge individer likvärdiga möjligheter oavsett var i landet den arbetssökande bor. Riksrevisionen tolkar likvärdiga möjligheter som att deltagare inom AUB ska ha samma chanser till jobb oavsett var i landet deltagarna tar del av AUB. Detta innebär att effekterna, i form av ökade möjligheter till arbetsmarknadsetablering till följd av deltagande i AUB ska vara liknande mellan olika regioner. Om vissa marknadsområden visar sig ha betydligt högre effekter kan denna information användas för att möjliggöra ett effektiviseringsarbete genom att marknadsområden som producerar låga effekter kan lära av de som producerar höga effekter.

1.4 Metod

Analysen i granskningen baseras på registerdata och undersöker om det finns variation i effekten av deltagande i AUB mellan Arbetsförmedlingens marknadsområden. Effekten av AUB på individens arbetsmarknadsutfall analyseras genom att studera om individer som deltagit i AUB i högre grad än de som varit öppet arbetslösa har haft en arbetsinkomst över ett prisbasbelopp,

⁷ Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12: AU2, rskr 2011/12:121.

drygt 40 000 kronor, två år efter deltagande i AUB. Metoden för att mäta effekter innebär att deltagare i AUB, med hjälp av registerdata matchas mot individer som är arbetssökande, men som inte tagit del av AUB.⁸ Syftet med matchningen är att identifiera en relevant jämförelsegrupp, som i alla observerbara avseenden liknar deltagargruppen, men som inte deltagit AUB. Eventuella skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan grupperna kan då, under vissa antaganden, tillskrivas deltagande i AUB. Den använda metoden beskrivs mer utförligt i kapitel 4.

1.5 Disposition

Granskningen är disponerad enligt följande. I kapitel 2 ges en kort introduktion till användandet av arbetsmarknadsutbildning som arbetsmarknadspolitiskt program. I kapitel 3 sammanfattas tidigare litteratur. Då det finns en omfattande forskning vad avser svenska förhållanden har litteraturöversikten i huvudsak begränsats till dessa studier snarare än internationella. I kapitel 4 redovisas och diskuteras granskningens tillvägagångssätt. Kapitlet innehåller även en beskrivning av den metod som används och de avvägningar som gjorts. I kapitel 5 redovisas och diskuteras den data som använts. Slutligen i kapitel 6 redovisas effektskattningar, för riket och uppdelat på regionnivå.

⁸ I den senaste forskningen används ofta ett randomiserat experiment för att säkerhetsställa identifikation. Se exempelvis Card m.fl. (2011), Heinrich m.fl. (2013) och Hirshleifer m.fl. (2014). Detta har dock inte varit ett möjligt tillvägagångssätt i denna granskning.

2 Bakgrund

2.1 Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning är en yrkesinriktad utbildning som syftar till att öka de arbetssökandes möjligheter att få ett arbete samt att underlätta för arbetsgivarna att få arbetskraft med lämplig kompetens. Arbetsmarknadsutbildningen varar normalt som längst sex månader. Under de senaste åren har utbildningar inom transport, hantverksarbete inom tillverkning, kundservice, kontor/lager samt vård och omsorg varit vanligast.⁹ Den generella målgruppen är personer som är minst 25 år, som är eller riskerar att bli arbetslösa och som söker arbete genom Arbetsförmedlingen.¹⁰ Arbetsförmedlingen ska även ha gjort bedömningen att individen genom deltagande i AUB ökar sina chanser att lämna arbetslösheten.¹¹ Även unga personer med funktionsnedsättning, personer som uppfyller villkoren för att delta i arbetslivsintroduktion innan de fyllt 25 år kan ta del av AUB. Nyanlända som omfattas av lagen (2010:97) om etableringsinsatser för vissa nyanlända får också ta del av arbetsmarknadsutbildning innan de fyller 25 år.¹²

Arbetsmarknadsutbildning ges även som arbetsmarknadspolitisk aktivitet inom jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) och jobbgarantin för ungdomar (UGA). Över tid har AUB riktats mot olika grupper av individer. Sedan år 2008 har Arbetsförmedlingen haft som del av sitt uppdrag att prioritera de som befinner sig långt från arbetsmarknaden.¹³ Detta har bland annat inneburit att AUB i allt högre grad erbjudits till de arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden, exempelvis till personer inom garantierna och inom etableringsuppdraget. Enligt Johansson och Löfgren (2015) kom 46 procent av deltagarna från olika garantiprogram år 2014 och hade en genomsnittlig arbetslöshetstid på 21 månader innan de fick ta del av utbildningsinsatser.

Antalet beslut och antal individer som tar del av AUB har varierat en hel del över tid (se figur 1). År 2007 var antalet nya och pågående beslut inom AUB drygt 40 000, och fram till år 2013 ökade detta antal till som mest drygt 72 000. Därefter har antalet sjunkit något och låg år 2016 på cirka 60 000. Antalet unika individer som deltagit i AUB har under perioden 2007–2016 varierat från som lägst drygt 19 000 deltagare år 2008 till som högst drygt 40 000 deltagare år 2013. År 2016 var

⁹ Se Riksrevisionen (2015:22) för en mer utförlig beskrivning.

¹⁰ 8 § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

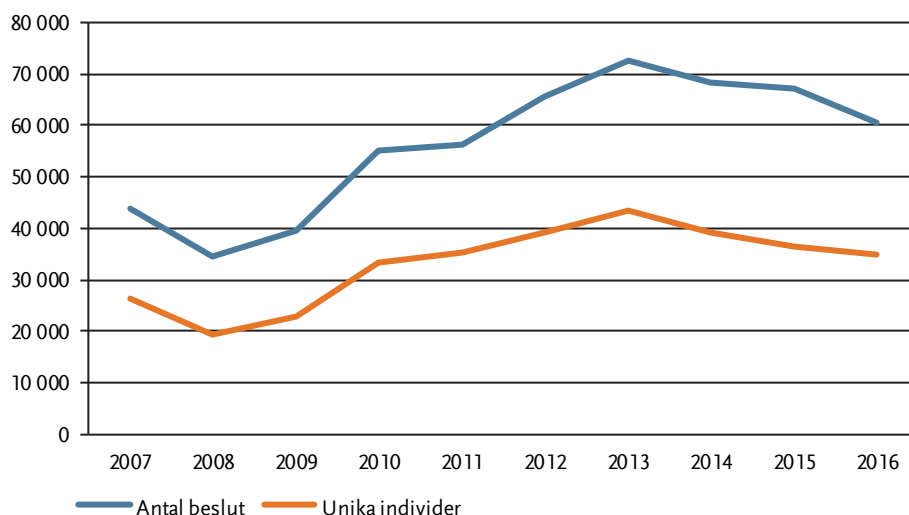
¹¹ 9 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹² 9 § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

¹³ 2 § förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

antalet deltagare cirka 35 000.¹⁴ Män och individer med kortare utbildning är överrepresenterad som deltagare i AUB. Vad gäller utrikes födda och personer med funktionsnedsättning så har andelen deltagare för dessa grupper legat på ungefär samma nivå som andelen inskrivna arbetslösa inom dessa grupper.¹⁵

Figur 1 Antal unika individer som deltagit i AUB samt antal nya och pågående beslut per år 2007–2016



Källa: Data från Arbetsförmedlingen

Arbetsmarknadsutbildningar är ett av Arbetsförmedlingens mer kostsamma arbetsmarknadspolitiska program. Arbetsmarknadsutbildningens kostnader består av två delar: köp av kurser¹⁶ och kostnader för individersättning till deltagare, exempelvis aktivitetsstöd och etableringsersättning. Kostnaden för köp av Arbetsmarknadsutbildning mellan 2010 och 2016 framgår av tabell 1.

¹⁴ Statistik från Arbetsförmedlingen.

¹⁵ Arbetsförmedlingen (2016).

¹⁶ Statskontoret (2012) visar att kostnaden per deltagarvecka varierar kraftigt mellan olika utbildningsinriktningar (från drygt 1 000 kronor per vecka till drygt 5 000 kronor) och även mellan olika arbetsmarknadsområden.

Tabell 1 Kostnader för Arbetsmarknadsutbildning 2010–2016, miljoner kronor

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Utbildning utanför garantierna	1 000	718	720	770	585	611	705
Etableringsuppdraget	0	0	14	117	169	186	197
Samarbete med Försäkringskassan	0	0	7	4	9	1	3
Jobbgarantin för ungdomar	0	218	202	247	287	247	152
Jobb- och utvecklingsgarantin	0	498	470	575	756	733	611
Summa	1 000	1 434	1 414	1 713	1 807	1 777	1 668

Anm. För perioden 2008–2010 särskildes inte Förberedande utbildning från Arbetsmarknadsutbildning.
Källa: Statistik från Arbetsförmedlingen.

Tabell 1 visar att totalkostnaden för AUB ökade från år 2010 fram till 2014 och har därefter minskat något. Förändringarna är till stor del relaterade till de olika garantierna. Av tabell 1 framgår att införandet av garantierna har påverkat kostnadsutvecklingen och fördelningen. Jämfört med år 2010 minskade kostnaderna för utbildningar utanför garantierna fram till år 2014, då kostnaderna var drygt hälften av 2010 års kostnader. De senaste åren har kostnaderna för insatser utanför garantierna ökat. Samtidigt har kostnaderna för insatser inom garantierna minskat.

2.2 Anvisning till Arbetsmarknadsutbildning

På lång sikt är målet för Arbetsförmedlingen att de arbetssökande ska komma i arbete. Detta innebär att det är betydelsefullt att arbetsförmedlarna har rätt förutsättningar för att bedöma när och för vem AUB är en lämplig insats. Det är arbetsförmedlaren som beslutar om en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska genomföras. På Arbetsförmedlingens intranät finns riktlinjer och stödmaterial som gäller generellt för en arbetsförmedlares arbete. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som förmedlaren gör ska utgöra grunden för vilka aktiviteter som ska genomföras, av myndigheten samt av den arbetssökande, för att individen ska få ett arbete. Bedömningen ska göras utifrån följande:

- den arbetssökandes förutsättningar (meriter, kompetens, önskemål m.m.)
- arbetsmarknadens krav (arbetsmarknadsläget, förutsättningar inom aktuella yrken, resultaten från arbetsförmedlarens matchning mot lediga jobb m.m.)
- det arbetsmarknadspolitiska uppdraget (regelverk, tjänster, resurser m.m.).

Vidare finns det ett handläggarsöd för AUB. Det framgår att målet med AUB är att underlätta för den enskilde att efter utbildning få eller behålla ett arbete och att dessutom motverka brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden. I handläggarsödet står vidare att två perspektiv ska finnas i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen vid en anvisning till AUB. Först det först ska anvisningen tillgodose arbetsgivares behov av rätt kompetens och för det andra ska de som står långt från arbetsmarknaden prioriteras.¹⁷ Det framgår inte i handläggarsödet för vilka arbetssökande som AUB kan vara passande. Arbetsförmedlarna har således relativ stor handlingsfrihet att på egen hand avgöra vilka arbetssökande som ska ta del av AUB, givet bestämmelserna i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.¹⁸

2.3 Regional variation

Behovet av Arbetsmarknadsutbildning måste bedömas både utifrån efterfrågan och utbudet av arbetskraft. Samtidigt har olika regioner olika arbetslöshet, branschsammanställning, befolkningssammansättning etc. Detta innebär att förutsättningarna för att AUB ska fungera och öka deltagarnas möjligheter att få ett arbete skulle kunna skilja sig åt i olika regioner.

Utbudet av arbetsmarknadsutbildningar ska vara sådant att det svarar mot bristyrken på arbetsmarknaden. För att kunna få ett arbete efter avslutad Arbetsmarknadsutbildning kan det vara nödvändigt att deltagare flyttar eller pendlar. Det kan även vara nödvändigt att personen byter yrke, detta gäller speciellt under perioder som karaktäriseras av strukturomvandling. Den yrkesmässiga och geografiska rörligheten fungerar därmed som komplement till varandra. Det finns emellertid forskning som visar att den geografiska rörligheten bland arbetslösa är låg.¹⁹ Om detta beaktas finns starka skäl till att anpassa och bedriva utbildning i nära anslutning till där efterfrågan finns. Är det så att utbildningar ges inom områden som inte efterfrågas på den lokala arbetsmarknaden och den geografiska rörligheten samtidigt är låg så kan detta leda till att deltagande i AUB inte leder till att individerna får ett jobb. I en sådan situation kan en förbättrad matchning mellan utbudet av AUB och arbetskraftsefterfrågan innebära både lägre arbetslöshet och kortare arbetslöshetstider.

¹⁷ Arbetsförmedlingens handläggarsöd – Arbetsmarknadsutbildning, Af-2017/0024 1475.

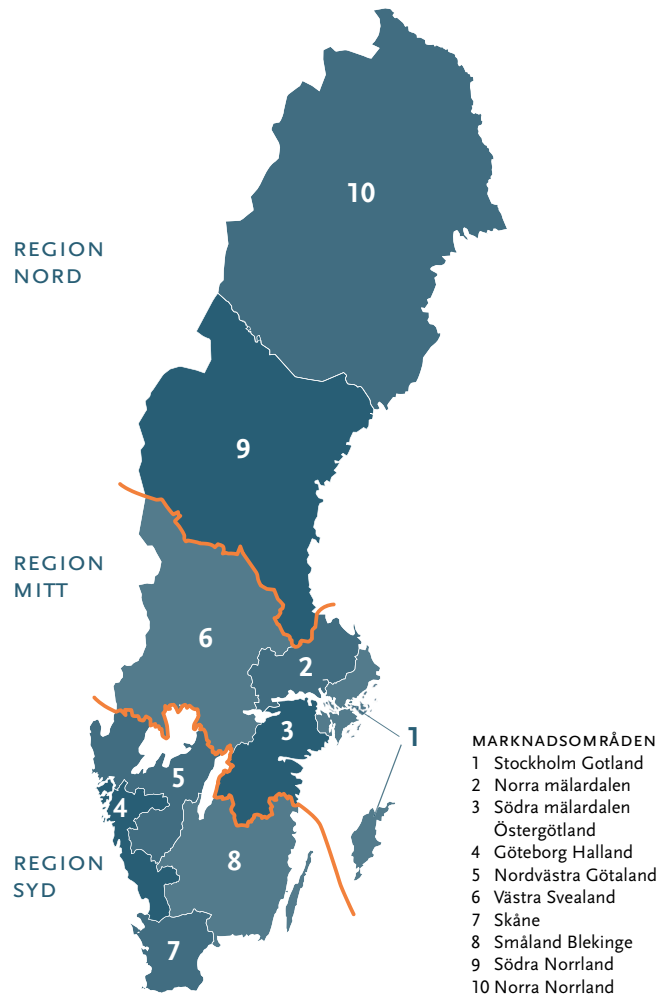
¹⁸ Enligt Arbetsförmedlingen pågår ett arbete med att dels ta fram ett processtödet som ska stötta i vilken utbildningsinsats en arbetssökande behöver dels ett metodstödet kring användning av AUB.

¹⁹ Se exempelvis Israelsson m.fl. (2003).

2.4 Arbetsförmedlingens marknadsområden

Under den tid som studeras delade Arbetsförmedlingen in Sverige i tio olika geografiska marknadsområden, samt ett marknadsområde för nationell service. Riksrevisionen har valt de geografiskt indelade marknadsområdena som regional indelning. Det huvudsakliga skälet till att studera marknadsområdena är att Arbetsförmedlingens verksamhet är organiserad utifrån marknadsområdena. Exempelvis är Arbetsförmedlingens arbete med upphandling organiserat utifrån marknadsområdena, även om själva upphandlingen utförs centralt på Arbetsförmedlingen. Figur 2 visar den geografiska indelningen i marknadsområden vid Arbetsförmedlingen.

Figur 2 Arbetsförmedlingens indelning i marknadsområden



Källa: Arbetsförmedlingen.

3 Litteraturöversikt

Det finns en omfattande litteratur, både internationell och för Sverige²⁰, som studerat effekterna av yrkesutbildning för arbetslösa.²¹ Riksrevisionens genomgång av litteraturen begränsar sig emellertid i huvudsak till studier av effekter av AUB på den svenska arbetsmarknaden.²²

3.1 Effekterna av Arbetsmarknadsutbildning har varierat

Effekterna av AUB i Sverige har varierat över tid. Studier som bygger på data från 1980-talet visar i regel på positiva effekter av deltagande i AUB både på inkomster och sysselsättning.²³ I studier som analyserar effekter under 1990-talet är effekterna små och icke-signifikanta och i vissa fall även negativa.²⁴ Med negativa effekter menas att utfallet varit sämre för deltagare i AUB än för personer som varit i öppet arbetslösa eller deltagit i andra program.²⁵

Studier som avser AUB under 2000-talet påvisade i allmänhet på positiva effekter (se till exempel Okeke (2005) och de Luna m.fl. (2008)).²⁶ Förutom att studera den totala genomsnittliga programeffekten av AUB presenterar de Luna m.fl. (2008) resultat för olika grupper baserat på kön, ålder, utbildningsnivå och födelseregion. Studien indikerar att effekten av AUB är lägre för deltagare yngre än 25 år, och högre för personer med en relativt låg utbildningsnivå. Detta indikerar att grupper med svag förankring på arbetsmarknaden kan få mer nytta av programdeltagande. Liknande resultat som för Sverige återfinns även för Tyskland och Norge. Fitzenberger och Speckesser (2007) och Lechner och Wunsch (2009), som båda studerar yrkesutbildning för arbetslösa i Tyskland, visar på positiva deltagareffekter på arbete och inkomst. Författarna poängterar dock att dessa effekter uppkommer tidigast ett år efter programstart och att effekten är

²⁰ I bilaga 1 presenteras en tabell över tidigare svenska studier där bland annat resultat och tillvägagångssätt presenteras.

²¹ Det finns även forskning som studerar olika sekvenser av programinsatser där AUB kan utgöra en del. Det generella resultatet från dessa studier är att kombinationerna vanligen har medfört kortare tider i arbetslöshet för de arbetssökande. Se exempelvis Graversen och van Ours (2008), Rosholm och Svarer (2008), Vikström m.fl. (2011) och Vikström (2015).

²² Det finns ett antal studier från USA. Resultaten tyder på att AUB har haft både kort och långsiktigt positiva effekter på individernas inkomster. Se till exempel Ashenfelter (1978), Couch (1992) och Hotz m.fl. (2006).

²³ Se exempelvis Andrén och Gustafsson (2004).

²⁴ Se till exempel Stenberg (2003, 2005), Stenberg och Westerlund (2008), Nilsson (2008), Strandh och Nordlund (2008), AMS (2007), Arbetsförmedlingen (2009) och Gartell m.fl. (2013).

²⁵ En förklaring som nämns till observerade negativa effekter är så kallad inlåsning i program. Med inlåsning menas att den arbetslöses motivation eller möjlighet att ta ett jobb är låg under tiden som programmet genomförs.

²⁶ För mer information om utfallsvariabler och resultat för dessa och andra svenska studier se bilaga 1.

tilltagande upp till tre år och därefter relativt konstant. En trolig förklaring till dessa resultat är inläsningseffekter, det vill säga att deltagare inte aktivt söker jobb under utbildningstiden. Även Raaum m.fl. (2002), som utvärderar yrkesutbildning för arbetslösa i Norge, visar på generella positiva effekter på arbete för deltagarna.

I Gartell m.fl. (2013) studeras effekterna av AUB i Sverige för åren 1996–2010. Studien finner att effekten av AUB var som högst 2007–2008 och har därefter minskat.²⁷ I Arbetsförmedlingen (2016) rapporteras att effekterna till och med varit negativa för deltagare åren 2012 och 2013 när sysselsättning används som utfall. Arbetsförmedlingen hävdar, som tidigare nämnts, att en orsak till den observerade utvecklingen de senare åren är att AUB i större utsträckning än tidigare riktats mot de som står allra längs bort från arbetsmarknaden och att den gruppen är sämre rustad än tidigare. Liljeberg (2016) visar att effekten av AUB för en rad olika utfallsmått har försämrats sedan år 2006. Studien visar också att effekternas storlek har varierat mellan olika grupper av deltagare och utbildningarnas inriktning. Studien pekar inte på att förändringar i deltagarsammansättning eller förändrade kursvolymen har drivit de sjunkande resultaten över tid.

3.2 Orsaker till skillnader i effektstorlek

Det finns många tänkbara faktorer till varför effekten av AUB varierar. Den faktor som undersöks i denna granskning är skillnader i effekt mellan olika regioner. Ingen tidigare studie har fokuserat på skillnader mellan regioner.

Orsaker till skillnader i effektstorlek kan till exempel handla om förändringar i konjunkturläget, skillnader mellan olika grupper av arbetssökande och kombinationer därav.²⁸ Orsaken till de försämrade utfallen av AUB under 1990-talet förklaras enligt Calmfors m.fl. (2004) bland annat av stora programvolymen som medförde sämre kvalitet på utbildningen. En annan orsak menar författarna vara att individer som deltog gjorde så för att få rätt till en ny period med arbetslöshetsersättning.²⁹ För denna grupp av individer var det troligen inte behovet av utbildning för att öka chanserna till jobb som utgjorde skälet till deltagande, varför påverkan på chanserna att lämna arbetslöshet troligen var mycket begränsade. Att utfallen är beroende av deltagarsammansättningen har visats i ett antal studier. Enligt de Luna (2008) är en möjlig förklaring till

²⁷ Att effekterna är avtagande från år 2007 visas även i Gerdes (2015). Denna studie är dock begränsad till att enbart omfatta arbetssökande med en registrerad funktionsnedsättning. Även Regné (2014) studerar effekter av AUB för deltagare med funktionsnedsättning och visade på positiva effekter för perioden 1999–2006.

²⁸ Konjunkturläge respektive deltagarsammansättning är med mycket stor sannolikhet högt korrelerade varför det kan vara svårt att identifiera de enskilda effekterna.

²⁹ Bland annat visade Sianesi (2004) att effekterna för flera olika program var försämrade för arbetssökande som påbörjade program vid tidpunkten då de riskerade att utförsäkras från arbetslöshetsersättningen.

skillnaderna i resultat mellan studierna från 2000-talet jämfört med de från 1990-talet att studier som genomfördes under 1990-talet troligtvis inkluderade förberedande utbildningsinsatser i AUB-gruppen. Personer som deltar i förberedande utbildningar gör i regel det på grund av att de står långt ifrån arbetsmarknaden och därför behöver insatser för att ha möjlighet att senare tillgodogöra sig andra program, exempelvis Arbetsmarknadsutbildning. Om dessa inkluderas i gruppen som deltar i AUB är det stor risk att den verkliga effekten underskattas.³⁰ Resultatet är inte unikt i litteraturen. I en metastudie studerar Greenberg m.fl. (2003) 31 publikationer från USA under perioden 1964–1998. Ungdomar samt män och kvinnor studeras separat och de finner att programeffekterna skiljer sig åt mellan grupperna. Effekten är positiv och störst för kvinnor, små för män och avslutningsvis försumbara för ungdomar. Även de Luna m.fl. (2008) finner stora variationer mellan olika utbildningsinriktningar inom AUB. Exempelvis visar utbildningar inom transport, maskinoperatörsyrken, och inom vård på särskilt goda effekter.³¹

Forslund m.fl. (2011) och Lechner och Wunch (2009) är exempel på studier som försökt separera ut effekten av konjunkturen på AUB. Resultaten indikerar att AUB är mer effektiv i lågkonjunktur. Detta förklaras, åtminstone delvis, av att inlåsnings effekterna är mindre när arbetslösheten är hög.

En annan faktor som tycks spela roll för de uppmätta effekterna är vilken tidshorisont som använts för uppföljning. Card m.fl. (2009) har genomfört en omfattande metastudie där mikroekonometriska studier avseende arbetsmarknadspolitiska program och insatser från Europa, Oceanien, Nord- och Sydamerika inkluderas. Ett generellt resultat av metastudien är att utvärderingar med längre uppföljningsperiod överlag tenderar att rapportera starkare positiva effekter jämfört med utvärderingar med kort uppföljningsperiod. Detta gäller speciellt program som innehållit utbildningsinsatser. Vikström och van den Berg (2017) studerar långsiktiga effekter av AUB och visar att AUB leder till högre arbetsinkomster som kvarstår under mycket lång tid.

Sammantaget visar tidigare forskning att det finns en variation i effektstorlek av deltagande i AUB över tid. Förklaringarna som undersökts eller diskuterats i tidigare studier är kopplade till bland annat programvolym, deltagarsammansättning, utbildningens inriktning, konjunkturläge, styrning samt vilken tidshorisont som använts vid uppföljningen. Emellertid har ingen av de tidigare studierna specifikt studerat regional effektvariation inom AUB.

³⁰ Se exempelvis Johansson och Löfgren (2015) eller Riksrevisionen (2016) för en beskrivning av förberedande utbildning.

³¹ Det finns även studier som fokuserar på vissa grupper av deltagare. Exempelvis studier som fokuserar på yngre personer som ej avslutat skolan (Alegre m.fl., 2015), ungdomar (Card m.fl., 2011 och Jacob och Solga, 2015), funktionshindrade (Regnér, 2014), invandrare (Heinesen m.fl., 2013), etc.

4 Metod

4.1 Att identifiera effekter

Att identifiera effekter syftar till att fastställa ett orsakssamband. Ett sätt att göra detta är att jämföra utfall mellan de som deltagit i AUB och en jämförelsegrupp som gjort något annat istället och som får representera vad deltagarna i AUB skulle ha gjort om de inte deltagit. Det grundläggande problemet för att kunna identifiera effekter är att det kan finnas andra skillnader, utöver själva deltagandet i insatsen, mellan personer som deltar och personer som inte deltar som kan förklara skillnader i utfall. Exempelvis kan de som deltar i AUB vara mer motiverade att finna ett arbete än de personer som inte deltar. Om så är fallet kommer eventuella skillnader i utfallet även att bära på information om de skillnader mellan grupperna som analysen inte kunnat ta hänsyn till vilket kan leda till över- eller underskattade effekter av att delta.

Det säkraste sättet att skapa en relevant jämförelsegrupp är att låta slumpen avgöra vilka individer som deltar i AUB. Deltagare- och jämförelsegrupp kan då i genomsnitt antas vara lika i alla andra avseende, förutom deltagandet i själva insatsen. Tillgång till denna typ av data är dock sällsynt och detta angreppssätt har inte kunnat användas i denna granskning. Detta innebär att analysen måste hantera att vilka som deltar i AUB både påverkas av vilka de arbetssökande är och av arbetsförmedlarna som genomför anvisningarna. En metod för att hantera denna typ av selektion av individer som tar del av programmet är matchning.³² Matchning innebär att det för varje person som deltar i AUB söks en person som inte deltar, men som har liknande observerbara egenskaper. Av naturliga skäl kan enbart egenskaper som finns registrerade i dataregister användas för matchningen. Det grundläggande antagandet är att alla faktorer som kan påverka vilka personer som deltar i AUB finns tillgängliga i data, eller att dessa faktorer till fullo indirekt fångas av tillgänglig information i data. Detta antagande går dock inte att testa, och det finns således en risk att den matchning som används inte fullt ut lyckas fånga alla relevanta faktorer. Caliendo m.fl. (2016) visar dock att matchning, där det finns tillgång till detaljerat registerinformation om individers bakgrund såsom utbildning, inkomster, sociala ersättningar och arbetslöshetshistorik, i mycket hög grad fångar upp skillnader mellan individer som inte kan observeras i data och risken för snedvridna resultat är därmed liten. Den i granskningen tillgängliga statistiken från Arbetsförmedlingen är mycket detaljerad och av god kvalitet, vilket skapar goda förutsättningar för att identifiera relevanta jämförelsegrupper.

³² Populationen och tillvägagångssätt för att identifiera deltagare- och jämförelsepersoner beskrivs i kapitel 5.

Vid en genomgång av de metoder som använts i andra utvärderingar av AUB, nationellt såväl som internationellt, framgår att det sätt som Riksrevisionen valt är den dominerande ansatsen. I inte mindre än 10 av 14 svenska effektstudier av AUB används samma eller en mycket snarlik ansats.³³

4.2 Metod för att skatta effekter

Riksrevisionens tillvägagångssätt för att skatta effekter i denna granskning följer det tillvägagångssätt som tidigare svenska utvärderingar av AUB har använt (Se exempelvis Arbetsförmedlingen (2013) och Liljeberg (2016)).

Inledningsvis matchas deltagare och öppet arbetslösa jämförelsepersoner så att de har varit arbetssökande lika länge vid tidpunkten som deltagarna påbörjar insatsen.³⁴ Skälet till att inleda med denna matchning har sin utgångspunkt från de resultat som redovisats i Sianesi (2004) och Fredriksson och Johansson (2008). Dessa studier har visat att det har betydelse för ett arbetsmarknadspolitiskt programs effekt hur länge en individ får vänta innan han/hon blir inskriven i ett program. Tidigare forskning³⁵ har även visat att arbetslöshetshistoriken kan vara en bra indikatorer på sådant som inte observeras i data.

I en andra del beräknas sannolikheten att delta i AUB för deltagare och jämförelsepersoner med hjälp av övriga bakgrundsvariabler. Det innebär att hänsyn tas till många av de egenskaper som en arbetsförmedlare kan tänkas beakta när individer väljs ut för att delta i AUB, men också egenskaper som är kopplade till att individen själv har större benägenhet att välja AUB i den mån de själva kan påverka.³⁶ Sannolikheten att delta beräknas med en regressionsmetod där utfallet enbart indikerar två utfall, deltagit eller inte.³⁷ En utförlig beskrivning av hur deltagare och jämförelsegrupp väljs ut finns i avsnitt 5.1.

Slutligen kombineras dessa båda delarna. De beräknade sannolikheterna och de sedan tidigare matchade arbetslöshetstider matchas så att deltagare i AUB och individer från jämförelsegruppen har samma beräknade sannolikhet att vara deltagare och samma arbetslöshetstid. Om exempelvis sannolikheten att delta i AUB för en faktisk deltagare beräknas vara 10 procent och denna deltagare har en arbetslöshetstid på 5 månader så söks bland de individer som inte deltar i AUB en person som också har en beräknad sannolikhet att delta på 10 procent och en arbetslöshetstid på 5 månader. Orsaken till varför den ena deltar men inte den

³³ Se bilaga 1.

³⁴ För att matcha deltagare och icke-deltagare före deltagande används egenskapsmatchning. För detta steg används Coarsened Exact Matching (CEM), se Iacus m.fl. (2012).

³⁵ Se exempelvis Caliendo m.fl. (2016).

³⁶ Arbetsförmedlingens arbete med att välja ut individer benämns ibland för administrativ selektion och när individen själv påverkar valet benämns det självselektion.

³⁷ Standardmetoder för denna typ av utfall är logit eller probit modeller. I vissa fall används även linjära sannolikhetsmodeller. Se exempelvis Maddala (1994) för en beskrivning.

andra antas bero på slumpen eller ovidkommande faktorer. Efter matchningen kommer det att finnas två grupper: deltagare i AUB och jämförelsepersoner, vilka enligt beräkningarna har samma sannolikhet att vara deltagare i AUB och samma arbetslöshetstid. Det är värt att notera att det inte alltid kommer vara möjligt att finna matchade icke-deltagare för varje deltagare. För att kunna matchas krävs att det finns individer med samma modellmässiga sannolikhet för deltagande och samma arbetslöshetstid från båda grupperna (så kallat common support). Detta innebär att effektmätningen bara kan baseras på individer där det finns minst en icke-deltagare till varje deltagare. Om så inte är fallet exkluderas individen.³⁸

³⁸ När matchning enbart sker på den beräknade sannolikheten benämns metoden propensity score matching. För en beskrivning av metoden propensity score matching (PSM) och rekommendation för hur de kan användas se exempelvis Rosenbaum och Rubin (1983), Rosenbaum (2002), Baser (2006), Caliendo och Kopeinig (2008).

5 Data och definitioner

Samtliga analyser bygger på data från Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån (SCB). Populationen utgörs av personer som varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen någon gång under perioden 2006–2011. I data finns bland annat information om individernas arbetslöshetshistorik, antal inskrivningsperioder samt programdeltagande, men även individkaraktäristika såsom utbildning, ålder, kön etc.

5.1 Deltagare och jämförelsegrupp

Urvalet av programdeltagare begränsas till arbetssökande som var registrerade som öppet arbetslösa direkt innan programstart. Individer ska inte tidigare i inskrivningsperioden ha deltagit i något program. Anledningen till att sökande som var registrerade på AF av annan orsak än öppen arbetslöshet, till exempel de som hade arbete direkt innan programstart, exkluderas är att analysen bör baseras på en så homogen grupp som möjligt. Det är troligt att de arbetssökande som inte är öppet arbetslösa innan programstart skiljer sig väsentligt från de öppet arbetslösa. Vidare ingår endast personer mellan 20–60 år.

Programdeltagarna grupperas efter vilken månad de startade AUB. Till varje sådan månadsgruppering identifieras potentiella jämförelsepersoner. Jämförelsepersonerna ska också vara registrerade som öppet arbetslösa under den aktuella månaden. Vidare ska de vid månadens slut vara registrerade som öppet arbetslösa. För deltagare i AUB inom garantierna gäller i övrigt samma antaganden – det vill säga, individerna ska vara minst 20 år och inte ha deltagit i annat program (eller aktivitet inom garantin som motsvarar ett program) innan deltagandet i AUB. Riksrevisionen har valt att exkludera individer som tidigare deltagit i ett program inom inskrivningsperioden eftersom det annars blir svårt att separera programeffekterna från varandra. Detta är också det vanligaste tillvägagångssättet i tidigare studier. Som en följd av detta ska resultaten tolkas som effekten av att delta i AUB som första program i inskrivningsperioden. Om inte denna begränsning används kan ett nytt program kan vara en förlängning av ett tidigare program eller ingå i en planerad sekvens av olika program. Det nya programmet kan då inte ses som en helt ny programstart. I tabell 2 redovisas antalet deltagare som utgör underlag för beräkningen av effekter.

Tabell 2 Antalet deltagare i AUB 20–60 år som ingår i urvalet för analysen

År	Alla	MO1	MO2	MO3	MO4	MO5	MO6	MO7	MO8	MO9	MO10
2006	3 236	476	273	87	418	155	534	130	393	494	264
2007	2 697	497	149	64	205	90	228	538	203	509	206
2008	2 252	239	154	194	262	71	160	437	153	425	141
2009	5 171	247	293	377	510	330	461	940	799	795	401
2010	6 531	586	347	405	604	710	783	697	723	1096	564
2011	5 091	758	292	341	419	490	473	480	715	655	450

Anm. MO1=Stockholm/Gotland, MO2=Norra Mälardalen, MO3=Södra Mälardalen/Östra Götaland MO4=Göteborg/Halland, MO5=Nordvästra Götaland, MO6=Västra Svealand, MO7=Skåne, MO8=Småland/Blekinge, MO9=Södra Norrland, MO10=Norra Norrland.

Det skulle kunna vara så att personer som ingår i jämförelsegruppen tar del av AUB vid ett senare tillfälle. Om det är en stor andel av jämförelsegruppen som senare tar del av AUB skulle detta kunna påverka de beräknade effekterna av programmet. Av denna anledning bör andelen vara så låg som möjligt. I tabell 3 analyseras därför hur stor andel av jämförelsepersonerna som vid ett senare tillfälle tagit del av AUB.

Tabell 3 Antal och andel jämförelsepersoner som tagit del av AUB vid ett senare tillfälle

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Andel som tagit del av AUB vid ett senare tillfälle	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %

Som framgår av tabell 3 är det endast en mycket liten andel av individerna i jämförelsegruppen som vid ett senare tillfälle tar del av AUB. Detta resultat tyder på att resultaten av effektskattningarna inte kommer att påverkas av att individer som ingår i jämförelsegruppen vid ett senare tillfälle tar del av AUB.

Ytterligare en faktor som skulle kunna påverka resultaten av effektskattningarna är vad jämförelsegruppen gör istället för att ta del av AUB, samt vad deltagarna i AUB gör efter avslutat program. I tabell 4 redovisas andelen som påbörjat andra program än AUB inom samma inskrivningsperiod för de båda grupperna över den studerade tidsperioden.

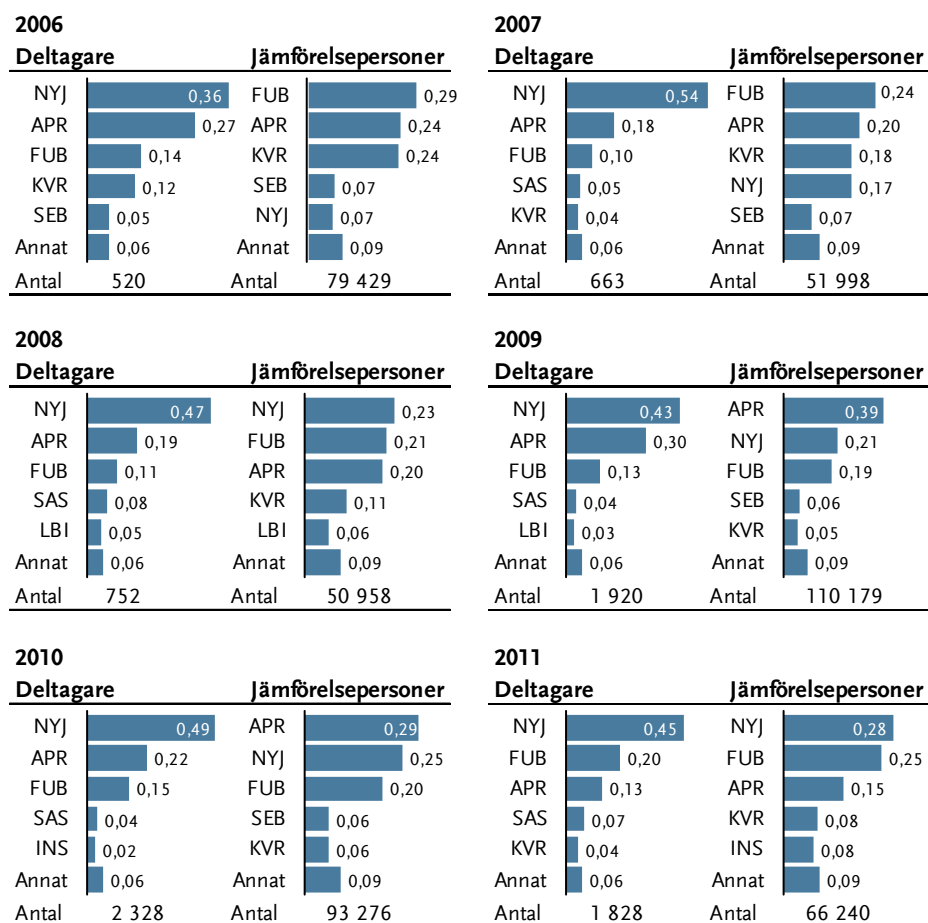
Tabell 4 Andel i jämförelsegruppen och deltagargruppen som övergått i annat program (som inte är AUB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deltagare	0,20	0,25	0,34	0,37	0,36	0,36
Jämförelsegruppen	0,27	0,20	0,20	0,27	0,24	0,21

Skillnaden i andel som övergått i något annat program än AUB är mellan fem och 15 procentenheter. För samtliga år än 2006 är det en större andel av deltagarna i AUB som övergår i ett annat program jämfört med jämförelsegruppen. Ett skäl till detta resultat kan vara att AUB redan på förhand ingår i en planerad kedja av insatser vid Arbetsförmedlingen. Exempelvis kan AUB följas av Arbetspraktik.

En ytterligare orsak till skillnader i effektskattningar kan vara att deltagarna och jämförelsegruppen tar del av väsentligt skilda insatser. I figur 3 redovisas antalet som övergått i andra program och hur stor andel som övergått till respektive program. För deltagarna i AUB gäller detta övergångar efter avslutad AUB och för jämförelsegruppen gäller siffrorna övergångar till program efter att de lämnat öppen arbetslöshet.

Figur 3 Övergångar till andra program, för deltagare och jämförelsepersoner



Anm. APR=Arbetspraktik, FUB=Förberedande och orienterande utbildning, INS=Instegsjobb, KVR=Kartläggning, vägledning och rehabilitering, LBI=Lönebidrag, NYJ=Nystartsjobb, SAS=Särskilt anställningsstöd och SEB=Start av näringsverksamhet.

Som framgår av figur 3 tar deltagarna i AUB och jämförelsegruppen främst del av Nystartsjobb, Arbetspraktik och Förberedande utbildning. För de som deltagit i AUB så är det vanligast att övergå till ett Nystartsjobb medan det för jämförelsegruppen är vanligast med övergång till Arbetspraktik, Förberedande utbildning och Nystartsjobb. Det är inte oväntat att deltagande i AUB följs av program som är mer inriktade mot träning på arbetsplatser, såsom Nystartsjobb respektive Arbetspraktik.

Sammantaget indikerar den beskrivande statistiken som presenterats ovan inte på att det skulle föreligga några väsentliga skillnader mellan deltagare i AUB och jämförelsepersonerna, det vill säga de som utgör den potentiella kontrollgruppen.

5.2 Vilket utfall ska mätas?

Riksrevisionen har i denna granskning valt att använda inkomst som utfallsmått. Måttet som används är om en individ har en årsinkomst som överstiger ett prisbasbelopp eller inte. I studier av effekter av arbetsmarknadspolitik används en rad olika arbetsmarknadsutfall som alla har det gemensamma att de ska visa på att en individ helt eller till delar, permanent eller temporärt, lämnat arbetslösheten.³⁹ I många svenska studier (se bilaga 1) används information från Arbetsförmedlingen. I Arbetsförmedlingens register anges om en individ lämnat Arbetsförmedlingen för jobb eller om en individ lämnat en sökandekategori, exempelvis öppen arbetslöshet eller AUB, till en sökandekategori som innebär att individen jobbar.⁴⁰ Ett potentiellt problem med att använda information från Arbetsförmedlingen är att det finns ett mörkertal. Detta mörkertal uppstår om individer fått jobb, men att detta inte meddelats Arbetsförmedlingen.

Ett sätt att hantera denna problematik är att istället använda inkomster från arbete eller egenföretagande som utfall. Att en person har fått en inkomst innebär per definition att denne åtminstone tillfälligt har varit verksam på arbetsmarknaden även om informationen inte kommit Arbetsförmedlingen till del. Riksrevisionen har valt att använda sig av ett utfall som innebär att en individ ska ha fått en inkomst från arbete som minst motsvarar ett prisbasbelopp.⁴¹ Ett alternativ till att använda ett tröskelvärde för inkomst hade varit att använda skillnader i absolut inkomst. Det finns dock ett antal problem med detta. För det första kommer

³⁹ Utfallsdefinitionens påverkan på de mätta effekterna diskuteras exempelvis i Lundin och Månsson (2017).

⁴⁰ Se Arbetsförmedlingens webbplats för olika status som räknas som jobb, hämtad 2017-09-27, <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-och-publikationer/Statistik/Forklaring-av-statistiken/Definitioner-och-forklaringar.html>.

⁴¹ Prisbasbeloppet varierar något över tiden. För den aktuella tiden var basbeloppen: år 2006 39 700 SEK, år 2007 40 300 SEK, år 2008 41 000 SEK och år 2009 42 800 SEK år 2010 42 400 SEK, år 2011 42 800 SEK, år 2012 44 000 SEK och år 2013 44 500 SEK.

inkomsterna, givet yrke, att variera mellan regioner. För det andra varierar inkomster mellan yrken. Detta innebär att en observerad inkomstskillnad mellan deltagare och jämförelsegrupp även fångar regionala skillnader i lönenivåer. Att välja ett tröskelvärde gör det möjligt att eliminera dessa skillnader om tröskelvärdet sätts tillräckligt lågt.⁴²

5.3 När ska effekterna mätas?

Vid studier av effekter av arbetsmarknadspolitiska program behöver det normalt gå en tid innan effekterna av programdeltagande kan mätas. Att mäta utfallet för nära programstarten innebär troligen att en del individer fortfarande inte slutfört AUB, vilket gör att chanserna att de ska ha lämnat arbetslösheten är låga. Det är viktigt att vara medveten om denna så kallade inläsningseffekt och också vara medveten om att den varierar mellan olika program. Det finns därför inget generellt svar på frågan om när effekter ska mätas utan det varierar mellan olika program. När det gäller AUB visar litteraturgenomgången att effekter troligen är mätbara först ett år efter avslutat program (Lechner och Wunch, 2009), men också att effekterna blir större något år efter detta (Card m.fl. 2009).

Riksrevisionens granskning har valt att mäta effekterna två år efter programstart. Detta innebär exempelvis att om en individ påbörjar sin utbildning under år 2010 så kommer utfallet i form av inkomst att mätas under år 2012. Således finns viss variation i uppföljningstidens längd beroende på när en individ startade sin AUB. Uppföljningsperioden startar som tidigast ett halvt år efter en AUB på 6 månader. Detta gäller exempelvis en person som påbörjade AUB i december år 2010. Det huvudsakliga skälet att använda två års uppföljning är att individer som påbörjat sitt AUB-deltagande sent det aktuella året kan fortsätta sin utbildning året därpå. Att en person går i ett program riskerar att minska chanserna för jobb tills programmet är avslutat. Dessa, så kallade inläsningseffekter, är mindre om uppföljningen sker två år efter att insatsen ägde rum jämfört med om en kortare uppföljningsperiod hade använts. Effekterna beräknas årsvis per marknadsområde för individer som deltog i AUB år 2006 till 2011.

5.4 Beskrivning av matchningsvariabler

Eftersom fokus för granskningen är regionala skillnader har en variabel som indikerar marknadsområdestillhörighet inkluderats i matchningen. Tidigare forskning har pekat på en rad faktorer som kan påverka utfallet av AUB och vilka som får ta del av AUB. Som tidigare nämnts lyfts exempelvis konjunkturen som en orsak till att effekten av AUB varierar. För att åtminstone till delar ta hänsyn till konjunkturskillnader mellan olika regioner används information om vilket lokalt

⁴² Analyser har även gjorts för två respektive tre prisbasbelopp och resultaten blir relativt lika.

arbetsmarknadsområde som individen tillhör. För att kontrollera för deltagarsammansättning används ett antal variabler som relateras till individen och som i tidigare forskning visat sig utgöra indikatorer på stark respektive svag arbetsmarknadsanknytning och är därmed egenskaper som påverkar chanserna att få ett arbete. Variablerna är

- ålder
- kön
- civilstånd
- hemmavarande barn
- utbildningsbakgrund
- födelseregion
- funktionsnedsättning
- tidigare arbetslivserfarenhet
- arbetslöshetshistorik
- inkomster och förekomst av försörjningsstöd ett och två år före deltagande respektive ett och två år före en person valts ut som jämförelseperson.

När det gäller utbildningsbakgrund visar exempelvis de Luna m.fl. (2008) att individer med kort utbildning har sämre möjlighet att få ett jobb efter AUB jämfört med personer med högre utbildning. Det är också värt att notera att det enligt Johansson och Löfgren (2015) är gruppen med universitetsexamen som får de längsta utbildningarna. Det finns en lång tradition av forskning om invandrades position på den svenska arbetsmarknaden. Ett generellt resultat är att personer som är födda utanför Sverige och EU har en lägre sannolikhet att lämna arbetslöshet för arbete.

Inom Arbetsförmedlingen görs en bedömning av om individen är matchningsbar och huvuddelen av både deltagare och individer i jämförelsegruppen bedöms vara matchningsbara. Att en individ inte bedöms som matchningsbar antas påverka chanserna att få ett arbete negativt.

En annan faktor som bedöms påverka möjligheterna att lämna arbetslöshet efter AUB är funktionsnedsättning. Riksrevisionen har använt Arbetsförmedlingens statistik för att skapa en variabel som indikerar funktionsnedsättning oavsett typ. Detta innebär att det inte görs någon skillnad på om det rör sig om en fysisk, psykisk eller socialt relaterad nedsättning.⁴³ I allmänhet innebär en funktionsnedsättning att chanserna att individen ska få ett arbete på den öppna

⁴³ Inom gruppen funktionshindrade med korta inskrivningstider finns ett stort mörkertal på grund av att det tar tid att erhålla en kod som funktionshindrad. För effektskattningarna är detta emellertid inte något problem eftersom både deltagar- och jämförelsegrupp matchas på inskrivningstid.

arbetsmarknaden är lägre. Dock tillhör gruppen en av Arbetsförmedlingens prioriterade grupper varför subventionerade anställningar inte är ovanligt.

Att en person tillhör en arbetslöshetskassa indikerar att personen tidigare haft ett arbete, men också att personen kan ha ett stärkt försörjningsskydd. Att en person har arbetslivserfarenhet är i allmänhet en positiv egenskap. Å andra sidan kan det vara så att den inkomstberoende arbetslöshetsersättningen höjer den lön som personen är villig att ta ett jobb för (den så kallade reservationslönen). Om reservationslönen är hög kan det påverka chanserna att individen lämnar arbetslösheten. Detta gäller både efter deltagande i AUB och andra program.

Betydelsen av information om en individs arbetslöshetshistorik har nämnts tidigare. Att en person har långa historiska arbetslöshets- och inskrivningstider vid Arbetsförmedlingen indikerar att personen har haft svårt att hitta ett arbete även tidigare. Även antalet inskrivningar ger en indikation på svårigheter att permanent lämna arbetslöshet. Riksrevisionen har även information om inkomster och försörjningsstöd året före respektive två år före det aktuella inskrivningstillfället. Som illustration redovisas beskrivande statistik för år 2011 uppdelat på marknadsområden i bilaga 2. För övriga år hänvisas till bilaga 3.

6 Resultat

I följande avsnitt presenteras resultaten. I avsnitt 6.1 redovisas och diskuteras resultatet av matchningen. Dessa ligger till grund för de skattningar av effekter som görs och effektskattningarna presenteras i avsnitt 6.2.

6.1 Hur väl fungerar matchningen?

Ett sätt att undersöka hur väl matchningen klarat av att skapa jämförbara grupper av deltagare i AUB och jämförelsepersoner är att undersöka skillnader i viktiga egenskaper efter matchning. När detta görs visas att det över lag är mycket små skillnader mellan deltagare och jämförelsegrupp inom de olika marknadsområdena. På grund av det omfattande statistiska materialet väljs att exemplifiera genom att i tabell 5 visa på skillnaderna mellan deltagare och jämförelsegrupp för år 2011. Motsvarande beskrivningar av skillnader för resterande år finns i bilaga 3.⁴⁴

Tabell 5 Skillnader mellan deltagare i AUB och jämförelsegrupp efter matchning år 2011 för samtliga marknadsområden

	Deltagare	Jämförelsepersoner	Differens	P-värde
Ålder	31,66	31,64	0,02	0,920
Ungdom (<25 år)	0,41	0,41	0,00	0,946
Civilstatus	0,24	0,24	-0,01	0,383
Barn ålder 0–7 år	0,18	0,18	-0,01	0,325
Eftergymnasial utbildning	0,20	0,21	0,00	0,408
Förgymnasial utbildning	0,21	0,22	0,00	0,442
Född i EU 15+	0,03	0,03	0,00	0,439
Född utanför Sverige/EU 15+	0,30	0,30	0,00	0,469
Matchningsbar	0,90	0,90	0,01	0,232
Funktionsnedsättning	0,11	0,11	0,00	0,980
A-kassa	0,43	0,42	0,01	0,363
Alfakassa	0,10	0,11	0,00	0,353

⁴⁴ I bilaga 3 redovisas även fördelningen av observationer som matchas fördelat över de predikterade sannolikheterna, så kallat *common support*.

Totalt antal inskrivningsdagar i tidigare inskrivningsperiod	790,66	778,47	12,19	0,471
Antal tidigare inskrivningsperioder	2,64	2,63	0,01	0,781
Positiv inkomst t-1	0,61	0,61	0,00	0,579
Positiv inkomst t-2	0,64	0,65	0,00	0,840
Försörjningsstöd t-1	0,27	0,27	0,00	0,733
Försörjningsstöd t-2	0,25	0,26	0,00	0,500
Lokala arbetsmarknader				
Storstad	0,33	0,34	-0,01	0,090
Större centrum	0,34	0,33	0,01	0,402
Mindre centrum	0,13	0,13	0,00	0,609
Exportinriktad region	0,05	0,05	0,00	0,708
Bruksort	0,04	0,04	0,00	0,947
Exportsvag region	0,04	0,04	0,00	0,746
Teknik	0,05	0,04	0,00	0,638
Glesbygd	0,02	0,02	0,00	0,971
<i>Antal observationer</i>	<i>5 091</i>	<i>319 962</i>		

Som framgår av tabell 5 fanns det inte några signifikanta skillnader mellan deltagare i AUB och jämförelsegruppen år 2011 efter det att matchningen genomförts. När balanstesterna genomförs per marknadsområde (se bilaga 3) är balansen även där över lag god. Att det finns skillnader i några enstaka variabler innebär att det i dessa dimensioner finns en återstående skillnad. Detta gäller dock förhållandevis få variabler och den uppmätta skillnaden är i regel liten.

För att undersöka hur representativa de deltagare som ingår i analysen är jämförs dessa med samtliga individer som påbörjade AUB under år 2011. Om de båda grupperna är relativt lika varandra när det gäller olika individuella egenskaper är det mer sannolikt att resultaten gäller generellt för alla som deltagit i AUB. Om det istället skulle vara stora skillnader mellan grupperna finns en risk att resultaten av effektanalysen inte är generaliserbara. Beskrivande statistik för olika individuella egenskaper för de två grupperna samt skillnaden mellan grupperna redovisas i tabell 6.

Tabell 6 Skillnader mellan analyserade deltagare i AUB och samtliga deltagare som påbörjat AUB år 2011 för samtliga marknadsområden

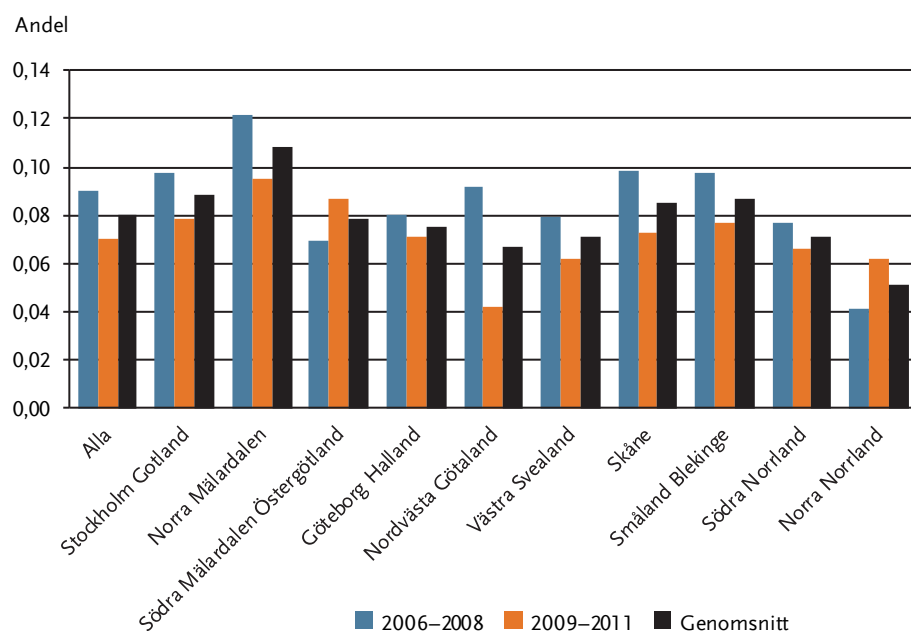
	Alla deltagare	Analyserade deltagare	Differens
Ålder	32,77	31,66	1,11
Ungdom (<25 år)	0,33	0,41	-0,09
Civilstatus	0,25	0,24	0,01
Barn ålder 0–7 år	0,19	0,18	0,01
Universitetsutbildning	0,17	0,20	-0,03
Förgymnasial utbildning	0,24	0,21	0,03
Född i EU 15+	0,03	0,03	0,00
Född utanför Sverige/EU 15+	0,30	0,30	0,00
Matchningsbar	0,86	0,90	-0,05
Funktionsnedsättning	0,18	0,11	0,07
A-kassa	0,50	0,43	0,07
Alfakassa	0,11	0,10	0,00
Totalt antal inskrivningsdagar i tidigare inskrivningsperiod	932,50	790,66	141,84
Antal tidigare inskrivningsperioder	3,07	2,64	0,43
Positiv inkomst t-1	0,59	0,61	-0,02
Positiv inkomst t-2	0,63	0,64	-0,01
Försörjningsstöd t-1	0,31	0,27	0,03
Försörjningsstöd t-2	0,29	0,25	0,04
Lokala arbetsmarknader			
Storstad	0,30	0,33	-0,03
Större centrum	0,36	0,34	0,02
Mindre centrum	0,14	0,13	0,01
Exportinriktad region	0,04	0,05	-0,01
Bruksort	0,05	0,04	0,01
Exportsvag region	0,04	0,04	0,00
Teknik	0,05	0,05	0,00
Glesbygd	0,02	0,02	0,00
Antal observationer	20 852	5 091	

Överlag finns bara små skillnader mellan de individer som ingått i effektanalysen och samtliga individer som tagit del av AUB under år 2011. För vissa egenskaper finns dock något större skillnader. Exempelvis är andelen ungdomar (20–24 år) något högre för den analyserade gruppen. Andelen med funktionsnedsättning och andelen som tillhör en a-kassa är något lägre i den analyserade gruppen. Skillnaden mellan grupperna är cirka 7 procentenheter för dessa egenskaper. Totalt sett är dock de båda grupperna relativt lika, vilket gör att resultaten troligtvis kan generaliseras till samtliga deltagare i AUB.

6.2 Skattningar av effekter

Resultaten av effektskattningarna redovisas grafiskt i figur 4.

Figur 4 Effektskattning av AUB uppdelat på marknadsområde och period



Källa: Egna beräkningar.

I figur 4 redovisas de skattade effekterna per marknadsområde på den vertikala axeln. Ett värde på 0,08 ska tolkas som att en individ som deltagit i AUB har åtta procentenheters större chans jämfört med jämförelsegruppen att två år efter deltagande ha en registrerad inkomst som överstiger ett prisbasbelopp. De olika staplarna visar dels resultatet för perioden före Arbetsförmedlingen började med central upphandling av AUB (blå stapel) samt perioden efter införandet av central upphandling (orange stapel). De svarta staplarna redovisar snittet över hela den studerade tidsperioden och längst till vänster redovisas effekten för hela Sverige. Resultaten för varje år och marknadsområde presenteras i bilaga 3.

För den studerade perioden är skillnaden i genomsnitt mellan den maximala effekten och den minimala cirka sex procentenheter. Bortses från de två marknadsområden som har den högsta respektive lägsta uppmätta effekten varierar effekten i genomsnitt mellan sju och nio procentenheter. Riksrevisionen gör därför bedömningen att det inte går att tolka resultaten som att det överlag finns en stor variation mellan de olika marknadsområdena. Exempelvis är den variation i effekt som finns mellan marknadsområden är ungefär lika stor som den variation som finns mellan de tidsperioder som studeras.

Det marknadsområde som har den högsta skattade effekten är Norra Mälardalen, där effekten är elva procentenheter. Detta innebär att det är elva procentenheter fler deltagare i AUB, i förhållande till jämförelsegruppen, som har en inkomst över ett prisbasbelopp två år efter påbörjad insats. Marknadsområde Norra Norrland sticker ut med den lägsta skattade effekten. I Norra Norrland är det i genomsnitt fem procentenheter fler AUB-deltagare som har en inkomst över ett prisbasbelopp jämfört med jämförelsegruppen. I Norra Norrland har effekten, till skillnad mot genomsnittet, stigit över tid.

Det finns inget som tyder på att spridningen i effekt av AUB mellan marknadsområden har förändrats påtagligt över tid. Spridningen är ungefär den samma för åren före år 2008, som efter.

År 2008 skapades myndigheten Arbetsförmedlingen genom en sammanslagning av Arbetsmarknadsverket (AMV), 20 länsarbetsnämnder (LAN) och Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). I samband med detta centraliserades även upphandlingen av AUB. Tidigare skedde denna upphandling lokalt på länsarbetsnämnderna. Resultaten indikerar dock att detta inte i någon större utsträckning tycks ha påverkat likvärdigheten när det gäller storleken på effekter.

Trots stor regional variation, i bland annat deltagarsammansättning, konjunktur och branschsammanfattning, indikerar resultaten att insatsen ger likvärdiga effekter i de olika marknadsområdena. Detta indikerar att Arbetsförmedlingen lyckats anpassa verksamheten efter de lokala förutsättningarna så att skillnaderna mellan de olika marknadsområdena inte har förändrats. Av metodologiska skäl går det inte att uttala sig om något marknadsområde är signifikant bättre eller sämre, det vill säga vilken region som producerar de bästa effekterna givet regionens förutsättningar. Denna typ av analys ligger utanför ramen för denna granskning.

Överlag visar resultaten att den genomsnittliga effekten av att delta i AUB är positiv för alla de observerade åren, men att den har minskat över tid. Resultaten är också relativt stabila när olika känslighetsanalyser har genomförts. Tidigare

studier visar att vilket utfall som mäts spelar roll för resultatet.⁴⁵ Effekten på chansen att lämna Arbetsförmedlingen till ett osubventionerat arbete har minskat kraftigt och har legat nära noll sedan år 2010.⁴⁶ Andra studier visar genomgående att chansen att vara sysselsatt två år efter AUB är positiv och har legat på ungefär tio procentenheter.⁴⁷ En person bedöms som sysselsatt bland annat utifrån dennes förvärvsinkomster, där inkomster från lönesubventionerade anställningar ingår. Riksrevisionens resultat stämmer därmed väl överens med tidigare studier som analyserat effekten av AUB på chansen att vara sysselsatt, båda vad gäller nivå och att effekterna avtagit över tid.

Förklaringarna till de minskande effekterna över tid kan vara många. Exempelvis skulle det kunna vara så att hur upphandlingen är organiserad påverkar resultaten, men även andra faktorer såsom vilka utbildningsinriktningar som ges kan ha påverkat resultaten. Denna granskning ger inget svar på denna fråga, men detta är något som Arbetsförmedlingen skulle kunna studera vidare.

⁴⁵ Gartell m.fl. (2013), Arbetsförmedlingen (2016) och även Liljeberg (2017) visar på liknande resultat.

⁴⁶ Arbetsförmedlingen (2016).

⁴⁷ Se exempelvis Gartell m.fl. (2013) och Vikström och van den Berg (2017).

Referenser

- Alegre, M, Casado, D, Sanz, J & F Todeschini (2015). The impact of training-intensive labour market policies on labour and educational prospects of NEETs: evidence from Catalonia (Spain), *Educational Research*, 57(2), s. 151–167.
- Andrén T & D Andrén (2006), Assessing the employment effects of vocational training using a one-factor model, *Applied Economics*, 38(21), s. 2469–2486.
- Andrén T & B Gustafsson (2004). Income Effects from Labour Market Training Programs in Sweden during the 1980s and 1990s, *International Journal of Manpower* 25(8), s. 688–713.
- Arbetsförmedlingen (2009), *Arbetsmarknadsrapport 2009:2*, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2014), *Arbetsmarknadsrapport 2014*, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2016a), *Arbetsmarknadsrapport 2016*, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2016b), *Arbetsmarknadspolitiska program Årsrapport 2015*, Stockholm.
- Ashenfelter O (1978), Estimating the effect of training programs on earnings, *Review of Economics and Statistics*, 60(1), s. 47–57.
- Baser O (2006), Too much ado about propensity score models? Comparing methods of propensity score matching, *Value Health*, 9(6), s. 377–385.
- Biewen M, Fizenberg B, Osikominu A & M Paul (2014), The effectiveness of public-sponsored training revisited: The importance of data and methodological choices, *Journal of Labor Economics*, 32(4), s. 837–897.
- Caliendo M & S Kopeinig (2008), Some practical guidance for the implementation of propensity score matching, *Journal of Economic Surveys*, 22(1), s. 31–72.
- Caliendo M, S Künn & M Wei (2016), Personality traits and the evaluation of start-up subsidies, *European Economic Review*, 86, s. 87–108.
- Calmfors L, Forslund A och M Hemström (2004), The effects of active labor-market policies in Sweden: What is the evidence? i Agell J, Keen M & A Weichenrieder (red.), *Labor market institutions and public regulation*, s. 1–62, MIT Press, Cambridge.
- Card D, Kluve J & A Weber (2009), Active labour market policy evaluations: A meta-analysis, *The Economic Journal*, 120(548), s. F452–F477.
- Card D, Ibararán P, Regalia F, Rosas-Shady D & Y Soares (2011), The labor market impacts of youth training in the Dominican Republic, *Journal of Labor Economics*, 29(2), s. 267–300.
- Couch K (1992), New evidence on the long-term effects of employment training programs, *Journal of Labor Economics*, 10(4), s. 380–388.

de Luna X, Forslund A & L Liljeberg (2008), *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04*, Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala.

Fitzenberger B & S Speckesser (2007), Employment effects of the provision of specific professional skills and techniques in Germany, *Empirical Economics*, 32(2), s. 529–573.

Forslund A, Fredriksson P & J Vikström (2011), *What active labor market policy works in a recession?*, Working Paper 2011:2, IFAU, Uppsala.

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

Forslund A, Liljeberg L & L von Trott Zu Solz (2013), *Arbetspraktik – en utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning*, Rapport 2013:4, IFAU, Uppsala.

Fredriksson P & P Johansson (2008), Dynamic treatment assignment - The consequences for evaluations using observational data, *Journal of Business & Economic Statistics*, 26(4), s. 435–445.

Gartell M, Gerdes C & P Nilsson (2013), *Programeffekter 1996–2010*, Working Paper 2013:1, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

Gerdes C (2015), *Effektskattningar av arbetsmarknadspolitiska program med fokus på personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*, internt PM, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

Graversen B & J van Ours (2008), Activating unemployed workers works; experimental evidence from Denmark, *Economics Letters*, 100(2), s. 308–310.

Greenberg D, Michalopoulos C & P Robins (2003), A meta-analysis of government-sponsored training programs, *Industrial and Labor Relations Review*, 5(1), s. 31–53.

Heinesen E, Husted L & M Rosholm (2013), The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark, *IZA Journal of Migration*, 2(15), s. 1–22.

Heinrich C, Mueser P, Troske K, Jeon K-S & Kahvecioglu D (2013), Do public employment and training programs work?, *IZA Journal of Labor Economics*, 2(6), s. 1–23.

Hirshleifer S, McKenzie D, Almeida R & C Ridao-Cano (2014), The impact of vocational training for the unemployed: Experimental evidence from Turkey, *The Economic Journal*, 126(597), s. 2115–2146.

Hotz J, Imbens G & J Klerman (2006), Evaluating the differential effects of alternative welfare-to-work training components: A reanalysis of the California GAIN program, *Journal of Labor Economics*, 24(3), s. 521–566.

Iacus S, King G & G Porro (2012), Causal inference without balance checking: Coarsened exact matching, *Political Analysis*, 20(1), s. 1–24.

- Israelsson T, Strannefors T & H Tydén (2003), *Geografisk rörlighet på arbetsmarknaden*, Ura 2003:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Jacob M & H Solga (2015), Germany's vocational education and training system in transformation: Changes in the participation of low- and high-achieving youth over time, *European Sociological Review*, 31(2), s. 161–171.
- Johansson E & A-K Löfgren (2015), *Arbetsmarknadsutbildning – vid vägs ände eller vägen framåt?*, LO, Stockholm.
- Lechner M & C Wunsch (2009), Are training programs more effective when unemployment is high?, *Journal of Labor Economics*, 27(4), s. 653–692.
- Liljeberg L (2016) *Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen*, Rapport 2016:20, IFAU, Uppsala.
- Lundin C & J Månsson (2017), When outcome definition determines the result in impact evaluations: An illustration using the Swedish work-practice programme, *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 13(1), s. 39–58.
- Maddala G (1994), *Limited-dependent and qualitative variables in Econometrics*, Econometric Society Monographs, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nilsson P (2008), *Programeffekter 1992 till 2006*, Working Paper 2008:1, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Okeke S (2005), *Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen*, Ura 2005:6, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Raaum O, Torp H & T Zhang (2002), *Business cycles and the impact of labour market programmes*, Working Paper No. 14/2002, Department of Economics, University of Oslo.
- Regnér J (2014), *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare med funktionsnedsättning, 1999–2006*, Rapport 2014:13, IFAU, Uppsala.
- Riksrevisionen (2015), *Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?*, Riksrevisionen 2015:22, Stockholm.
- Riksrevisionen (2016), *Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning*, Riksrevisionen 2016:21, Stockholm.
- Rosenbaum P & D Rubin (1983), The central role of the propensity score in observational studies for causal effects, *Biometrika*, 70(1), s. 41–50.
- Rosenbaum P (2002), *Observational studies*, Springer-Verlag, New York.
- Rosholm M & M Svarer (2008), The threat effect of active labour market programmes, *The Scandinavian Journal of Economics*, 110(2), s. 385–401.
- Sianesi B (2004), An evaluation of the Swedish system of active labor market programs in the 1990s, *The Review of Economics and Statistics*, 86(1), s. 133–155.

Statskontoret (2012), *Kostnaderna för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse*, Statskontoret 2012:28, Stockholm.

Stenberg A (2003), *An evaluation of the adult education initiative relative labour market training*, Umeå Economic Studies No 609, Department of Economics, Umeå University.

Stenberg A (2005), *Comprehensive education of vocational training for the unemployed?*, Umeå Economic Studies No 663, Department of Economics, Umeå University.

Stenberg A & O Westerlund (2008), Does comprehensive education work for the long-term unemployed?, *Labour Economics*, 15(1), s. 54–67.

Strandh M & M Nordlund (2008), Active labour market policy and unemployment scarring: A ten-year panel study, *Journal of Social Policy*, 37(3), s. 357–382.

Vikström J & G van den Berg (2017), *Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning*, Rapport 2017:27, IFAU, Uppsala.

Vikström J, Rosholm M & M Svarer (2013), The relative efficiency of active labor market policies: Evidence from a social experiment using non-parametric bounds, *Labour Economics*, 24, s. 58–67.

Vikström J (2015), *Effekter av sekvenser av arbetsmarknadspolitiska program*, Rapport 2015:25, IFAU, Uppsala.

Författningar

Budgetlagen (2011:203).

Lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Offentligt tryck

Proposition 2014/15:1, utgiftsområde 14.

Proposition 2011/12:1.

Betänkande 2011/12:AU2.

Rskr 2011/12:121.

Bilaga 1. Tidigare svenska utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning

Studie	Studerade år	Utfall	Metod	Resultat
Arbetsförmedlingen (2016)	2000–2014	Arbete/inkomst.	Propensity Score Matching (PSM) i kombination med exakt matchning.	Avseende utfall arbete var programeffekterna som störst 2005–2006 och sedan har effekterna avtagit. Under senare år har effekterna blivit obefintliga eller till och med negativa. När subventionerat arbete inkluderas blir effekterna något högre. För utfall inkomst är mönstren liknande.
Gerdes (2015)	2000–2013	Osubventionerat arbete, osubventionerat arbete och nystartsjobb, alla osubventionerade och subventionerade arbeten (inklusive nystartsjobb).	PSM i kombination med exakt matchning.	Fokus på arbetssökande med funktionsnedsättning. Övergripande är effekterna positiva och har störst positiv effekt 2004–2006. Från och med 2007 avtar effekterna och resultaten försämras successivt.
Regné (2014)	1999–2006	Tid från programstart till arbete.	PSM.	Positiva effekter på både kort och lång sikt, mest gynnsamma resultat för deltagare som påbörjade AUB 2003–2006 (resultat i linje med Gartell m.fl. 2013).
Forslund m.fl. (2013)	1999–2006	Tid från programstart till arbete.	PSM.	Jämförelsen mellan arbetspraktik och AUB visar att de som gick in i arbetspraktik skulle ha haft större utbyte av AUB medan deltagarna i AUB skulle ha haft lika stor nytta av båda programmen. En överflyttning av deltagare mellan programmen skulle därför ha varit mer effektiv i genomsnitt.
Gartell m.fl. (2013)	1996–2010	Andel som lämnat AF för osubventionerat respektive subventionerat arbete, andel sysselsatta och inkomster.	PSM i kombination med exakt matchning.	Resultaten påvisar generellt positiva effekter av deltagande i AUB. Effekten av utbildning var som högst 2005–2006 och därefter har den varit avtagande över tid.
Forslund m.fl. (2011)	1999–2005	Arbete.	PSM - estimerar en Cox regressionsmodell där effekten av deltagande tillåts variera över tid (programstart 100 dagar).	Studerar AUB i olika konjunkturlägen, resultaten visar att programmet är mer effektivt när arbetslösheten är hög.
de Luna m.fl. (2008)	2002–2004	Arbetslöshetens varaktighet, arbet-sinkomster, löner och socialbidragstagande.	PSM i kombination med exakt matchning.	Goda effekter identifieras för individer som påbörjade AUB under perioden vilket är i kontrast till resultat presenterade i andra studier. De positiva resultaten tros förklaras av att skattningsarna avser yrkesinriktad AUB och inte samtliga AUB.

Studie	Studerade år	Utfall	Metod	Resultat
Nilsson (2008)	1992–2006	Arbete.	PSM.	Positiva effekter identifieras för hela perioden. Effekterna är dock bättre de senaste uppföljningsåren jämfört med under 1990-talet.
Andrén och Andrén (2006)	1993–1994	Arbete.	"One-factor control function estimator" formulerad av Aakvik et al. (2000) jmf med PSM.	De presenterade resultaten visar att icke-observerbara variabler ökar behandlingseffekten för deltagare. Menar i studien att kontrollfunktionen bör användas snarare än PSM i utvärderingen. Se studien för mer omfattande diskussion.
Forslund och Nordström Skans (2006)	1999–2003	Studerar flera olika utfall, registrering hos AF, inkomster, sysselsättning, socialbidragstagande etc.	Åldersdiskontinuiteter samt PSM (sistnämnda används för att skatta effekten av AUB).	Skattar relativa effekter av program för ungdomar och hittar bättre effekter för individer som deltagit i AUB på lång sikt. Kortsiktigt är resultaten sämre för AUB än praktikprogram. Förespråkar mer forskning avseende långsiktiga effekter av AUB.
Okeke (2005)	Andra kvartalet 2003	Sysselsättning.	PSM.	Positiva effekter på deltagares övergång till sysselsättning.
Calmfors m.fl. (2004)	1980- och 1990-talen	Varierat.	Varierat.	Studie som går igenom 12 utvärderingar av AUB (se tabell 1.3 s. 18 för samtliga studier som ingår), effekterna skiljer sig åt mellan de två årtiondena, där positiva effekter urskiljs inledningsvis för att övergå i minskade effekter under 1990-talet.
Andrén och Gustafsson (2004)	Tre kohorter: 1984–1985 1987–1988 1990–1991	Inkomster.	"Random coefficient control function estimator" enligt Björklund och Moffitt 1987.	Övergripande identifieras något positiva effekter för både inrikes och utrikes födda individer som deltar i insatsen. Studerar även andra subgrupper, se paper för mer info.
Fredriksson och Johansson (2003)	1993–1997	Arbete (olika definitioner för att undersöka rörligheten på arbetsmarknaden).	PSM med hänsyn till en dynamisk tilldelning av insatser.	Undersöker om deltagande i arbetsmarknadspolitiska program förbättrar sysselsättningsutsikterna och ökar rörligheten på lång sikt. Hittar negativa effekter på sannolikheten att arbeta vilket kan sammankopplas med inlåsnings då effekterna är som mest påtagliga de två första åren efter programstart.
Johansson (2002)	1986–1998	Arbetskraftsdeltagande.	Makroekonomisk effektutvärdering av arbetsmarknadspolitiska program på arbetskraftsdeltagandet.	Arbetsmarknadspolitiska program har relativt stora och positiva effekter på arbetskraftsdeltagandet både lång- och kortsiktigt.

Bilaga 2. Beskrivande statistik för deltagare per marknadsområde 2011

Tabell B2.1 Beskrivande statistik för deltagarna i respektive marknadsområde år 2011

	MO1	MO2	MO3	MO4	MO5	MO6	MO7	MO8	MO9	MO10
Ålder	34,65	32,01	30,33	31,25	29,48	29,11	31,74	31,73	32,38	31,84
Ålder i kvadrat	1323,32	1164,55	1035,94	1122,97	990,59	964,69	1123,25	1153,13	1185,90	1148,91
Ungdom	0,25	0,41	0,45	0,47	0,53	0,56	0,35	0,44	0,39	0,40
Civilstånd	0,32	0,24	0,26	0,21	0,22	0,18	0,27	0,23	0,20	0,21
Barn 0-7 år	0,17	0,18	0,20	0,15	0,17	0,18	0,18	0,20	0,18	0,17
Universitets- utbildning	0,28	0,25	0,21	0,27	0,15	0,16	0,25	0,17	0,15	0,18
Förgymnasial utbildning	0,26	0,19	0,20	0,18	0,21	0,19	0,19	0,21	0,21	0,24
Eu15+	0,03	0,03	0,01	0,02	0,03	0,03	0,05	0,02	0,02	0,03
Ej svensk eller Eu15+	0,53	0,27	0,33	0,32	0,25	0,21	0,33	0,28	0,17	0,23
Matchningsbar	0,85	0,87	0,92	0,93	0,91	0,92	0,85	0,92	0,94	0,92
Funktions- nedsättning	0,18	0,10	0,08	0,09	0,07	0,08	0,13	0,09	0,11	0,11
A-kassa	0,42	0,43	0,36	0,37	0,34	0,40	0,46	0,47	0,51	0,50
Alfakassa	0,15	0,09	0,06	0,13	0,09	0,12	0,11	0,09	0,09	0,08
Historiska inskrivningsdagar	767,49	856,05	752,50	757,30	701,49	686,94	795,69	744,83	950,50	901,02
Historiska inskrivnings- perioder	3,10	2,73	2,45	2,58	2,04	2,37	2,72	2,39	2,84	2,99
Positiv inkomst t-1	0,58	0,62	0,53	0,59	0,60	0,60	0,54	0,66	0,68	0,67
Positiv inkomst t-2	0,66	0,62	0,58	0,61	0,60	0,61	0,63	0,67	0,71	0,69
Positivt socialbidrag t-1	0,27	0,29	0,35	0,29	0,27	0,28	0,26	0,26	0,25	0,26
Positivt socialbidrag t-2	0,30	0,28	0,33	0,26	0,23	0,23	0,24	0,22	0,24	0,24
Lokala arbets- marknader										
Storstad	0,94	0,40	0,09	0,87	0,07	0,00	0,80	0,01	0,01	0,02
Stort centrum	0,03	0,53	0,89	0,03	0,64	0,61	0,01	0,07	0,47	0,60

	MO1	MO2	MO3	MO4	MO5	MO6	MO7	MO8	MO9	MO10
Mindre centrum	0,01	0,00	0,01	0,07	0,14	0,00	0,16	0,53	0,14	0,00
Exportinriktat	0,00	0,00	0,01	0,01	0,13	0,00	0,03	0,25	0,00	0,00
Bruksort	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,24	0,00	0,09	0,00	0,00
Exportsvag	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,03	0,00	0,04	0,20	0,04
Teknik	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00	0,11	0,25
Glesbygd	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,07	0,08
<i>Antal observationer</i>	<i>758</i>	<i>292</i>	<i>341</i>	<i>419</i>	<i>490</i>	<i>473</i>	<i>480</i>	<i>715</i>	<i>655</i>	<i>450</i>

Anm. MO1=Stockholm/Gotland, MO2=Norra Mälardalen, MO3=Södra Mälardalen/Östra Götaland MO4=Göteborg/Halland, MO5=Nordvästra Götaland, MO6=Västra Svealand, MO7=Skåne, MO8=Småland/Blekinge, MO9=Södra Norrland, MO10=Norra Norrland.

Tabell B2.2 Beskrivande statistik för icke deltagarna i respektive marknadsområde 2011

	MO1	MO2	MO3	MO4	MO5	MO6	MO7	MO8	MO9	MO10
Ålder	34,80	31,95	30,62	31,52	29,61	29,16	31,96	31,76	32,39	31,93
Ålder i kvadrat	1336,12	1159,82	1058,61	1142,84	1000,17	967,52	1139,95	1155,01	1186,06	1156,28
Ungdom	0,25	0,41	0,45	0,46	0,52	0,56	0,35	0,44	0,39	0,39
Civilstånd	0,32	0,24	0,26	0,22	0,22	0,19	0,27	0,23	0,21	0,21
Barn 0-7 år	0,19	0,19	0,21	0,15	0,17	0,18	0,19	0,20	0,19	0,17
Eftergymnasial utbildning	0,30	0,25	0,21	0,27	0,15	0,16	0,25	0,17	0,16	0,19
Förgymnasial utbildning	0,25	0,19	0,23	0,18	0,21	0,21	0,20	0,22	0,22	0,24
Eu15+	0,04	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,05	0,02	0,02	0,04
Ej svensk eller Eu15+	0,49	0,27	0,32	0,33	0,26	0,21	0,34	0,28	0,18	0,24
Matchningsbar	0,84	0,87	0,91	0,92	0,91	0,91	0,85	0,91	0,94	0,91
Funktionsnedsättning	0,17	0,09	0,08	0,10	0,07	0,08	0,13	0,09	0,11	0,11
A-kassa	0,42	0,43	0,36	0,37	0,34	0,39	0,45	0,46	0,50	0,50
Alfakassa	0,15	0,09	0,07	0,14	0,09	0,12	0,11	0,09	0,09	0,08
Historiska inskrivningsdagar	746,07	839,38	738,35	770,52	680,29	690,78	790,79	753,63	918,57	892,58
Historiska inskrivningsperioder	3,04	2,72	2,51	2,58	2,12	2,45	2,68	2,39	2,77	2,93
Positiv inkomst t-1	0,61	0,63	0,54	0,60	0,60	0,61	0,55	0,65	0,67	0,68

ARBETSFÖRMEDLINGENS ARBETSMARKNADSUTBILDNING

	MO1	MO2	MO3	MO4	MO5	MO6	MO7	MO8	MO9	MO10
Positiv inkomst t-2	0,67	0,64	0,58	0,62	0,61	0,62	0,62	0,66	0,70	0,70
Positivt socialbidrag t-1	0,26	0,28	0,35	0,29	0,28	0,29	0,26	0,27	0,26	0,26
Positivt socialbidrag t-2	0,29	0,28	0,33	0,27	0,23	0,24	0,24	0,23	0,25	0,25
Lokala arbetsmarknader										
Storstad	0,94	0,40	0,08	0,87	0,07	0,01	0,81	0,01	0,01	0,01
Stort centrum	0,02	0,53	0,89	0,03	0,63	0,59	0,01	0,07	0,47	0,60
Mindre centrum	0,01	0,00	0,01	0,08	0,15	0,00	0,15	0,53	0,13	0,00
Exportinriktat	0,00	0,00	0,00	0,01	0,14	0,00	0,02	0,25	0,00	0,00
Bruksort	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,24	0,00	0,09	0,00	0,00
Exportsvag	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00	0,04	0,21	0,04
Teknik	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00	0,10	0,25
Glesbygd	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,03	0,00	0,00	0,07	0,08
Antal observationer	70 597	16 310	22 879	38 660	21 145	27 772	46 660	25 391	23 985	15 813

Anm. MO1=Stockholm/Gotland, MO2=Norra Mälardalen, MO3=Södra Mälardalen/Östra Götaland MO4=Göteborg/Halland, MO5=Nordvästra Götaland, MO6=Västra Svealand, MO7=Skåne, MO8=Småland/Blekinge, MO9=Södra Norrland, MO10=Norra Norrland.