



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Uppföljning av plusjobb

Linus Lindqvist

RAPPORT 2007:14

Uppföljning av plusjobb

av

Linus Lindqvist*

2007-05-30

Sammanfattning

I januari 2006 infördes en ny typ av anställningsstöd, så kallade plusjobb. Plusjobb riktar sig till arbetssökande som varit arbetslösa under minst 2 år. Dessa kan få en subventionerad anställning inom offentligt finansierad verksamhet, i syfte att förbättra deras möjligheter till reguljär sysselsättning. Implementeringen av programmet har i huvudsak fungerat väl: majoriteten av förmedlare som arbetat med plusjobb är nöjda med den information de givits och anser att regelverket har kunnat efterföljas. Ca 20 % menar dock att informationen kom för sent in på programstarten. 8 av 10 plusjobb återfinns inom primärkommunal sektor. De vanligaste arbetsplatserna är skola, barn- och äldreomsorg samt inom sjukvården. Plusjobb innebär oftast arbete utöver ordinarie verksamhet. Individeffekterna av programmet är därför troligen lägre för allmänt och förstärkt anställningsstöd, men bidrar sannolikt inte till undanträngning av reguljära arbeten i samma grad som dessa program. Plusjobb ger upphov till inlåsning under programperioden: i genomsnitt skulle programdeltagarna ha varit avregistrerade från förmedlingen ca 28 % av programtiden om de inte hade deltagit i programmet.

* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Box 513, 751 20 Uppsala. E-post: Linus.Lindqvist@ifau.uu.se, tfn: 018-471 70 97. Ett tack för värdefull hjälp riktas till Anders Forslund, Eva Mörk, Daniela Lundin, Oskar Nordström Skans och Conny Wagenius vid IFAU, Fredrik Jansson och Göran Selin AMV, Kina Gustafson Arbetsförmedlingen Uppsala, samt deltagare vid seminarium vid IFAU. Ett särskilt tack riktas till de arbetsförmedlare som besvarat IFAU:s enkät.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
1.1	Syfte och disposition	3
2	Regelverk.....	4
3	Data.....	6
3.1	Registerinformation	7
3.2	Enkät till arbetsförmedlare som arbetat med plusjobb	7
4	Vad innebär plusjobb och vem deltar?	7
4.1	Plusjobbets omfattning	8
4.2	Deltagarbeskrivning.....	10
4.2.1	Deltagarnas arbetslöshetshistoria	11
4.3	Vad för arbete är ett plusjobb?	12
5	Implementering av plusjobb	14
5.1	Vad anser förmedlarna om informationen och regelverket?	14
5.2	Hur går en anvisning till?	17
5.2.1	Svårigheter att uppnå rätt volym	19
6	Arbetsmarknadseffekter.....	19
6.1	Förväntade Individeffekter av subventionerad sysselsättning	20
6.2	Förväntade undanträngningseffekter av subventionerad sysselsättning ..	22
6.3	Inlåsnings effekter av plusjobb.....	24
6.3.1	Metod.....	25
6.3.2	Metodproblem	27
6.3.3	Utfallsmått	29
6.3.4	Resultat	30
7	Sammanfattning och diskussion	33
	Referenser	36
	Bilaga 1: Behandling av enkätsvar	38
	Bilaga 2: Metod för att skatta inlåsnings effekter	40

1 Inledning

Under det senaste decenniet har ett flertal olika arbetsmarknadspolitiska program i form av subventionerad sysselsättning introducerats i syfte att stärka arbetslösas ställning på arbetsmarknaden. Flera av dessa har utformats som så kallade anställningsstöd, vilket innebär att arbetsgivare får en subvention av lönekostnaden om de anställer en arbetssökande ur en viss målgrupp för ett tidsbegränsat arbete. Anställningsstöden har riktats till olika prioriterade grupper på arbetsmarknaden, t ex långtidsinskrivna, ungdomar och äldre. Den 1 januari 2006 infördes ytterligare en typ av anställningsstöd, så kallade plusjobb. Plusjobb riktas till personer som varit anmälda som arbetssökande vid arbetsförmedlingen under minst två år. Dessa personer kan få anställning i form av plusjobb inom offentligt finansierad verksamhet. Det finns tre huvudsakliga syften med plusjobb: För det första är avsikten med programmet att stärka arbetslösas ställning på arbetsmarknaden, antingen direkt genom att plusjobbet övergår i en fortsatt osubventionerad anställning eller indirekt genom den arbetsgivarkontakt och arbetslivserfarenhet plusjobbet medför. För det andra ska plusjobben bidra till en förbättrad offentlig service. För det tredje ska programmet förebygga arbetskraftsbrist vid stora framtida pensionsavgångar. Arbetsuppgifterna inom ett plusjobb kan variera. Det kan vara nya arbetsuppgifter som förbättrar den allmänna servicenivån, eller arbetsuppgifter som normalt inte utförs eller som dragits in på grund av begränsade ekonomiska resurser. Den gemensamma nämnaren är att plusjobbet ska medföra ett nettotillskott till arbetsgivare utan att tränga ut befintlig verksamhet.¹

1.1 Syfte och disposition

Rapporten är en uppföljning av plusjobben under programmets första 10 månader. Rapporten har tre huvudsakliga syften: För det första redogörs för programmets utformning och volym. För det andra redovisas hur implementeringen av programmet fungerat. För det tredje diskuteras programmets förväntade arbetsmarknadseffekter samt analyseras programmets inlåsnings effekter.² I rapporten besvaras följande frågor:

¹ Prop. 2005/06:1 Utgiftsområde 13, s 47–48.

² Det är inte möjligt att i dagsläget *utvärdera* de långsiktiga effekterna av plusjobb eftersom det kräver kunskap om utfallet en tid efter det att programmet avslutats. Plusjobben infördes under 2006 och kommer därför i regel att avslutas under 2008. IFAU bedömer därför att en sådan ut-

- Vilka arbetssökande deltar i programmet, vilka typer av arbetsuppgifter förekommer samt i vilka regioner och i vilken omfattning har plusjobb skapats?
- Hur har implementering av programmet fungerat vid arbetsförmedlingen med avseende på information till förmedlarna, regelverkets tydlighet samt anvisning till programmet i praktiken?
- Vilka individ- och undanträngningseffekter kan förväntas utifrån erfarenheter av liknande program?
- Ger programmet upphov till inläsningseffekter under programtiden?

Rapporten är disponerad på följande sätt: I avsnitt 2 redogörs för programmets regelverk. I avsnitt 3 redovisas vilka informationskällor rapporten är baserad på. En beskrivning av programdeltagarna samt innehållet i programmet ges i avsnitt 4. Implementeringen av programmet beskrivs i avsnitt 5. Avsnitt 6 innehåller en diskussion om programmets potentiella arbetsmarknadseffekter utifrån erfarenheter av liknande insatser samt en analys av programmets inläsningseffekter. Avslutningsvis sammanfattas rapportens resultat i avsnitt 7.

2 Regelverk³

I Tabell 1 redovisas en sammanfattning av regelverket för plusjobb. Plusjobb är en form av anställningsstöd som riktar sig till arbetssökande som är minst 20 år gamla och som har varit inskrivna som arbetslösa eller deltagit i program vid arbetsförmedlingen under en sammanhängande period om minst 2 år.⁴ Inskrivningstiden kan dock ha brutits av en period av arbete om maximalt 6 månader.⁵ Arbetssökande som uppfyller dessa villkor kan få ett plusjobb inom stat, kommun, landsting, kommunförbund eller annan entreprenör som är anlitad av dessa organisationer. Plusjobb kan även anordnas inom enskild förskoleverk-

värdering tidigast kan redovisas 2009. I rapporten diskuteras därför de *förväntade* effekterna av programmet. Vidare behandlas inte heller plusjobbets effekter på kommunal service i rapporten.

³ Fakta i avsnittet är hämtat från förordning (1997:1275) om anställningsstöd där inget annat anges.

⁴ En anvisning till plusjobb får dock inte ske om den arbetssökande inom de senaste 3 månaderna varit anställd med någon annan arbetsmarknadspolitisk lönesubvention.

⁵ Från den 10 oktober 2006 sänktes kravet om 24 månaders inskrivningstid till 12 månader för arbetssökande under 25 år (se Förordningen 1997:1275 om anställningsstöd, nya 5 b §).

samhet, enskild barnomsorg, enskilt bedriven utbildning som motsvarar förskoleklassen eller fristående skolor.⁶ Ett plusjobb får pågå i högst 2 år. Anvisningar till plusjobb kunde göras under perioden januari – oktober 2006.⁷

Det finns tre syften med plusjobb: För det första ska plusjobb stärka arbetsökandes ställning på arbetsmarknaden, antingen genom att plusjobbet övergår i en osubventionerad anställning när programperioden är över (detta är dock inte ett krav), eller genom att den arbetssökande får arbetslivserfarenhet samt en arbetsgivarreferens. För det andra ska plusjobben bidra till förbättrad allmän servicenivå inom offentligt finansierad verksamhet. För det tredje ska plusjobben motverka arbetskraftsbrist vid stora framtida pensionsavgångar. Hur det sistnämnda syftet ska uppfyllas utvecklas inte närmare i förordningen om anställningsstöd. I Prop. 2005/06:1 Utgiftsområde 13 förs dock resonemanget att det inom gruppen av arbetslösa återfinns ett stort antal personer som kan vara lämpliga ersättare till arbetstagare inom offentlig sektor som går i pension inom de kommande åren. Plusjobb ses alltså som ett sätt att identifiera och förbereda dessa ersättare för att snabbare kunna fylla de luckor som förväntas uppstå vid stora pensionsavgångar.

Arbetsuppgifterna i ett plusjobb kan vara nya eller sådana som dragits in vid tidigare besparingar. Det kan också vara arbetsuppgifter inom befintlig verksamhet där en ökad personaltäthet genererar en höjning av den allmänna servicenivån. Kravet är att plusjobben ska medföra ett nettotillskott för arbetsgivaren utan att konkurrera med ordinarie verksamhet.

Ett plusjobb ska motsvara en heltidsanställning. En arbetssökande får endast anställas på deltid om denna arbetstid motsvarar den arbetssökandes hela arbetsutbud. Om den som anställs i ett plusjobb får en annan tidsbegränsad hel- eller deltidanställning medan plusjobbet pågår ska plusjobbet förklaras vilande för den tid den andra anställningen varar. Den som anställs i ett plusjobb förväntas även söka efter reguljärt arbete under tiden då plusjobbet pågår.

Plusjobb omfattas inte av lagen om anställningsskydd och kvalificerar inte för a-kassa, men utgör överhoppningsbar tid vid kvalificering till arbetslöshetsersättning.⁸

⁶ Med fristående skolor avses skolor med enskild huvudman som avses i 9 kap. Skollagen (1985:1100).

⁷ Ursprungligen var det planerat att anvisningar skulle kunna göras till och med den 31 december 2006. Detta ändrades efter regeringsskiftet i september 2006.

I ett plusjobb subventioneras hela lönekostnaden. Det högsta beloppet är dock 1 000 kronor per dag. Detta belopp ska även täcka samtliga lönebikostnader. Stödet utgår i form av kreditering av arbetsgivarens skattekonto. Arbetsgivaren kan också få ett bidrag på 100 kr/dag för att täcka merkostnader. Om arbetsgivaren anställer en deltagare från aktivitetsgarantin utgår en ytterligare subvention med 150 kr/dag under hela anställningsperioden.⁹

För att ett plusjobb ska komma till stånd ska först ett samarbetsavtal tecknas mellan arbetsgivaren och länsarbetsnämnden eller arbetsförmedlingen. Varje Länsarbetsnämnd avgör om det är Arbetsförmedlingen eller Länsarbetsnämnden som ska teckna avtalet. Arbetsgivaren ska också komma överens med den fackliga organisationen på arbetsplatsen om vilka arbetsuppgifter som skall ingå i plusjobbet.¹⁰

Tabell 1 Sammanfattning av regelverket

Vem kan få ett plusjobb?	Arbets sökande som varit inskrivna vid arbetsförmedlingen i minst 2 år.
Hur länge kan ett plusjobb pågå?	Maximalt 2 år.
Vilka arbetsgivare kan anställa arbetssökande för ett plusjobb?	Arbetsgivare inom stat, kommun, landsting eller av dessa anlitad entreprenör.
Ersättningens storlek?	Lönesubvention om 100 %, dock max 1 000 kr/dag. 100 kr/dag kan utgå för att täcka merkostnader. Vid anställning av deltagare i aktivitetsgarantin utgår ytterligare 150 kr/dag.
Hur betalas stödet ut?	Arbetsgivarens skattekonto krediteras.

3 Data

Rapporten är baserad på data från två källor: registerinformation från AMV:s händelsedatabas (Händel), samt en enkät riktad till arbetsförmedlare som arbetat med plusjobb.

⁸ Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program utgör exempel på så kallad överhoppningsbar tid. Med hjälp av överhoppningsbar tid kan tiden för kvalificering till a-kassa förlängas bakåt och på så sätt bli längre än 12 månader.

⁹ Dessa ytterligare subventioner upphörde den 15 mars 2007.

¹⁰ Mall för samarbetsavtal från AMS interna hemsida "VIS".

3.1 Registerinformation

I Händel registreras information på individnivå om samtliga arbetssökande som är inskrivna vid arbetsförmedlingen, bland annat dem som deltar i programmet plusjobb. Där finns uppgifter på individnivå om de arbetssökandes arbetslöshetshistoria, programdeltagande, ålder, kön, utbildning, bostadskommun, födelseland etc. Information från Händel har använts för att beskriva deltagarnas arbetslöshetsbakgrund och personliga karaktäristika (avsnitt 4). Vidare har uppgifter från Händel använts vid analysen av programmets inlåsnings effekter (avsnitt 6.3). De registerdata som använts i denna rapport sträcker sig till och med mars 2007.

3.2 Enkät till arbetsförmedlare som arbetat med plusjobb

IFAU har riktat en enkät till landets samtliga arbetsförmedlingar som arbetat med plusjobb i syfte att få information om implementeringen av programmet. Förmedlare som har arbetat med plusjobb har besvarat frågor om bland annat vilken information arbetsförmedlingen nått av, hur de uppfattat regelverket, hur anställningsprocessen har gått till och vilka arbetsuppgifter som kan ingå i ett plusjobb. I de fall då fler än en arbetsförmedlare vid ett förmedlingskontor har arbetat med plusjobb har de själva fått avgöra vem/hur många av förmedlarna vid kontoret som skulle besvara enkäten.¹¹ Totalt riktades enkäten till 289 arbetsförmedlingskontor. Minst ett svar inkom från 227 kontor, vilket betyder att 79 % av förmedlingarna finns representerade. Totalt bevarades enkäten av 320 arbetsförmedlare.

4 Vad innebär plusjobb och vem deltar?

Ett av syftena med uppföljningen av programmet plusjobb är att redogöra för programmets volym och utformning. I avsnittet nedan redovisas därför programmets totala omfattning samt en länsvis fördelning av programplatserna. Vidare ges också en beskrivning av de arbetssökande som deltar i programmet samt hur plusjobben utformats i praktiken.

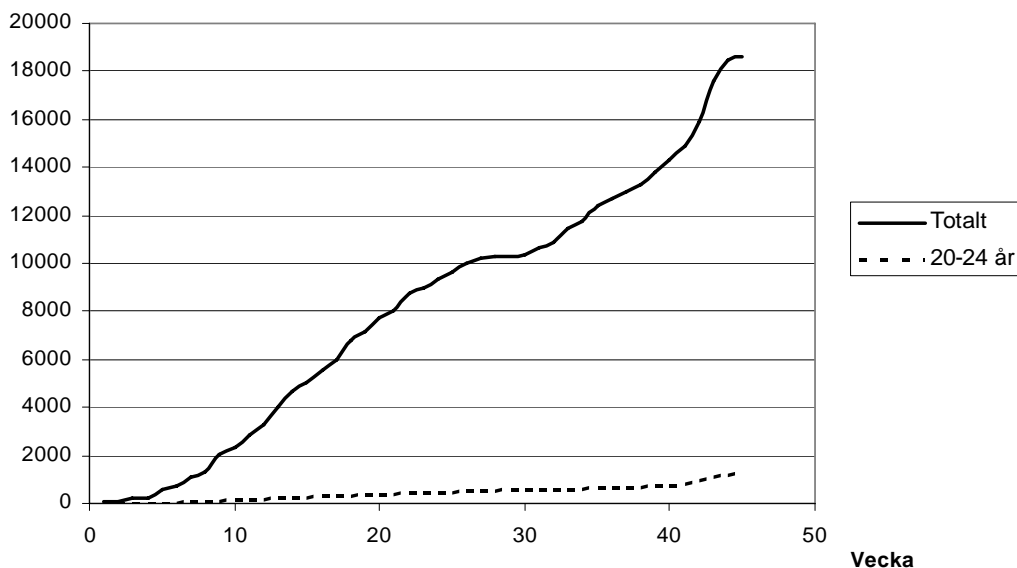
¹¹ Se bilaga 1 för en diskussion av detta.

4.1 Plusjobbets omfattning

Antalet plusjobb fick uppgå till högst 22 000 under 2006.¹² Av dessa skulle minst 1 000 utgöras av långtidsinskrivna ungdomar i åldern 20–24 år. Den totala volymen nåddes inte eftersom ett beslutsstopp för anvisningar till plusjobb infördes i oktober 2006. Däremot översteg antalet anvisningar av långtidsinskrivna ungdomar den önskade volymen: under perioden januari – oktober påbörjade totalt 19 700 arbetssökande ett plusjobb, varav ca 1 100 var långtidsinskrivna i åldrarna 20–24 år. I Figur 1 redovisas antalet deltagare i plusjobb per vecka under perioden januari – oktober 2006.

Figur 1 Antal personer som deltog i plusjobb januari – oktober 2006

Antal personer



I Tabell 2 redovisas en länsvis fördelning av antalet anvisningar till plusjobb.¹³ I tabellen redovisas också antalet deltagare i samtliga arbetsmarknadspolitiska program samt det totala antalet arbetslösa inskrivna vid arbetsförmedlingen i oktober 2006. De flesta anvisningarna till programmet gjordes i Västra Göta-

¹² Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad.

¹³ Aktuell arbetsmarknadsstatistik från AMS: månadsstatistik för oktober 2006, www.amv.se.

lands län, Skåne län och Stockholms län, totalt ca 8 000 (41 %) av samtliga programdeltagare. Plusjobben utgjorde i oktober i genomsnitt cirka 13 % av de konjunkturberoende programmen.¹⁴ Två län avviker i högre grad än övriga från detta genomsnitt: proportionellt många deltagare i plusjobb återfinns i Blekinge (20 %) medan endast 9 % av det totala programdeltagandet utgörs av plusjobb i Västmanlands län.

Tabell 2 Antal deltagare i plusjobb samt totalt antal programdeltagare och arbetslösa per län i oktober 2006

<i>Län</i>	<i>I plusjobb</i>	<i>I program totalt oktober 2006</i>	<i>Andel av totala antalet programdeltagare</i>	<i>Arbetslösa totalt oktober 2006</i>
Stockholm	2084	17 294	0,12	35 380
Uppsala	437	4 048	0,11	5 374
Södermanland	596	5 119	0,12	5 679
Östergötland	1004	8 887	0,11	9 340
Jönköping	471	3 794	0,12	4 604
Kronoberg	308	2 342	0,13	2 603
Kalmar	558	4 273	0,13	4 031
Gotland	101	966	0,10	1 545
Blekinge	687	3 371	0,20	3 265
Skåne	2583	19 736	0,13	23 782
Halland	467	4 052	0,12	4 899
Västra Götaland	3369	23 474	0,14	30 835
Värmland	856	6 460	0,13	4 199
Örebro	773	6 451	0,12	6 335
Västmanland	524	5 671	0,09	4 874
Dalarna	694	5 438	0,13	5 355
Gävleborg	1166	8 694	0,13	5 927
Västernorrland	830	6 021	0,14	5 722
Jämtland	461	3 393	0,14	2 715
Västerbotten	656	5 308	0,12	5 232
Norrbottnen	1075	7 981	0,13	6 293
Totalt	19 700	152 773		177 989

¹⁴ I konjunkturberoende program ingår: Arbetsmarknadsutbildning, Arbetspraktik, Stöd till start av näringsverksamhet, Ungdomsinsatser, Förberedande insatser, Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning, Friårslediga, Anställningsstöd, Utbildningsvikariat och Akademikerjobb.

4.2 Deltagarbeskrivning

I Tabell 3 ges en beskrivning av deltagarna i plusjobb i jämförelse med deltagare i förstärkt anställningsstöd (FAS), allmänt anställningsstöd (AAS) och arbetsmarknadsutbildning (Autb). I tabellen ges också en beskrivning av långtidsinskrivna och samtliga inskrivna. Jämförelsen görs med avseende på kön, ålder, födelseland och utbildningsbakgrund.

Män är generellt överrepresenterade bland anställda med arbetsmarknadspolitisk lönesubvention. En förklaring till det kan vara att en större andel av de långtidsinskrivna – den huvudsakliga målgruppen för anställningsstöd – är män. Könsfördelningen är dock betydligt jämnare i programmet plusjobb. Det beror troligen på att plusjobb, till skillnad från övriga anställningsstöd, endast återfinns i offentlig sektor, där den enskilt största arbetsgivaren för plusjobb är kommunen (82 %). Mot bakgrund av den faktiska könsfördelningen i offentlig sektor tycks dock män vara överrepresenterade även i programmet plusjobb: inom kommunal sektor totalt är en övervägande del av de anställda kvinnor.¹⁵ En bidragande orsak till den jämna könsfördelningen inom programmet kan alltså vara att män är överrepresenterade inom gruppen av långtidsinskrivna, vilka utgör målgruppen för programmet.

I gruppen långtidsinskrivna är medelåldern betydligt högre i jämförelse med samtliga inskrivna. Följaktligen är deltagarna i plusjobb i genomsnitt äldre än inskrivna i allmänhet. Deltagarna i plusjobb är också i genomsnitt äldre än deltagarna i de övriga programmen: färre deltagare återfinns i gruppen 20–24-åringar och fler i gruppen 55–64-åringar. Skillnaderna i genomsnittlig utbildningsnivå mellan programmen är relativt små. En större andel av de långtidsinskrivna är födda utrikes.

¹⁵ År 2004 utgjorde kvinnor 79 % av de sysselsatta inom kommunal sektor. www.scb.se, Sysselsatta (AKU), 100-tal efter näringsgren SNI 2002, yrkeställning, tid och kön.

Tabell 3 Deltagare i plusjobb, FAS, AAS och Autb, i jämförelse med långtidsinskrivna och samtliga inskrivna*

	<i>Plusjobb</i>	<i>FAS</i>	<i>AAS</i>	<i>Autb</i>	<i>Långtids- inskrivna</i>	<i>Samtliga inskrivna</i>
Andel kvinnor	52 %	34 %	36 %	37 %	44 %	47 %
Medelålder	45 år	42 år	34 år	34 år	46 år	39 år
20–24 år	6 %	6 %	35 %	25 %	-	17 %
25–34 år	15 %	23 %	25 %	32 %	17 %	23 %
35–44 år	24 %	28 %	19 %	24 %	26 %	23 %
45–54 år	27 %	24 %	13 %	14 %	27 %	20 %
55 –64 år	28 %	18 %	8 %	5 %	29 %	17 %
Född i Sverige	75 %	73 %	75 %	78 %	67 %	74 %
Norden (exklusive Sverige)	4 %	3 %	2 %	2 %	4 %	3 %
Utomnordiskt födelseland	22 %	24 %	23 %	20 %	29 %	23 %
Förgymnasial utb	31 %	28 %	21 %	21 %	35 %	32 %
Gymnasial utb	48 %	47 %	56 %	58 %	41 %	46 %
Eftergymnasial utb	22 %	25 %	23 %	21 %	24 %	22 %
Andel med arbets-handikapp	25 %	12 %	4 %	10 %	32 %	29 %
Antal personer	20 228	8 916	10 728	23 102	40 573	462 707

Notera: vid beräkning av samtliga proportioner är standardfelet mycket små (< 0,4 %) och presenteras därför inte i tabellen.

*AMV:s definition av långtidsinskrivna avses i detta fall, d v s personer, 25 år och äldre, som har varit inskrivna minst 2 år och under de senaste 2 åren inte haft något arbete. Beräkningen för långtids- och samtliga inskrivna är gjord för tvärsnittet av inskrivna den 30 oktober 2006. För de övriga programmen är beräkningen gjord för dem som deltog i AAS, FAS samt Autb under perioden januari–oktober 2006.

4.2.1 Deltagarnas arbetslöshetshistoria

Målgruppen för plusjobb är arbetssökande som har varit anmälda som arbets-sökande vid arbetsförmedlingen eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska program under minst två år. Inskrivningstiden kan dock ha brutits av en period av arbete om maximalt 6 månader. För att vara kvalificerad för ett plusjobb ska den arbetssökande därmed ha varit anmäld som arbetslös eller deltagit i program minst 18 av 24 månader före anvisningen. Vid anvisning till förstärkt anställningsstöd ska den arbetssökande ha varit inskriven som arbetssökande vid arbetsförmedlingen minst 24 månader i direkt anslutning till programstart. För allmänt anställningsstöd gäller 12 månaders inskrivning före programstart.

I Tabell 4 redovisas inskrivningstider för samtliga som påbörjat ett plusjobb under perioden januari–oktober 2006, i jämförelse med FAS, AAS, Autb samt ett tvärsnitt av långtidsinskrivna och samtliga inskrivna.

Deltagarna i plusjobb har i genomsnitt mycket långa inskrivningstider. Inskrivningstiden före programstart för plusjobb är t ex 5 månader längre än inskrivningstiden som föregår deltagande i FAS (medianinskrivningstid). De flesta (90 %) har en sammanlagd inskrivningstid som överstiger 18 månader under de 24 månader som föregår plusjobbet. Arbetsförmedlingen tycks alltså i de flesta fall anvisat arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden; kvalificeringskraven har således efterföljts i hög grad.

Tabell 4 Inskrivningstid för deltagare i plusjobb, FAS, AAS, Autb i jämförelse med långtidsinskrivna och samtliga inskrivna*

	<i>Plusjobb</i>	<i>FAS</i>	<i>AAS</i>	<i>Autb</i>	<i>Långtids- inskrivna</i>	<i>Samtliga inskrivna</i>
Genomsnittlig inskrivningstid, (månader)	37	26	12	12	46	26
Median inskrivningstid, (månader)	29	24	12	6	36	10
Genomsnittlig inskrivningstid under 24 månader före programstart, (månader)	22	20	14	12	-	-
Median inskrivningstid under 24 månader före programstart, (månader)	24	23	15	12	-	-
Andel med <18 månaders inskrivning*	10 %	25 %	67 %	71 %	-	-
Antal personer	18 994	8 356	7 001	18 994	40 573	462 707

*I samtliga beräkningar av inskrivningstid har arbetssökande under 25 exkluderats eftersom kvalificeringskraven vad gäller inskrivningstid är olika för personer över respektive under 25 år för plusjobb och allmänt anställningsstöd. Vid beräkning av total inskrivningstid före programstart har ej medräknats inskrivning i sökandekategorierna "ombyttessökande" och "tillfälligt arbete". Perioder längre än 30 dagar i kategorierna "timanställd" och "deltidsarbetslös" har betraktats som avbrott för arbete. För långtidsinskrivna hare AMV:s definition använts. För långtidsinskrivna och samtliga inskrivna är beräkningen är gjord för tvärsnittet av inskrivna den 30 oktober 2006.

4.3 Vad för arbete är ett plusjobb?

Ett plusjobb ska enligt regelverket vara ett arbete inom offentlig finansierad verksamhet, där den som anställs ska utföra arbetsuppgifter som höjer den allmänna servicenivån men som normalt inte utförs på grund av begränsade ekonomiska resurser. Det kan röra sig om arbetsuppgifter som dragits in vid tidi-

gare besparingar eller arbetsuppgifter som redan utförs vid arbetsplatsen, men där en ökad personaltäthet ger en förbättrad servicenivå. Det kan också innebära helt nya arbetsuppgifter. Inom ramen för ett plusjobb kan därmed en mängd olika arbeten rymmas. Det förekommer också troligen en stor variation i innehållet av plusjobb beroende på de olika parternas inflytande vid anställningen: programdeltagare, arbetsförmedlare, arbetsgivare och facklig organisation ska komma överens om utformningen av plusjobbet. Det ligger i programdeltagarens och arbetsgivarens intresse att plusjobbet ska innehålla meningsfulla arbetsuppgifter. Arbetsgivaren kan då få viktiga arbetsuppgifter utförda utan en direkt kostnad, samtidigt som den arbets sökande får utföra ett meningsfullt arbete och får möjlighet till en fastare förankring på arbetsmarknaden. Samtidigt ska plusjobbet utformas på ett sådant sätt att det inte konkurrerar med den befintliga verksamheten och därmed bidrar till undanträngning av ordinarie arbetskraft. Dessa två mål kan tänkas konkurrera med varandra: Ett arbete som i hög grad liknar ordinarie verksamhet ger sannolikt bättre chanser till fortsatt anställning eftersom det finns ett behov av att få dessa arbetsuppgifter utförda, men ger troligen upphov till viss undanträngning. Det kan således ligga i både förmedlingens och den fackliga organisationens intresse att plusjobben utformas på ett sådant sätt att de inte konkurrerar med befintliga arbetstillfällen.

Information om vad ett plusjobb innebär i praktiken har inhämtats via IFAU:s enkätundersökning riktad till arbetsförmedlare som anvisat till programmet. Kommunen är den dominerade arbetsgivaren för plusjobb, 82 % av plusjobben återfinns inom primärkommunal sektor (se Tabell 5). De vanligaste arbetsplatserna är skola (31 %), äldreomsorg (23 %), barnomsorg (11 %) och sjukvård (6 %). Det är vanligt att deltagare i plusjobb utgör stöd och resurspersonal inom skolan, t ex som elev- och lärarassistent eller skolvård. Relativt vanliga är också arbetsuppgifter som vaktmästare. Motsvarande roll förekommer också i stor utsträckning inom vården, t ex som resurspersonal inom hemtjänsten. Inom vård och omsorg förekommer det i högre grad än inom skolan att den som har ett plusjobb fungerar som en anställd i ordinarie verksamhet, såsom t ex vårdbiträde eller undersköterska. Utöver dessa områden är det relativt vanligt att plusjobb återfinns inom kommunal förvaltning (olika typer av administrativa arbetsuppgifter) samt inom parkförvaltning.

Tabell 5 Sektortillhörighet

<i>Sektor</i>	<i>Frekvens</i>
Statlig sektor	6 %
Primärkommunal sektor	82 %
Landstingskommunal sektor	9 %
Entreprenör anlitad av stat/kommun/landsting	3 %

5 Implementering av plusjobb

Att studera hur programmet plusjobb har implementerats är viktigt av flera orsaker, dels för att se om det politiska beslutet omsatts på det sätt som avsetts, dels för att uppmärksamma eventuella problem som kan uppstå vid introduktionen av ett nytt program. Denna kunskap kan sedan utnyttjas vid införandet av framtida program. I följande avsnitt diskuteras därför kvaliteten och omfattningen på den information arbetsförmedlingen nått av om programmet, samt tydligheten i regelverket. Slutligen redovisas också hur anvisningar till plusjobb har fungerat i praktiken.

5.1 Vad anser förmedlarna om informationen och regelverket?

Om ett program ska kunna utformas enligt intentionerna är det avgörande att arbetsförmedlingen får tillfredsställande information om syftet med programmet samt tydliga riktlinjer om dess konstruktion. Det är således viktigt att information ges i rätt omfattning och är av god kvalitet för att ett arbetsmarknadspolitiskt program ska kunna implementeras på ett bra sätt. Det är också viktigt att regelverket är tydligt så att förmedlarna har möjlighet förstå och följa det. På så sätt ges förutsättningar för likabehandling av arbetssökande oberoende av var i landet de är anmälda som arbetssökande. Det är också viktigt att förmedlaren får tillgång till informationen i rimlig tid före programstarten. I annat fall finns en risk att arbetssökande behandlas olika under programmets introduktionsskede. Kunskap om hur förmedlarna som arbetat med programmet plusjobb uppfattat informationen och regelverket har inhämtats genom enkätfrågor (se avsnitt 3.2). En sammanfattning ges i Tabell 6.

En majoritet (74 %) av arbetsförmedlarna som arbetat med plusjobb anser att informationen varit av samma kvalitet som informationen om andra arbetsmarknadspolitiska program. Lika stora andelar (12 %) menar att informationen

varit av bättre respektive sämre kvalitet än normalt. I Lundin (2000) har samma fråga ställts till förmedlare om programmen allmänt och förstärkt anställningsstöd.¹⁶ Resultatet för programmet plusjobb är ungefär det samma som för allmänt anställningsstöd men något bättre än för förstärkt anställningsstöd: 73 % (61 %) av förmedlarna menade att informationen om allmänt (förstärkt) anställningsstöd var likvärdig med informationen om andra program medan 16 % (17 %) ansåg att kvaliteten var bättre.

Vidare anser 79 % av förmedlarna som arbetat med plusjobb att den information som de nåtts av från Ams centralt varit tillräckligt omfattande. Motsvarande siffror för programmen allmänt och förstärkt anställningsstöd var 79 % respektive 67 %. Fröberg m fl (2002) har frågat arbetsförmedlare som arbetat med aktivitetsgarantin (AG) om de fått tillräcklig information om detta program. Där är resultatet betydligt sämre: 12 % av förmedlarna menade att det saknats mycket information och ytterligare 46 % menade att det saknats viss information om aktivitetsgarantin.

Även om informationen om plusjobb uppfattats som mer utförlig jämfört med förstärkt anställningsstöd och aktivitetsgarantin efterfrågar förmedlarna dock ytterligare information, framförallt utförligare förklaringar till hur regelverket ska tolkas (ca 20 %). Mer specifikt efterfrågas bland annat information om vilka möjligheter det finns att göra undantag från inskrivningskraven (17 %), vilka regler som gäller för avbrott eller uppehåll i ett plusjobb (10 %) samt vilka arbetsuppgifter som kan ingå i ett plusjobb (8 %). Ungefär var femte förmedlare (ca 18 %) är också av uppfattningen att informationen kom för sent i förhållande till programstarten. I viss utsträckning anser således arbetsförmedlarna att det förekommit informationsbrist samt att de inte haft tillräckligt med tid att tillgodogöra sig väsentlig information om programmet plusjobb. AMV har dock kontinuerligt arbetat med att besvara frågor och utarbetat praxis vad gäller den praktiska tillämpningen av programmet.¹⁷ Problemet med informationsbrist har därmed troligtvis varit som störst under programmets första månader.

¹⁶ I samtliga fall i avsnitt 5 där jämförelser görs mellan plusjobb och allmänt och förstärkt anställningsstöd är fakta om de två sistnämnda programmen hämtade från Lundin (2000).

¹⁷ Denna information har distribuerats via Ams interna hemsida.

Tabell 6 Sammanfattning: information till förmedlarna*

	<i>Plusjobb</i>	<i>AAS</i>	<i>FAS</i>
Kvalitet på informationen?			
– normal	74 %	73 %	61 %
– bättre	12 %	16 %	17 %
– sämre	12 %	10 %	22 %
Tillräckligt omfattande information?	79 %	79 %	67 %
Lätt/ganska lätt att avgöra om en arbetssökande är kvalificerad för programmet?	86 %	77 %	86 %
Utförligare information önskas om:			
– möjligheter till undantag från inskrivningskraven	17 %		
– regler vid avbrott eller uppehåll	10 %		
– vilka arbetsuppgifter som kan ingå i plusjobb	8 %		
Information kom för sent in på programstarten	18 %		

*Notera: enkätundersökningarna om de olika programmen är genomförda vid olika tillfällen och därmed riktade till olika urval av förmedlare.

Majoriteten av förmedlarna har uppfattat regelverket för plusjobben som tydligt: ca 57 % anser att regelverket är tydligt, 29 % anser att det är varken tydligt eller otydligt medan 11 % uppfattar regelverket som otydligt. Resultatet är bättre än för aktivitetsgarantin där 23 % ansåg att regelverket var otydligt.¹⁸ De flesta (86 %) anser vidare att det varit lätt eller ganska lätt att avgöra om en arbetssökande uppfyller de formella krav som ställs för att kunna anvisas till ett plusjobb. Resultatet är bättre än för allmänt och förstärkt anställningsstöd (77 % respektive 53 % ansåg att det varit lätt att bedöma om de arbetssökande uppfyller kraven för programdeltagande i dessa program).

En annan viktig förutsättning för att förmedlare ska vara motiverade att efterfölja regelverket och arbeta med anvisningar till ett program på ett korrekt sätt är att de uppfattar programmet som ett bra sätt att stärka arbetslösas ställning på arbetsmarknaden.¹⁹ Så tycks vara fallet vad gäller plusjobben: 80 % av förmedlarna anser att programmet är ett mycket/ganska bra sätt att förbättra arbetssökandes förutsättningar att få ett osubventionerat arbete, 11 % anser att programmet varken är bra eller dåligt medan 4 % anser att programmet är dåligt.

¹⁸ Fröberg & Persson (2002).

¹⁹ Se t ex Sannerstedt (1997)

5.2 Hur går en anvisning till?

I avsnittet nedan redovisas hur anvisningsprocessen gått till. Detta bidrar till kunskap om hur programmet utformats i praktiken, men kan också ge en antydan om programmets möjliga arbetsmarknadseffekter. Kunskap om på vems initiativ ett plusjobb kommer till stånd kan ge en uppfattning om vilka möjligheter programdeltagarna har att få fortsatt anställning efter programmet, men också ge en fingervisning om eventuella undanträngningseffekter av programmet; Om initiativet till att anställa en arbetssökande för ett plusjobb tas av arbetsgivaren, snarare än förmedlingen, är det rimligt att tro att chanserna till fortsatt anställning är större eftersom arbetsgivaren då visat ett behov av att anställa. Sannolikt är dock också risken för undanträngning större i ett sådant fall. Av samma orsak är det också relevant att studera hur programdeltagarna väljs ut: om avsikten med programmet är att stärka ställningen på arbetsmarknaden för personer som står *långt ifrån* ett arbete, som i programmet plusjobb, är det viktigt att det är förmedlingen – inte arbetsgivaren – som väljer ut potentiella programdeltagare. Erfarenhet från tidigare studier, t ex Lindqvist m fl (2005), har visat att arbetsgivare som själva föreslagit arbetssökande för programplatser i form av tillfälliga anställningar företrädesvis valde arbetssökande med korta inskrivningstider och en starkare förankring på arbetsmarknaden än genomsnittet av arbetssökande anmälda vid förmedlingen.²⁰ Nedan redovisas därför hur anvisningen av arbetssökande till plusjobb har gått till i praktiken. Resultaten sammanfattas i Tabell 7.

Anställning av arbetssökande i plusjobb har i hög grad initierats av arbetsförmedlingen. I stort sett samtliga förmedlingskontor som arbetat med plusjobb har börjat med att informera arbetsgivare (framförallt kommunen) om programmet. Majoriteten (ca 70 %) av anvisningarna har genomförts efter initiativ från förmedlingen. Knappt 20 % av anställningarna har enligt arbetsförmedlarna initierats av arbetsgivaren. Det är dock troligt att andelen initiativ från arbetsgivarsidan ökat gradvis, då kunskapen om programmet ökat. Siffrorna är likartade för förstärkt anställningsstöd där förmedlingen (arbetsgivaren) tog initiativet i ungefär 68 % (23 %) av fallen. Vid anställning med allmänt anställningsstöd var det vanligare att initiativet togs av arbetsgivaren (33 %).

²⁰ I Lindqvist m fl (2005) utvärderades friårsoversöket, som bland annat syftade till att stärka arbetssökandes ställning på arbetsmarknaden genom tillfälliga anställningar.

Omkring 48 % av förmedlarna menar vidare att det varit lätt att hitta arbetsgivare som velat rekrytera arbetssökande till ett plusjobb, 22 % anser att det varken varit lätt eller svårt medan 21 % menar att det funnits svårigheter med att hitta intresserade arbetsgivare. Ungefär hälften (48 % respektive 45 %) av förmedlarna ansåg att det varit lätt eller ganska lätt att hitta arbetsgivare villiga att rekrytera med allmänt eller förstärkt anställningsstöd.

En förutsättning för att ett plusjobb ska komma tillstånd är att arbetsförmedlingen, arbetsgivaren och den fackliga organisationen vid arbetsplatsen utformar ett samarbetsavtal där villkoren för anställningen klargörs. Omkring 80 % av förmedlarna har uppgivit att de samrått med facket innan en arbetssökande anvisats ett plusjobb. Ytterligare 12 % uppgav att så skett i vissa fall, medan 4 % menar att samråd med facket inte föregått anvisningen. Detta betyder dock inte nödvändigtvis att ett samarbetsavtal mellan arbetsgivare och facklig organisation saknas. En förklaring kan vara att en arbetsgivare genomför flera anställningar i form av plusjobb, men att samråd med facket sker vid den första anställningen.

Efter att samarbetsavtalet upprättats väljer arbetsförmedlingen i regel ut några arbetssökande som arbetsgivaren har möjlighet att välja mellan. Några viktiga faktorer som de flesta förmedlare tagit hänsyn till är att den arbetssökande varit motiverad att ta ett plusjobb och bedömts ha nytta av de referenser och den arbetslivserfarenhet som plusjobbet medför. De flesta förmedlare anser också att det är viktigt att den arbetssökande uppfyller de krav som gäller för kvalificering till programmet samt återfinns i en prioriterad grupp av inskrivna (långtidsinskrivna, invandrare och personer med arbetshandikapp). Inte fullt lika viktigt är det att den arbetssökande har erfarenhet eller utbildning för yrket: var tredje förmedlare anser att det är ganska oviktigt vid valet av programdeltagare. Det är dock troligt att behovet av erfarenhet och utbildning varierar med typen av plusjobb; vissa yrken inom t ex sjukvården kräver formell kompetens, medan de personliga egenskaperna är viktigare för yrken av assistentkaraktär.

Sammanfattningsvis tycks det som att programmet plusjobb har introducerats enligt intentionerna. I huvudsak är det arbetsförmedlingen som tagit initiativet till anställning och nästan uteslutande är det arbetsförmedlingen som valt ut de arbetssökande som arbetsgivaren haft att välja mellan. Arbetsförmedlingen har också i hög grad riktat programmet till arbetssökande med mycket långa inskrivningstider eller arbetssökande som tillhör någon annan prioriterad grupp av inskrivna, vilket också varit avsikten med programmet. Vilka effekter som kan förväntas utifrån detta diskuteras i avsnitt 6.

Tabell 7 Sammanfattning: initiativ till anställning

	<i>Plusjobb</i>	<i>AAS</i>	<i>FAS</i>
Vem tog initiativet till anställningen?			
– Arbetsförmedlingen	70 %	55 %	68 %
– Arbetsgivaren	20 %	33 %	23 %
Att hitta arbetsgivare som ville anställa arbets sökande med anställningsstöd var lätt (lätt eller ganska lätt vad gäller AAS och FAS)	48 %	48 %	45 %

5.2.1 Svårigheter att uppnå rätt volym

Arbetsförmedlare som arbetat med plusjobb har tillfrågats om de haft ett fastställt mål att anvisa ett visst antal plusjobb. Majoriteten av de förmedlare som besvarat frågan (81 %) uppgav att så varit fallet. En dryg tredjedel av förmedlarna anser dock att det funnits svårigheter med att uppnå de givna volymerna av deltagare. Huvudsakligen nämns tre orsaker till detta:

- Initialt ett svalt intresse från arbetsgivarnas sida
- Tidskrävande att få till samarbetsavtal mellan arbetsgivare och facklig organisation
- För högt ställda krav på de arbets sökande från arbetsgiversidan

Ett flertal arbetsförmedlare menar också att det varit svårt att snabbt uppnå given volym av programdeltagare eftersom det tagit tid att nå ut med information till arbetsgivare, uppjobba arbetsgivarkontakter samt att utforma plusjobb i praktiken i samverkan med fack och arbetsgivare. Detta resonemang kan förklara den relativt låga deltagarvolymen under programmets första månader.

6 Arbetsmarknadseffekter

En av intentionerna med plusjobb är att stärka arbetslösas ställning på arbetsmarknaden. Det är tänkt att ske genom att den som har haft ett plusjobb får en fortsatt osubventionerad anställning vid samma arbetsplats efter plusjobbet, eller genom att han eller hon förbättrar sina möjligheter att få en annan reguljär anställning genom den arbetslivserfarenhet och arbetsgivarkontakt plusjobbet bidragit till. Om deltagarna stärker sin ställning på arbetsmarknaden kan programmet sägas ha positiva *individeffekter*. En risk med arbetsmarknadspolitiska program är dock att dessa kan försämra möjligheterna till osubventionerad systerställning bland dem som inte deltar i programmet. Denna oönskade effekt

brukar betecknas *undanträngning*. En ytterligare negativ arbetsmarknadseffekt – utöver undanträngning – som ett program kan medföra är så kallad *inlåsning*. Med detta menas att en arbetssökandes tid utan reguljärt arbete förlängs som en följd av programdeltagande, det vill säga den arbetssökande deltar i program istället för att (i viss utsträckning) vara reguljärt sysselsatt.

Ett av syftena med rapporten är att redogöra för programmets förväntade arbetsmarknadseffekter. I avsnittet nedan diskuteras därför vilka individ- och undanträngningseffekter programmet kan ge upphov till mot bakgrund av erfarenheter från utvärderingar av liknande insatser. Avsnittet innehåller också en analys av programmets inlåsningseffekter.

6.1 Förväntade Individeffekter av subventionerad sysselsättning

Genom åren har en rad olika arbetsmarknadsprogram i form av tillfälliga subventionerade arbeten introducerats. Två exempel på program som i hög grad liknat programmet plusjobb är arbetslivsutveckling (ALU) och anställningsstöd. ALU var i bruk under åren 1993–98. ALU liknade plusjobben såtillvida att långtidsarbetslösa erbjöds subventionerad sysselsättning, där arbetsuppgifterna skulle vara sådana som annars inte skulle ha utförts. En ytterligare likhet var att programdeltagaren inte medförde någon direkt lönekostnad för arbetsgivaren.²¹ Arbetsgivare för ALU var i nästan samtliga fall en förening eller återfanns inom offentlig sektor. Syftet med ALU var att stärka arbetslösas ställning på arbetsmarknaden, utan att ge upphov till undanträngningseffekter.

En studie som fokuserar på effekterna av de olika typer av subventionerad sysselsättning som fanns till hands under 1990-talet – bland annat ALU – är Richardson & Carling (2001). I studien jämförs åtta olika arbetsmarknadsprogramms förmåga att förkorta programdeltagarnas tid i arbetslöshet efter programmet.²² Studiens huvudsakliga resultat är att program som liknar reguljärt arbete eller praktik på en arbetsplats snabbare leder till arbete jämfört med program som syftar till utbildning. En trolig förklaring, menar författarna, är att praktik på en arbetsplats ger information till arbetsgivaren om den arbetssökandes kunskaper och arbetsförmåga, vilket kan ha betydelse vid ett anställ-

²¹ Ersättning till deltagare i ALU utgjordes av a-kassa. Lönen för ett plusjobb betalas visserligen av arbetsgivaren men subventioneras till 100 % genom skattekreditering.

²² I studien jämförs ALU, starta eget-bidrag, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, arbetsplatsintroduktion, beredskapsarbete, arbetsmarknadsutbildning och datortek.

ningsbeslut. För arbetsgivaren kan detta vara viktigare att känna till än att den arbetssökande har genomgått en utbildning via ett arbetsmarknadsprogram. Vidare kan arbetsgivarreferensen vara av betydelse om den arbetssökande söker arbete vid en annan arbetsplats. Enligt detta resonemang är det således större chans att ett program leder till arbete ju mer det liknar reguljär sysselsättning eftersom det ger arbetsgivaren viktigare information om den arbetssökande. ALU visade sig ge ett sämre resultat än de flesta övriga program som jämfördes i studien med avseende på programmets betydelse för deltagarnas tid i arbetslöshet efter avslutat program. En trolig förklaring, enligt författarna, var att ALU i mindre utsträckning än övriga program liknade reguljärt arbete: arbetsuppgifterna var ofta sådana som annars inte skulle ha utförts.

Under 2000-talet har subventionerade anställningar i huvudsak utgjorts av anställningsstöd. Plusjobben är en form av anställningsstöd, men skiljer sig åt från övriga anställningsstöd i några avseenden. För det första kan endast arbetsgivare inom offentlig sektor anställa arbetssökande för ett plusjobb medan en anställning med allmänt eller förstärkt anställningsstöd kan ske inom både offentlig och privat verksamhet. För det andra ska ett plusjobb bestå av arbetsuppgifter som annars inte skulle ha blivit utförda eller som höjer servicenivån i offentlig sektor. Detta krav gäller inte för anställningsstödet. För det tredje är ersättningen till den som får ett plusjobb subventionerad till 100 %, medan ett anställningsstöd innebär en subvention av en viss andel av arbetsgivarens kostnader.

I Forslund m fl (2004) utvärderas anställningsstöd för långtidsarbetslösa med avseende på flödet från arbetslöshet – via anställningsstöd – till reguljärt arbete. I studien undersöks om anställningsstöd bidrar till att arbetssökande fortare får ett arbete än om de inte hade deltagit i programmet. Författarna finner att arbetssökande som anställs med anställningsstöd snabbare får en osubventionerad anställning än om de inte hade anställts med anställningsstöd. En sannolik förklaring till den positiva effekten är att många av dem som anställts troligen får fortsatt anställning hos samma arbetsgivare när programperioden är över.

Mot bakgrund av resultaten i studierna av ALU och anställningsstöd kan följande slutsats dras: program som liknar reguljär sysselsättning tycks förbättra arbetslösas chanser att få arbete, dels på grund av ett behov från arbetsgivaren, dels för att det kan ge arbetsgivaren en bättre bild av den arbetssökandes arbetsförmåga. Om denna slutsats appliceras på programmet plusjobb är det alltså rimligt att tro att chansen till fortsatt anställning efter ett plusjobb

ökar om arbetsuppgifterna varit sådana som det normalt funnits ett behov av att få utförda. Som visats i avsnitt 4.3 kan arbetsuppgifterna i ett plusjobb variera mycket: ett plusjobb kan bestå av arbetsuppgifter som normalt utförs vid arbetsplatsen, t ex inom barn- och äldreomsorg, men kan också utgöras av arbetsuppgifter utöver ordinarie verksamhet, t ex assistentjobb inom skolan. Vilka individeffekter som kan förväntas beror följaktligen på hur programmet utformas i praktiken; Plusjobb tycks i relativt stor utsträckning utgöras av arbeten som ligger *utöver* ordinarie verksamhet och liknar därmed i denna aspekt ALU snarare än anställningsstöd. Det finns således anledning att tro att individeffekterna av programmet är lägre än för ”vanligt” anställningsstöd. Det är dock svårt att uppskatta storleken på individeffekterna eftersom både definitionen av arbetsinnehållet, längden på programmet och målgrupperna skiljer sig åt mellan programmen.

6.2 Förväntade undanträngningseffekter av subventionerad sysselsättning

Undanträngning brukar i den nationalekonomiska litteraturen delas upp i direkta och indirekta effekter. Indirekta undanträngningseffekter kan uppstå om arbetsmarknadspolitiska program påverkar lönebildningen.²³ Direkt undanträngning kan uppstå om arbetslösa som anställs med en subvention utgör ett substitut till ordinarie arbetskraft snarare än ett komplement – det vill säga subventionerad arbetskraft utför arbetsuppgifter som ordinarie arbetskraft annars skulle ha utfört. Exempelvis kan en arbetsgivare med ett rekryteringsbehov välja att anställa en arbetssökande med bidrag från arbetsförmedlingen istället för en icke subventionerad arbetssökande. Det kan också tänkas förekomma att samma person som arbetsgivaren avser att anställa anställs med en lönesubvention istället för en reguljär anställning. Ett företag kan också tänkas utnyttja möjligheten att anställa arbetstagare med lönesubvention med avsikten att skapa en konkurrensfördel gentemot andra företag som inte utnyttjar denna möjlighet. På så sätt kan arbetstillfällen trängas undan på de företag som inte

²³ Mycket förenklat kan indirekt undanträngning beskrivas på följande sätt: Löneläget antas påverka sysselsättningsnivån i ekonomin. En stor omfattning av arbetsmarknadspolitiska program kan ge upphov till ökade lönekrav om programdeltagande uppfattas som ”bättre” än öppen arbetslöshet. Ökade löner kan i sin tur bidra till minskad sysselsättning, d v s indirekt undanträngning av arbete som en följd av ökat programdeltagande. Denna typ av undanträngning behandlas inte i denna rapport, se därför t ex Dahlberg & Forslund 1999 för en utförligare diskussion av detta fenomen.

drar nytta av subventionerad arbetskraft, s k konkurrenssnedvridning. Denna sistnämnda typ av undanträngning är dock troligen inte av någon stor betydelse i detta fall eftersom plusjobb återfinns inom offentligt finansierad verksamhet (huvudsakligen inom skola, vård och barn- och äldreomsorg).²⁴

I Calmfors m fl (2002) görs en genomgång av utvärderingar av effekter av olika arbetsmarknadsprogram, bland annat diskuteras undanträngningseffekter av arbetsmarknadsutbildning och subventionerad sysselsättning. Författarna drar slutsatsen att subventionerad sysselsättning i betydligt högre grad än arbetsmarknadsutbildning tränger undan reguljär sysselsättning. Vidare finner de att undanträngningen blir mer omfattande ju mer ett program liknar ett reguljärt arbete.

Forslund m fl (2004) påpekar i utvärderingen av allmänt anställningsstöd att en del av de positiva effekterna av programmet sannolikt beror på att många fick fortsatt anställning vid samma arbetsplats efter avslutat stöd. Det kan tolkas som att anställningsstöd bidrar till viss direkt undanträngning av reguljär sysselsättning. Hur stor undanträngning allmänt anställningsstöd ger upphov till skattas inte i uppsatsen. Dahlberg och Forslund (1999) skattar dock genomsnittlig undanträngning till ca 65 % för ett antal program som i lägre grad än allmänt anställningsstöd liknar reguljär sysselsättning. Vidare har enkätstudier skattat undanträngning av rekryteringsstöd till knappt 40 procent.²⁵ Forslund m fl (2004) menar därför att en (konservativ) uppskattning av undanträngningseffekter av allmänt anställningsstöd kan var omkring 50 %. Författarna menar dock att detta problem kan vara mindre allvarligt om programdeltagarna har en sämre ställning på arbetsmarknaden i jämförelse med dem som trängs undan. Motivet till denna slutsats är att dem som trängs undan antas ha lättare att hitta reguljärt arbete utan hjälp av anställningsstödet än vad dem som anställdes med anställningsstöd skulle ha haft om de inte fått delta i programmet.

Baserat på innehållet i ett plusjobb och på deltagarbeskrivningen (i stor omfattning utförs arbete utöver ordinarie verksamhet utförda av arbetssökande som i regel står långt ifrån ett reguljärt arbete) är det troligt att undanträngning av programmet är liten. Det är dock alltid svårt att mäta storleken på direkt undanträngning av subventionerad sysselsättning: även om ett program innebär undanträngning av arbetskraft så innebär det även en besparing av utgifter för

²⁴ Konkurrenssnedvridning skulle potentiellt kunna förekomma om t ex fristående skolor utnyttjar plusjobb i stor omfattning.

²⁵ Forslund m fl (2004).

kommunen som kan användas till exempelvis reguljära anställningar inom andra områden (Calmfors m fl, 2002).

Arbetsförmedlare som arbetat med plusjobb har också tillfrågats om deras uppfattning om programmets undanträngningseffekter. En majoritet av förmedlarna (61 %) anser att arbetsgivaren inte skulle ha anställt någon om programmet plusjobben inte hade funnits, 30 % menar att en arbetssökande skulle ha anställts i något enstaka fall om programmet inte funnits, men i huvudsak med någon annan typ av subvention. Endast 2 % menar att arbetsgivaren skulle ha anställt en person ur målgruppen utan någon subvention. Arbetsförmedlarnas bedömning är alltså att undanträngning av programmet förekommer i mycket liten omfattning. Vidare har initiativet att anställa arbetssökande för plusjobb i högre grad tagits av arbetsförmedlingen i jämförelse med allmänt och förstärkt anställningsstöd. Det tyder också på att undanträngning förekommer i lägre grad för programmet plusjobb jämfört med övriga anställningsstöd.

6.3 Inlåsnings effekter av plusjobb

Ett arbetsmarknadspolitiskt program kan (som diskuterades ovan) ha såväl avsedda som oavsedda arbetsmarknadseffekter. Målet är förstås att programmet ska ha positiva effekter på deltagarnas möjligheter att få reguljär anställning. En önskad effekt – utöver undanträngning – som ett program kan medföra är så kallad ”inlåsnings”. Med detta menas att en arbetssökandes tid utan reguljärt arbete förlängs som en följd av programdeltagande. Inlåsnings kan vara geografisk eller yrkesmässig. Med geografisk inlåsnings menas att arbetssökande som annars skulle ha flyttat väljer att stanna om de får en programplats. Yrkesmässig inlåsnings innebär att arbetssökande med utbildning och yrkeskunskap som inte längre efterfrågas senarelägger ett beslut om vidareutbildning eller utvidgning av yrkesmässigt sökområde på grund av möjligheten att delta i ett program.²⁶ Inlåsnings kan också bero på att de som deltar i programmet söker arbete i lägre utsträckning än vad de annars skulle ha gjort.²⁷

Plusjobb innebär programdeltagande i (maximalt) 24 månader. Det är rimligt att tro att de som fått ett plusjobb i viss utsträckning skulle ha haft reguljärt arbete under åtminstone en del av denna tvåårsperiod om de inte erbjudits plats i programmet. Om så är fallet kan programmet sägas ha en ”inlåsnings” effekt på programdeltagarna och medföra en önskad kostnad: subventionerat istället för

²⁶ Ackum Agell m fl (2000).

²⁷ Calmfors m fl (2002)

reguljärt arbete. Hur stor denna inlåsningseffekt är beror förstås på hur länge de som fått ett plusjobb skulle ha varit sysselsatta om de *inte* hade deltagit i programmet. I avsnittet nedan görs därför en uppskattning av storleken på denna effekt genom en jämförelse av deltagare i plusjobb med arbetssökande var inskrivna under 2003 och som under detta år varit arbetslösa eller deltagit i program minst 18 månader under en föregående 24-månadersperiod (villkor för att få delta i programmet plusjobb), och som således inte deltagit i programmet plusjobb.

6.3.1 Metod²⁸

En grundläggande svårighet vid utvärdering av (exempelvis) arbetsmarknadspolitiska program är att identifiera programeffekten, d v s hur programmet påverkar deltagarnas arbetsmarknadssituation jämfört med om de inte hade deltagit i programmet. Problemet uppstår eftersom det inte är möjligt att studera vad en programdeltagare skulle ha gjort istället om denne inte hade deltagit eftersom en individ inte kan observeras samtidigt som både deltagare och som icke deltagare. Att endast studera ett utfall, t ex hur många av programdeltagarna som fick ett arbete efter avslutat program, säger inte heller nödvändigtvis något om programmets effektivitet: det är rimligt att tro att en viss andel av deltagarna hade fått arbete ändå. Problemet blir än mer tydligt då programmets inlåsningseffekt ska uppskattas. En deltagare är per definition inte reguljärt sysselsatt under programperioden. I vilken grad denne skulle ha varit sysselsatt under motsvarande tidsperiod om programmet inte funnit måste således mätas på något alternativt sätt.²⁹

För att lösa detta utvärderingsproblem – och därigenom identifiera programmets inlåsningseffekt – används i detta fall en s k matchningsmetod, där deltagarna jämförs med arbetssökande med samma bakgrund men som inte deltagit i programmet. Med hjälp av omfattande registerinformation (se avsnitt 3.1) om samtliga som är eller har varit inskrivna som arbetssökande vid arbetsförmedlingen är det möjligt att identifiera individer som är så lika programdeltagarna som möjligt med avseende på egenskaper som kan påverka deras möjligheter att få arbete – men som inte deltagit i plusjobb.³⁰ Dessa individer kan

²⁸ Metoden som används för skattning av inlåsningseffekter beskrivs utförligare i Bilaga 2.

²⁹ För en diskussion av principer för uppföljning och utvärdering av arbetsmarknadspolitiska program, se Hemström & Martinson (2002).

³⁰ De egenskaper som används i detta fall är ålder, kön, födelseland, medborgarskap, högsta avslutade utbildning, län, arbetshandikapp, startmånad för plusjobb samt arbetslöshetshistoria i

då utgöra en jämförelsegrupp till dem som deltagit i programmet. Det vill säga vad dessa individer gör under en period av motsvarande längd som programmet plusjobb får representera vad programdeltagarna (i genomsnitt) skulle ha gjort om de inte hade erbjudits plusjobb. Den genomsnittliga tiden i reguljärt arbete eller utbildning för individerna i jämförelsegruppen under en tvåårsperiod används således som en skattning av programmets inlåsnings effekt.

För att göra ovanstående analys på bästa sätt vore det önskvärt att jämföra varje programdeltagare med en arbetssökande som vid tidpunkten för programstart hade samma arbetslöshetshistoria och observerbara egenskaper som deltagaren, samt därefter studera vad jämförelsepersonen gjorde under de följande två åren. Inflödet till plusjobb pågick dock under perioden januari–oktober 2006, vilket innebär att en sådan jämförelse tidigast skulle kunna genomföras i oktober 2008, d v s då samtliga deltagare avslutat programmet. De data som finns tillgängliga sträcker sig dock endast till och med februari 2007. Detta problem kan istället lösas genom att programdeltagarna jämförs med arbetssökande som var inskrivna vid arbetsförmedlingen vid samma tidpunkt på året som plusjobbet påbörjades, men tre år tidigare. Det vill säga en arbetssökande som påbörjade sitt plusjobb i januari 2006 jämförs med en arbetssökande som var inskriven i januari 2003 och som vid denna tidpunkt hade varit inskriven i samma utsträckning som programdeltagaren hade varit vid programstart (samt hade likvärdiga observerbara egenskaper i övrigt).

Motivet till att mäta utfallet för en jämförelseperson från och med samma månad som programstart, men tre år tidigare snarare än vid senast möjliga mättidpunkt, är att det finns säsongsvariation i arbetsmarknadsläget. Mätt på detta sätt motsvarar utfallet för en jämförelseperson på ett bättre sätt det troliga utfallet för en programdeltagare om han eller hon inte hade deltagit i programmet. Att utfallet mäts just tre år tillbaka i tiden (under perioden 2003–2005) istället för så sen mättidpunkt som möjligt vad avser tillgängliga data (t ex 2004–2006) har följande förklaring: Under 2006 infördes programmet plusjobb. Om utfallet mäts under perioden 2004–2006 överlappas således tidpunkten för programstart. Det innebär att jämförelsepersonerna i så fall också skulle kunna påbörja programmet. Om så skulle ske kan inlåsnings effekten inte mätas: principen är att jämföra *deltagare* i programmet med arbetssökande som

form av interlokalt sökande, dagar i senaste sökandekategori, dagar i senaste inskrivningsperioden, totala antalet inskrivningsdagar och antal tidigare inskrivningsperioder.

inte deltagit i programmet. Således mäts utfallet under perioden 2003–2005, trots att befintliga data även täcker år 2006.

Vidare är det tänkbart att ett program med stor volym kan påverka möjligheterna till reguljär sysselsättning för övriga inskrivna, det vill säga ge upphov till undanträngning. Om så skulle vara fallet är det troligt att inläsningseffekterna av programmet överskattas eftersom jämförelsegruppens chanser till reguljär sysselsättning skulle ha varit större om programmet inte existerat. Detta är troligen inte ett stort problem vad gäller programmet plusjobb eftersom undanträngningseffekterna av programmet troligen är små. Men problemet undviks helt genom att inläsningseffekterna skattas för perioden 2003–2005.

Jämförelsepersonerna väljs alltså ut bland samtliga som var inskrivna som arbetssökande under perioden januari–oktober 2003. Kravet för att få delta i programmet plusjobb är att den arbetssökande ska ha varit inskriven som arbetslös eller ha deltagit i program minst 18 månader (540 dagar) under de senaste två åren före programstart. Motsvarande krav ställs därför också på gruppen av potentiella jämförelsepersoner. En person som påbörjat ett plusjobb i januari 2006 jämförs således med en person som var inskriven vid arbetsförmedlingen i januari 2003 och som vid denna tidpunkt hade varit inskriven minst 18 månader under de föregående 24 månaderna. Deltagaren i plusjobb och jämförelsepersonen ska också vid mättidpunkten (januari 2003 i detta exempel) ha samma observerbara egenskaper i övrigt vad gäller arbetslöshetshistoria, ålder, kön, högsta avslutade utbildning, födelseland, arbetshandikapp samt länstillhörighet.

6.3.2 Metodproblem³¹

Ett potentiellt problem med att skatta inläsningseffekten för en annan tidsperiod (2003–2005 istället för den faktiska 2006–2008) är att det generella arbetsmarknadsläget kan skilja sig åt mellan dessa tidsperioder. Det skattade resultatet är således giltigt för det konjunkturläge som rådde under den period då inläsningseffekten skattas, d v s under perioden 2003–2005 i detta fall. Om det i

³¹ Som en ytterligare känslighetsanalys för att undersöka om valet av mätperiod har någon betydelse för resultatet har också en matchning gjorts för jämförelsepersoner som under 2004 hade samma förutsättningar som programdeltagarna. I denna analys har då utfallet mätts under 2005 (12 månader) för att inte överlappa programstarten. Denna analys uppvisar samma resultat som huvudanalysen. Det finns utifrån detta resultat inte någon anledning att tro att tidsperioden då utfallet mäts påverkar resultatet.

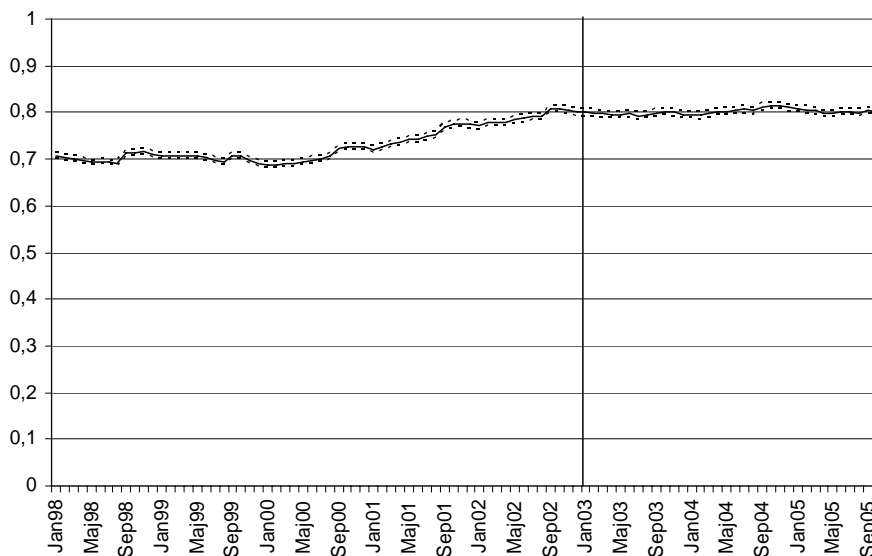
allmänhet var en bättre (sämre) situation på arbetsmarknaden under mätperioden jämfört med perioden då programmet faktiskt pågår är det troligt att inlåsningseffekten överskattas (underskattas). Det är således viktigt att känna till hur arbetsmarknadsläget för arbetslösa med långa inskrivningstider har sett ut över tiden för att kunna dra korrekta slutsatser om programmets inlåsnings effekter.

Som en indikator på hur arbetsmarknaden för arbetslösa med långa inskrivningstider utvecklats under det senaste decenniet studeras därför hur risken att kvarstå som inskriven (d v s inte avaktualiseras till arbete eller utbildning) förändrats över tiden. Denna analys har genomförts på följande sätt: Vid en given tidpunkt varje enskild månad under perioden 1997–2005 har samtliga arbetssökande som varit inskrivna minst 18 av de senaste 24 månaderna (som föregick tidpunkten) identifierats via Ams Händelsedatabas. För varje arbetssökande i dessa månatliga urval har därefter tiden till avregistrering till arbete eller reguljär utbildning mäts. Därefter mäts genom s k överlevnadsanalys hur stor sannolikheten är att de arbetssökande kvarstår som inskrivna 12 månader efter respektive mättidpunkt. Vid ett bättre (sämre) arbetsmarknadsläge är sannolikheten att kvarstå som inskriven lägre (högre).³² Hur denna ”överlevnads-sannolikhet” varierat över tiden illustreras i Figur 2. I figuren anges överlevnadssannolikheten av den heldragna kurvan samt med 95 % konfidensintervall (streckat i figuren).

Resultatet visar att sannolikheten att långtidsinskrivna kvarstår som inskrivna hållit sig på en relativt jämn nivå under perioden 2003–2005. Vidare kan arbetsmarknadssituationen utifrån detta mått betecknas som något sämre än för perioden 1998–2002. Exakt hur arbetsmarknadsläget kommer att utvecklas för perioden 2006–2008 är i dagsläget okänt. Resultatet visar dock att skattningen är gjord för en någorlunda stabil tidsperiod, som kan betecknas som en ”normal” konjunktur. Detta resultat betyder att skattningen av inlåsnings effekten mätt under perioden 2003–2005 sannolikt är en god skattning av den inlåsnings programmet plusjobb ger upphov till vid ett normalt konjunkturläge. I ett läge med låg (hög) konjunktur är skattningen däremot en överskattning (underskattning) av den faktiska inlåsnings effekten.

³² Den s k överlevnads-sannolikheten, (i detta fall att kvarstå i inskrivning) skattas genom Kaplan-Meier-metoden. Som ”händelse” i analysen betraktas avregistrering till arbete eller utbildning. Övriga avregistreringsorsaker betraktas som ”censurering”. Separata skattningar av överlevnads-sannolikheten har genomförts för varje månad under perioden 1997–2005.

Figur 2 Sannolikhet att kvarstå som inskriven vid t+12 månader



6.3.3 Utfallsmått

Effekten som ska skattas gäller i vilken grad de som fått ett plusjobb skulle ha haft ett osubventionerat arbete eller deltagit i reguljär utbildning om de inte hade deltagit i programmet. Utfallet för jämförelsegruppen mäts således under en period motsvarande längden av ett plusjobb, d v s under två år. Om inte någon inlåsningsseffekt skulle förkomma skulle således jämförelsegruppen vara inskrivna under hela denna period. Det är dock inte möjligt att direkt mäta antalet dagar i reguljär sysselsättning och utbildning eftersom arbetsförmedlingen endast registrerar dagar i arbetslöshet och program. Vad en individ gör efter det att han eller hon avregistrerats från arbetsförmedlingens register är alltså inte känt.³³ Ett rimligt antagande är dock att de som lämnar arbetslöshet eller program i huvudsak gör det för arbete eller utbildning.³⁴ Som utfallsmått används

³³ I arbetsförmedlingens register anges alltid en orsak till att en arbetssökande avregistreras. En vanlig orsak är dock att förmedlingens kontakt med den arbetssökande upphört vilket kan ha flera skäl, t ex att den arbetssökande fått ett reguljärt arbete eller påbörjat en utbildning men inte meddelat detta.

³⁴ En ytterligare orsak till att avregistrering från förmedlingens register är att arbetssökande lämnar arbetskraften för pensionering. Hänsyn till detta tas dock eftersom jämförelsegruppen matchas med programdeltagarna med avseende på deras ålder vid programstart.

därför antalet dagar som jämförelsegruppen var inskrivna som öppet arbetslösa och/eller i program. Om det genomsnittliga antalet dagar i arbetslöshet och program subtraheras från det totala antalet dagar i utfallsperioden fås det genomsnittliga antalet dagar som jämförelsegruppen var avregistrerade från arbetsförmedlingen under mätperioden. Detta mått är en skattning av genomsnittligt antal dagar i reguljär sysselsättning och/eller utbildning: ju fler dagar som jämförelsegruppen var avregistrerade från arbetsförmedlingen, desto större är inlåsningseffekten av programmet eftersom programdeltagarna då (i huvudsak) antas ha varit sysselsatta eller i utbildning.

Det är dock även möjligt att vara inskriven som arbetssökande och samtidigt ha ett reguljärt arbete, t ex om en person har ett tillfälligt arbete, är timanställd eller arbetar deltid men önskar arbeta i större omfattning. En person kan också vara inskriven som ombytessökande, vilket betyder att personen arbetar men söker alternativ sysselsättning. Om en person varit inskriven men haft en tillfällig anställning eller varit ombytessökande längre än 30 dagar har personen räknats som avaktualiserad till arbete från den dag då anställningen påbörjades. Utfallet för jämförelsegruppen (antalet inskrivningsdagar under 24 månader) har därför mätts som antalet inskrivningsdagar under 24 månader exklusive dagar som ombytessökande, i tillfälligt arbete, timanställning och deltidsarbete om dessa perioder överstigit 30 dagar.

6.3.4 Resultat

I Tabell 8 presenteras resultaten av skattningarna av programmets inlåsnings effekter. Utfallet har mätts under två år, vilket motsvarar 731 dagars inskrivning om inte några inlåsnings effekter skulle förekomma. Den matchade jämförelsegruppen var under motsvarande period i genomsnitt inskrivna som arbetssökande eller deltog i program under 525 dagar. Plusjobb ger således upphov till viss inlåsnings under programperioden – i genomsnitt skulle programdeltagarna ha varit avregistrerade från förmedlingen ungefär 28 % av programtiden.

Resultatet kan dock även tolkas som att de som fått ett plusjobb skulle ha varit arbetslösa eller deltagit i program under en relativt stor del av programperioden om de inte hade fått delta i programmet. En motsvarande analys av inlåsnings effekter har t ex gjorts för arbetssökande som fick en tillfällig anställning i form av ett friårsvikariat.³⁵ Denna utvärdering visade att deltagarna i friårsvikariatet uppskattningsvis skulle ha varit sysselsatta eller i utbildning unge-

³⁵ Se Larsson & Nordström Skans (2004).

får hälften av programtiden – således betydligt större inlåsnings effekter jämfört med programmet plusjobb. Programmen skiljer sig dock åt i en rad aspekter, varför jämförelsen av storleken på inlåsnings effekterna mellan programmen bör göras med försiktighet. En sannolik förklaring till att inlåsnings effekterna är mindre i programmet plusjobb är dock att förmedlingen – helt i linje med programmets intentioner – konsekvent valt ut programdeltagare för plusjobb bland arbetssökande som stått långt ifrån reguljärt arbete, vilket inte var fallet i friårsförsöket.

I Tabell 8 redovisas också hur jämförelsegruppen i genomsnitt var registrerad under utfallsperioden. Under utfallsperioden deltog jämförelsegruppen i andra arbetsmarknadsprogram ca 32 % av tiden, annan subventionerad sysselsättning (ca 19 %) samt var öppet arbetslösa (ca 16 %). I arbetsförmedlingens register återfinns även orsaken till varje avregistrering. Denna information kan ge viss vägledning avseende vad personer som varit arbetssökande gör när de lämnat arbetslöshet eller program. Att det endast ger ”viss” information beror på att registret inte innehåller någon uppföljande information utöver den direkta orsaken till avregistreringen. För varje individ har dock antalet dagar som ”avregistrerad” beräknats separat för varje avregistreringsorsak. I genomsnitt är den främsta orsaken till avregistrering att de arbetssökande påbörjat arbete (ca 95 dagar i genomsnitt under utfallsperioden). I denna grupp ingår troligen också en del av dem som avregistrerats på grund av att kontakten mellan förmedlingen och arbetssökande upphört. Vidare var jämförelsegruppen i genomsnitt avregistrerad av ”annan känd orsak” i ca 58 dagar.

Slutsatsen vad avser programmets inlåsnings effekter är således följande: Plusjobb är ett program som pågår under relativt lång tid. Programmet innebär i viss utsträckning att deltagarna kvarstår som programdeltagare istället för att arbeta eller utbilda sig reguljärt. En uppskattning är att deltagarna i genomsnitt skulle ha varit avregistrerade från arbetsförmedlingen under drygt en fjärdedel av programtiden. Detta säger dock inte att deltagarna skulle ha fått fast arbete under denna tid. Snarare är det rimligt att tro att de ofta skulle ha haft tidsbegränsade anställningar eller timanställning under en del av tiden.³⁶ Det är alltså troligt att majoriteten av dem som fått ett plusjobb skulle ha kvarstått som arbetssökande under en stor del av den efterföljande tvåårsperioden om de inte hade fått delta i programmet.

³⁶ En vanlig orsak till avaktualisering är tillfälligt arbete längre än 30 dagar.

Tabell 8 Resultat

	<i>Genomsnittligt antal inskrivningsdagar för programdeltagare och matchad jämförelsegrupp under 24 månader</i>	
Deltagare i plusjobb		731
Matchad jämförelsegrupp		525
Skillnad i dagar		205
Inlåsnings effekt i procent		28 %
Standardfel (dagar)		1,8
	<i>Genomsnittligt antal dagar i öppen arbetslöshet, program samt avregistrering för matchad jämförelsegrupp</i>	
Öppen arbetslöshet	118	16 %
Subventionerad sysselsättning	140	19 %
Övriga program	231	32 %
Inskrivna med reguljär sysselsättning	1	0 %
Övriga inskrivna (skat 14, 34, 91)	35	5 %
Avregistreringsorsak: "Arbete"	95	13 %
Avregistreringsorsak: "Annan orsak"	58	8 %
Avregistreringsorsak: "Kontakten upphört"	14	2 %
Avregistreringsorsak: "Reguljär utbildning"	11	2 %
Avregistreringsorsak: "Åter remitterande myndighet"	28	4 %
Totalt	731	100 %

*Med "skat" avses de s k sökandekategorier som arbetsförmedlingen använder för att ange vad en arbetssökande gör under tiden som inskriven, t ex är öppet arbetslös eller i program. Skat 21=deltidsarbetslöshet, skat 22=timanställning, skat 31=tillfälligt arbete, skat 41=ombyttessökande. För val av metod vad avser beräkning av standardfelet se Lechner (2001).

7 Sammanfattning och diskussion

Programmet plusjobb är en form av anställningsstöd som riktar sig till arbets-sökande som varit arbetslösa under minst 2 år. Dessa kan få subventionerade anställningar inom offentligt finansierad verksamhet. Programmet har tre huvudsakliga syften: förbättra ställningen på arbetsmarknaden för arbetssö-kande som står långt ifrån reguljärt arbete, bidra till förbättrad offentlig service samt förebygga arbetskraftsbrist vid framtida pensionsavgångar. Ett plusjobb ska bestå av arbetsuppgifter som normalt inte utförs på grund av begränsade ekonomiska resurser eller som dragits in vid tidigare besparingar.

Arbetsförmedlingen anvisade ungefär 20 000 arbetssökande till programmet under perioden januari – oktober 2006. I oktober 2006 utgjorde plusjobben ca 13 % av de konjunkturberoende programmen. Ungefär lika många kvinnor som män deltar i plusjobb, till skillnad från övriga anställningsstöd där en majoritet av deltagarna är män. En trolig förklaring är att plusjobb endast återfinns i offentlig sektor. Vidare är deltagare i plusjobb i genomsnitt äldre än deltagare i allmänt och förstärkt anställningsstöd samt arbetsmarknadsutbildning. Deltagarna i plusjobb har i genomsnitt mycket långa inskrivningstider: deltagarna var i genomsnitt inskrivna 2,4 år innan de påbörjade programmet, vilket exempelvis är 5 månader längre än inskrivningstiden som föregår deltagande i förstärkt anställningsstöd.³⁷ Endast ett fåtal (ca 10 %) har en sammanlagd inskrivningstid som understiger 18 månader under de 24 månader som föregår plusjobbet. Arbetsförmedlingen har således i hög grad riktat programmet till arbetssökande som står långt ifrån reguljärt arbete (långtidsinskriva eller andra prioriterade grupper), vilket också varit avsikten med programmet.

Kommunen är den dominerade arbetsgivaren för plusjobb, 82 % av plusjobben återfinns inom primärkommunal sektor. De vanligaste arbetsplatserna är skola (31 %), äldreomsorg (23 %), barnomsorg (11 %) och sjukvård (6 %). Det är vanligt att deltagare i plusjobb utgör stöd och resurspersonal inom skola och vård, t ex som elev- och lärarassistent, skolvård eller inom hemtjänsten. Enligt arbetsförmedlingen innebär plusjobb ofta arbete som inte annars skulle ha utförts.

Den praktiska implementeringen av programmet har i huvudsak fungerat väl. Arbetsförmedlingen är i normalfallet den som tagit initiativet till anställning och nästan uteslutande har förmedlaren valt ut några arbetssökande som arbetsgivaren haft att välja mellan. En förutsättning är dock att arbetsförmedlingen i rimlig tid före programstarten får tillfredsställande information om syftet med programmet samt tydliga riktlinjer för hur programmet ska utformas. I annat fall riskerar informationsbristen att leda till att arbetssökande behandlas olika under programmets introduktionsskede. I viss utsträckning anser arbetsförmedlare som arbetat med plusjobb att det förekommit informationsbrist, främst gällande tolkningar av regelverket. Var femte förmedlare menar också att informationen om programmet kom för sent i förhållande till programstarten. Det kan också vara en förklaring till att deltagarantalet var relativt lågt under programmets första månader.

³⁷ I detta fall avses median sammanhängande inskrivningstid.

Tidigare studier av arbetsmarknadsprogram i form av subventionerad sysselsättning har visat att verksamhet som liknar reguljär sysselsättning kan förbättra arbetslösas chanser att få arbete. En förklaring kan vara att det ger arbetsgivaren en bättre bild av den arbetssökandes arbetsförmåga. Subventionerade anställningar som liknar reguljärt arbete leder dock i viss utsträckning till undanträngning. Mot denna bakgrund är det rimligt att tro att chansen till fortsatt anställning efter ett plusjobb ökar om arbetsuppgifterna varit sådana som det normalt funnits ett behov av att få utförda. Plusjobb tycks dock i relativt stor utsträckning utgöras av arbeten som ligger utöver ordinarie verksamhet. En rimlig förväntan är således att individeffekterna av programmet är lägre än för t ex allmänt eller förstärkt anställningsstöd. Det innebär också att programmet troligen inte bidrar till undanträngning av reguljär sysselsättning i någon stor omfattning. Denna slutsats överrensstämmer också med arbetsförmedlarnas bedömning: dessa menar att arbetsgivare endast i undantagsfall skulle ha anställt någon annan om inte programmet funnits. I den mån undanträngning skulle förekomma är det också troligt att de som deltar i programmet står längre ifrån arbetsmarknaden än de som trängs undan, vilket kan göra problemet mindre allvarligt. I rapporten görs dock inte någon *utvärdering* av programmets långsiktiga individ- och undanträngningseffekter.

En önskad effekt utöver undanträngning som ett program kan medföra är så kallad *inlåsning*. Med detta menas att en arbetssökandes tid utan reguljärt arbete förlängs som en följd av programdeltagande. Eftersom programmet plusjobb är relativt långt program är det rimligt att tro att deltagarna i viss utsträckning skulle ha haft reguljärt arbete under åtminstone en del av denna tvåårsperiod om de inte erbjudits plats i programmet. Därför görs en skattning av programmets inlåsningseffekt under programperioden genom en jämförelse av programdeltagare med arbetssökande med samma observerbara personliga egenskaper men som inte deltagit i programmet. Resultatet visar att plusjobb ger upphov till viss inlåsning under programperioden – i genomsnitt skulle programdeltagarna ha varit avregistrerade från förmedlingen ungefär 28 % av programtiden. Resultatet kan dock även tolkas som att dem som fått ett plusjobb skulle ha varit arbetslösa eller deltagit i program under en relativt stor del av programperioden om de inte hade fått delta i programmet. En sannolik förklaring till detta resultat är att förmedlingen – helt i linje med programmets intentioner – konsekvent valt ut programdeltagare för plusjobb bland arbetssökande som stått långt ifrån reguljärt arbete.

Referenser

- Ackum Agell S, A Forslund, A Harkman, E Johansson, M Lundin, S Martinson & K Persson (2000), "Erfarenheter av nittiotalets arbetsmarknadspolitik", Stencilserie 2000:2, IFAU, Uppsala
- Calmfors L, A Forslund & M Hemström (2002), "Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?", Rapport 2002:8, IFAU, Uppsala
- Carling K & K Richardson (2001), "En jämförelse av arbetsmarknadsprogrammets effekt på anställningssannolikheten", Forskningsrapport 2001:2, IFAU, Uppsala
- Dahlberg M & A Forslund (1999), "Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder", Forskningsrapport 1999:6, IFAU, Uppsala
- Forslund A, Johansson P & L Lindqvist (2004), "Anställningsstöd –en väg från arbetslöshet till arbete?", Rapport 2004:17, IFAU, Uppsala
- Fröberg D & K Persson (2002), "Genomförandet av aktivitetsgarantin", Rapport 2002:2, IFAU, Uppsala
- Förordningen 1997:1275 om anställningsstöd
- Förordningen 1997:1275 om anställningsstöd, nya 5 b §
- Hemström M & S Martinsson (2002), "Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program", Rapport 2002:1, IFAU, Uppsala
- Larsson L (2003) "Evaluation of Swedish Youth Labor Market Programs", *Journal of Human Resources*, vol 38(4), s 891-927
- Larsson L & O Nordström Skans (2004), "Early indication of program performance: the case of a Swedish temporary employment program", Working paper 2004:7, IFAU, Uppsala
- Lechner M (2001), "Identification and Estimation of Causal Effects of Multiple Treatments under the Conditional Independence Assumption", Lechner M, F Pfeiffer (eds), *Econometric Evaluation of Labour Market Policies*, Heidelberg ca/Springer, s. 43-58.
- Lindqvist L, Larsson L & O Nordström Skans (2005), "Friårets arbetsmarknadseffekter", Rapport 2005:10, IFAU, Uppsala

Lundin M (2000), "Anställningsstödens implementering vid arbetsförmedlingarna", Rapport 2000:4, IFAU, Uppsala

Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad

Prop 2005/06:1 Utgiftsområde 13

Sannerstedt, A (1997), "Implementering. Hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, B (red), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens*

grundproblem, SNS Förlag, Stockholm

www.amv.se, Aktuell arbetsmarknadsstatistik från AMS: månadsstatistik för oktober 2006

www.scb.se, Sysselsatta (AKU), 100-tal efter näringsgren SNI 2002, yrkeställning, tid och kön

Bilaga 1: Behandling av enkätsvar

Vägning av svar

Rapporten är delvis baserad på en enkät riktad till landets samtliga arbetsförmedlingar som arbetat med plusjobb. Enkäten ställdes inte till direkt till namngivna arbetsförmedlare som arbetat med plusjobb eftersom det inte funnits någon sådan central sammanställd information, utan riktades allmänt till förmedlingskontoren. I de fall då fler än en arbetsförmedlare vid ett förmedlingskontor arbetat med plusjobb fick de själva avgöra vem och hur många av förmedlarna vid kontoret som skulle besvara enkäten. I vissa fall har således ett förmedlingskontor representerats av fler än en förmedlare. Detta skulle kunna ge en missvisande representativitet eftersom vissa kontor därmed kan påverka resultatet i högre grad än kontor där endast en förmedlare besvarat enkäten. Som en känslighetsanalys har därför en beräkning gjorts där resultaten har vägts så att samtliga kontor medräknas endast en gång oavsett hur många förmedlare vid kontoret som besvarat enkäten; om exempelvis fem förmedlare vid ett visst kontor besvarat enkäten har varje förmedlares svar vägts med en femtedel. Skillnaden mellan det vägda och det ovägda resultatet är emellertid mycket liten. Endast i fem fall (av ca 140 svarsalternativ) skiljer sig resultaten åt med ca tre procentenheter. Mot denna bakgrund används därför genomgående ett ovägt resultat, dvs där samtliga förmedlares svar medräknas. I Tabell 9 redovisas en frekvenstabell över skillnaden mellan ett vägt och ett ovägt enkätresultat.

Tabell 9 Skillnad mellan vägt och ovägt enkätresultat

<i>Procentuell skillnad</i>	<i>Antal svarsalternativ</i>	<i>Frekvens</i>
-3	2	1,4
-2	8	5,6
-1	34	23,8
+/- 0	61	42,7
+1	30	21,0
+2	5	3,5
+3	3	2,1

Bortfall

Totalt riktades enkäten till 289 arbetsförmedlingskontor. Av dessa inkom minst ett svar från 227 kontor, vilket ger en svarsfrekvens på 79 %. Totalt bevarades enkäten av 320 arbetsförmedlare. Denna svarsfrekvens kan förväntas ge en god representativitet varför någon ytterligare uppföljning av bortfallet inte har gjorts.

Bilaga 2: Metod för att skatta inlåsnings-effekter

I avsnitt 6.3 redovisas en analys av inlåsnings effekter av programmet plusjobb. Nedan ges en beskrivning av den metod och de antaganden som ligger till grund för analysen.

För en optimal skattning av programmets inlåsnings effekter vore det önskvärt att hitta jämförelsepersoner som har exakt samma (mätbara) egenskaper som programdeltagarna vad gäller t ex kön, ålder, utbildningsbakgrund, bostadsort och arbetslöshetshistoria. Svårigheten ligger dock i att hitta en sådan jämförelse person till varje enskild programdeltagare om antalet mätbara egenskaper som ska överrensstämma är många. Trots att antalet potentiella jämförelsepersoner är mycket stort kan det vara omöjligt att hitta en exakt ”match” om samtliga egenskaper som är viktiga medtas i matchningen. För att lösa detta problem används i detta fall en matchningsmetod som kallas för ”Propensity Score Matching”. Utförligare dokumentation av denna metod återfinns bl a i Larsson (2003) och Larsson & Nordström Skans (2004).

Metoden syftar till att skapa en jämförelsegrupp som i *genomsnitt* är identisk med gruppen av deltagare i plusjobb. I analysens första steg skattas därför en benägenhet (s k propensity) att delta i programmet för programdeltagare samt potentiella jämförelsepersoner med hjälp av s k *probit*analys. Därefter har jämförelse personer identifierats med hjälp av resultatet av probit-skattningen enligt principen ”nearest neighbour”.

Följande val har gjorts vid urvalet av potentiella jämförelsepersoner; Vad avser arbetslöshetshistoria har inskrivning i sökandekategorin ”ombytes-sökande” betraktas som arbete och har därför inte medräknats som kvalificerande för plusjobb. Sammanhängande tid i tillfälligt arbete, deltidsanställning och timanställningen överstigande 30 dagar har betraktats som avaktualisering till arbete. Vidare har inskrivna i programmen ”lönebidrag” och ”offentligt tillfälligt arbete” uteslutits ur gruppen av potentiella jämförelsepersoner av den anledning att lönebidrag riktas mot inskrivna med funktionshinder samt att programmet ”offentligt tillfälligt arbete” har upphört.

I modellen som använts i probitskattningen används följande förklarande variabler: ålder, kön, födelse land, medborgarskap, högsta avslutade utbildning, län, arbetshandikapp, startmånad för plusjobb samt arbetslöshetshistoria i form av interlokalt sökande, dagar i senaste sökandekategori, dagar i senaste inskriv-

ningsperioden, totala antalet inskrivningsdagar och antal tidigare inskrivningsperioder. I Tabell 10 redovisas resultatet av matchningen.

Tabell 10 Matchningsresultat för programdeltagare, potentiell och matchad jämförelsegrupp*

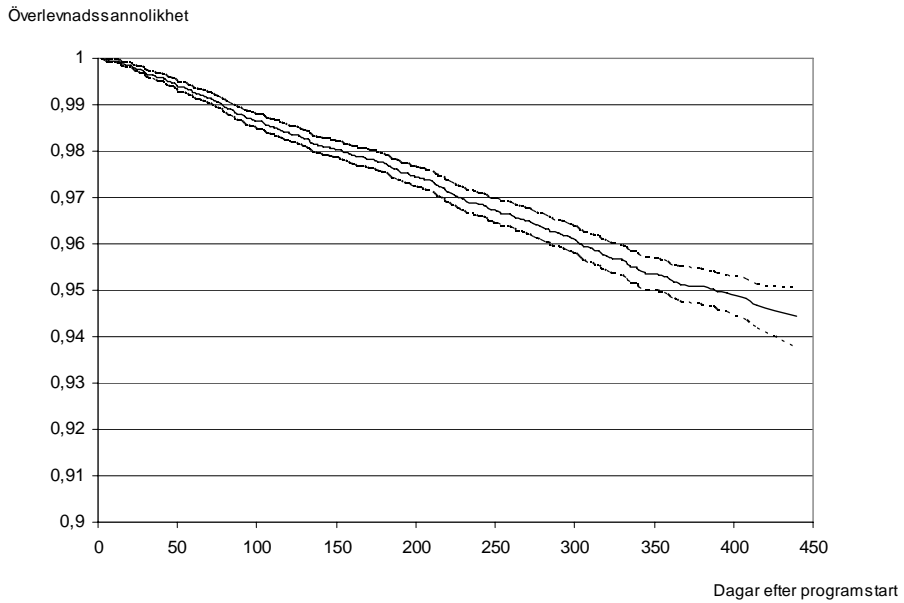
<i>Variabel</i>		<i>Programdeltagare</i>	<i>Matchad jämförelsegrupp</i>	<i>Reduktion av bias (%)</i>	<i>P > t </i>
Interlokalt sökande	Före matchning	0,206	0,181		0,000
	Efter matchning	0,206	0,211	80,8	0,248
Arbetshandikapp	Före matchning	0,259	0,212		0,000
	Efter matchning	0,259	0,248	77,0	0,015
Dagar senaste sökandekategori	Före matchning	182,8	235,7		0,000
	Efter matchning	182,8	181,5	97,4	0,542
Dagar senaste inskrivningsperiod	Före matchning	1178,3	1140,3		0,000
	Efter matchning	1178,3	1141,4	2,9	0,000
Inskrivningsdagar 2 år före programstart	Före matchning	701,2	682,1		0,000
	Efter matchning	701,2	700,5	96,6	0,217
Inskrivningsdagar 2 år före programstart, kvadrat	Före matchning	4,9e+05	4,7e+05		0,000
	Efter matchning	4,9e+05	4,9e+05	96,4	0,195
Inskrivningsdagar totalt före programstart	Före matchning	2656,8	2284,4		0,000
	Efter matchning	2656,8	2619,6	90,0	0,003
Kön (andel män)	Före matchning	0,493	0,579		0,000
	Efter matchning	0,493	0,497	95,6	0,470
Ålder	Före matchning	46,0	44,6		0,000
	Efter matchning	46,0	45,8	84,4	0,050
Ålder, kvadrat	Före matchning	2249,5	2135,1		0,000
	Efter matchning	2249,5	2229,4	82,4	0,057
Nordiskt födelseland (ej Sverige)	Före matchning	0,037	0,032		0,000
	Efter matchning	0,037	0,036	94,3	0,891
Utomnordiskt födelseland	Före matchning	0,212	0,191		0,000
	Efter matchning	0,212	0,220	61,4	0,057
Utomnordisk medborgare	Före matchning	0,098	0,125		0,000
	Efter matchning	0,098	0,098	98,4	0,89
Gymnasieutbildning	Före matchning	0,469	0,461		0,018
	Efter matchning	0,469	0,474	51,5	0,415
Eftergymnasial utbildning	Före matchning	0,216	0,194		0,000
	Efter matchning	0,216	0,218	90,8	0,635

*I modellen matchas också på månad för programstart, sökandekategori före programstart, antal tidigare inskrivningsperioder samt län (dummyvariabler).

I Figur 3 redovisas en skattning av sannolikheten att kvarstå som inskriven vid arbetsförmedlingen till och med 440 dagar efter påbörjat plusjobb. Skattningen

är genomförd för samtliga som påbörjat plusjobb under 2006. För dessa har överlevnadssannolikheten skattats genom Kaplan-Meier-metoden. Uppföljningshorisonten sträcker sig till och med mars 2007.

Figur 3 Sannolikhet att kvarstå som inskriven vid arbetsförmedlingen efter start av plusjobb



- 2006:4** Lagerström Jonas “Discrimination, sickness absence, and labor market policy”
- 2006:5** Johansson Kerstin “Empirical essays on labor-force participation, matching and trade”