



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen

Linus Liljeberg

RAPPORT 2016:20

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift.

IFAU:s rapporter kan läsas online, laddas ner och beställas på webbplatsen www.ifau.se

Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen

av

Linus Liljeberg¹

2016-12-01

Sammanfattning

Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen är ett arbetsmarknadspolitiskt program som varit olika framgångsrikt över tid. I den här rapporten studeras programmets individeffekter under åren 1999–2013. Under ett flertal år vid 2000-talets mitt kom deltagarna snabbare i arbete och fick en stabilare ställning på arbetsmarknaden av att delta. Under perioden 2007 och framåt har programmet resultat försämrats. Det sammanfaller tidsmässigt med att fler arbets-sökande som stod längre ifrån arbetsmarknaden har deltagit i programmet. Under dessa år har också utbudet av kurser förändrats. Effekternas storlek varierar mellan olika grupper av deltagare och kurser, men minskar för alla grupper under den studerade periodens senare år. Studien ger inget stöd för att den förändrade deltagarsammansättningen eller de ändrade kursvolymerna skulle ha drivit den generella nedgången av resultaten. Effekterna minskar till exempel både för arbetssökande relativt nära ett jobb och för långtids-arbetslösa. För de flesta deltagargrupper och för de flesta kursinriktningarna leder dock programmet fortsatt till en högre andel sysselsatta efter två år, men andelen i arbete minskar över tid och andelen som är kvar vid Arbetsförmedlingen ökar. För deltagare med en funktionsnedsättning minskar effekterna mindre. Resultaten för transportutbildningar är bättre än för övriga kursinriktningar.

¹ linus.liljeberg@ifau.uu.se. Tack för värdefulla bidrag: Christer Gerdes vid Arbetsförmedlingen samt till Martin Söderström, Anders Forslund, Patrik Lind, Johan Vikström, Martin Lundin och Sara Martinson vid IFAU.

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
2	Arbetsmarknadsutbildningens utformning	5
2.1	Regelverk.....	5
2.2	Förändringar av regler och arbetssätt	7
2.3	Antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning och i övriga program.....	9
2.4	Beskrivning av deltagarna	11
2.5	Olika typer av yrkesutbildningar	14
3	Arbetsmarknadsutbildnings effekter i teori och praktik	16
3.1	Behandlingseffekter, inlåsning och annonsering.....	16
3.2	Vad vet vi om effekterna sedan tidigare?	18
4	Metod och data	20
4.2	Hur mäta effekter?	28
4.3	Data.....	30
5	Effekter av arbetsmarknadsutbildningen	30
5.1	Genomsnittliga individeffekter	30
5.2	Effekter för olika grupper av deltagare.....	39
5.3	Effekter för olika kursinriktningar.....	54
5.4	Går det att säga något om 70-procentsmålet och konjunkturen?	59
6	Diskussion och slutsatser.....	63
	Referenser	69
	Appendix A.....	72
	Hur stor andel av samtliga deltagare ingår i studien?	76
	Censurering av jämförelsepersonerna.....	78
	Vilken betydelse har urvalsrestriktionerna?	79
	Deltagare med jämförbara egenskaper över tid	81
	Appendix B	83

1 Inledning

Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning är och har varit en viktig beståndsdel i den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige under lång tid. Den grundläggande principen att skola om arbetslösa till yrken där det finns en efterfrågan på arbetskraft har använts i närmare hundra år (Olli Segendorf 2003).² Enligt ursprungstanken skulle de som miste jobbet i samband med nedläggning av föråldrade företag ges möjlighet till omskolning inom nya produktiva arbetsområden. Arbetsmarknadsutbildningen var därmed tänkt att bidra både till enskilda individers möjligheter till försörjning och till en bättre samhällsekonomi genom överföring av arbetssökande från områden med överskott av arbetskraft till områden där det rådde brist. I likhet med andra arbetsförmedlingsinsatser har arbetsmarknadsutbildningen också det sekundära syftet att aktivera arbetslösa och att pröva deras arbetsvilja.

Arbetsmarknadsutbildningen finns både i form av en bredare förberedande utbildning och i form av utbildningar med specifik yrkesinriktning. Den förberedande utbildningen syftar till att skapa förutsättningar för att de arbetssökande deltagarna senare ska kunna ta del av andra arbetsmarknadsprogram, ofta yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Den förberedande utbildningen kan innehålla vägledande och orienterande aktiviteter eller innebära komplettering av grundläggande utbildning så att den arbetssökande blir behörig för till exempel en yrkesinriktad utbildning (Riksrevisionen 2016). I denna rapport studeras dock enbart den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen.

Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen är välstuderad i termer av genomsnittliga individeffekter under olika tidsperioder (t.ex. Gartell m.fl. 2013; de Luna m.fl. 2008; Regnér 2014). Utifrån dessa tidigare studier vet vi dock mindre om effekter för olika deltagargrupper samt om förklaringar till varför de genomsnittliga effekterna har varierat över tid. Att bidra till sådan kunskap är det centrala motivet till denna studie.

Den sammantagna bilden från tidigare utvärderingar är att programmets genomsnittliga effekter har varierat över tid. Under 1990-talet var resultaten i regel svaga. Personer som var öppet arbetslösa och sökte jobb kom ofta fortare ut i arbete än de som gick en arbetsmarknadsutbildning. Stora deltagargrupper och låg efterfrågan på arbetskraft under den ekonomiska krisen är tänkbara förklaringar till de dåliga resultaten. Under 2000-talets första hälft minskade

² Arbetsmarknadsutbildning har använts i olika skepnad sedan 1918. Programmet ingick bland annat i den ekonomiska politik som kom att kallas Rehn-Meidner-modellen under 1940- och 50-talen. En grundläggande tankegång med modellen var att den fackliga rörelsen skulle eftersträva strukturomvandling för att åstadkomma tillväxt och reallöneutveckling. De som miste jobbet skulle få hjälp tillbaka till arbete via arbetsmarknadsutbildningen.

deltagarantalet och den allmänna efterfrågan på arbetskraft ökade. Under dessa år fick också deltagarna arbete snabbare än öppet arbetslösa arbetssökande som inte deltog i programmet (de Luna m.fl. 2008).³ Det gällde i princip samtliga typer av utbildningar inom programmet, även om variationen mellan olika inriktningar var relativt stor. Utbildningar till maskinoperatörer och till transportyrken var särskilt effektiva. Hur väl programmet fungerade i termer av att förkorta tiden i arbetslöshet varierade också för olika grupper av arbetssökande. Lågutbildade och personer med ett utomnordiskt födelseland tycktes under dessa år dra större nytta av att delta än arbetssökande som hade en starkare ställning på arbetsmarknaden.

Programmets genomsnittliga effekter sjönk igen under 2000-talets senare hälft. Det visas exempelvis av Gartell m.fl. (2013) som har studerat arbetsmarknadsutbildningens individeffekter upp till två år efter programstart under perioden 1996–2010. Författarna finner generellt positiva effekter av att delta i arbetsmarknadsutbildningen, men utvärderingen visar att effekterna har varierat över tid och att de sjönk väsentligt under 2000-talets senare år. Författarna diskuterar flera tänkbara förklaringar till dessa resultat. Effekterna kan exempelvis ha påverkats av konjunkturläget, förändringar av regelverket, försämrad kurskvalitet och ändrade kursinriktningar. Resultaten för givna kurser kan också tänkas variera beroende på deltagarnas förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet. Utbildningens kvalitet kan också påverkas av deltagarantalet. Det är dock inte klarlagt vilka faktorer som ligger bakom programmets varierande individeffekter. Huvudsyftet med denna studie är därför att undersöka hur mycket, när och för vilka grupper effekterna har förändrats, för att reda ut tänkbara förklaringar till variationen. I studien undersöks:

- hur sammansättningen av deltagare har förändrats över tid med avseende på arbetslöshetshistoria och observerbara egenskaper (ålder, kön, tidigare utbildning, födelseregion med mera) samt hur detta har påverkat programmets genomsnittliga effekter.
- om de genomsnittliga individeffekterna följer samma tids- och storleksmönster för olika grupper av deltagare, eller om programmet är mer eller mindre gynnsamt för deltagare med olika förutsättningar.
- hur utbudet av yrkesinriktningar inom arbetsmarknadsutbildningen har förändrats över tid, och hur resultaten för olika yrkesinriktningar ser ut.

³ Jämförelsegruppen var inskrivna som öppet arbetslösa vid tidpunkten då programdeltagarna började delta i arbetsmarknadsutbildning. Jämförelsegruppen kunde dock ta del av andra program i förmedlingens regi i ett senare skede.

Denna kunskap är viktig av flera skäl. Även om antalet deltagare för närvarande är betydligt lägre än vad som var fallet under exempelvis slutet av 1990-talet, utgör programmet fortfarande en viktig beståndsdel i Arbetsförmedlingens utbud av programinsatser. Insatsen har också tillhört en av de dyraste i Arbetsförmedlingens regi sett till kostnaden per deltagare (SOU 2010:88, s. 78; Statskontoret 2012). Det är också en central arbetsmetod i Arbetsförmedlingens verktygslåda: utbildningsinsatser är, och kommer sannolikt fortsatt att vara, en viktig del av Arbetsförmedlingens utbud av service och insatser. Kunskap om hur, för vem och när denna typ av förmedlingsinsats bör användas är således fortfarande viktig.

I den här rapporten studeras programmets individeffekter under åren 1999–2013. Resultaten visar att effekterna generellt var goda ett flertal år under 2000-talets mitt. Deltagarna kom snabbare i arbete och fick en stabilare ställning på arbetsmarknaden av att delta. Från år 2007 har programmets resultat försämrats. Betydligt fler är kvar eller återkommer till Arbetsförmedlingen och det tar längre tid för deltagarna att hitta första jobbet efter utbildningen. Programmet leder dock även för senare år (i den studerade tidsperioden) till en högre sysselsättning på längre sikt för deltagarna. Detta resultat gäller de flesta deltagargrupper och kursinriktningar. Över tid har fler arbetssökande med en svagare ställning på arbetsmarknaden anvisats till programmet. Utbudet av kurser förändras också kontinuerligt. Effekternas storlek varierar mellan olika grupper av deltagare och kurser, men har på senare år minskat för alla grupper. Studien ger inget stöd för att det huvudsakligen skulle vara den förändrade deltagarsammansättningen eller en omfördelning av olika typer av yrkesinriktningar som har drivit den generella nedgången av programmets resultat.

I avsnitt 2 ges en översiktlig beskrivning av programmets innehåll, regelverk, volym samt en beskrivning av deltagarna. Därefter följer i avsnitt 3 en sammanfattning av vilka arbetsmarknadseffekter som kan förväntas av programmet, samt en översiktlig genomgång av resultat från tidigare studier av arbetsmarknadsutbildningen. Avsnitt 4 redogör för de metoder och data som används. Resultaten av skattningar av programmets individeffekter redovisas i avsnitt 5. Rapporten avslutas i avsnitt 6 med en sammanfattning och diskussion av slutsatserna.

2 Arbetsmarknadsutbildningens utformning

2.1 Regelverk

Enligt förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program syftar den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen till att underlätta för den enskilde

att få eller behålla ett arbete och till att motverka att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden. Tanken är att arbetssökande ska ges möjlighet att förbättra sina kvalifikationer, och därigenom lättare kunna få arbete. När de arbetssökande fått ny kompetens kan också matchningen på arbetsmarknaden förväntas bli bättre. Programmet kan också ha ett indirekt syfte att aktivera de arbetslösa eller att testa individens arbetsvilja.

Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning innebär i praktiken kurser som Arbetsförmedlingen beställer av en utbildningsanordnare. Utbildningen sker vanligen via ett privat utbildningsföretag eller som en kommunal uppdragsverksamhet. Kursutbudet varierar över tid och upphandlas utifrån hur Arbetsförmedlingen bedömer efterfrågan på arbetsmarknaden för tillfället. Under senare tid har de flesta utbildningarna bedrivits inom tillverkningsindustri, hantverk, vård och omsorg, transport samt maskinoperatörsarbete.

För att få ta del av en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning ska den arbetssökande vara inskriven vid Arbetsförmedlingen, ha fyllt 25 år samt bedömts vara i behov av fördjupat stöd. Det vill säga, arbetsförmedlaren ska göra bedömningen att den arbetssökande kan ha nytta av utbildningen. Arbetsmarknadsutbildning kan också erbjudas yngre personer (18–24 år) om det finns särskilda skäl. Ett sådant skäl kan vara funktionsnedsättning eller att den arbetssökande bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsutbildning kan också erbjudas inom ramen för de omfattande garanti-programmen jobbgarantin för ungdomar samt jobb- och utvecklingsgarantin.

En arbetsmarknadsutbildning pågår normalt i upp till sex månader. Det är dock möjligt att få delta i en längre utbildning om arbetsförmedlaren gör bedömningen att det krävs för att den arbetssökande ska uppfylla utbildningsmålet. Under utbildningstiden får deltagaren ekonomisk ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Försäkringskassan beslutar om ersättning under programperioden, beräknar nivån på stödet och betalar ut ersättningen/stödet.

2.1.1 Kostnader

Arbetsmarknadsutbildningen är en relativt dyr insats. År 2014 uppgick kostnaden för programmet närmare 1,8 miljarder kronor (Riksrevisionen 2015). Insatsen är också den dyraste av Arbetsförmedlingens olika program sett till kostnaden per deltagare. Utbildningar inom teknik och naturvetenskap, transport samt bygg- och anläggning kostar mest, medan utbildningar inom kontor och lager, kundservice och vård och omsorg är billigast. Statskontorets undersökning av kostnaden för ett urval arbetsmarknadsutbildningar visade att (exempelvis) en el-utbildning kostade över 100 000 kronor per deltagare, och

vårdutbildningar knappt 65 000 kronor per deltagare. Statskontoret visade också att arbetsmarknadsutbildningen i regel är betydligt dyrare än jämförbara kommunala utbildningar inom Yrkesvux, både räknat som kostnad per deltagarvecka och i termer av kostnad per deltagare (Statskontoret 2012). Om den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildning är kostnadseffektiv utreds dock inte i denna studie.

2.2 Förändringar av regler och arbetssätt

Sedan 1990-talet har arbetsmarknadsutbildningen reformerats på flera sätt. En av dessa reformer var det så kallade 70-procentsmålet. Målet var att minst 70 procent av dem som deltagit i en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning skulle vara i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning. Målet infördes 1999 och var explicit formulerat i Arbetsförmedlingens regleringsbrev till och med år 2003. Därefter var det till och med 2006 formulerat som att andelen deltagare som fått arbete efter avslutad utbildning skulle öka relativt föregående år (Statskontoret 2007; Forslund och Vikström 2011; Johansson och Löfgren 2015).

Det går inte att mäta eller bedöma effekterna av en insats enbart genom att studera insatsens måluppfyllelse. Effekten av en insats kan vara positiv även om ett förutbestämt mål inte uppfylls, liksom den kan vara negativ även om verksamhetsmålet nås. Det är till exempel fullt möjligt att de som deltagit i genomsnitt snabbare kommer i arbete och får högre inkomst även om inte andelen i arbete vid en given tidpunkt är så hög som stipulerats av Arbetsförmedlingens riktlinjer. Det är också fullt möjligt att deltagarna snabbare skulle ha kommit i arbete om de inte hade deltagit, även om en given andel är sysselsatta en viss tid efter programmet.

Målet i sig kan dock påverka arbetsförmedlarnas arbete både före och efter en insats via anvisning av deltagare, urval av utbildningar, uppföljning av utfallet för deltagarna samt typ och nivå på förmedlingsservicen till deltagare som avslutat en utbildning. Detta har visats och diskuterats i ett flertal studier av arbetsmarknadsutbildningen. Martinson och Lundin (2003) studerade till exempel skillnader mellan arbetsmarknadsutbildningar som hade en hög respektive låg måluppfyllelse och fann att fler deltagare i utbildningar med en hög måluppfyllelse hade (relativt) god ställning på arbetsmarknaden redan innan kursstart. Det är alltså inte målet i sig eller dess nivå som är det intressanta, utan det faktum att ett förutbestämt mål kan komma att påverka hur programmet utformas i praktiken.

Mot bakgrund av arbetsmarknadsutbildningens vikande effekter har Arbetsförmedlingen studerat hur arbetsförmedlare arbetar med deltagarna i programmet (Arbetsförmedlingen 2014a). Ett i sammanhanget mycket intressant

resultat är att arbetssättet med urvalet av deltagare och matchningen mot jobb var annorlunda under perioden då 70-procentsmålet var aktuellt. Dels medförde målet att arbetsförmedlarna i högre grad försökte hitta arbetssökande som förväntades kunna dra nytta av utbildningen, dels anvisade förmedlarna arbets-sökande till de olika utbildningarna med större noggrannhet. Under utbildningens slutfas och efter utbildningens slut matchades deltagarna intensivt mot arbete, och på vissa kontor fanns även arbetsförmedlare som arbetade särskilt med arbetsgivarkontakter i syfte att matcha deltagare i arbetsmarknadsutbildningen mot jobb. Detta arbetssätt, med intensifierad matchning mot arbete efter utbildningen, upphörde samtidigt som 70-procentsmålet togs bort, visar studien (Arbetsförmedlingen 2014a).⁴

Under 1980- och 90-talen innebar deltagande i arbetsmarknadsutbildning att den arbetssökande återkvalificerade sig för en ny period med a-kassa förutsatt att kursen varade tillräckligt länge. Denna regel togs bort från och med 2001.

En ytterligare förändring som påverkat arbetsmarknadsutbildningen är dåvarande alliansregeringens beslut om en omläggning av arbetsmarknadspolitiken, som innebar tydligare fokus på individer långt ifrån ett arbete.⁵ Denna ändrade politiska styrning slog igenom gradvis från 2007, och är en förklaring till att fler långtidsarbetslösa och arbetssökande som tillhör grupper med i genomsnitt högre risk att bli långtidsarbetslösa återfinns i programmet från år 2007. Den förändring av deltagarsammansättningen som har skett under senare år är alltså förväntad och medveten.

2.2.1 Upphandling

Arbetsmarknadsutbildning upphandlas av Arbetsförmedlingen. Fram till år 2007 ansvarade länsarbetsnämnderna för upphandling av arbetsmarknadsutbildningar. Men i samband med att länsarbetsnämnderna slogs samman med Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams) och den nya myndigheten Arbetsförmedlingen bildades har all upphandling genomförts centralt via huvudkontoret i Stockholm. Upphandling sker alltså inte längre på regional nivå. En naturlig följdfråga är om den centraliserade upphandlingen kan ha bidragit till att arbetsmarknadsutbildningen anpassas sämre till lokal efterfrågan (Arbetsförmedlingen 2014; Rikrevisionen 2015). Om så är fallet, skulle detta kunna bidra till försämrad effektivitet.

⁴ Denna del av studien är baserad på intervjuer med bland annat representanter från Arbetsförmedlingens olika marknadsområden.

⁵ Se exempelvis Regeringens proposition 2008/09:100, s. 72–73, Regeringens proposition 2009/10:100, s. 120, Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Arbetsförmedlingen samt Arbetsförmedlingen (2014a).

I denna studie undersöks inte frågan om upphandlingens betydelse. Riksrevisionen (2015) har dock följt upp Arbetsförmedlingens förutsättningar att kunna anpassa arbetsmarknadsutbildningen efter regional efterfrågan, samt hur väl detta faller ut i praktiken. Riksrevisionen drar följande slutsatser: Processen för en nationell upphandling kan ta omkring ett år att slutföra. De avtal som skrivs med olika utbildningsanordnare löper ofta under ytterligare fyra år. Det finns därför en risk att arbetsgivarnas rekryteringsbehov inte möts tillräckligt snabbt och flexibelt. Det kan också finnas utrymme för en bättre överensstämmelse mellan upphandlad arbetsmarknadsutbildning inom olika branscher och lokal efterfrågan på arbetskraft. Ett sätt att mer effektivt möta den efterfrågan kan vara att involvera de lokala förmedlingskontoren mer i upphandlingsprocessen, menar Riksrevisionen.

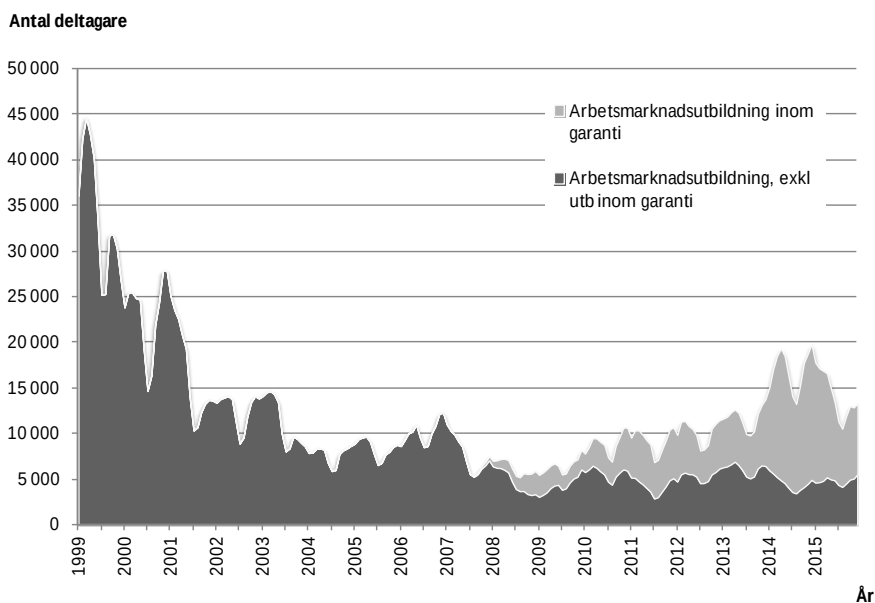
En slutsats som lyfts fram av både Arbetsförmedlingen och Riksrevisionen är att det med nuvarande form för upphandling kan vara svårt att kombinera utbildningar som utförs av olika leverantörer. I och med Arbetsförmedlingens fokus på arbetssökande långt ifrån ett arbete kan dessutom behovet av att kombinera förberedande och yrkesinriktade utbildningar ha ökat. Exempelvis finns det sannolikt ett större behov av att yrkesutbildningar föregås av kurser i yrkes-svenska då andelen arbetssökande födda utanför Norden och med kort vistelse-tid i Sverige ökar i antal. Denna brist, menar Arbetsförmedlingen, kan leda till att anvisningar görs där arbetsförmedlaren redan från början kan förmodas anta att vissa deltagare inte kommer att kunna tillgodogöra sig utbildningen fullt ut på grund av bristande förkunskaper (Arbetsförmedlingen 2014; Riksrevisionen 2015).

2.3 Antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning och i övriga program

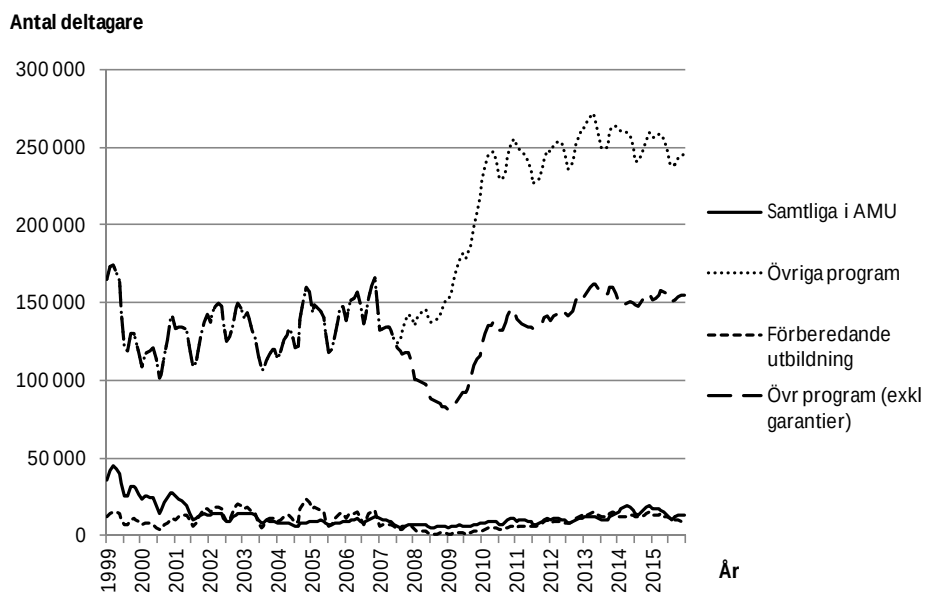
Nedan redogörs för hur antalet deltagare och kurser har varierat under perioden 1999–2015, samt för hur urvalet av deltagare förändrats över tid med avseende på deltagarnas genomsnittliga observerbara egenskaper (till exempel ålder, utbildningsnivå, födelse-region och arbetslöshetshistoria). I slutet av 1990-talet var programmet omfattande och utgjorde närmare en fjärdedel av alla pågående program i Arbetsförmedlingens regi. Under 2000-talets första hälft sjönk antalet deltagare betydligt. Omkring 10 000 arbetssökande var registrerade som deltagare i en arbetsmarknadsutbildning varje månad (Figur 1). En ökning av antalet programdeltagare skedde under de senare åren av 2000-talet, då många utbildningar bedrevs inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin. Programmet har på senare år utgjort en väsentligt lägre andel av Arbetsförmedlingens totala programutbud (Figur 2). Detta beror på det stora inflödet av arbets-sökande i jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin.

Bortser man från dessa program har arbetsmarknadsutbildningen inte minskat i förhållande till övriga program.

Figur 1 Antal deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, 1999–2015



Figur 2 Antal deltagare i förberedande och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning samt i övriga program, 1999–2015



2.4 Beskrivning av deltagarna

Andelen deltagare inom arbetsmarknadsutbildningen som står långt ifrån ett jobb har ökat. Deltagarna har i genomsnitt varit arbetslösa längre när de börjar programmet: under 1999–2006 började de en kurs efter ungefär tre månader medan 2010–2013 började de efter ungefär 8–10 månader.⁶ Färre var sysselsatta året före programstart, och inkomsterna från arbete var lägre för deltagare under perioden 2007–2013 jämfört med tidigare år. Fler hade också försörjningsstöd och färre hade under året före programstart varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen i ett tillfälligt arbete. Andelen med funktionsnedsättning har ökat, liksom andelen utrikes födda medan utbildningsnivån har sjunkit.

I jämförelse med samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen återfinns bland deltagarna i arbetsmarknadsutbildningen något färre kvinnor, fler yngre, färre med funktionsnedsättning och något fler med gymnasieutbildning. Förändringen av deltagargruppens sammansättning över tid återspeglar både en allmän förändring av sammansättningen av samtliga inskrivna vid förmedlingen, och ett förändrat urval av deltagare till arbetsmarknadsutbildningen. Andelen utrikes födda har till exempel ökat tydligt både inom programmet och bland samtliga inskrivna. Bland samtliga inskrivna har andelen med en funktionsnedsättning och/eller med försörjningsstöd ökat, men ökningen är inte lika stor som inom gruppen deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Vidare har genomsnittliga inkomster av arbete året före mättillfället minskat för samtliga inskrivna, men minskningen är betydligt tydligare för deltagare i arbetsmarknadsutbildningen. Sammanfattningsvis kan man säga att inskrivna vid Arbetsförmedlingen under senare år i genomsnitt har något sämre förankring på arbetsmarknaden, vilket förmodligen haft viss betydelse för urvalet av deltagare i arbetsmarknadsutbildningen. Men att deltagarsammansättningen har förändrats beror också på att fler arbetssökande som står långt ifrån ett arbete har anvisats till programmet. I Tabell 1 återfinns en beskrivning av deltagarnas genomsnittliga egenskaper för samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen, samtliga deltagare i arbetsmarknadsutbildning. I samma tabell presenteras även genomsnittliga egenskaper för det urval av (matchade) deltagare för vilka individeffekter skattas senare i rapporten; i avsnitt 4 redovisas en detaljerad genomgång av deltagarurvalet. Enbart deltagare som uppfyller vissa villkor (huvudsakligen relaterade till deltagarnas arbetslöshetshistoria och tidigare programdeltagande) ingår i studien. Dessa villkor betyder i praktiken att urvalet

⁶ Observera att dessa tider endast gäller det matchade urvalet av deltagare som jag analyserar i rapporten (se avsnitt 4 för detaljer om urvalet). Mönstret att programstarten förskjuts till en betydligt senare tidpunkt i arbetslöshetsperioden gäller dock även för hela gruppen av deltagare i arbetsmarknadsutbildning.

av deltagare som uppfyller urvalsvillkoren har en något starkare ställning på arbetsmarknaden relativt samtliga deltagare i arbetsmarknadsutbildningen: en högre andel var sysselsatta, de hade högre inkomst av arbete, fler hade en högre utbildning samt färre hade försörjningsstöd eller funktionsnedsättning. Färre deltagare var också utrikes födda relativt samtliga deltagare. Varför så blir fallet utvecklats alltså i avsnitt 4.⁷

⁷ Motsvarande jämförelser har gjorts för samtliga år hela tidsperioden 1999–2013, men av utrymmesskäl redovisas bara resultat från två år. Dessa år representerar dock väl hur deltagarsammansättningen har förändrats från första till andra halvan av 2000-talet, och representerar också tydligt två år där skattningsarna av programmets genomsnittliga effekter skiljer sig åt.

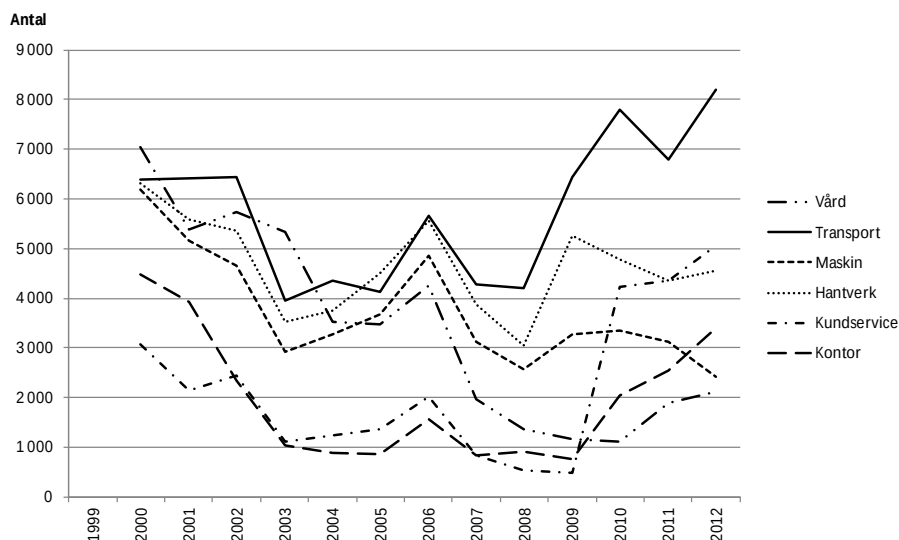
Tabell 1 Deltagarsammansättning (medelvärden och andelar), 2006 och 2013: några viktiga variabler där genomsnittet har förändrats över tid

	Samtl. in- skrivna, 2006	Samtl. AMU, 2006	Matchade delt. 2006	Samtl. inskrivna, 2013	Samtl. AMU, 2013	Samtl. AMU inom garanti, 2013	Matchade delt. 2013
Ålder vid periodstart	38 år	34 år	36 år	35 år	33 år	30 år	33 år
Inskrivningsdagar totalt 2 år före periodstart	166	177	123	167	184	203	146
Inskrivningsdagar totalt 5 år före periodstart	393	378	292	393	391	400	344
Inskrivningsdagar totalt 10 år före periodstart	738	695	592	650	599	567	557
Antal tidigare inskrivningsperioder	3,6	4,1	4,2	3,5	3,4	3,0	3,7
Antal tidigare dagar i program, före aktuell period	260	260	238	267	259	258	263
Inkomst kr, år t-1	82 400	83 600	118 900	90 700	56 400	43 900	81 300
<i>Andel, procent</i>							
Kvinnor	46	36	43	46	36	35	39
18–24 år	16	26	19	18	31	50	35
25–34 år	22	32	33	26	26	18	24
35–49 år	33	32	36	36	31	22	28
50–59 år	19	10	12	20	12	11	13
Funktionsnedsättning	29	11	7	34	23	17	19
Utomnordiskt födelseland	21	19	15	35	37	30	29
Grundskola	31	21	16	31	26	25	25
Gymnasium	47	59	53	51	60	53	53
Eftergymnasial utb.	22	21	31	18	14	22	21
Skogslän	23	33	35	19	24	25	25
Storstadslän	45	34	25	49	38	36	36
Söker jobb på heltid	90	98	98	19	24	25	25
Har ersättning från a-kassa	81	88	91	49	38	36	36
Interlokalt sökande	24	31	29	19	24	25	25
A-kassa, år t-1	40	56	53	21	30	31	30
Sysselsatta, år t-1	47	49	66	43	28	24	38
Försörjningsstöd, år t-1	20	17	10	24	30	29	20
Hemmavarande barn	34	38	41	35	34	28	33
Antal individer	478 209	28 696	6 251	509 497	35 686	17 003	6 137

2.5 Olika typer av yrkesutbildningar

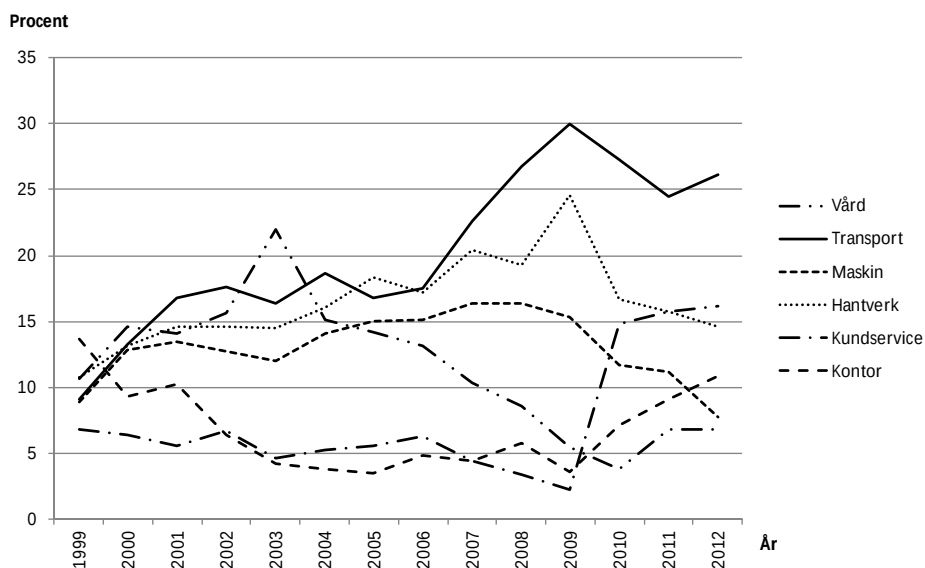
Det övergripande syftet med den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen är det samma oavsett yrkesinriktning, det vill säga att stärka arbetssökandes förutsättningar att få jobb via yrkesspecifika utbildningsinsatser. Utbildningarna kan dock ges inom vitt skilda yrkesområden och vara av varierande längd och omfattning. Följaktligen kan de också fungera olika väl. Under åren 2002–2004 var till exempel tekniska utbildningar, som maskinoperatörer och transportyrken, sannolikt något mer effektiva än andra yrkesinriktningar (de Luna m.fl. 2008). En tänkbar förklaring till att effekterna av arbetsmarknadsutbildningen har varierat kan alltså ha att göra med att utbudet av olika mer eller mindre väl fungerande kurser har förändrats över tid. I Figur 3 redovisas antalet deltagare i de vanligast förekommande yrkesutbildningarna vård, transport, maskin, hantverk, kundservice och kontor under åren 1999–2012. I Figur 4 redovisas även hur stor andel av samtliga yrkesutbildningar respektive inriktning har utgjort. Dessa sex utbildningsinriktningar tillsammans utgjorde ungefär 80 procent av det totala antalet utbildningar under den studerade perioden.⁸ Utöver de inriktningar som redovisas i figurerna nedan har även utbildningar med inriktning mot ekonomi, restaurang, teknik, natur, IT, kultur och pedagogik förekommit i varierande omfattning.

Figur 3 Totalt antal deltagare årsvis i de vanligaste yrkesutbildningarna 1999–2012



⁸ IFAU har vid tidpunkten för denna studies författande enbart information om yrkesinriktningar till och med år 2012.

Figur 4 Deltagare i olika utbildningsinriktningar som andel av samtliga utbildningsdeltagare årsvis 1999–2012*



* Notera att utbildningar med inriktning mot bygg, restaurang, ekonomi, teknik/natur, IT, kultur, pedagogik inte illustreras i figuren, men är med vid beräkningen av inriktningarnas relativa andelar.

Av figurerna framgår dels att antalet deltagare totalt i arbetsmarknadsutbildningen har varierat över tid, dels att andelen deltagare i olika utbildningsinriktningar har varierat. Vid en jämförelse av antalet deltagare i olika typer av utbildningar under perioderna 2002–2006 och 2007–2012 ser vi att inriktningarna transport, kundservice och kontor har ökat både i absoluta nivåer och som andel av samtliga utbildningar under den senare perioden. Utbildningar inom vård och maskin har på motsvarande sätt minskat över tid.⁹ Antalet utbildningar med inriktningen hantverk har under hela perioden varit omfattande, men har inte varierat på något uppenbart systematiskt sätt över tid. Övriga utbildningsinriktningar har legat på en relativt låg och stabil nivå under hela den studerade perioden (och redovisas därför inte i figurerna ovan). Slutsatsen är att alltså att det finns anledning att särskilt studera effekter för utbildningar inom inriktningarna transport, kundservice, kontor, hantverk, vård och maskin.¹⁰

⁹ En förklaring till att vårddyrken minskat inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen kan vara att arbetsgivare i vårdbranschen under senare år istället efterfrågar certifierade yrkeskvalifikationer som inte erbjuds inom arbetsmarknadsutbildningen (Arbetsförmedlingen 2014a).

¹⁰ Ytterligare något som skulle kunna påverka programmets individeffekter är att utbildningarnas längd varierar över tid. Utbildningarnas längd varierar dock inte på något systematiskt sätt som sammanfaller med programmets generellt minskade effekter.

3 Arbetsmarknadsutbildnings effekter i teori och praktik

I avsnittet nedan diskuteras hur arbetsmarknadsutbildningen teoretiskt kan förväntas fungera i termer av arbetsmarknadseffekter för dem som deltar. I avsnittet redogörs också översiktligt för erfarenheter från tidigare studier av arbetsmarknadsutbildningens individeffekter. Dessa avsnitt klargör också vad denna studie kan bidra med.

3.1 Behandlingseffekter, inlåsning och annonsering

För den arbetssökande är ambitionen kort sagt att förbättra möjligheterna att få ett jobb, och helst ett jobb som motsvarar dennes nyförvärvade kompetens. Denna typ av individeffekt brukar kallas *behandlingseffekt*. Hur goda behandlingseffekterna blir beror bland annat på deltagarnas möjligheter och motivation att tillgodogöra sig utbildningen, samt på om Arbetsförmedlingen lyckats identifiera yrkesområden där det finns en efterfrågan på arbetskraft. En viktig förutsättning är också att de färdigheter som efterfrågas går att lära ut inom ramen för den relativt korta arbetsmarknadsutbildningen. Behandlingseffekten kan också förväntas variera med konjunkturläget. I teorin borde behandlingseffekten vara bättre i goda konjunkturlägen då det är enklare att identifiera bristyrken och flaskhalsar att utbilda bort (Forslund och Vikström 2011).

Programdeltagande i allmänhet (till exempel arbetsmarknadsutbildning) kan också ge så kallade *inlåsningseffekter*. Om deltagarna söker färre jobb, till exempel för att kursen tar tid i kombination med att det direkta behovet av ett jobb minskar, kan de arbetssökande sägas vara inlåsta i arbetslöshet under programtiden. Hur stor inlåsningseffekten blir beror på hur mycket tid utbildningen tar i anspråk, hur deltagarnas sökfrekvens påverkas och på vilka möjligheter deltagarna skulle ha haft att få arbete om de inte hade deltagit i utbildningen. I regel kan inlåsningen förväntas bli större ju bättre förutsättningar att få jobb deltagarna har vid inträdestidpunkten för programmet.

Inlåsningseffekten kan också förväntas variera med konjunkturläget eftersom konjunkturen påverkar de arbetssökandes möjligheter att få jobb. Under en högkonjunktur finns det många jobb att söka och det är i allmänhet lättare att få ett jobb. Under en lågkonjunktur finns det färre jobb att söka och konkurrensen om jobben är större. Effekten av att inte söka jobb, det vill säga inlåsningseffekten, blir alltså sannolikt större under en högkonjunktur.

En tredje typ av programeffekt är att arbetssökande i allmänhet kan förändra sitt sökbeteende utifrån en uppfattning om risken (eller möjligheten) att anvisas till ett arbetsmarknadsprogram, samt en förväntan om vilken nytta programmet kommer att medföra. Det kallas ibland *annonseringseffekt*. Risken (eller

möjligheten) att anvisas till arbetsmarknadsutbildning är dock relativt låg eftersom antal utbildningsplatser är mycket begränsat i förhållande till antalet inskrivna arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Det är därför rimligt att tro att annonseringseffekterna för detta program är marginella. Det går inte att avgöra på förhand i vilken riktning annonseringseffekter går i förekommande fall. Om den förväntade nyttan av att delta i ett program upplevs som positiv kommer det sannolikt att bidra till att de arbetssökande söker färre jobb i väntan på anvisning, medan det motsatta gäller om de arbetssökande vill undvika att bli anvisade till ett program.

I den mån annonseringseffekter av arbetsmarknadsutbildningen faktiskt förekommer gäller dessa sannolikt de som faktiskt anvisats till en utbildningsplats, snarare än arbetslösa inskrivna generellt. Det vill säga, arbetssökande som anvisas till en programplats kan påverkas redan innan programmet startar eftersom anvisningen sker en tid innan programmet börjar. En anvisning till en arbetsmarknadsutbildning borde få den arbetssökande att söka något färre jobb under antagandet att deltagaren värdesätter möjligheten att få delta. Sannolikheten att vara kvar i arbetslöshet fram till programstarten kan därför förväntas vara högre än den annars skulle ha varit. Det omvända gäller naturligtvis om den som anvisats vill undvika att delta. Denna typ av effekt har dock inte studerats empiriskt för detta program.

Sammanfattningsvis måste man alltså ta hänsyn till annonserings-, inläsnings- och behandlingseffekter för att få en skattning av den totala effekten av arbetsmarknadsutbildningen. Utifrån arbetsmarknadsutbildningens utformning kan vi förvänta oss marginella annonseringseffekter, men förhållandevis stora inläsningseffekter eftersom programmet ofta sker på heltid i upp till 6 månader. Inläsningseffekten kan också förväntas bli större ju närmare arbetsmarknaden deltagarna står samt ju längre tid som löper mellan anvisning och faktisk programstart. Yttre förhållanden påverkar sannolikt även effekten och kan ha delvis motverkande riktning. Inläsningseffekten kan förväntas vara mindre under en lågkonjunktur, men även behandlingseffekten kan förväntas minska. Dels på grund av att det är svårare att avgöra vad man ska utbilda för, dels för att programmets kvalitet kan försämrats om deltagarantalet ökar snabbt.¹¹

¹¹ Mer om hur effekter av arbetsmarknadspolitiska program kan identifieras och skattas finns i Gartell m.fl. (2012a).

3.2 Vad vet vi om effekterna sedan tidigare?

Som nämnades inledningsvis är arbetsmarknadsutbildningen ett av de mer studerade programmen i Arbetsförmedlingens regi. Nedan följer en översikt över resultaten från ett urval av dessa studier.

Ett flertal studier av arbetsmarknadsutbildningens effekter genomfördes under 1980- och 90-talen. I Calmfors m.fl. (2002) ges en sammanfattande bild av resultaten från dessa. En huvudsaklig slutsats är att effekterna skiljer sig åt mellan de två decennierna. Under 1980-talets första hälft tycks deltagande i arbetsmarknadsutbildningen överlag ha varit gynnsamt och bidrog till ökad sysselsättning och högre arbetsinkomster för de som deltog. Utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning som bedrevs på 1990-talet visar på obetydliga, eller till och med negativa effekter av att delta. En möjlig förklaring till det försämrade resultatet är att antalet deltagare ökade för snabbt och kraftigt i samband med den ekonomiska krisen under det tidiga 1990-talet, vilket i sin tur kan ha påverkat kvaliteten på utbildningarna. Sannolikt påverkades även möjligheterna att välja ut motiverade deltagare med goda förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Under den kraftiga lågkonjunkturen under dessa år var det förmodligen också betydligt svårare att identifiera bristyrken och flaskhalsar att utbilda för. Dessutom var efterfrågan på arbetskraft i allmänhet betydligt lägre än under 1980-talet.

Förändringar av regelverket för arbetsmarknadsutbildningen har troligen också haft betydelse för programmets effekter under olika perioder. Flera studier har pekat på problemet med att deltagare i programmet under 1980- och 90-talen kunde återkvalificera sig för en ny period med arbetslöshetsersättning givet att kursen varade tillräckligt länge. Därmed fanns en risk att arbetsökande deltog i programmet i syfte att få en ny period med ersättning, snarare än för att förvärva ny kunskap (se t.ex. Harkman 2002). Bland annat har Sianesi (2008) visat att effekterna var särskilt dåliga för arbetssökande som gick in i programmet i närheten av den tidpunkt då deras period med a-kassa var förbrukad. Möjligheten att bli berättigad till en ny period med a-kasseersättning genom att delta i ett program kan ha påverkat såväl urvalet av deltagare som dessas drivkrafter att söka arbete – och i förlängningen programmens genomsnittliga behandlingseffekt (de Luna m.fl. 2008).

Under 2000-talets första hälft minskade antalet programplatser, och nya regler infördes för att öka övergången till jobb efter avslutad utbildning. Bland annat infördes 1999 det så kallade 70-procentsmålet, vilket innebar att 70 procent av dem som avslutat en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning skulle vara i arbete inom 90 dagar efter avslutat program. Dessutom ändrades regelverket så att programdeltagande inte längre gav förnyad rätt till a-kassa (år

2001). Effekterna i termer av (bland annat) övergång till arbete ökade också kraftigt under dessa år, och var genomgående positiva för olika grupper av deltagare och för olika utbildningsinriktningar. För lågutbildade och utomnordiskt födda arbetssökande tycks programmet ha varit särskilt gynnsamt under denna period. Vissa utbildningar var också tydligare förknippade med en hög och snabb övergång i arbete än andra, till exempel transport- och maskinoperatörsutbildningar (de Luna m.fl. 2008).

Arbetssökande med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är en grupp som tycks ha haft god och långvarig nytta av att delta i arbetsmarknadsutbildningen under 2000-talets första hälft. Regnér (2014) har visat att denna grupp fick jobb snabbare, fick en i genomsnitt högre årsarbetsinkomst samt i lägre grad mottog försörjningsstöd som en följd av att ha deltagit i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Särskilt stora var effekterna för dem som deltog under åren 2003–2006. Effekterna var generellt positiva för olika grupper av deltagare med funktionsnedsättning, men varierade något i storlek. Även inom denna grupp hade lågutbildade särskilt stort utbyte av programmet. Äldre arbetssökande med funktionsnedsättning stärkte också sin position på arbetsmarknaden tydligt av att delta i programmet.

Gartell m.fl. (2013) studerar programeffekten årsvis för perioden 1996–2010 och finner att de genomsnittliga effekterna varierat tydligt över tid, med i regel goda effekter under första delen av 2000-talet och betydligt blygsammare resultat under senare delen av 2000-talet. Författarna menar att de försämrade effekterna kan ha drivits av förändrad deltagarsammansättning, ändrade programvolym, konjunkturläge, regelförändringar och kursutbud. Hur mycket enskilda faktorer har påverkat det försämrade resultatet under 2000-talets andra hälft är dock svårt att avgöra och är inte klarlagt i ovan redovisade studier.

3.2.1 Vilken kunskap kan denna studie bidra med?

Att resultaten från arbetsmarknadsutbildningen sett olika ut över tid är inte konstigt då innehåll, deltagare, kursinriktningar, programvolym, efterfrågan, konjunkturläge och kvalitet också varierat. Tanken med denna studie är därför att skatta effekter separat för olika grupper av deltagare, för olika kurser samt olika år för att försöka reda ut om det finns några mönster som kan bidra till förståelsen av varför programmets genomsnittliga effekter har minskat på senare år. Rapporten är alltså ett komplement till tidigare studier på området.

4 Metod och data

I avsnittet nedan redogörs för de metoder för att skatta genomsnittliga individeffekter av att delta i en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning som använts i studien. För att kunna skatta vad som är en effekt av att delta måste denna effekt särskiljas från andra eventuella effekter. Det innebär att utfallet för deltagarna måste relateras till vad som skulle ha skett om de inte hade deltagit i en arbetsmarknadsutbildning. Det räcker alltså inte att mäta hur många som fick jobb efter utbildningen eftersom en viss (okänd) andel av deltagarna skulle ha fått arbete även utan utbildningen. Det är även tänkbart att en del hade fått arbete fortare om de inte deltagit (jämför avsnittet om inlåsnings effekter ovan). Utfallet för programdeltagarna behöver därför jämföras med utfallet för en grupp av arbetssökande som vid tidpunkten för utbildningens start hade samma förutsättningar att få delta i en arbetsmarknadsutbildning och samma initiala förutsättningar att få jobb, men som trots dessa likartade förutsättningar inte anvisades till en utbildningsplats. På detta sätt kan utfallet för denna så kallade jämförelsegrupp antas motsvara vad utfallet skulle ha blivit för programdeltagarna om de inte hade deltagit i utbildningen. Skillnaden i utfall mellan deltagarna och jämförelsegruppen utgör då en skattning av den genomsnittliga programeffekten.

Denna metod innebär dock inte att vi mäter effekten av att delta i en arbetsmarknadsutbildning relativt att aldrig delta i utbildning eller i något annat program. Detta eftersom arbetssökande som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen förr eller senare kan förväntas bli anvisade till ett arbetsmarknadsprogram givet att de kvarstår som inskrivna arbetssökande över tid. De personer som utgör jämförelsegruppen kan komma att delta i ett program vid en senare tidpunkt. Vi mäter alltså skillnaden i utfall av att delta i en arbetsmarknadsutbildning relativt att vid motsvarande tidpunkt vara öppet arbetslös och registrerad som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen, samt senare ha möjlighet att delta i ett arbetsmarknadsprogram. Vilken typ av insatser och program jämförelsegruppen tar del av över tid redovisas i avsnitt 4.1.3.

En förutsättning för att denna metod ska ge ett trovärdigt resultat är att det finns ett stort utbud av potentiella jämförbara arbetssökande. Så är också fallet. De allra flesta som söker arbete via Arbetsförmedlingen anvisas inte till arbetsmarknadsutbildningen. Det beror huvudsakligen på att antalet utbildningsplatser är begränsat, inte på att alla som inte anvisats saknat förutsättningar för att delta i programmet. Under perioden 1999–2011 var mellan 400 000 och 600 000 personer inskrivna vid Arbetsförmedlingen varje månad. Mellan 200 000 och 400 000 av dessa var öppet arbetslösa. Med undantag från åren i slutet av 1990-talet och precis i början av 2000-talet, deltog i snitt omkring

10 000 arbetssökande i arbetsmarknadsutbildningen varje månad. Det betyder att endast en mycket liten andel av alla som skulle kunna komma ifråga för en anvisning faktiskt deltog i programmet.¹²

För att hitta jämförbara personer, med avseende på både sannolikheten att anvisas till en utbildningsplats och sannolikheten att övergå i arbete men som inte deltagit i arbetsmarknadsutbildning, använder jag en metod utvecklad av Fredriksson och Johansson (2008). Metoden syftar till att jämföra arbetssökande som går in i arbetsmarknadsutbildning efter en given tid i arbetslöshet med arbetssökande som varit arbetslösa lika länge och som så långt det är möjligt har motsvarande observerbara egenskaper, men som vid samma tidpunkt inte gick in i programmet. Målet är att deltagare och jämförelsepersoner ska vara jämförbara vid den tidpunkt då de som anvisats till en utbildningsplats börjar delta i programmet. Denna strategi har använts i ett flertal utvärderingar av liknande frågeställningar av såväl IFAU som av Arbetsförmedlingen, och beskrivs därför endast nedan i termer av de villkor som använts i detta fall.¹³

Tekniskt uttryckt används en kombination av exakt matchning och matchning på så kallad *propensity score*. Samtliga öppet arbetslösa mellan 20 och 60 år och som i pågående arbetslöshetsperiod inte deltagit i något program ingår i ett bruttourval av jämförelsepersoner. Deltagarna i arbetsmarknadsutbildningen och bruttourvalet av öppet arbetslösa har därefter sorterats i grupper utifrån tidpunkt för programstart (kalendertid) samt längd på den pågående arbetslöshetsperioden. På detta sätt jämförs arbetssökande med motsvarande arbetslöshetshistoria samt under samma arbetsmarknadsläge. Båda dessa faktorer kan förväntas påverka såväl sannolikheten att anvisas till en programplats och möjligheten att få arbete.¹⁴ Denna gruppering utgör den exakta delen av matchningen.

För att ta hänsyn till ytterligare eventuella systematiska skillnader mellan grupperna används matchning på *propensity score* för en uppsättning av observerbara egenskaper som kan ha betydelse för såväl sannolikheten att anvisas till en utbildningsplats som för individens möjligheter att få jobb. Matchningsmodellen som används i denna studie tar hänsyn till skillnader i ålder, kön,

¹² Alla övriga arbetssökande har naturligtvis inte behov av eller förutsättningar för att ta del av en arbetsmarknadsutbildning. Men förhållandet öppet arbetslösa/programdeltagare skapar förutsättningar för att på ett trovärdigt sätt hitta tillräckligt många jämförbara arbetssökande som skulle kunna ha anvisats till en utbildningsplats, men som inte anvisats till programmet.

¹³ För en grundläggande teoretisk genomgång av metoden hänvisas till Rosenbaum och Rubin (1983). En mer lättillgänglig beskrivning återfinns i exempelvis Gartell m.fl. (2012a) eller i de Luna m.fl. (2008).

¹⁴ Denna princip innebär att en arbetssökande som inte deltagit i något program kan vara jämförelseperson vid flera tidpunkter och till flera programdeltagare. Således tillämpas matchning med återläggning.

utbildning, tidigare arbetslöshetshistoria, funktionsnedsättning, region, hemmavarande barn, tidigare inkomster, försörjningsstöd, a-kassa och sysselsättningsstatus upp till tre år före mättillfället. Modellen redovisas i Appendix A.

Metoden bygger alltså på ett antagande om att eventuella icke observerade systematiska skillnader fångas upp via matchning på observerbara karaktäristika, så att samtliga egenskaper som har betydelse för såväl möjligheten att anvisas till programmet som möjligheten att få jobb efter programmet är identifierade (detta antagande burkar benämnas *Conditional Independence Assumption*). Om så är fallet kan fördelningen av programplatser antas motsvara en slumpmässig fördelning, och skillnader i utfall mellan deltagare och icke-deltagare kan tolkas som effekter av programdeltagandet.

4.1.1 Urval av deltagare och jämförelsepersoner

Deltagare som var 20–60 år när de började programmet och som deltog någon gång under perioden januari 1999–december 2013 ingår i studien. Den grupp som studeras ska vidare ha varit enbart öppet arbetslösa i den aktuella arbetslöshetsperioden, det vill säga inte deltagit i något program tidigare i arbetslöshetsperioden (garantiprogrammen undantagna). Denna period ska också ha föregåtts av minst tre månader utan inskrivning vid Arbetsförmedlingen. Anledningen till dessa avgränsningar är att de ger en bättre möjlighet att isolera och mäta storleken på effekten av just arbetsmarknadsutbildningen. I annat fall kan det vara svårt att särskilja vad som är utbildningens specifika bidrag och vad som är en effekt av deltagande i andra insatser.¹⁵ Nackdelen är att resultatet inte nödvändigtvis kan generaliseras till hela gruppen av deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Hur den grupp som studeras särskiljer sig från hela deltagargruppen har redovisats i avsnitt 2.4. Sammantaget innebär dessa villkor att effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning och inte något annat program fångas. Motsvarande villkor gäller även för jämförelsepersonerna, med den centrala skillnaden att dessa istället var öppet arbetslösa vid respektive mättillfälle och inte deltog i arbetsmarknadsutbildningen.

Som en känslighetsanalys för hur resultaten påverkas av dessa urvalsvillkor testar jag även att skatta effekter på motsvarande sätt som beskrivits ovan, men dels utan restriktionen att deltagarna inte ska ha varit inskrivna minst 90 dagar före den aktuella arbetslöshetsperioden, dels utan kravet att arbetsmarknadsutbildningen ska vara det första programmet i perioden.

¹⁵ Metoder för att skatta effekter av att delta i olika typer av insatser i en sekvens utvecklas för närvarande på IFAU, men tillämpas inte i denna rapport då fokus i detta fall är hur effekterna av att delta i ett givet program förändrats över tid.

En del av dem som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning har gjort det inom ramen för något av garantiprogrammen jobbgarantin för ungdomar eller jobb- och utvecklingsgarantin. Om ovan beskrivna avgränsningar tillämpas strikt går det inte att skatta effekter för denna grupp eftersom det första programmet i perioden inte kommer att vara en arbetsmarknadsutbildning. Det finns dock argument för att göra ett undantag för en delmängd av garantideltagarna. Ett garantiprogram kan ses som en ram där många typer av insatser kan inrymmas. Utöver det ordinarie utbudet av arbetsmarknadsprogram erbjuds garantideltagaren förmedlingsservice såsom kartläggning och vägledning. Studier av jobb- och utvecklingsgarantins första faser har dock visat att aktivitetsnivån var låg, eller till och med mycket låg, under garantins första månader.¹⁶ Den typ av kartläggning och vägledning som erbjuds inom ramen för garantiprogrammen kan också antas ha erbjudits till alla som är långtidsinskrivna. Bedömningen i detta fall är att arbetssökande vars första egentliga program är arbetsmarknadsutbildning kan inkluderas, även om detta skett inom ramen för ett garantiprogram. Skattningen av individeffekter för denna grupp kan huvudsakligen antas bero av deltagandet i arbetsmarknadsutbildning, även om de har erbjudits en viss nivå av service tidigare i arbetslöshetsperioden. Restriktionen att deltagare inte ska ha deltagit i andra program tidigare i arbetslöshetsperioden gör att urvalet av deltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin begränsas. Detta eftersom anvisning till garantin sker först efter en lång tid i arbetslöshet. Det är vanligt att de arbetssökande som anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin redan tidigare i arbetslöshetsperioden har deltagit i ett arbetsmarknadsprogram. Dessa utesluts alltså ur urvalet (se Tabell A2 i Appendix A).

4.1.2 Är jämförelsen mellan deltagare och jämförelsepersoner trovärdig?

För att kunna skatta kausala effekter (orsakssamband) av arbetsmarknadsutbildningen krävs att deltagare och jämförelsepersoner kan sägas ha likartade förutsättningar vid mättillfället, det vill säga vid den tidpunkt då deltagarna börjar arbetsmarknadsutbildningen. Deltagare och jämförelsepersoner är matchade exakt på tid i arbetslöshet samt tidpunkt för programstart i termer av kalendertid. I dessa avseenden är grupperna följaktligen jämförbara. Om grupperna kan sägas vara jämförbara i alla övriga avseenden som påverkar såväl sannolikheten att anvisas till en utbildningsplats som deras möjligheter att få arbete går dock inte att avgöra. Den typ av register som fångar upp alla faktorer som påverkar en persons jobbchanser existerar inte. Det vi kan göra är

¹⁶ Exempelvis träffade endast tre av tio sin handledare oftare än en gång i månaden (Martinson och Sibbmark 2010).

att jämföra observerbara egenskaper som kan förväntas vara av betydelse för deltagarnas möjligheter att få jobb. Om dessa egenskaper är fördelade lika mellan grupperna är förhoppningen att eventuella icke observerbara egenskaper också är fördelade lika mellan grupperna.

I en studie av Caliendo m.fl. (2016) visas att matchning med *propensity score*, där det finns en rik tillgång till registerinformation om individers socio-ekonomiska bakgrund, såsom utbildning, inkomster, sociala ersättningar och inte minst individens arbetslöshetshistorik, i mycket hög grad fångar upp skillnader mellan individer som normalt inte mäts via register. De data som denna studie haft att tillgå är rika på sådan information. Urvalet av potentiella jämförelsepersoner är också som tidigare nämnts mycket stort. Det finns alltså goda förutsättningar för att via enbart dessa registerdata hitta jämförbara individer.

Tid i arbetslöshet, såväl i den arbetslöshetsperiod som anvisningen till utbildningen sker, som i tidigare perioder är troligen betydelsefull information i detta sammanhang. Denna information i kombination med utbildningsstatus och tidigare inkomster är troligen en bra indikation på individens förutsättningar att få arbete. Detta betyder dock att matchningen potentiellt kan fungera sämre för individer med en begränsad historia, såsom unga och nyanlända. I skattningsarna görs därför analyser både efter ålder och där utrikes födda med kort vistelsetid i Sverige utesluts.

För samtliga, liksom i alla fall där deltagare och jämförelsepersoner delats upp i undergrupper (utifrån exempelvis ålder, utbildning och kön), görs separata matchningar för att säkerställa att grupperna har likvärdiga förutsättningar vad avser observerade egenskaper. I Appendix A redovisas ett urval av resultat från dessa matchningar. I korthet tycks dock matchningen mellan deltagare och jämförelsepersoner fungera väl överlag. I samtliga fall som presenteras i denna rapport görs jämförelser mellan deltagare och jämförelsepersoner där det inte förekommer några systematiska skillnader mellan grupperna vad avser observerade egenskaper som bedöms vara av betydelse för utfallet.

Om detta är tillräckligt för att kunna tolka observerade skillnader mellan deltagare och jämförelsegrupp som kausala effekter av deltagande i arbetsmarknadsutbildning går dock inte att avgöra med något formellt test. Det finns alltid i den här typen av analyser en risk att grupperna skiljer sig åt på ett systematiskt sätt som inte fångas upp via tillgängliga registerdata. Jämförelsen bygger alltså på ett antagande om att icke observerbara systematiska skillnader mellan deltagare och icke-deltagare fångas upp då skillnader i genomsnittliga observerade egenskaper utjämnas i samband med matchning. Vidare bygger analysen på att det finns så många potentiella jämförelsepersoner (det vill säga

arbetssökande som har förutsättningar att bli anvisade till programmet men som ändå inte blivit det) att anvisningsprocessen kan liknas vid en slumpmässig fördelning av programplatser. Att analysen bygger på dessa antaganden ska komma ihåg vid tolkning av resultaten.

4.1.3 Vad gör jämförelsegruppen istället för arbetsmarknadsutbildning?

Som diskuterats ovan bygger utvärderingsprincipen på en jämförelse mellan matchade deltagare och öppet arbetslösa jämförelsepersoner. Jämförelsegruppen erbjuds dock också viss förmedlingsservice, och kan anvisas till andra program efter hand i arbetslöshetsperioden. En tänkbar förklaring till att effekterna varierat över tid kan därför ha att göra med vad denna ”övriga” förmedlingsservice har bestått av. Hur stora de skattade effekterna av en viss insats kan sägas vara beror naturligtvis på vad man jämför med: jämförelsepersonernas övergång i arbete påverkas av nivån och kvaliteten på förmedlingens övriga utbud av tjänster och program. Om innehållet förändrats väsentligen i de program som riktas mot jämförelsepersonerna är dock inte möjligt att bedöma utifrån tillgängliga registerdata. Vad man dock på ett enkelt sätt kan beskriva är hur många i jämförelsegruppen som fått ta del av program, när i arbetslöshetsperioden det första programmet erbjudits samt vilka typer av program som jämförelsegruppen tagit del av över tid. Detta ger en indikation om hur Arbetsförmedlingens utbud av insatser förändrats över tid för denna grupp (se Tabell 2). En tydlig skillnad över tid är att fler jämförelsepersoner deltagit i program. Under perioden 1999–2007 deltog omkring 30 procent av jämförelsepersonerna i någon typ av program, framför allt arbetspraktik och invandrarpraktik. Åren 2008–2013 deltog fler än hälften i program. Detta beror uteslutande på införandet av jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Dessa garantiprogram borträknade är det färre i jämförelsegruppen som deltagit i program under åren 2008–2013 jämfört med tidigare år. Inom garantiprogrammen är det vanligast att jämförelsepersonerna fått ett nystartsjobb, eller deltagit i en förberedande eller en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning.

Tiden till programstart tycks dock inte variera på något systematiskt sätt. De jämförelsepersoner som deltagit i program gör det efter ungefär 9–10 månaders arbetslöshet. Eftersom matchningen mellan jämförelsepersoner och programdeltagare sker exakt efter tid i arbetslöshet betyder det att jämförelsepersonerna i genomsnitt börjar i program 5–6 månader efter matchningstidpunkten, givet att jämförelsepersonen kvarstår som inskriven vid denna tidpunkt.¹⁷

¹⁷ Denna mättidpunkt är alltså den som matchar tidpunkten för programstart för deltagaren i arbetsmarknadsutbildning.

Tabell 2 Fördelning av program i aktuell arbetslöshetsperiod för jämförelsepersoner (procent)

Program*	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Start av näringsverksamhet	2	2	2	2	1	1		
Arbetspraktik	9	6	6	6	3	7	2	1
Invandrarpraktik	9	6	6	6	3	7	2	1
Datortek	4	3	2	1				
Ungdomsgaranti för ungdomar 20–24 år	1	2	1	2				
Jobbgaranti för ungdomar					2	16	28	25
Jobb- och utvecklingsgarantin					8	14	22	18
Arbetslivsinriktad rehabilitering	2	2	1	2	2	2	3	3
Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling		3	4	5	0	0	1	1
Arbetsmarknadsutbildning	9	3	2	1	2	2	1	1
Förberedande utbildning		7	7	6	4	3	3	4
Ej deltagit i program	71	71	74	72	75	51	41	45
Ej deltagit i program, exkl. garantier	71	71	74	72	81	71	79	88
Antal personer	47 284	13 760	5 771	3 888	4 555	6 606	7 928	6 137

*Notera att endast program där minst 1 procent av deltagarna deltagit redovisas i denna tabell.

4.1.4 Effektskattningar för deltagare med jämförbara egenskaper över tid

I avsnitt 5.2.4 skattas effekter för ett urval av deltagare som har jämförbara genomsnittliga egenskaper över tid. Syftet med denna beräkning är att få en bild av hur effekterna skulle ha sett ut om deltagarsammansättningen inte hade förändrats mellan åren. För det första görs en jämförelse av de två åren 2006 och 2010. Effekter för ett urval av jämförbara deltagare respektive år skattas, där urvalet av deltagare har genomsnittliga egenskaper såsom genomsnittet för summan av deltagare år 2006 och 2010. Principen kan beskrivas med följande exempel. Antag att antalet deltagare respektive år är lika stort. Antag vidare att andelen med grundskoleutbildning år 2006 var 20 procent och 40 procent år 2010. Urvalen som görs i detta fall kommer att bestå av 30 procent med grundskoleutbildning båda åren. På motsvarande sätt fördelas övriga observerbara egenskaper lika mellan åren så att effekter kan skattas för respektive år för jämförbara deltagare. Vitsen med denna skattning är således inte att skatta ett mått på den ”sanna” genomsnittliga effekten respektive år. Det intressanta är istället att observera hur de genomsnittliga effekterna förändras mellan åren i en situation där deltagarnas genomsnittliga egenskaper hålls oförändrade.

För det andra skattas årliga effekter för perioden 2006–2010. Två scenarier skattas på detta vis: dels görs ett urval där deltagarnas observerbara genomsnittliga egenskaper för varje år 2006–2010 motsvarar genomsnittet bland dem som deltog 2006, dels ett urval där deltagare 2006–2010 väljs ut så att dessas genomsnittliga egenskaper motsvarar genomsnittet för 2010. Denna beräkning kommer inte att vara representativ för hur stor genomsnittseffekten av programmet de facto är, men resultaten kan relateras till programmets generella effekt över tid. Om samma tidsmönster syns i dessa skattningar som i skattningen av programmets generella effekter för samtliga deltagare, är det sannolikt inte förändringar i deltagarsammansättningen som driver det allmänna resultatet. Om skattningen istället visar att effekterna är ungefärligen desamma varje år om endast deltagare med jämförbara förutsättningar har deltagit, förefaller det rimligt att tro att det i huvudsak är förändringar i deltagarsammansättningen som driver förändringar i det generella resultatet över tid.

Den grundläggande metoden för att identifiera jämförbara deltagare och jämförelsepersoner är densamma som tidigare redovisats, det vill säga exakt matchning på kalendertid och tid i arbetslöshet, i kombination med matchning på *propensity score* för övriga observerbara egenskaper. Skillnaden är att endast ett urval av deltagare med jämförbara egenskaper ingår. Dessa urval väljs ut på följande vis: I ett första steg matchas deltagare från de olika åren mot varandra istället för mot jämförbara ”icke-deltagare”. För att göra ett urval av deltagare 2007–2010 med likvärdiga egenskaper som år 2006 görs alltså en matchning på *propensity score* mellan deltagare 2006 och deltagare 2007, deltagare 2006 och deltagare 2008 och så vidare. Då deltagarnas egenskaper i genomsnitt ska motsvara deltagargruppen år 2010 följs samma procedur, men med år 2010 som utgångspunkt istället. Deltagare 2010 matchas följaktligen mot deltagare 2006–2009. Endast de deltagare som kan matchas samtliga år ingår i analysen, det vill säga där det för respektive kombination av år finns deltagare med likvärdiga observerade egenskaper. När samtliga deltagare som ingår i denna union av jämförbara deltagare valts ut sker matchningen mellan deltagare och jämförbara arbetssökande som inte deltagit i arbetsmarknadsutbildningen precis på samma sätt som beskrivits ovan (se avsnitt 4.1.4). Vidare detaljer om denna urvalsprocedur redovisas i Appendix A.

Metoden har utvecklats av Lechner och Wunch (2009), men med syftet att utvärdera hur olika arbetsmarknadsprogram fungerar under olika konjunkturlägen. Författarna studerar särskilt om den aktiva arbetsmarknadspolitiken är mer effektiv när arbetslösheten är hög. För att särskilja effekter av konjunkturell variation från förändringar i deltagarsammansättningen gör författarna ett urval av deltagare – en målpopulation – med jämförbara mätbara egenskaper

över olika tidsperioder. Principen som appliceras på arbetsmarknadsutbildningen i detta fall är den samma som i Lechner och Wunch (2009), med skillnaden att målpopulationen väljs ut från ett givet år istället för ett urval av individer med givna egenskaper. För tekniska detaljer hänvisas därför till Lechner och Wunch (2009).

4.2 Hur mäta effekter?

Studiens fokus riktas mot hur och varför arbetsmarknadseffekten på individnivå varierat över tid. Den absoluta storleken på effekten är därför mindre avgörande i detta fall. Istället är förändringen av genomsnittseffekten över tid central. För att få en uppfattning om vad som orsakat förändringen används flera olika typer av utfallsmått, som redovisas i det följande.

En sätt att mäta programmets effekt är att studera hur lång tid det tar för deltagarna att hitta ett arbete efter påbörjad utbildning. Denna tid brukar även kallas "duration". Dessa durationsskattningar genomförs för de matchade grupperna av deltagare och jämförelsepersoner med hjälp av en statistisk metod kallad "överlevnadsanalys".¹⁸ För både deltagare och jämförelsegrupp skattas sannolikheten att kvarstå i arbetslöshet över tid från och med dagen för programinträdet. Alternativet till att inte kvarstå i arbetslöshet är att övergå i arbete, vilket är det (positiva) utfall jag vill mäta här. Om de arbetssökande lämnar Arbetsförmedlingen av andra orsaker än arbete sker så kallad "censurering". Det betyder i praktiken att vi kan ta hänsyn till att det finns många andra skäl till att inte längre vara inskriven som arbetssökande utöver att börja jobba.¹⁹

Ett flertal utfallsmått analyseras med denna metod. Det grundläggande utfallet är övergång till reguljärt arbete. En arbetslös antas ha fått arbete om han eller hon lämnar Arbetsförmedlingen för en tillsvidare- eller tidsbegränsad anställning eller om den arbetssökande har varit registrerad i någon av kategorierna tillfälligt anställd, timanställd eller deltidsanställd under minst en sammanhängande månad.²⁰ Ett alternativ till detta utfall är att också inkludera subventionerat arbete. I de fall där detta görs räknas huvudsakligen anställningsstöd och nystartsjobb med.

I Arbetsförmedlingens registerdatabas, liksom i alla register, är informationen ibland bristfällig. En brist i förmedlingens register är att omkring en femtedel av de arbetssökande lämnar Arbetsförmedlingen utan att ange varför

¹⁸ Kaplan-Meier-estimatoren används.

¹⁹ En utförlig beskrivning av metoden finns i bland annat de Luna m.fl. (2008).

²⁰ Arbetsförmedlingens avaktualiseringsorsaker 1–3 används, liksom minst 30 sammanhängande dagar i sökandekategori 21, 22, 31 och 41 (deltidsarbetslös, timanställd, tillfälligt arbete samt ombytessökande).

de inte längre har behov av förmedlingens tjänster. Dessa får koden ”okänd orsak”. Nilsson (2010) samt Gartell m.fl. (2012b) visar att omkring hälften av dessa har lämnat förmedlingen därför att de fått jobb. Vid studier av övergång från arbetsmarknadsutbildning till arbete är det därför rimligt att anta att 50 procent av alla som lämnat förmedlingen av okänd orsak har fått jobb. Det antagandet görs därför i denna studie. Eftersom vi inte vet hur många som lämnat förmedlingen för arbete av dem som fått koden ”okänd orsak”, ”omregistreras” i denna studie slumpmässigt 50 procent av såväl deltagare som jämförelsegrupp som avregistrerats av okänd orsak så att dessa istället klassificeras som ”i arbete”. Detta ger två fördelar: dels blir den absoluta nivån på andelen som fått arbete sannolikt mer korrekt, dels förhindrar det att systematiska skillnader mellan deltagare och jämförelsegrupp vad avser andelen som lämnar förmedlingen av okänd orsak får genomslag när utfallet för dessa två grupper jämförs. I de skattningar som redovisas i avsnitt 5 används konsekvent denna definition där inget annat anges.²¹

Målet med arbetsmarknadsutbildning är inte enbart att deltagare ska hitta ett arbete. Arbetet ska också vara någorlunda beständigt. Det är dock vanligt att många som lämnar Arbetsförmedlingen återkommer som arbetssökande relativt kort därefter. Detta fångas inte upp genom att enbart studera tiden till det första arbetet efter avslutad utbildning. För att få en uppfattning om de som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning också kvarstår i arbete på längre sikt studerar jag andelen deltagare som är registrerade vid Arbetsförmedlingen ett givet datum varje månad upp till tre år efter programstart. Denna strategi fångar upp både de som kvarstår i arbetslöshet och de som övergår i arbete, men som återkommer som arbetssökande. Om arbetsmarknadsutbildningen bidrar till att de som deltagit får en starkare ställning på arbetsmarknaden på längre sikt kommer detta visa sig genom att andelen inskrivna (tidigare) deltagare är lägre än andelen inskrivna jämförelsepersoner.

Slutligen studeras genomsnittliga nivåer på arbetsinkomster, sysselsättningsstatus samt försörjningsstöd, vilket ger en bild av gruppernas genomsnittliga arbetsmarknadsförankring på längre sikt. Logiken till detta är följande: om deltagande i arbetsmarknadsutbildning ger jobb i högre grad än att vara öppet arbetslös i kombination med ”vanlig” förmedlingsservice, kan vi förvänta oss att deltagargruppen i genomsnitt har högre arbetsinkomst, i högre grad är sysselsatta samt i lägre grad får försörjningsstöd under åren efter programmet.

²¹ För samtliga durationsanalyser som redovisas i rapporten har även effekter skattats utan denna omregistrering. Skattningarna har gett snarlika resultat och presenteras därför inte i rapporten.

4.3 Data

Data om individernas arbetslöshet, arbete, utbildning och deltagande i arbetsmarknadspolitiska program har hämtats från Arbetsförmedlingens databas *Datalagret*, vilken täcker alla personer som sökt arbete via Arbetsförmedlingen sedan augusti 1991. Registret innehåller även bakgrundsinformation såsom uppgifter om ålder, kön, utbildningsnivå, födelseland, funktionsnedsättning, arbetslöshetsersättning med mera. De data som används sträcker sig fram till och med januari 2016. Även data från SCB från 1996–2014 som innehåller information om inkomster, sysselsättningsstatus, försörjningsstöd och sjukpenning samt familjeförhållande (civilstånd och hemmavarande barn) används.

5 Effekter av arbetsmarknadsutbildningen

I det här avsnittet redovisas resultat över genomsnittliga individeffekter av att delta i en arbetsmarknadsutbildning relativt att inte delta åren 1999–2013. Huvudsakligen visas resultaten för åren 2006 och 2010. Dessa år exemplifierar på ett tydligt sätt hur effekterna av programmet har förändrats mellan perioderna 2002–2006 och 2007–2013. Studien mäter hur lång tid det tar för deltagarna att få arbete, samt i viken utsträckning de är inskrivna som arbetsökande eller programdeltagare upp till tre år efter programstart. Studien visar också effekter på arbetsinkomster, sysselsättning och försörjningsstöd på ett och två års sikt.

Redovisningen är disponerad på följande vis. Inledningsvis redovisas skattade genomsnittliga effekter för samtliga deltagare i arbetsmarknadsutbildningen. Därefter redovisas genomsnittliga effekter för olika grupper av deltagare. En beräkning görs också av hur effekterna skulle ha kunnat se ut om deltagargruppen inte förändrats över tid med avseende på observerbara genomsnittliga egenskaper. Vidare redovisas på motsvarande sätt resultat för olika kursinriktningar, samt visar hur de genomsnittliga effekterna potentiellt hade kunnat se ut om fördelningen av olika kurser inte hade förändrats över tid. Avslutningsvis redovisas beskrivande statistik över måluppfyllelse över tid före och efter borttagandet av 70-procentsmålet.

5.1 Genomsnittliga individeffekter

5.1.1 Färre arbetar efter en arbetsmarknadsutbildning idag än tidigare

Sannolikheten att deltagarna övergår i arbete eller kvarstår som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen upp till två år efter den tidpunkt då de arbetssökande började delta i programmet skattas. Motsvarande skattning görs för öppet

arbetslösa arbetssökande som vid samma tidpunkt inte deltog i programmet. Dessa sannolikheter, som beräknas för varje dag i tidsintervallet 1–730 dagar, beskrivs genom så kallade överlevnadsfunktioner. I Figur 5 visas dessa för deltagare och jämförelsepersoner för åren 2006 respektive 2010.²² Notera alltså att figurerna illustrerar *sannolikheten* att kvarstå som inskriven vid Arbetsförmedlingen relativt att övergå i arbete (inklusive subventionerade anställningar) vid en given tidpunkt, under förutsättning att den arbetssökande varit inskriven fram till denna tidpunkt. Figurerna visar alltså inte andelen som är inskrivna över tid.²³

Skattningarna ger följande resultat: Effekten på övergång i arbete var tydligt positivt åren 2001–2006. Särskilt positivt var effekten år 2006 samt om subventionerade anställningar räknas som arbete.²⁴ I det vänstra diagrammet i Figur 5, som illustrerar skattningen för 2006, visas att programmet innebar en marginell inlåsnings under de första tre månaderna efter programstart, men att deltagarna efter ungefär 4–5 månader hade en högre sannolikhet att övergå i arbete. Behandlingseffekten överväger tydligt inlåsnings effekten år 2006. Under de efterföljande åren har effekterna sjunkit betydligt. Motsvarande skattningar för år 2007–2013 (illustrerat av det högra diagrammet i Figur 5, det vill säga år 2010) visar att deltagande i arbetsmarknadsutbildning under dessa år snarare ledde till en långsammare övergång i arbete relativt att inte delta i utbildningen. Både deltagare och jämförelsepersoner hade en lägre sannolikhet att övergå i arbete år 2010 jämfört med 2006.²⁵ Detta senare resultat korresponderar väl med att deltagarna för den senare perioden stod längre från ett arbete när det började i programmet.

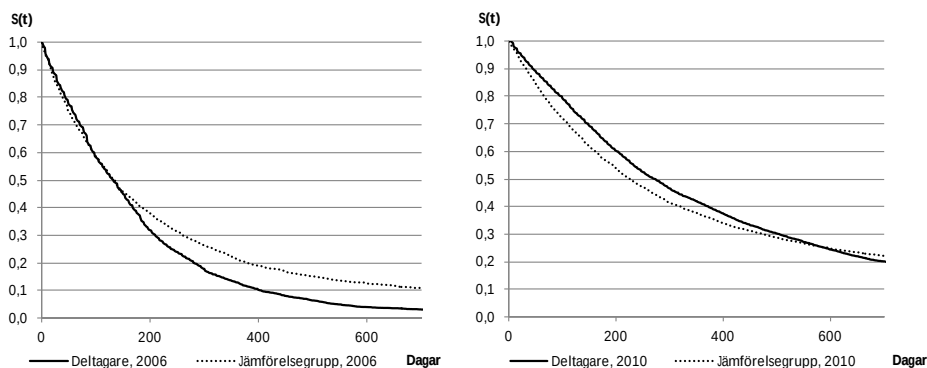
²² I figurerna visas inte konfidensintervall för överlevnadsfunktionerna. Detta för att figurerna ska ge ett någorlunda visuellt lättolkat intryck. I de fall då de skattade överlevnadsfunktionerna för deltagare respektive jämförelsegrupp skiljer sig åt är resultatet statistiskt signifikant på minst 5 procents signifikansnivå om inget annat anges i texten.

²³ I de skattningar som redovisas i Figur 5 gäller följande: Utfallet är både osubventionerat arbete och subventionerat arbete (anställningsstöd och nystartsjobb). Jämförelsepersoner som efter hand börjar en arbetsmarknadsutbildning censureras. 50 procent av alla som avaktualiseras av okänd orsak betraktas som att de ha övergått i arbete. Dessa väljs ut slumpmässigt (se 4.2 för mer information om detta förfarande)

²⁴ Huvudsakligen anställningsstöd under dessa år.

²⁵ Tidsmönstret är stabilt oavsett om vi väljer olika definitioner av arbete (t.ex. om vi inte räknar någon övergång från gruppen som lämnat förmedlingen av okänd orsak som arbete) eller hur vi censurerar (dvs. om vi censurerar alla jämförelsepersoner som går in i program eller ej).

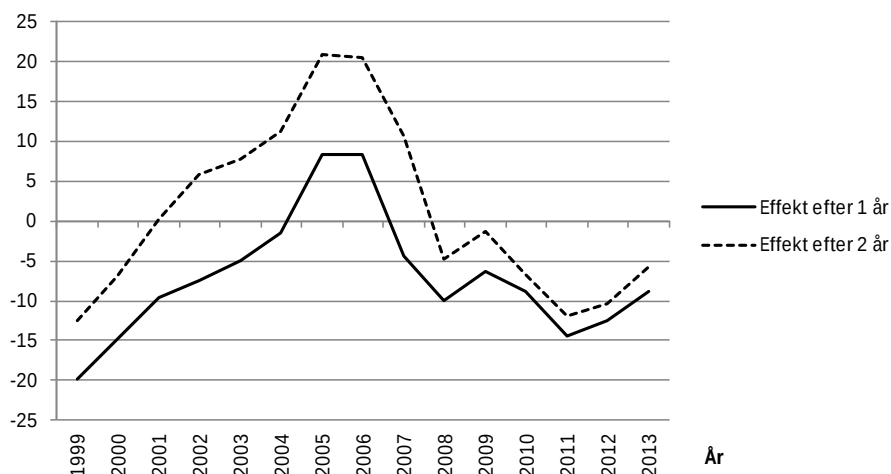
Figur 5 Skattad sannolikhet att kvarstå i arbetslöshet (utfallet är övergång i reguljärt och subventionerat arbete) för samtliga deltagare och jämförelsegrupp år 2006 och 2010



Effekten mätt med detta utfallsmått två år efter programstart var ett positivt samtliga år 2001–2006, omkring noll år 2007 och negativt samtliga år 2008–2013. Dessa skattningar sammanfattas i Figur 6.

Figur 6 Skattad procentuell effekt på övergång i arbete (osubventionerat och subventionerat) 1 respektive 2 år efter programstart, år 1999–2013

Procentuell effekt



Att deltagarna initialt stod längre från ett arbete när de började programmet behöver dock inte betyda att effekterna med nödvändighet blir lägre, även om fler är kvar längre i arbetslöshet. Detta eftersom effekten på övergång i arbete

mäts i relativa termer, det vill säga *skillnaden* mellan deltagare och jämförelsepersoner med motsvarande förutsättningar vid givna tidpunkter mäts. Det är i teorin fullt möjligt att effekterna skulle ha kunnat vara större, dels som en konsekvens av att inlåsningen kan förväntas vara mindre om dem som deltar annars skulle ha haft svårt att få jobb, dels därför att behovet av en utbildningsinsats skulle kunna tänkas vara större om deltagarna har varit arbetslösa en längre tid. Så tycks dock alltså inte ha varit fallet, det är istället tydligt att effekterna försämrats för den senare tidsperioden. Vilken betydelse den förändrade deltagarsammansättningen har för detta resultat återkommer jag till nedan.

5.1.2 Många återkommer till Arbetsförmedlingen efter programmet

Arbetets omfattning och varaktighet måste också vägas in då programmets effekter studeras, inte enbart om det går fortare att finna ett arbete oavsett hur länge detta sedan varar. Ett sätt att mäta arbetsmarknadsutbildningens effekt på "varaktighet" i jobb är att studera andelen som över tid kvarstår eller återkommer som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Detta görs genom att mäta andelen som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen vid olika tidpunkter upp till tre år efter programstart, antingen som öppet arbetssökande eller som deltagare i ett program. Detta sätt att mäta fångar inte bara upp andelen som av olika skäl lämnar Arbetsförmedlingen, utan också flöden mellan arbete och arbetslöshet.²⁶ Liksom ovan visas resultaten grafiskt för åren 2006 och 2010. I redovisningen nedan betraktas anställningsstöd och nystartsjobb som arbete och räknas inte med som inskrivning vid Arbetsförmedlingen, även om personer med dessa typer av anställningar samtidigt är inskrivna vid förmedlingen. En central skillnad med detta sätt att mäta relativt överlevnadsanalysen ovan, är alltså att i detta fall mäts månadsvis om deltagare och jämförelsepersoner är inskrivna som öppet arbetslösa eller som programdeltagare, medan överlevnadsanalysen mäter tiden löpande fram till och med första jobbet.²⁷

Resultaten är samstämmiga med analysen i avsnitt 5.1.1. Deltagarna år 2006 var tydligt mindre arbetslösa än vad de skulle ha varit annars. Denna positiva effekt inträdde efter cirka åtta månader och kvarstod under hela uppföljningsperioden.²⁸ År 2010 ledde deltagandet istället till inlåsning under året efter

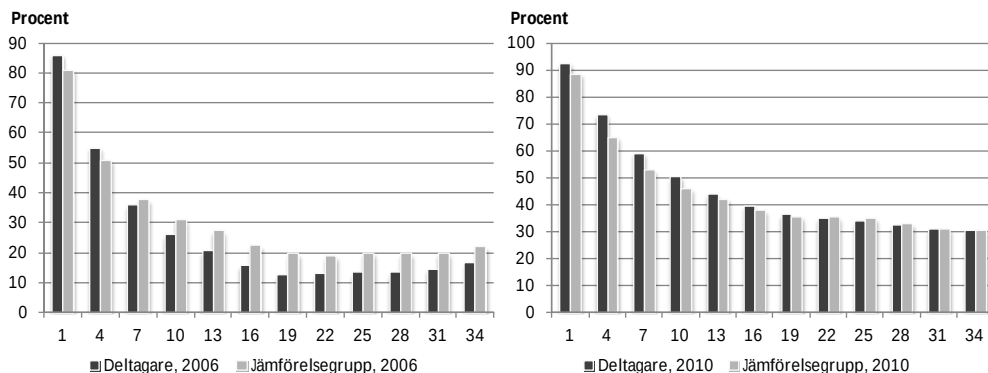
²⁶ Andelen som inte är registrerade som arbetssökande befinner sig förvisso inte nödvändigtvis i arbete. Flera alternativ är tänkbara, exempelvis studier eller sjukfrånvaro. Eventuella systematiska skillnader i arbetsmarknadsstatus bland dem som inte är inskrivna fågas dock även upp av jämförelsen av andelen sysselsatta samt genomsnittliga inkomster från arbete, vilket redovisas i avsnitt 5.1.3.

²⁷ I överlevnadsanalysen censureras också jämförelsepersoner som senare själva påbörjar en arbetsmarknadsutbildning. I denna skattning räknas de som inskrivna.

²⁸ Skillnaderna mellan deltagare och jämförelsepersoner år 2006 är statistiskt signifikanta.

programstart, utan en efterföljande positiv effekt på andelen inskrivna. Andelen som kvarstår eller återkommer som inskrivna har också ökat markant mellan åren (jämför nivåerna i Figur 7).

Figur 7 Deltagare och jämförelsepersoner inskrivna vid Arbetsförmedlingen upp till 34 månader efter programstart



Sammanfattningsvis var deltagande i programmet förknippat med lägre arbetslöshet omkring 7–9 månader efter programstart under åren 2002–2006. För både tidigare och senare år bidrog programmet till viss inlåsning i arbetslöshet under året efter programstart.

Att mäta andelen inskrivna har dock sina begränsningar. Det är inte nödvändigtvis så att de deltagare och icke-deltagare som lämnat Arbetsförmedlingen i lika hög grad är sysselsatta, deltar i en reguljär utbildning, är sjuk-skrivna etc. Det är fullt möjligt att deltagare som lämnat förmedlingen i högre grad är sysselsatta relativt icke-deltagare som lämnat förmedlingen, vilket föranleder avsnittet nedan.

5.1.3 Effekter på sysselsättning, inkomster och försörjningsstöd

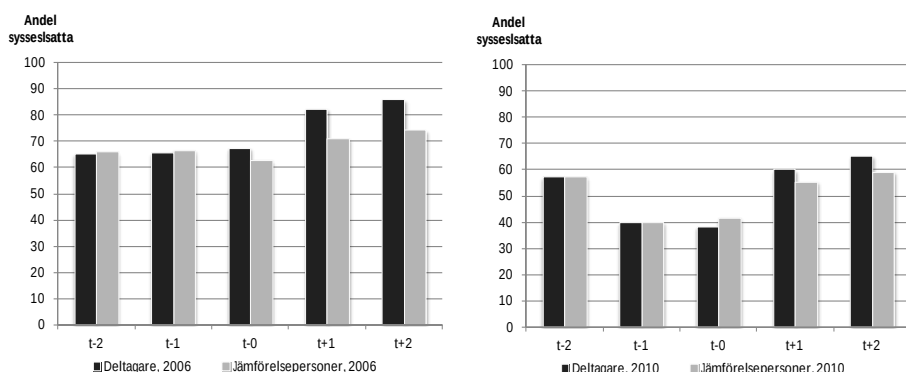
I det här avsnittet mäts effekter av ha deltagit i en arbetsmarknadsutbildning på längre sikt i termer av sysselsättningsstatus i november månad, årsinkomst av arbete samt andel med försörjningsstöd. Samtliga utfallsmått mäts ett respektive två år efter programstart. Resultat presenteras för åren 2006 och 2010 där sysselsättningsnivåer och genomsnittliga årsinkomster redovisas både före och efter programstart, samt en serie över hur andelen sysselsatta deltagare och jämförelsepersoner har varierat över tid under perioden 1999–2013.

Sammanfattningsvis kan sägas att arbetsmarknadsutbildningen på två års sikt generellt har en positiv effekt på sysselsättningsstatus och inkomster av arbete för dem som deltagit i programmet. Effekten var som störst under åren

2002–2007 och har därefter minskat i storlek. För denna period var effekterna positiva och statistiskt signifikanta redan ett år efter programstart. För perioden därefter (2008–2013) var effekten statistiskt signifikant positiv först efter två år. Minskat har även andelen sysselsatta liksom den genomsnittliga årsinkomsten av arbete.

I Figur 8 visas andelen sysselsatta upp till två år före och efter programstart för deltagare och jämförelsepersoner år 2006 och 2010.

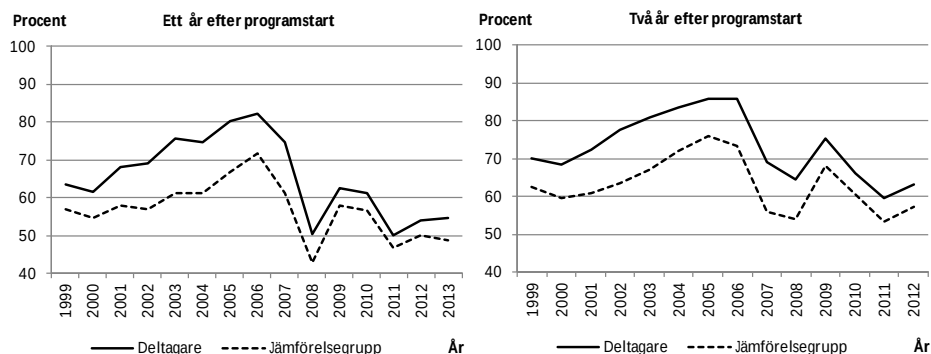
Figur 8 Andel (procent) sysselsatta matchade deltagare och jämförelsepersoner 2006 och 2010 före och efter programmet



Som framgår av figuren sjönk andelen sysselsatta mellan år 2006 och år 2010. Året efter programstart var 82 procent av de matchade deltagarna 2006 sysselsatta (71 procent av jämförelsepersonerna), medan 60 procent var sysselsatta vid motsvarande tidpunkt bland dem som började en arbetsmarknadsutbildning år 2010 (56 procent av jämförelsegruppen). Skillnaderna mellan deltagare och jämförelsepersoner är statistiskt signifikanta på 1-procentnivån både år 2006 och 2010, men skillnaden var större för dem som deltog 2006. En bild av hur utvecklingen av andelen sysselsatta har sett ut över hela det studerade tidsintervallet presenteras i Figur 9. Figuren visar andelen sysselsatta ett respektive två år efter programstart för deltagare som påbörjat en arbetsmarknadsutbildning år 1999–2012.²⁹ Effekten var som störst under perioden 2002–2007 med 12–14 procentenheters högre sysselsättning två år efter programmet. Under åren 2009–2013 varierade effekten inom intervallet 3–6 procentenheters högre sysselsättning efter två år.

²⁹ Som mått på sysselsättning används sysselsättningsstatus i november månad enligt den officiella avgränsningen av förvärvsarbetande i Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS).

Figur 9 Andelen sysselsatta deltagare och jämförelsepersoner ett respektive två år efter programstart, 1999-2012



År 2010 var en högre andel av deltagarna sysselsatta ett respektive två år efter programstart, men programmet bidrog inte till att det gick fortare att komma ut i första jobbet eller till färre inskrivna. Detta resultat kan framstå som något motsägelsefullt, men kan ha flera tänkbara förklaringar. En grundläggande skillnad är att effekter på inkomster och sysselsättning mäts vid en fast tidpunkt ett respektive två år efter programstart.³⁰ Andelen inskrivna samt tiden till första arbetet mäts löpande från och med dagen för programstart (se avsnitt 5.1 ovan). Eftersom utbildningen är förknippad med vissa inlåsnings effekter går det inte nödvändigtvis snabbare för deltagarna än för jämförelsegruppen att hitta "första" jobbet efter utbildningen. Under tiden då programmet pågår samt under en period efter programmet är det också vanligare att deltagarna är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Vid den tidpunkt då effekter på sysselsättningen och inkomster mäts har dock deltagarna ofta hunnit ikapp. Efter (minst) ett år efter programstarten är det alltså något fler som är sysselsatta bland de tidigare programdeltagarna. Detta får i sin tur återverkning på deras genomsnittliga årsinkomst. Programmet bidrar alltså till en högre andel sysselsatta och till högre inkomster på längre sikt, men inte nödvändigtvis på kort sikt.

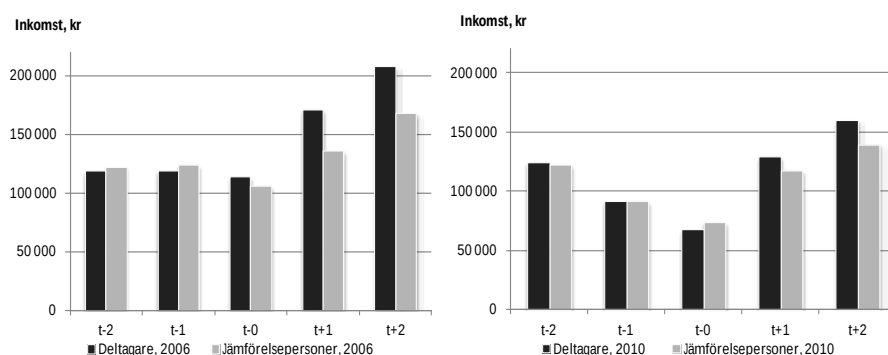
Motsvarande mönster framkommer då genomsnittlig årsinkomst av förvärvsarbete mäts. Detta utfallsmått fångar upp effekter både på sysselsättning och på lön. I Figur 10 visas genomsnittlig årsarbetsinkomst (upp till) två år före

³⁰ Sysselsättningsstatus mäts vid ett tillfälle i november månad medan inkomster är summan av inkomst från förvärvsarbete under hela året.

och två år efter programstart för samtliga matchade deltagare och jämförelsepersoner för åren 2006 och 2010.³¹

Åren före programstart hade de matchade grupperna i genomsnitt lika hög arbetsinkomst.³² De som deltog i utbildningen år 2006 hade under de två åren efter utbildningen högre (cirka 24 procent) arbetsinkomst än icke-deltagarna. Även år 2010 hade deltagarna en högre genomsnittlig inkomst än jämförelsegruppen åren efter programstart, men skillnaden i arbetsinkomst mellan deltagare och jämförelsegrupp var inte statistiskt signifikant på 10-procents signifikansnivå ett år efter programstart. Deltagarna hade också i genomsnitt lägre inkomst året efter programstart år 2010 jämfört med år 2006 (170 000 år 2006 och 132 000 år 2010). Skillnaden i årsinkomst var dock positiv och statistiskt signifikant två år efter programstart även bland deltagarna 2010. Två år efter programstart bland deltagare 2006 var årsinkomsten 208 000 år (+44 000 relativt jämförelsegruppen), motsvarande siffror för deltagare år 2010 var 163 000 (+19 000). Att nivån på årsinkomsten har minskat beror i huvudsak på att färre hade en arbetsinkomst åren efter programstart bland dem som deltog år 2010, inte på att dem som fått ett arbete hade lägre lön.

Figur 10 Årsinkomster för matchade deltagare och jämförelsepersoner 2006 och 2010



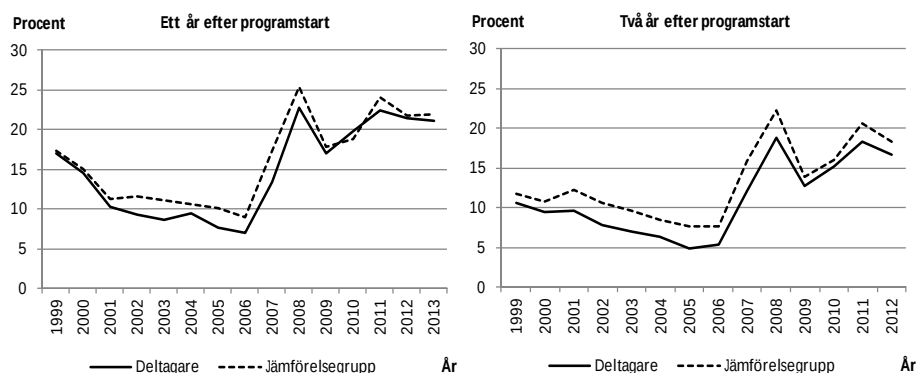
På motsvarande sätt mäts andelen som hade försörjningsstöd upp till två år efter programstart. Andelen som hade försörjningsstöd varierar något mellan åren, men i huvudsak ger det samma bild som övriga utfallsmått. En lägre

³¹ Eftersom den genomsnittliga inkomsten är beräknad för samtliga matchade deltagare och jämförelsepersoner ger det en bild av skillnaden mellan grupperna med avseende på total genomsnittlig inkomst av arbete för hela gruppen av matchade deltagare och icke-deltagare. Figurer visar alltså inte genomsnittlig inkomst givet att deltagaren/jämförelsepersoner faktiskt har en inkomst.

³² De skillnader mellan grupperna som syns i Figur 10 för åren före programstart är inte statistiskt signifikanta på 10 procents signifikansnivå.

andel av såväl deltagare som jämförelsepersoner hade försörjningsstöd både före och efter programstart för åren 2002–2007 jämfört med perioden 2008–2013. Under mitten av 2000-talet bidrog deltagande i arbetsmarknadsutbildning till en statistiskt signifikant minskning av andelen som fick försörjningsstöd. Även för senare år var det i regel en något lägre andel av deltagarna som fick försörjningsstöd två år efter programstart. Skillnaden mellan grupperna är i regel inte heller statistiskt signifikanta för åren 2009–2013 ett år efter programstart (se Figur 11).

Figur 11 Andelen deltagare och jämförelsepersoner med försörjningsstöd ett respektive två år efter programstart, programstart år 1999–2012



5.1.4 Går resultaten att generalisera till samtliga deltagare?

Sammanfattningsvis syns samma mönster, oavsett vilket utfallsmått som studeras. De som gick en arbetsmarknadsutbildning år 1999–2000 hade lägre inkomst och lägre sysselsättning och det var vanligare med försörjningsstöd. Under åren 2001–2006 gick det bättre för deltagarna. Resultaten är bitvis positiva även för senare år. I regel var fler deltagare än jämförelsepersoner sysselsatta året efter programstart även för åren 2007–2013, även om andelen sysselsatta var lägre och skillnaderna mindre. Skattningarna visar inte heller på någon positiv effekt på tiden till första arbetet för de senare åren. Fler var kvar i arbetslöshet, och fler hade försörjningsstöd.

Dessa resultat gäller urvalet av deltagare enligt de villkor som beskrivits i avsnitt 4.1.1, det vill säga deltagare som vid tidpunkten för programstart stod något närmare ett arbete relativt samtliga deltagare i arbetsmarknadsutbildningen, och som inte tidigare i perioden deltagit i något annat program. Det går inte säkert att säga hur dessa resultat går att generalisera till samtliga deltagare, helt enkelt för att urvalsrestriktionerna är en förutsättning för att resultaten ska kunna som effekter av programmet.

För att få en känsla för urvalsvillkorens betydelse, alternativt uttryckt generaliserbarheten i skattningarna, har ett test gjorts för att skatta effekter för samtliga som börjar en arbetsmarknadsutbildning, men utan kraven om tidigare tid utan program eller inskrivning vid Arbetsförmedlingen. Denna skattning riskerar alltså att vara snedvriden, samt att inte ge en riktig skattning av storleken på effekten av arbetsmarknadsutbildningen. Fördelen är naturligtvis att en betydligt högre andel av samtliga deltagare inkluderas i matchningen. Resultaten är dock snarlika resultatet för urvalet av deltagare enligt villkoren ovan. Skattningar av programmets effekter för samtliga utan urvalsrestriktioner ger något lägre genomsnittliga effekter, men följer precis samma utveckling över tid.³³ Det tycks alltså som att urvalsvillkoren har en relativt liten betydelse för mönstret på effekterna i detta fall. Att (exempelvis) sysselsättningsnivåer och inkomster blir lägre då urvalsrestriktionerna tas bort är dock förväntat. Detta eftersom urvalsrestriktionerna innebär att många deltagare med lång tid i arbetslöshet exkluderas eftersom dessa ofta har deltagit i program tidigare i perioden. Utifrån denna räkneövning går det inte att med säkerhet avgöra om resultaten går att generalisera till hela gruppen. Det framstår dock som troligt att effektskattningen ger en ungefärlig bild av tidsmönstret och storleken på effekten för samtliga som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning under den studerade perioden. Tänkbara förklaringar till denna nedgång i termer av förändrad deltagarsammansättning, ändrade volymer i olika kurser samt ett förändrat regelverk analyseras och diskuteras i de följande avsnitten.

5.2 Effekter för olika grupper av deltagare

Olika grupper kan förväntas ha olika nytta av att delta i arbetsmarknadsutbildningen. Det är dock inte på förhand givet hur programmet kan förväntas fungera för deltagare med olika förutsättningar. För en arbetssökande som är relativt nära ett jobb skulle en arbetsmarknadsutbildning kunna vara det avgörande bidrag som gör att han eller hon blir anställd, men kan också innebära att det tar längre tid att få ett arbete än vad det skulle ha gjort om den arbetsökande istället för att delta i programmet hade fortsatt att aktivt söka arbete. För personer som kan ha svårare att få jobb, till exempel långtidsarbetslösa eller personer med nedsatt arbetsförmåga, kan å ena sidan inlåsningseffekten förväntas vara liten. Å andra sidan kanske programinsatsen inte är tillräcklig för att den arbetssökande ska bli anställd. Det är alltså en öppen fråga hur

³³ I Tabell A4 i Appendix A återges effekter på andel sysselsatta med och utan urvalsrestriktioner. Samtliga övriga utfallsmått har också testats, men presenteras inte i tabellform av utrymmesskäl.

förändringar i deltagarsammansättningen påverkar programmets genomsnittliga effekter.

Deltagarsammansättningen har som visats ovan förändrats över tid (se avsnitt 2.4). Vi vet därmed att de försämrade effekterna sammanfaller med att de som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning i genomsnitt står längre ifrån ett arbete när de börjar delta i programmet.

De minskade effekterna skulle alltså kunna vara en effekt av att sammansättningen av deltagare har förändrats, även om effekterna för olika grupper är oförändrade över tid. Tankegången kan illustreras med ett exempel. Antag att effekterna generellt över tid är svaga för grupper som initialt står långt ifrån ett arbete. Antag vidare att effekterna över tid är goda för arbetssökande med relativt stark ställning på arbetsmarknaden. Vi vet dock att de genomsnittliga effekterna av programmet sjunker. Om det går att visa att effekter för alla år är svaga för grupper relativt långt ifrån ett arbete, och förhållandevis goda för personer med relativt nära ett arbete oavsett år är det rimligt att tro att de sjunkande genomsnittliga effekterna drivs av att fler längre ifrån ett arbete deltar i programmet över tid. Skulle det istället visa sig att effekterna sjunker ungefär lika mycket över tid både för arbetssökande med relativt stark ställning och för dem med svagare ställning är det förmodligen annat än en förändrad deltagarsammansättning som har haft betydelse.

Nedan redovisas därför skattade effekter för olika grupper av arbetssökande för att se om och hur mönstret skiljer sig åt. Effekterna för respektive deltagargrupp är skattade på motsvarande sätt som för samtliga deltagare, samt årsvis för hela perioden 1999–2013. För att studera betydelsen av att ”stå nära” ett arbete relativt att ”stå långt ifrån” ett arbete delas deltagarna in i grupper på följande vis:

- Tid i arbetslöshet i månader före programmet (0–2, 3–4, 5–6, 7–10, 10+ månader)
- Funktionsnedsättning/ej funktionsnedsättning
- Med/utan försörjningsstöd
- Utrikes/inrikes födda
- Ålder (20–30 år, 31–49 år, 50–60 år)
- Högsta avslutade utbildning (grundskola, gymnasium, eftergymnasial utbildning)
- Kvinnor/män

5.2.1 Effekter för lång- och korttidsarbetslösa³⁴

Den tydligaste skillnaden under senare år är att fler långtidsarbetslösa har deltagit i arbetsmarknadsutbildningen. Denna förändring är i linje med regeringens omläggning av arbetsmarknadspolitiken, som inleddes från omkring år 2007. En del av innehållet i omläggningen var att Arbetsförmedlingen skulle utöka sitt arbete med att bryta utanförskap och långtidsarbetslöshet. I praktiken har det kommit att innebära introduktion av nya program, liksom att befintliga program i högre grad riktats mot arbetssökande som stått långt ifrån ett arbete.³⁵ Så tycks alltså även ha blivit fallet vad gäller arbetsmarknadsutbildningen. Hur detta påverkat resultatet ägnas därför särskild uppmärksamhet i de nedan redovisade skattningarna.

Under åren 1999–2007 hade de (matchade) arbetssökande i genomsnitt varit arbetslösa i tre månader när de började programmet. Åren 2008–2009 var deltagarna i genomsnitt arbetslösa i 5–6 månader, åren 2010–2011 hade deltagarna varit arbetslösa i genomsnitt i 10 månader. Åren 2012–2013 var genomsnittlig tid i arbetslöshet före programstart ungefär 7,5 månader.³⁶

I Figur 12 visas hur andelen med kort (0–2 månader) respektive lång (minst 10 månader) tid i arbetslöshet av samtliga matchade deltagare har förändrats över tid. Som figuren visar har andelen med kort tid minskat från omkring 20 procent under perioden 2002–2007 till omkring 15 procent därefter. Under samma tidsintervall har andelen med lång tid i arbetslöshet ökat från omkring 10 procent till cirka 25–30 procent. Observera dock att fördelningen som visas i figuren nedan gäller urvalet av matchade deltagare i denna studie, inte samtliga deltagare i programmet.

Enbart denna omfördelning av deltagare med olika förutsättningar skulle alltså kunna få stora konsekvenser för programmets genomsnittliga effekt, även om effekterna för respektive grupp vore oförändrade över tid. Låt säga att effekterna för korttidsarbetslösa generellt är goda medan effekterna för långtidsarbetslösa är små. Förändringen av sammansättningen av deltagare

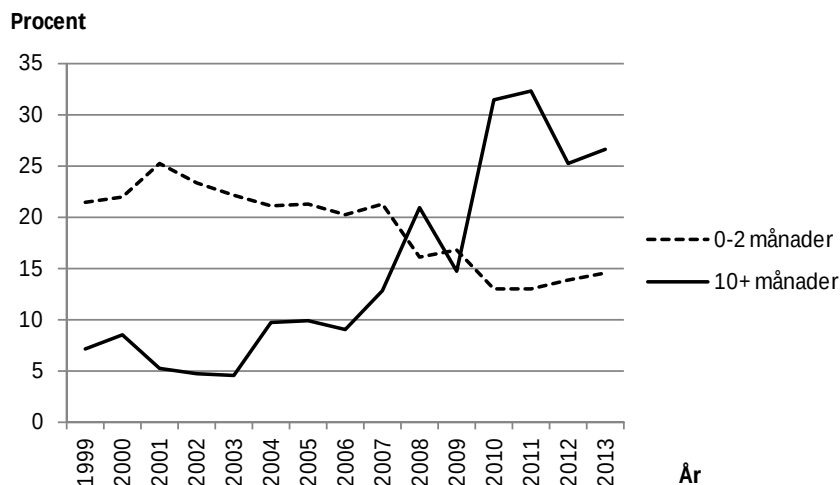
³⁴ I detta avsnitt definieras ”korttidsarbetslösa” som arbetssökande som har varit öppet arbetslösa maximalt två månader före programstart. För att här kallas ”långtidsarbetslös” ska deltagaren varit öppet arbetslös minst tio månader före programmet. Dessa kriterier är alltså annorlunda än Arbetsförmedlingens vanligen använda definition av långtidsarbetslösa, som är minst sex månaders fortlöpande arbetslöshet (Arbetsförmedlingen 2014c).

³⁵ Se exempelvis Regeringens proposition 2008/09:100, s. 72–73, Regeringens proposition 2009/10:100, s. 120 och Arbetsförmedlingen (2014a).

³⁶ Observera dock att dessa siffror enbart gäller de matchade deltagare som ingår i denna studie. Tiden i arbetslöshet före programstart är längre för alla år om vi beräknar ett genomsnitt för alla som deltagit i arbetsmarknadsutbildningen. De kortare tiderna i arbetslöshet för de matchade deltagarna beror på de urvalsvillkor som måste göras för att kunna skatta effekter av att delta i programmet (se avsnitt 4.1.1).

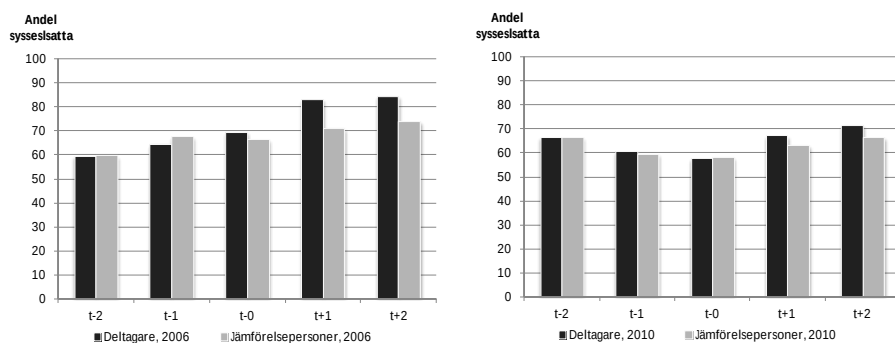
skulle i så fall leda till sjunkande genomsnittliga effekter eftersom andelen med lång tid i arbetslöshet har ökat kraftigt.

Figur 12 Kort- (0–2 månader) och långtidsarbetslösas (10+ månader) andel av samtliga matchade deltagare, 1999–2013

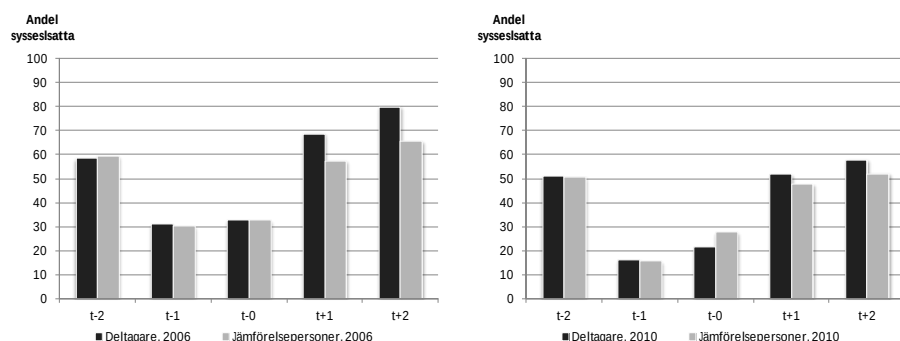


För dessa grupper har effekter skattats för åren 1999–2011. För såväl korttids- som långtidsarbetslösa har deltagande i arbetsmarknadsutbildningen haft en positiv effekt på andelen sysselsatta ett år efter programstart. Effekten var dock tydligt större under åren 2002–2007 relativt åren 2008–2011. Även här exemplifieras det generella resultatet för dessa två perioder av år med resultat för åren 2006 och 2010. Andelen sysselsatta deltagare var högre både år 2006 och 2010 relativt jämförelsegruppen för deltagare både med kort och med lång tid i arbetslöshet före programstart, men både skillnaden mellan deltagare och jämförelsepersoner liksom den generella sysselsättningsnivån har minskat mellan åren. I Figur 13 och Figur 14 visas andelen sysselsatta deltagare åren före och efter programstart för deltagare med 0–2 månader respektive minst 10 månaders sammanhängande öppen arbetslöshet under perioden i direkt anslutning till programstart. Figuren visar deltagare som började en arbetsmarknadsutbildning år 2006 respektive 2010.

Figur 13 Andel sysselsatta 2006 och 2010, deltagare med 0–2 månaders arbetslöshet före programstart



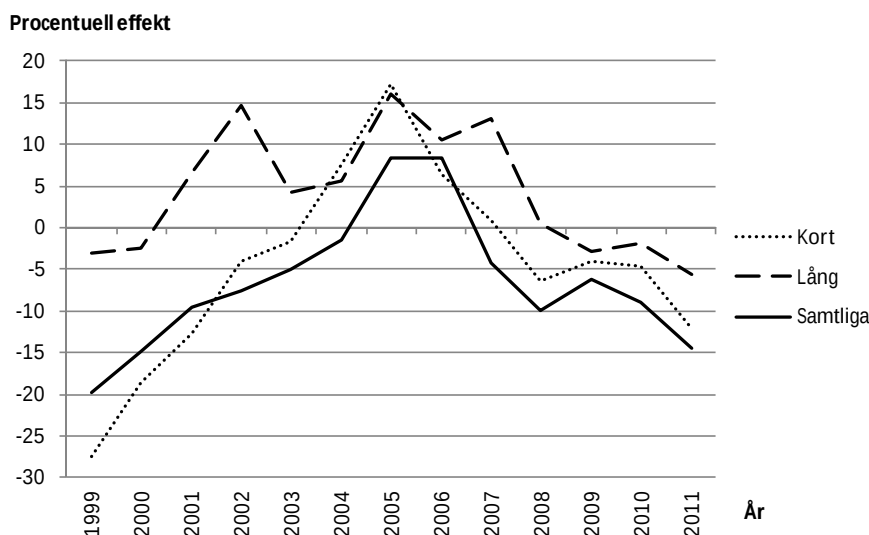
Figur 14 Andel sysselsatta 2006 och 2010, deltagare med 10+ månaders arbetslöshet före programstart



Samma mönster för både kort- och långtidsarbetslösa kan också urskiljas för de övriga utfallsmåtten: Under perioden 1999–2001 var arbetsmarknadsutbildningen förknippad med inläsning året efter programstart. Fler av såväl korttids- som långtidsarbetslösa var inskrivna vid Arbetsförmedlingen, och det tog längre tid att hitta första jobbet för dem som deltog. På två års sikt bidrog dock utbildningen under dessa år till en något högre sysselsättning. Effekterna på andelen sysselsatta var något större för långtidsarbetslösa. Under åren 2002–2006 hade arbetsmarknadsutbildningen en statistiskt signifikant effekt på andelen inskrivna vid Arbetsförmedlingen, det vill säga deltagarna (kort- såväl som långtidsarbetslösa) var inskrivna i lägre grad än vad de annars skulle ha varit. Effekten på tiden till första arbetet var också positiv och följer samma mönster för både kort- och långtidsarbetslösa dessa år. Det omvända gäller delvis för åren 2007–2011. Under dessa år var deltagarna inskrivna vid Arbetsförmedlingen i högre grad än icke-deltagarna mätt från programstart upp till

knappt ett år därefter. Därefter var skillnaden mellan deltagare och icke-deltagare inte statistiskt signifikant.³⁷ Effekten för åren 2008–2011 var negativ för långtidsarbetslösa, men inte statistiskt signifikant för korttidsarbetslösa. För båda grupper gick det alltså tydligt sämre under 2008–2011 jämfört med tidigare år (se Figur 15).

Figur 15 Procentuell effekt på tid till arbete för samtliga samt kort- (0-2 månader) och långtidsarbetslösa (10+ månader), 1999–2011



Utvecklingen över tid har alltså varit ungefärligen den samma för arbets-sökande med kort respektive lång tid i arbetslöshet bakom sig när de började en yrkesutbildning. Det är sannolikt därför inte den ökande tiden i arbetslöshet i sig som drivit det förändrade resultatet över tid. Till detta bör dock tilläggas att analysen är begränsad. För de senare åren står både de med kort tid och de med lång tid i arbetslöshet i genomsnitt något längre från ett arbete när det börjar utbildningen än vad som var fallet åren 2002–2006. Något fler hade försörjningsstöd, färre var sysselsatta och fler var utrikes födda både före och efter programmet under åren 2007–2011. Även inom gruppen med kort inskrivningstid var det alltså fler som på förhand kan förväntas ha svårare att få jobb över tid. Programmet har alltså inte bara i högre grad riktats mot individer som är långtidsarbetslösa, utan även mot arbetssökande med egenskaper som i snitt indikerar ökad risk för långtidsarbetslöshet. Det kan alltså ändå vara en förskjutning mot ”svårare” grupper som driver det generella resultatet. För att ute-

³⁷ Figurer över dessa resultat visas ej av utrymmesskäl.

sluta att det är den förändrade deltagarsammansättningen som påverkat genomsnittseffekten behöver alltså ytterligare skattningar för olika grupper göras.

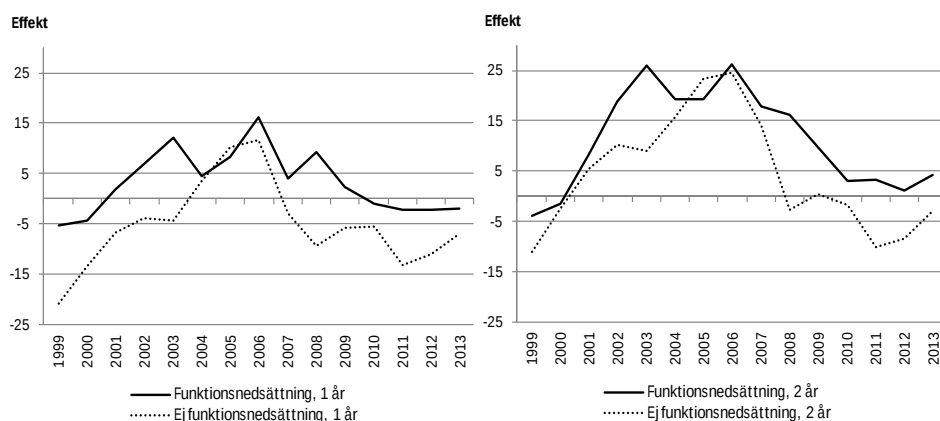
5.2.2 Bättre resultat för arbetssökande med funktionsnedsättning

Resultaten för arbetssökande med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga är överlag positiva. Deltagarna fick arbete fortare, färre var inskrivna vid Arbetsförmedlingen och fler var sysselsatta efter programmet jämfört med arbetssökande med funktionsnedsättning som inte deltagit i en arbetsmarknadsutbildning. Storleken på effekterna har dock gått ner på samma sätt som för samtliga deltagare. Andelen sysselsatta har minskat i absoluta tal, liksom skillnaderna mellan deltagare och jämförelsepersoner. År 2006 var exempelvis 67 procent av deltagarna sysselsatta efter ett år (54 procent av jämförelsegruppen var sysselsatta vid samma tidpunkt). År 2013 var cirka 41 procent sysselsatta (36 procent av jämförelsegruppen).³⁸

Deltagargruppen arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har ökat i volym från och med år 2011: året före programstart hade 7 procent av (de matchade) deltagarna 2006 en funktionsnedsättning medan andelen var 19 procent år 2013. Även tiden i arbetslöshet före programmet har mer än fördubblats för denna grupp av arbetssökande. År 2006 hade deltagarna varit arbetslösa i drygt fyra månader, jämfört med cirka sju månader år 2013. Trots detta har de positiva effekterna av att delta hållit i sig under större delen av 2000-talet. Liksom för övriga grupper har dock de positiva effekterna av deltagande minskat tydligt från och med 2008. I Figur 16 visas skattning av procentuella effekter på tid till arbete för åren 1999–2013 ett respektive två år efter programstart för deltagare med och utan funktionsnedsättning. Effekterna är överlag positiva för deltagare med funktionshinder, men sjunker tydligt efter år 2006.

³⁸ Skillnaden i andelen sysselsatta deltagare och jämförelsepersoner var både år 2006 och 2013 signifikant skild från noll på enprocentsnivå.

Figur 16 Procentuell effekt på tid till övergång i arbete, 1999–2013 för matchade deltagare i arbetsmarknadsutbildning, med och utan funktionsnedsättning



Även i detta fall har dock deltagargruppen ändras i flera dimensioner. I en studie av Gerdes (2015) visas att andelen med en funktionsnedsättning kopplad till en psykisk diagnos har ökat i förhållande till andelen med funktionsnedsättning kopplad till rörelsehinder. Det förefaller rimligt att tro att en arbetsmarknadsutbildning (likväl som andra program) kan förväntas fungera olika väl beroende på om en arbetssökande har en funktionsnedsättning kopplad till rörelsehinder eller om det föreligger en psykisk funktionsnedsättning. Nivån på de skattade effekterna över tid för gruppen arbetssökande med funktionshinder kan således även till viss del ha att göra med förändringar av sammansättningen av funktionshinder. Jämförelser av effekter över tid för denna heterogena grupp bör alltså göras med försiktighet. Det man kan ta med sig från denna beräkning är dock att mönstret för de skattade effekterna för arbetssökande såväl med som utan funktionsnedsättning liknar varandra i hög grad.

5.2.3 Sammanfattning av resultat för olika deltagargrupper

I avsnittet nedan diskuteras ett urval av resultat från skattningar utifrån ytterligare indelningar av deltagarna.³⁹ I samtliga fall har skattningarna gjorts årsvis för perioden 1999–2013, och med samtliga tidigare redovisade utfallsmått. Dessa resultat kommenteras dock bara kortfattat nedan.

Deltagare med försörjningsstöd når något bättre resultat än deltagare utan försörjningsstöd. Fler är sysselsatta och har högre inkomst efter programmet alla år 1999–2013. Andelen sysselsatta minskar dock över tid och betydligt fler är kvar vid Arbetsförmedlingen från och med 2007. Under dessa senare år leder

³⁹ Se avsnitt 5.2 för en översikt av gruppindelningarna.

programmet till viss inlåsning upp till omkring nio månader efter programstart. Därefter finns ingen statistiskt signifikant skillnad mellan deltagare och jämförelsepersoner med avseende på andelen inskrivna.

Arbetssökande födda i ett utomnordiskt land har fördubblats mellan åren 2006 och 2013, från cirka 15 procent födda utanför Norden år 2006 till 30 procent 2013. I regel är svenskfödda i högre grad sysselsatta, har högre inkomster, färre har försörjningsstöd och en lägre andel är inskrivna vid Arbetsförmedlingen åren efter programmet. Men mönstret för svenskfödda och utomnordiskt födda är snarlika, även om de absoluta nivåerna ser olika ut. Till denna grupp återkommer jag dock även i avsnitt 5.2.4 och utvecklar därför inte ytterligare här.

Grundskoleutbildade hade särskilt stor nytta av utbildningen under de år då effekterna generellt var goda. Efter år 2006 arbetar färre, fler har försörjningsstöd och betydligt fler kvarstår eller återinskrivs vid Arbetsförmedlingen över tid.

Både för grupperna yngre (20–30 år) och äldre (50–60 år) gäller det generella mönstret som visats tidigare. Det vill säga effekterna av insatsen försämras efter 2006, precis som för övriga grupper.

Effekterna följer samma huvudsakliga mönster för kvinnor som för män, men har legat på något olika nivåer. Generellt har effekten på sysselsättning och inkomst varit större för män. Det kan sannolikt ha att göra med att kvinnor och män i hög grad deltagit i utbildningar med olika yrkesinriktning (Arbetsförmedlingen 2014b). Under åren 2003–2011 deltog exempelvis mellan 85–92 procent män i den förhållandevis framgångsrika transportutbildningen, och mellan cirka 70–80 i maskinutbildningar. Andelen kvinnor i vårdutbildningar var cirka 80 procent och inom kundservice 70–80 procent. På längre sikt har deltagande i vårdutbildning också varit förknippat med högre sysselsättning men i lägre grad och långsammare jämfört med transport- och maskinutbildningar. Utbildningar inom kundservice har uppvisat betydligt blygsammare resultat, vilket kommer att visas i det följande.

Sammanfattningsvis kan två slutsatser dras utifrån skattningarna uppdelat efter egenskaper hos deltagarna. För det första tycks det generella mönster som gäller samtliga matchade deltagare också gälla samtliga grupper av deltagare där urvalet delas in utifrån en given karaktäristika. De absoluta nivåerna på effekterna skiljer sig dock åt något mellan grupperna. För det andra deltar under senare år inte bara fler arbetssökande som står långt ifrån ett arbete i termer av lång arbetslöshetshistoria. Även bland de arbetssökande med kortare tid i arbetslöshet bakom sig återfinns fler personer med egenskaper som indikerar en högre risk för långtidsarbetslöshet, såsom fler med funktions-

nedsättning, utomnordiskt födda, lågutbildade och med försörjningsstöd jämfört med åren 2002–2006. För att reda ut i vilken mån den förändrade sammansättningen av deltagare har drivit effekterna måste alltså hänsyn tas till förändringar i fler dimensioner än en över tid. Detta görs i följande avsnitt.

5.2.4 Effekter över tid för deltagare med jämförbara egenskaper

De positiva effekterna minskar alltså för alla grupper – kort- som långtidsarbetslösa, låg- och högutbildade, yngre och äldre, utrikes och inrikes födda samt för alla olika yrkesinriktningar. Dessa indelningar tar dock inte hänsyn till att deltagarsammansättningen kan ändras på flera sätt samtidigt. Under senare år deltar till exempel betydligt fler långtidsarbetslösa inom alla yrkesinriktningar. Deltagare i exempelvis vårdutbildning har alltså inte motsvarande genomsnittliga egenskaper över tid. Och om deltagargruppen delas in efter exempelvis utbildningsnivå, kommer grupperna givet utbildningsnivå över tid att innehålla fler med långa arbetslöshetstider och därmed inte vara direkt jämförbara eftersom tid i arbetslöshet också kan förväntas påverka deltagarnas möjligheter att få arbete.

För att avgöra hur stor betydelse den förändrade deltagarsammansättningen har för programmets effekter, behöver därför deltagarnas samtliga observerbara genomsnittliga egenskaper kunna hållas oförändrade och jämförbara över tid. Denna typ av analys blir alltså inte representativ för det genomsnittliga resultatet av programmet, men kan användas för att särskilja effekter av förändrad deltagarsammansättning från annan variation.

För att få en bild av om och hur effekterna förändras om deltagarsammansättningen i genomsnitt i samtliga mätbara dimensioner hålls konstant över tid görs följande urval av deltagare:

- Urval av deltagare år 2006 och 2010, där deltagarnas genomsnittliga egenskaper år 2006 och år 2010 är jämförbara, och motsvarar deltagarnas genomsnittliga egenskaper för kombinationen av dessa två år.
- Urval av deltagare för samtliga år 2006–2010 utifrån deltagarsammansättningen år 2006. Skattningen av effekter för åren 2007–2010 med denna urvalsprincip visar hur effekterna (potentiellt) skulle ha sett ut om deltagarnas inte hade förändrats med avseende på observerade egenskaper efter år 2006.
- Urval av deltagare för åren 2006–2010 utifrån fördelningen observerade egenskaper år 2010. Skattningen av effekter för år 2006–2009 med denna urvalsprincip visar hur effekterna (potentiellt) skulle ha sett ut om deltagarsammansättningen dessa år hade varit den samma som den faktiskt var år 2010.

Denna analys har dock också vissa begränsningar. Registrerade egenskaper betyder inte nödvändigtvis samma sak över tid. I kategorin utrikes födda hamnar till exempel både relativt nyanlända och personer som invandrat för en längre tid sedan. Sammansättningen av arbetssökande vid givna tider i arbetslöshet ser sannolikt också olika ut under olika konjunkturlägen.

Ytterligare en grupp där sammansättningen i viss utsträckning har förändrats över tid är arbetssökande med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Under 2006 var det fler personer som hade ett funktionshinder kopplat till ett rörelsehinder jämfört med år 2010. Åren efter 2006 har istället andelen med en funktionsnedsättning kopplad till en psykisk diagnos ökat (Gerdes 2015).

I detta avseende är gruppen utomnordiskt födda med kort vistelsetid i Sverige särskilt relevant att uppmärksamma. Denna grupp har som en konsekvens av Arbetsförmedlingens utökade ansvar för etablering av nyanlända samt som en följd av arbetsmarknadspolitiken omläggning ökat kraftigt både till antal och som andel av de arbetssökande. Fler inom denna grupp återfinns därför också i arbetsmarknadsutbildningen. Detta bidrar till en metodologisk komplikation: utvärderingsprincipen i denna studie är en jämförelse av deltagare i arbetsmarknadsutbildningen med arbetssökande med likvärdiga förutsättningar, men som inte deltagit. Dessa jämförbara individer hittas genom matchning. Matchningen bygger på information om vad individerna gjort tidigare (arbetslöshetshistoria, tidigare inkomster, sysselsättning osv.). Denna typ av information är av naturliga skäl begränsad för gruppen utrikes födda med kort vistelsetid i Sverige. Det betyder i sin tur att träffsäkerheten i matchningsmodellen potentiellt försämras då andelen personer som saknar en historia i Sverige ökar. Vi kan alltså inte vara lika säkra på att deltagare och icke-deltagare är jämförbara, även om deras mätbara genomsnittliga observerade egenskaper är likvärdiga, helt enkelt därför informationen är begränsad.

Vad kan göras åt detta? Ett sätt att säkerställa att det inte är en försämrad matchning som en följd av en ökad andel nyanlända som driver resultatet är att utesluta individer med kort vistelsetid i Sverige, vilket följaktligen görs som en ett komplement till huvudanalysen nedan. Det innebär förstås att slutsatserna från denna analys inte gäller utrikes födda med kortare vistelsetid i Sverige.

Vad gäller tidigare tid i arbetslöshet delas deltagargruppen in i kategorier utifrån arbetslöshetsperiodens längd, och matchar enbart deltagare och jämförelsepersoner som tillhör samma strata utifrån tidigare arbetslöshetshistoria.

Slutligen skattas också effekter för deltagare med gemensamma egenskaper över tid, där både arbetssökande med funktionsnedsättning samt utrikes födda

med kortare vistelsetid i Sverige än åtta år uteslutits. Resultaten från dessa analyser redovisas i det följande.

5.2.5 Resultat för deltagare med jämförbara egenskaper över tid

Det huvudsakliga mönstret – det vill säga överlag positiva effekter i mitten av 2000-talet, delvis positiva men lägre effekter åren efter 2006 – framkommer även i skattningarna där deltagarsammansättningen (med avseende på observerbara egenskaper) hålls oförändrad över tid. Effekterna av att delta i programmet sjunker över tid, men andelen sysselsatta på längre sikt är generellt (statistiskt signifikant) positiv för alla år oavsett effekter skattas för samtliga deltagare respektive år eller ett urval av deltagare utifrån fördelningen av genomsnittliga egenskaper år 2006 eller för år 2010 används. Detta mönster gäller också då utrikes födda med kortare vistelsetid i Sverige uteslutits samt om arbetssökande med en funktionsnedsättning dessutom exkluderas.⁴⁰

I Tabell 3 och Tabell 4 visas skattade effekter där deltagarnas (och jämförelsepersonernas) genomsnittliga observerade egenskaper håll konstanta över tid. I tabellerna visas även motsvarande skattade effekter för samtliga matchade deltagare.

Tabell 3 Effekter för jämförbara deltagare år 2006 och 2010 i jämförelse med samtliga deltagare*

	Samtliga, 2006	Samtliga, 2010	Urval av deltagare 2006, jämförbara med deltagare 2010*	Urval av deltagare 2010, jämförbara med deltagare 2006*
Tid till arbete, procentuell effekt				
+ 1 år	8,4	-8,9	9,0	-9,9
+ 2 år	20,4	-6,8	21,2	-8,0
Andel inskrivna, öppet arbetslösa och i program (procent). Effekt (förändring i procentenheter) inom parentes.				
+ 1 år	23,5 (-5,7)	46,1 (+2,4)	28,7 (-4,2)	42,2 (+2,5)
+ 2 år	13,1 (-6,6)	34,6 (-0,9)	15,8 (-7,5)	31,2 (-0,4)
Andel sysselsatta (procent). Effekt (förändring i procentenheter) inom parentes				
+ 1 år	82,3 (+10,5)	61,3 (+4,6)	78,2 (+14,6)	67,7 (+4,9)
+ 2 år	85,8 (+12,3)	66,1 (+5,5)	82,6 (+14,4)	72,4 (+6,4)
Årsinkomst kr, genomsnitt. Effekt (förändring i kr) inom parentes				
+ 1 år	170 800 (+35 100)	132 800 (+13 000)	162 400 (+38 200)	145 400 (+11 700)
+ 2 år	207 600 (+43 800)	162 800 (+18 900)	201 400 (+46 200)	177 400 (+20 500)

⁴⁰ I detta fall utesluts arbetssökande med kortare vistelsetid än åtta år.

	Samtliga, 2006	Samtliga, 2010	Urval av deltagare 2006, jämförbara med deltagare 2010*	Urval av deltagare 2010, jämförbara med deltagare 2006*
Andel med försörjningsstöd (procent). Effekt (förändring i procentenheter) inom parentes				
+ 1 år	7,0 (-2,0)	19,7 (+0,9)	10,3 (-3,2)	13,9 (+0,4)
+ 2 år	5,3 (-2,3)	15,2 (-0,8)	7,8 (-3,5)	11,1 (-0,4)
Antal individer	6 251	8 424	2 645	2 645

* Jämförbara i avseende att urvalet består av deltagare respektive år 2006 och 2010 där dessa genomsnittliga egenskaper motsvarar snittet för kombinationen av år 2006 och 2010.

I Tabell 3 visas resultat för skattningar där de genomsnittliga skillnaderna vad avser observerbara egenskaper mellan deltagare 2006 och 2010 är utjämnade, och motsvarar genomsnittet för kombinationen av deltagare dessa två år.

De skattade effekterna mätt med samtliga olika utfallsmått sjunker mellan åren 2006 och 2010. År 2006 var samtliga skattade effekter statistiskt signifikanta och positiva i bemärkelsen att det gick bättre för deltagare än icke-deltagare. Utbildningen bidrog då till en snabbare övergång till arbete, en lägre andel var inskrivna vid Arbetsförmedlingen, fler var sysselsatta och färre mottog försörjningsstöd. Resultatet liknar i hög grad de skattade effekterna för samtliga matchade deltagare. Effekterna för deltagare år 2010 med jämförbara egenskaper som deltagare år 2006 är också delvis positiva på längre sikt, men har minskat i storlek. Även år 2010 bidrog deltagande i programmet till en högre andel sysselsatta på två års sikt, samt till högre genomsnittlig inkomst av arbete. Ökningen av andelen sysselsatta var dock betydligt mindre. För deltagare år 2010 finner jag dock inte en positiv effekt vare sig på tiden till övergång i arbete eller på andelen inskrivna vid Arbetsförmedlingen upp till två år efter programstart. Inte heller förekommer någon statistiskt signifikant effekt på andelen med försörjningsstöd på två års sikt.

Som ett komplement till ovanstående analys skattas två varianter på årliga effekter för samtliga deltagare år 2006–2010. Dessa urval görs för respektive år enligt:

- 1 urval av deltagare 2007–2010 som hade jämförbara egenskaper som deltagarna år 2006
- 2 urval av deltagare 2006–2009 som hade jämförbara egenskaper som deltagarna år 2010

Dessa årliga skattningar görs för i) samtliga (matchningsbara) deltagare, ii) deltagare exklusive utomnordiskt födda med kortare vistelsetid i Sverige än åtta år, samt iii) exklusive arbetssökande med funktionsnedsättning och utrikes födda med kortare vistelsetid i Sverige än åtta år.

Resultaten är snarlika de ovan redovisade. Det vill säga det tycks inte vara förändringar av deltagarsammansättningen som huvudsakligen har bidragit till att effekterna minskat. I Tabell 4 visas en sammanfattning av dessa resultat för åren 2006 och 2010.

Första utgångspunkt är 2010 års fördelning av deltagaregenskaper. Utifrån denna fördelning väljs individer som deltog år 2006 med i genomsnitt motsvarande egenskaper ut via matchning, vilket ger följande resultat: effekterna för dem som deltog år 2006 var överlag statistiskt signifikanta och positiva i meningen att det gick bättre för deltagarna än för icke-deltagarna. Resultaten påverkas relativt lite av att urvalet begränsas till deltagare som i genomsnitt hade motsvarande observerade egenskaper som dem som deltog år 2010 (se kolumn 3).

På motsvarande sätt väljs sedan deltagare år 2010 ut utifrån fördelningen av genomsnittliga egenskaper bland deltagarna år 2006 (se kolumn 4 i Tabell 4). Resultaten ser snarlika ut som för gruppen samtliga deltagare 2010 (kolumn 2): en statistiskt signifikant positiv effekt på inkomster och sysselsättning på längre sikt, men negativ effekt på tiden till övergång i arbete samt ingen signifikant effekt på andelen inskrivna vid förmedlingen. Effekterna år 2010 är tydligt lägre än de skattade effekterna för år 2006, trots att deltagarsammansättningen är jämförbar mellan åren.

Slutligen redovisas i kolumn 5 och 6 motsvarande skattningar som de som just presenterats, men där utrikes födda med vistelsetid i Sverige kortare än 8 år har exkluderats, samt i kolumn 7 och 8 där både utrikes födda och arbets-sökande med funktionsnedsättning har uteslutits ur analysen. Dessa skattningar visar inte på något avvikande mönster från huvudanalysen.

Tabell 4 Effekter för samtliga matchade deltagare samt olika urval av jämförbara deltagare år 2006 och 2010

	Samtliga matchade deltagare 2006	Samtliga matchade deltagare 2010	Deltagare 2006, snittegenskaper som 2010	Deltagare 2010, snittegenskaper som 2006	Deltagare 2006, snittegenskaper som 2010 exkl. utrikes födda med < 8 års vistelsetid	Deltagare 2010, snittegenskaper som 2006 exkl. utrikes födda med < 8 års vistelsetid	Motsv. kolumn (5), exkl. arbets-sökande med funktions-nedsättning	Motsv. kolumn (6), exkl. arbets-sökande med funktions-nedsättning
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Tid till arbete, procentuell effekt								
+1 år	8,4	-8,9	9,9	-6,5	10,5	-7,4	4,3	-6,5
+2 år	20,4	-6,8	23,7	-4,2	15,4	-6,5	15,5	0
Andel inskrivna öppet arbetslösa och i program (andel i procent). Effekt (förändring i procentenheter) inom parentes.								
+1 år	23,5 (-5,7)	46,1 (+2,4)	31,1 (-4,1)	40,2 (+2,3)	28,0 (-7,6)	38,4 (0)	24,5 (-3,8)	35,4 (+0,5)
+2 år	13,1 (-6,6)	34,6 (-0,9)	17,6 (-7,0)	26,7 (-1,7)	15,4 (-6,4)	27,7 (0)	13,6 (-4,7)	26,1 (-1,6)
Andel (procent) sysselsatta. Effekt (förändring i procentenheter) inom parentes								
+1 år	82,3 (+10,5)	61,3 (+4,6)	76,8 (+14,7)	68,0 (+4,1)	77,6 (+13,6)	70,0 (+4,5)	79,2 (+10,8)	70,6 (+4,6)
+2 år	85,8 (+12,3)	66,1 (+5,5)	81,9 (+13,8)	73,8 (+5,5)	82,2 (+11,8)	74,3 (+5,5)	83,0 (+10,4)	73,4 (+3,7)
Årsinkomst kr, genomsnitt. Effekt (skillnad i kr) inom parentes								
+1 år	170 800 (+35 100)	132 800 (+13 000)	156 500 (+35 100)	150 000 (+19 100)	164 100 (+42 300)	154 300 (+8 900)	167 000 (+30 000)	159 200 (+17 100)
+2 år	207 600 (+43 800)	162 800 (+18 900)	198 300 (+44 700)	181 500 (+23 700)	202 300 (+52 000)	183 900 (+13 400)	202 700 (+37 800)	186 700 (+24 700)
Andel (procent) med försörjningsstöd . Effekt (förändring i procentenheter) inom parentes								
+1 år	7,0 (-2,0)	19,7 (+0,9)	11,9 (-1,8)	13,7 (+1,2)	9,5 (-2,2)	12,9 (+2,2)	8,3 (-3,3)	11,1 (0)
+2 år	5,3 (-2,3)	15,2 (-0,8)	8,3 (-3,0)	9,5 (-0,7)	7,4 (-1,4)	10,5 (+0,9)	6,7 (-2,2)	10,0 (-1,0)
Antal individer	6 251	8 424	4 528	2 639	3 080	2 137	2 284	1 690

Tre resultat förtjänar att lyftas fram. För det första är storleken på effekten på andelen sysselsatta för de olika urvalen förhållandevis lika. Detta trots att deltagarsammansättningen är olika i respektive urval. För det andra ökar andelen sysselsatta (tidigare) deltagare som en följd av att de gått en arbetsmarknadsutbildning för samtliga urval och år, men ökningen är mindre över tid. För det tredje har andelen sysselsatta totalt minskat kraftigt. År 2006 var drygt 80–85 procent sysselsatta ett år efter programmet, medan motsvarande andel år 2010 var 60–70 procent. Detta givet att deltagarsammansättningen hålls konstant över tid och att skillnader i sysselsättningsnivå året före programstart bland deltagare 2006 och deltagare 2010 alltså utjämnats i denna analys. Att effekten på andelen sysselsatta är lägre efter år 2006 kommer alltså inte av att det var färre sysselsatta redan före programstart.

Dessa skattningar tyder alltså på att effekterna skulle ha sjunkit även om deltagarsammansättningen inte skulle ha förändrats över tid. Dessa resultat indikerar också att effekterna överlag skulle ha varit positiva 2006 även om deltagarna då i högre grad hade stått längre ifrån ett arbete när de påbörjade utbildningen. Resultatet stämmer alltså överens med skattningarna för olika grupper, där resultaten generellt är goda för samtliga deltagargrupper som jämförts år 2006, och mer blygsamma för motsvarande grupper år 2010.

5.3 Effekter för olika kursinriktningar

Arbetsmarknadsutbildningens minskade effekter sammanfaller tidsmässigt med en ökning (åtminstone en relativ sådan) av utbildningar inom yrkesinriktningarna transport, kundservice och kontor samt en relativ minskning av inriktningarna mot vård och maskin, vilket visades i avsnitt 2.5. På motsvarande sätt som tidigare har separata effekter därför skattats för deltagare i dessa olika typer av yrkesutbildningar.⁴¹ Skattningarna har gjorts för åren 2003–2011⁴² och exemplifieras i detta avsnitt med resultat för åren 2006 och 2011.

Genom analysen kan vi se om och hur effekterna har varierat för respektive kurs. De genomsnittliga effekterna av programmet påverkas dock naturligtvis även av förändringar av sammansättningen av kurser. Antag till exempel att utbildningar inom vård bidrar till högre sysselsättning för dem som deltar men att utbildningar inom hantverk inte gör det. Om andelen deltagare i vårdutbildning minskar i förhållande till andelen deltagare i hantverksutbildning så kommer en skattning av programmets genomsnittliga effekter att visa på en minskning, även om effekterna för de olika kursinriktningarna skulle vara

⁴¹ Effekter har skattats separat för utbildningar med rubrikerna vård, transport, maskin, hantverk, kundservice, kontor, pedagogik, teknik/natur, IT, ekonomi, bygg, restaurang och kultur.

⁴² Datatillgång över yrkesinriktningar har satt gränserna för uppföljningsperioden i detta fall.

oförändrade över tid. De sjunkande genomsnittliga effekterna skulle alltså kunna bero på att kurssammansättningen förändrats över tid, där kurser med sämre effekt ökat i andel relativt kurser med bättre effekt. En analys görs därför också där andelen deltagare i respektive kurs viktas så att fördelningen av kurser för varje enskilt år 2007–2011 motsvarar fördelningen av kurser år 2006.⁴³

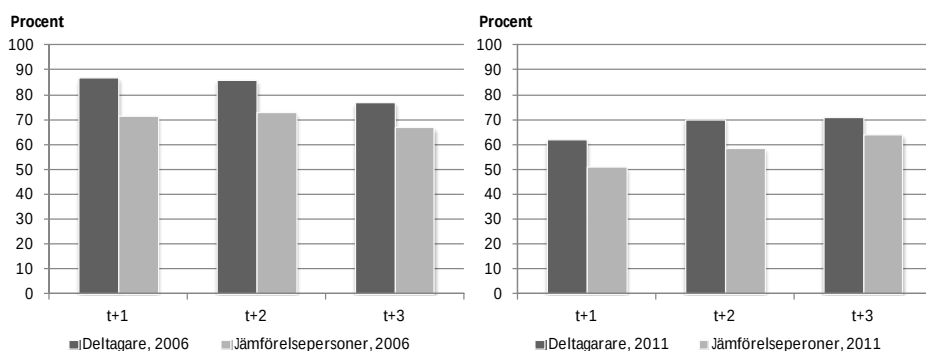
Sammanfattningsvis kan man se samma mönster med minskade effekter för samtliga studerade yrkesinriktningar. Resultaten varierar dock både mellan olika kurser och för samma kursinriktningar över tid. Även den viktade beräkningen visar på samma övergripande mönster: skattningen av programmets genomsnittliga effekter sjunker även om fördelningen av kurser hålls oförändrad över tid. Att kurssammansättningen förändrats kan möjligen ha bidragit något till att genomsnittseffekten minskat, men kan sannolikt inte enskilt förklara varför genomsnittseffekterna av programmet har sjunkit. Nedan följer ett urval av resultat från skattningarna av effekter för kurser inom transport, hantverk, vård, maskin, kontor och kundservice.

Den yrkesinriktning som har ökat mest i omfattning är utbildningar inom transport. Under åren i mitten av 2000-talet var denna inriktning förknippad med en betydligt snabbare övergång i arbete, högre sysselsättning och inkomster. Även för åren 2008–2011 var individeffekterna för kurser inom denna yrkesinriktning överlag positiva, men har minskat betydligt i storlek. Effekten på övergång i arbete har minskat tydligt på kort sikt men är ändå positiva för samtliga studerade år. Av de deltagare som började en transportutbildning 2006 var omkring 20 procent inskrivna vid Arbetsförmedlingen ett år efter programstart (cirka 10 procentenheter lägre än jämförbara arbets-sökande som inte deltog i en utbildning). År 2011 var andelen inskrivna istället 57 procent ett år efter programstart, och skillnaden mellan deltagare och jämförelsepersoner var inte statistiskt signifikant. Effekterna på andelen sysselsatta samt på genomsnittliga inkomster på ett respektive två års sikt var också lägre för senare år. Det är dock fortsatt så att denna yrkesinriktning generellt har en positiv effekt på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden sett över en längre tidshorisont. Fler deltagare blir sysselsatta, inkomsterna blir högre och färre behöver försörjningsstöd av dem som deltagit i en transportutbildning (se Tabell B1 i Appendix B). Andelen sysselsatta deltagare i transportutbildningen redovisas i Figur 17 nedan.⁴⁴

⁴³ Observera att de resultat som presenteras i detta avsnitt är giltiga för urvalet av deltagare som genomfört sin första arbetsmarknadsutbildning i arbetslöshetsperioden och enligt samma urvalsvillkor som tillämpats i tidigare analyser.

⁴⁴ Skillnaderna i figuren är statistiskt signifikanta på 1-procentsnivå samtliga år.

Figur 17 Andel sysselsatta deltagare i transportutbildning upp till tre år efter programmet, 2006 och 2011



I Tabell 5 redovisas andelen sysselsatta för övriga kursinriktningar för deltagare som började en utbildning år 2006 respektive år 2011 (resultat för inkomster, försörjningsstöd samt andel inskrivna sammanfattas i Tabell B1 i Appendix B). Även utbildningar med inriktning mot kundservice och kontor har ökat i volym sedan 2008. Även för dessa inriktningar minskar effekterna från och med 2008. Övergång i arbete tar längre tid och andel inskrivna över tid är högre än tidigare år. Effekterna sjunker också på längre sikt även vad gäller andelen sysselsatta, årsinkomster av arbete samt andel med försörjningsstöd.

Utbildningar med inriktning mot vård har minskat i omfattning relativt övriga utbildningar. En skillnad mot utbildningarna inom transport och kontor är att det dröjer längre innan de positiva effekterna av vårdutbildningar tar form. I snitt bidrar utbildningen till att det tar längre tid att hitta *första* jobbet efter utbildningen. Deltagarna skulle alltså sannolikt snabbare ha kommit i arbete om de inte hade deltagit i en vårdutbildning. Men på två års sikt (eller längre) är dock insatsen förknippad med positiva effekter för deltagarna i form av högre sysselsättning, högre årsinkomst av arbete och lägre andel med försörjningsstöd.

Även andelen deltagare i maskinutbildningar har minskat relativt sett. Resultatet för denna yrkesinriktning följer det generella mönstret tydligt med relativt stora positiva effekter till och med år 2008, därefter tydligt lägre effekter. Utbildningar med inriktningen hantverk följer i grova drag maskinutbildningen resultatmässigt men effekterna var inte fullt lika goda för hantverksutbildningarna under år 2006 jämfört med maskinutbildningar.

Tabell 5 Andelen sysselsatta 1 och 2 år efter programstart år 2006 och 2011 för olika kursinriktningar, samt effekt i procentenheter

Utbildning/antal individer	2006		2011	
	+ 1 år	+ 2 år	+ 1 år	+ 2 år
Transport	87 (+16)	71 (+13)	62 (+11)	51 (+11)
N	1 058		1 360	
Maskin	85 (+13)	89 (+14)	45 (-7)	57 (+1)
N	427		638	
Vård	80 (+15)	87 (+17)	45 (+10)	57 (+13)
N	1 023		362	
Kundservice	77 (+11)	75 (+7)	45 (-1)	53 (+3)
N	343		1 511	
Hantverk	79 (+8)	82 (+10)	45 (+1)	55 (+4)
N	569		881	
Kontor	84 (+16)	85 (+12)	51 (+4)	60 (+4)
N	248		778	

Som nämndes inledningsvis i detta avsnitt har även genomsnittliga effekter för deltagare i arbetsmarknadsutbildningen skattats, men där har fördelningen av kurser år 2007–2011 viktats om för att motsvara kursfördelningen år 2006. På detta sätt kan fördelningen av kurser hållas oförändrad över tid. Nu vet vi förvisso utifrån skattningarna ovan att effekterna sjunker över tid för samtliga kursinriktningar. Att genomsnittseffekterna sjunker kan alltså inte enbart drivas av förändrade kursvolymen. Men vid exempelvis en jämförelse av de genomsnittliga effekterna år 2006 och 2011 kommer skillnaden i effekt mellan åren bestå av både förändrade genomsnittseffekter givet kurs och effekten av att fördelningen av kurser med olika genomsnittlig effekt skiljer sig åt mellan åren. I denna beräkning rensas därmed den del av genomsnittseffekten som enbart beror på omfördelningen av kursvolymerna bort eftersom relativa kursvolymen hålls konstanta över tid genom viktning. Observera dock att denna analys är något förenklad och bygger på ett antal antaganden. För att kunna hävda att analysen rensar bort all variation som beror på en omfördelning av kursvolymerna krävs att resultatet för en given kurs är oberoende av programvolymen (det vill säga att resultatet för en given kurs går att "skala" upp eller ner genom viktning) samt att programvolymen av en given kurs inte påverkar resultatet för övriga kurser. Åtminstone det första antagandet får anses vara väl starkt eftersom det är rimligt att tro att en kurs skulle fungera annorlunda om antalet deltagare förändras kraftigt. Om det skulle vara så att förändringen av de genomsnittliga effekterna av arbetsmarknadsutbildningen i huvudsak drivs

av att kurser med tydligt mer eller mindre goda effekter ökat eller minskat i volym är det dock troligt att detta i så fall skulle upptäckas med hjälp av denna analys.

Fördelningen av kurser före och efter viktning för år 2006 och 2011 visas i Tabell 6. I kolumn *a* visas antalet deltagare i olika kurser år 2006. I kolumn *b* visas denna fördelning i procent. Mest omfattande sett till deltagarantalet detta år var alltså transportutbildning (18 procent) följt av vård (17 procent). I kolumn *c* och *d* visas motsvarande siffror för år 2011. Detta år hade utbildningar inom kundservice (21 procent) och transport (18 procent) flest deltagare. För att motsvara fördelningen av deltagare i olika kurser år 2006 viktas alltså deltagarantalet år 2011 om. Antal och fördelning efter viktning visas i kolumn *e* och *f*.

Resultatet av skattningen av genomsnittliga effekter 2006–2011 viktat efter fördelningen av kurser år 2006 visar att de genomsnittliga effekterna ändras marginellt av att fördelningen av kurserna förändras mellan åren. Slutsatsen här är alltså att nedgången av de genomsnittliga effekterna inte beror på att sammansättningen av kurser har förändrats. Siffror för resultaten visas i Tabell B2 i Appendix B.

Tabell 6 Fördelning av kurser 2006, samt fördelning av kurser oviktat och viktat 2011, antal (N) samt fördelning i procent

	(a)	(b)	(e)	(f)	(c)	(d)
	2006	2006	2011	2011	2011	2011
			oviktat	oviktat	viktat	viktat
Kurs	N	Fördelning (%)	N	Fördelning (%)	N	Fördelning (%)
IT	137	2	100	1	171	2
Teknik/natur	290	5	305	4	363	5
Kultur	160	3	153	2	201	3
Ekonomi	790	13	219	3	997	13
Vård	1 029	17	362	5	1 298	17
Kontor	247	4	778	11	313	4
Kundservice	343	6	1 511	21	434	6
Restaurang	97	2	294	4	122	2
Bygg	384	6	382	5	482	6
Hantverk	568	10	881	12	718	10
Maskin	425	7	638	9	543	7
Transport	1 051	18	1 359	18	1 330	18
Övrig	449	8	388	5	554	7
N	5 970	100	7 370	100	7 526	100

5.4 Går det att säga något om 70-procentsmålet och konjunkturen?

En möjlig förklaring till de varierande effekterna (som nämnts i avsnitt 2.2) skulle kunna vara att regelverket och arbetssättet förändrades i och med att 70-procentsmålet togs bort. Som visats ovan förändrades effekterna av insatsen tydligt mellan åren 2006 och 2008, vilket alltså sammanfaller tidsmässigt med att 70-procentsmålet togs bort.⁴⁵ I detta avsnitt visas därför beskrivande statistik över måluppfyllelsen före och efter borttagandet av 70-procentsmålet. Att visa hur andelen sysselsatta 90 dagar efter avslutad utbildning har varierat över tid säger inte något om effekten av programmet. Men tanken är att denna kunskap kan bidra till förståelsen för hur Arbetsförmedlingen arbetat i praktiken med programmet och med deltagarna, och därmed bidra till förståelsen av hur och varför effekterna av programmet har varierat. Andelen i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning sjönk kraftigt mellan år 2007 och 2009, vilket visas i Tabell 7.⁴⁶ Detta skulle alltså potentiellt, åtminstone till viss del, kunna vara en följd av ändrade regler (vilket i sin tur sannolikt påverkar arbetsförmedlarens arbete med insatsen). Denna minskning av andelen i arbete sammanfaller dock även med ett kraftigt försämrat konjunkturläge. Med enbart en beskrivning av måluppfyllelsen över tid går det alltså varken att mäta effekter av programmet eller att separera effekter av konjunktur och förändrade regler från varandra.⁴⁷ Det går dock att göra en något mer förfinad beskrivning; det är troligt att lågkonjunkturen under 2008 något snabbare bidrog till en lägre efterfrågan på arbetskraft inom privat näringsliv relativt offentlig sektor. Lågkonjunkturen tilltog också gradvis under 2008, och var som mest påtaglig under den senare hälften av 2008 (se figur B1 i Appendix B). För deltagare som avslutat utbildningar i slutet av 2007 och under 2008 med målet att få arbete inom privat sektor, såsom utbildningar inom maskin, transport och bygg, kan det alltså något tidigare ha blivit svårare att få jobb jämfört med deltagare som gått utbildningar som syftar till att ge arbete inom offentlig service (såsom vård och omsorgsutbildningar). Skulle det främst vara den försämrade konjunkturen som har haft betydelse borde måluppfyllelsen (åtminstone i teorin) därför sjunka något snabbare för utbildningar med inriktning mot

⁴⁵ Se bland annat Statskontoret (2007), Forslund och Vikström (2011), Johansson och Löfgren (2015) samt Gartell (2013).

⁴⁶ I dessa beräkningar har enbart individer som avslutat sin första arbetsmarknadsutbildning i aktuell arbetslöshetsperiod inkluderats. Enbart utbildningar ”utanför” garantiprogrammet är likaledes medräknade i detta fall.

⁴⁷ Att enbart mäta måluppfyllelse säger inget om hur det skulle ha gått för deltagarna om de inte deltagit. Effekterna kan t.ex. vara positiva trots låg måluppfyllelse och negativa trots hög måluppfyllelse.

industri relativt utbildningar med inriktning mot offentlig service. Men om andelen i arbete i huvudsak styrdes av 70-procentsmålets existens, borde måluppfyllelsen i alla eller åtminstone de flesta utbildningsinriktningar sjunka gradvis från 2007 eftersom målet då var avskaffat, och i ungefärligen samma takt oavsett utbildningsinriktning.

Problemet med att dra slutsatser utifrån denna jämförelse är förstas att det inte går någon tydlig tidsmässig gräns för när och i vilken omfattning lågkonjunkturen började få konsekvenser för deltagare i arbetsmarknadsutbildningen, eller för den delen vilka utbildningsinriktningar som påverkades mest av såväl förändringar av regelverk som av konjunktur. Observera alltså att denna beskrivning enbart bör användas som inspiration för en djupare analys av frågan om regelverk kontra konjunktur, och inte ska tolkas kausalt i något avseende.

Nedan (Tabell 7) visas hur andelen sysselsatta 90 dagar efter avslutad utbildning har varierat mellan åren 2006–2010, det vill säga med och utan 70-procentsmålet. Andelar i arbete visas för olika grupper av arbetssökande, för ett urval av olika regioner och utbildningsinriktningar årsvis. Dessutom visas andelen i arbete under första respektive andra halvåret i olika kurser för åren 2007–2009.⁴⁸

Tabell 7 Andel i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning, 2006–2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Samtliga	68	71	59	29	36
Män	71	72	59	28	37
Kvinnor	65	70	61	33	33
Ålder 20–29	73	75	64	30	34
Ålder 30–49	67	70	58	29	38
Ålder 50–59	62	65	51	27	33
Ålder 60–64	62	65	51	27	33
Grundskola	65	66	52	25	30
Gymnasium	70	73	63	31	39
Eftergymnasial utbildning	68	71	60	30	37
Funktionsnedsättning	52	51	46	24	23
Utomnordiskt födelse land	63	65	52	23	27
Län, stad	67	73	59	27	35

⁴⁸ I detta fall är det utfallet 90 dagar efter avslut av den första arbetsmarknadsutbildningen i respektive arbetssökandes arbetslöshetsperiod som har studerats. Definitionen av arbete i detta fall motsvarar den som tillämpades av Arbetsförmedlingen internt, det vill säga arbetar gör personer som lämnat förmedlingen för en tillsvidare- eller tillfällig tjänst eller för arbete inom Samhall, samt personer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen enligt kategorierna: deltidsarbetslös, timanställning, tillfälligt arbete, ombytessökande, lönebidrag, offentligt skyddat arbete samt samtliga former av anställningsstöd och nystartsjobb.

	2006	2007	2008	2009	2010
Län, skog	70	70	62	33	38
Län, övriga	68	71	58	29	37
Kontor	67	62	54	29	28
Bygg	72	74	63	31	39
Hantverk	69	71	57	24	35
Maskin	72	74	62	25	41
Transport	75	75	60	34	42
IT	68	71	53	28	28
Teknik/natur	66	71	71	37	40
Ekonomi	67	70	65	34	31
Vård	63	70	60	43	31
Kundservice	61	66	64	31	26
Restaurang	56	66	46	26	26
Vård, januari–juni	71	76	68	49	27
Vård, juli–december	57	64	52	37	35
Transport/maskin/bygg, januari–juni	70	74	65	28	36
Transport/maskin/bygg, juli–december	76	75	57	32	47

Som framgår av tabellen ligger andelen i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning nära 70 procent åren 2006 och 2007. Detta gäller såväl genomsnittet för samtliga deltagare, liksom då deltagarna delas in i grupper efter givna egenskaper, efter region eller efter kursinriktning. Endast bland deltagare med funktionsnedsättning är andelen i arbete tydligt lägre, men det är också den grupp som på förhand kan förväntas ha svårast att få arbete av grupperna ovan. Lägst andel i arbete (med undantag för sökande med funktionsnedsättning) enligt indelningen ovan år 2007 var äldre (50–64) samt arbetssökande födda utanför Norden med 65 procent i arbete, och högst andel var unga arbetssökande med 75 procent i arbete. Måluppfyllelsen var även nära 70 procent för de flesta typer av kurser år 2007. Något lägre nivå för utbildningar inom kontor (62 procent) och tydligt högre för utbildningar inom transport, bygg och maskin (cirka 75 procent). Denna jämna fördelning runt 70 procent i arbete år 2007 gäller även för de allra flesta län och, något förvånade, även i nästan samtliga kommuner (visas inte i tabellen av utrymmesskäl).

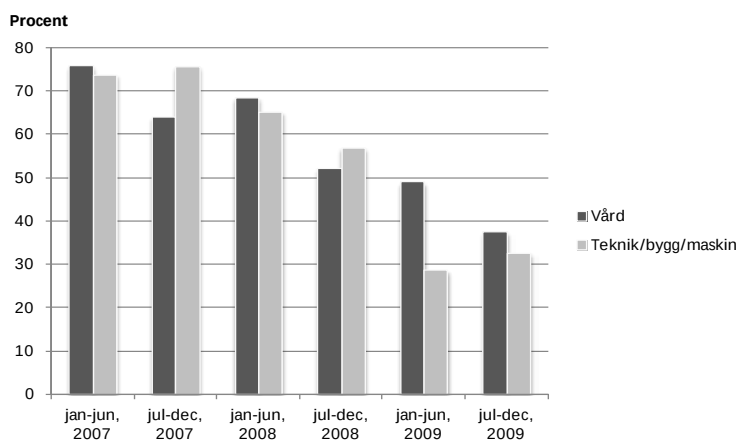
År 2008 sjönk andelen i arbete 90 dagar efter utbildningen påtagligt till omkring 50–60 procent och år 2009–2010 var andelen i arbete ungefär 30 procent 90 dagar efter utbildningens slut.

Om Arbetsförmedlingen under åren 2006–2007 inte hade arbetat utifrån 70-procentsmålet framstår det som osannolikt att andelen i arbete skulle ha hamnat så nära just 70 procent som var fallet, att spridningen runt 70 procent i arbete skulle ha blivit så liten samt att andelen i arbete skulle skilja sig så lite åt såväl

geografiskt som över olika deltagargrupper och kursinriktningar. Utifrån dessa resultat framstår det som troligt att Arbetsförmedlingen arbetat aktivt för att uppfylla 70-procentsmålet under de år detta verksamhetsmål existerade samt i praktiken även under 2007, vilket ju också var syftet med målet. Antingen har man därefter slutat att använda målet, eller så har det blivit betydligt svårare att nå målet om 70 procent i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning.

Vid en jämförelse av måluppfyllelsen för utbildningarna vård respektive transport/maskin/bygg är det tydligt att andelen i arbete har sjunkit gradvis över tid för båda grupper (se Figur 18). I absoluta termer sjönk andelen i arbete något mindre för vårdutbildningar under dessa år. Det går inte att utifrån dessa resultat särskilja konjunkturons betydelse framför borttagandet av 70-procentsmålet. Något som skulle kunna tala för att konjunkturen har haft betydelse snarare än regelverket, är att andelen i arbete sjönk gradvis i takt med det försämrade konjunkturläget. Men det går också att argumentera för att arbets sättet inte förändrades dramatiskt då 70-procentsmålet togs bort utan fasades ut gradvis, vilket tidsmässigt i så fall sammanföll med den försämrade konjunkturen. Men om andelen i arbete i hög grad styrdes av konjunkturläget vore det rimligt att se en motsvarande uppgång då läget på arbetsmarknaden förbättrades under 2010. Så har dock inte varit fallet: andelen i arbete var ungefär densamma år 2009 som 2010 trots förhållandevis skilda konjunkturlägen. Det senare skulle kunna vara en indikation på att det förändrade arbetssätt (vilket borttagandet av 70-procentsmålet i praktiken innebar) också har haft betydelse. Det vore också mycket osannolikt att tro att 70-procentsmålet inte haft någon betydelse om man ser till variationen av andelen i arbete före och efter 2007. I de flesta fall låg andelen i arbete på just 70 procent år 2006–2007 oavsett grupp, ort, inriktning etc. Variationen var betydligt större och mycket sällan just 70 procent i arbete år 2008 eller senare. Förmodligen har alltså både konjunkturen och borttagandet av 70-procentsmålet haft betydelse för att andelen i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning har sjunkit påtagligt.

Figur 18 Andel i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning för kurser inom vård respektive teknik/bygg/maskin, 2007–2009



6 Diskussion och slutsatser

Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen är ett program som varit olika framgångsrikt över tid. Arbetssökande som deltog i programmet under slutet av 1990-talet och under de första åren under 2000-talet tycks i genomsnitt ha haft ganska liten nytta av insatsen, medan yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar under ett flertal år under 2000-talets mitt var förknippade med en högre och snabbare övergång i arbete, samt bidrog till en bättre och stabilare ställning på arbetsmarknaden för dem som deltog. Även under senare år finns det positiva effekter för programdeltagare, relativt att inte delta, i form av högre sysselsättning och högre genomsnittlig inkomst på längre sikt. Men skillnaden mellan att delta i den (relativt) dyra insatsen och att få övrig förmedlingsservice har minskat över tid. I absoluta termer är det också betydligt färre som är sysselsatta åren efter programmet, och fler kvarstår eller återinskrivs som arbetsökande vid Arbetsförmedlingen. Detta tidsmönster gäller såväl samtliga deltagare i genomsnitt, som olika grupper av deltagare. Även de flesta typer av kurser uppvisar ett liknande mönster över tid.

En tydlig förändring över tid är att Arbetsförmedlingen på senare år har anvisat arbetssökande som har större svårigheter att få jobb till utbildningen. Fler deltagare återfinns bland de långtidsarbetslösa. Men även bland de arbetsökande som varit arbetslösa en kort tid före utbildningen återfinns fler ur grupper som är förknippade med en högre risk att fastna i arbetslöshet under en längre tid. Bland både kort- och långtidsarbetslösa återfinns fler med låg utbildningsnivå, fler är födda utanför Norden och fler har en funktions-

nedsättning som medför en med nedsatt arbetsförmåga än som var fallet åren runt 2005. Dessutom var färre sysselsatta året före programstart och fler hade försörjningsstöd innan de började delta.

I denna studie har en rad skattningar gjorts för att se hur mycket och för vilka grupper effekterna av insatsen har varierat. Syftet har varit att öka kunskapen om tänkbara förklaringar till variationen i programmets effekter. Analyserna bygger på en jämförelse av olika utfall mellan deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och arbetssökande som vid samma tidpunkt inte blev anvisade till en utbildning. Den senare gruppen ("icke-deltagare") väljs ut genom en matchningsansats, som tar hänsyn till kalendertid och tid i arbetslöshet, samt till en rad olika individegenskaper såsom ålder, kön, utbildning, födelseregion och tidigare inkomster. Grupperna har efter matchning i genomsnitt motsvarande observerbara egenskaper vid tidpunkten för programstart. En matchningsansats är dock alltid förknippad med viss osäkerhet. Det går inte att utesluta att icke-deltagarna skiljer sig åt på ett systematiskt sätt från deltagargruppen som inte fångas upp av tillgänglig data. Något som talar för att jämförelsen ändå är rimlig är att studien är baserad på rik registerinformation. Det finns alltså goda möjligheter att identifiera icke-deltagare med motsvarande initiala förutsättningar att anvisas till programmet samt att få jobb. Dessutom är antalet potentiella jämförelsepersoner mycket stort i förhållande till antalet deltagare, vilket ytterligare förbättrar möjligheterna att hitta jämförbara personer. Dessa förutsättningar tillsammans gör att skillnader mellan deltagare och icke-deltagare tolkas som effekter av programmet. Slutsatserna vilar dock på ett antagande om att matchningsmodellen fångar upp alla skillnader mellan deltagare och icke-deltagare som har betydelse för såväl anvisning till programmet som för utfallet därefter.

Ett genomgående resultat från analysen är att de skattade individeffekterna av programmet minskar från och med år 2008 för alla deltagargrupper likväl som för de olika kursinriktningarna. Detta gäller också om deltagarnas observerbara egenskaper hålls oförändrade i skattningarna. Även om skattningar för åren från och med 2008 görs för ett urval av deltagare som i genomsnitt hade samma (mätbara) egenskaper som under åren runt 2006 när effekterna var som störst, kan man se ett sjunkande resultat där färre skulle ha blivit sysselsatta och fler skulle ha varit inskrivna under åren efter utbildningen. På motsvarande sätt bidrog programmet till positiva effekter under mitten av 2000-talet även för arbetssökande som då stod längre ifrån ett arbete när de började programmet, det vill säga för ett urval som var jämförbart med dem som deltog år 2008 eller senare.⁴⁹

⁴⁹ Jämförbart i termer av genomsnittliga observerbara egenskaper.

Dessa resultat gäller samtliga grupper av arbetssökande som studerats i denna undersökning, men med viss variation. Resultaten för arbetssökande med funktionsnedsättning och arbetssökande med försörjningsstöd är något bättre än genomsnittet. I synnerhet deltagare med funktionsnedsättning är en grupp som tycks ha haft nytta av att delta i arbetsmarknadsutbildning även under senare år. Men även för arbetssökande med funktionsnedsättning och/eller försörjningsstöd minskar de positiva effekterna över tid.

Programmet täcker in ett flertal olika typer av yrkesinriktningar. Omfattande utbildningsinsatser har bedrivits inom exempelvis transport, kontor, kundservice, hantverk, vård och maskin. Gemensamt för de olika yrkesinriktningarna är förstås att arbetssökande ska komma i jobb. Gemensamt är också att utbildningarna i regel är enklare och kortare än de som bedrivs inom ramen för det reguljära utbildningssystemet. Överlag följer resultaten från de olika yrkesinriktningarna det övergripande mönstret för programmet i stort. Skattningarna av effekter för de olika kurserna tyder inte på att det är systematiska förändringar i kursutbudet, eller särskilt försämrade resultat från enskilda utbildningar som drivit det generella resultatet. Vissa yrkesinriktningar tycks dock ha varit mer framgångsrika än andra. Resultaten från utbildningar med inriktningarna transport och kontor har överlag varit goda. Det gäller även utbildningar med inriktning mot vård och omsorg, men effekterna har sjunkit, och det tar i regel längre tid innan positiva effekter av denna utbildningsinsats uppnås jämfört med till exempel transportutbildningar. Maskinutbildningar har tidigare visat på goda resultat, men skattningarna tyder på att effekterna sjunkit kraftigt för denna inriktning. Det samma gäller också utbildningar med inriktning mot kundservice och hantverk.

Ett antal andra tänkbara förklaringar till arbetsmarknadsutbildningens varierande effekter har lyfts fram i denna undersökning, liksom i flera tidigare studier av programmet. Några av förklaringar framstår som mer troliga än andra.

De svaga effekterna under 1990-talet kan ha påverkats av att programvolymerna var för stora för att arbetsmarknadsutbildningen skulle kunna bedrivas med tillräcklig kvalitet. Stora volymer gör det svårare att välja ut deltagare som kan förväntas dra nytta av att delta i programmet, att matcha deltagare mot utbildningar och att hålla uppe kvaliteten på utbildningen. Denna förklaring kan möjligen tillämpas för åren under 2000-talets slut då deltagarantalet ökade inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin. Men programvolymen är väsentligt lägre än den var under 1990-talet. Det är också i grova drag ungefär lika stora programvolymer i mitten av 2000-talet som under åren

2010–2013. Det framstår därför som osannolikt att det är ökade programvolymerna i sig som bidragit till att programmets positiva effekter har minskat.

Kvaliteten på utbildningarna kan också ha förändrats över tid oberoende av antalet deltagare. Om, och i så fall hur, kvaliteten för givna utbildningar har förändrats går inte att mäta med de registerdata som IFAU har tillgång till. Försämrade utbildningskvalitet skulle dock kunna vara en förklaring till de vikande resultaten. Det skulle också kunna vara så att utbildningarna över tid inte har förändrats, men att de därmed inte heller har anpassats efter deltagarnas förändrade behov och/eller arbetsmarknadens förändrade efterfrågan. Vi känner ju till att andelen deltagare som står långt ifrån ett arbete eller som tillhör riskgrupper för långtidsarbetslöshet har ökat inom arbetsmarknadsutbildningen. En av dessa grupper är till exempel utrikes födda arbetssökande med kort vistelsetid i Sverige. Om andelen med exempelvis sämre språkfärdigheter ökar ställer detta förstås andra krav på utbildningen. Om utbildningen inte anpassas efter deltagarnas förändrade förutsättningar kan det leda till att utbildningskvalitet och tempo inte kan upprätthållas, vilket i sin tur påverkar alla deltagare, inte bara de arbetssökande som har bristande språkfärdigheter. Utrikes födda med kortare vistelsetid i Sverige kan också förväntas ha ett mer begränsat kontaktnät, vilket gör det svårare att få jobb efter en utbildning även givet samma inriktning och kvalitet på själva utbildningen. Det kan bidra till ett ökat behov av ytterligare insatser efter avslutat program för att en utbildning som tidigare ofta lett till jobb ska kunna upprätthålla samma effektivitet.

Skattningar av effekter där utrikes födda deltagare med kort vistelsetid i Sverige har uteslutits ur analysen visar dock på samma mönster med sjunkande effekter från 2008 och framåt. Detta tyder alltså på att det inte är den ökade andelen utrikes födda med kort vistelsetid som drivit det generella resultatet. Men även givet detta resultat går det inte att helt utesluta att den förändrade deltagarsammansättningen kan ha påverkat det genomsnittliga resultatet, även för grupper som initialt står närmare ett arbete när de börjar i programmet.

Arbetsmarknadsutbildningen kan också förväntas fungera olika väl beroende på hur Arbetsförmedlingen lyckas anpassa kursutbudet och programvolymerna till efterfrågan på arbetsmarknaden. Hur konjunkturläget påverkat resultatet för arbetsmarknadsutbildning har inte undersökts i denna studie. Ett faktum är dock att effekterna av programmet varit som svagast under perioder då antalet arbetssökande inskrivna vid Arbetsförmedlingen har varit mycket högt och konjunkturläget svagt. Något som också skulle kunna tala för att konjunkturen har haft betydelse är att andelen i arbete efter programmet förändrades under åren 2007–2009 på ett sätt som till synes samvarierar med

lågkonjunkturen under samma period. Effekterna tycks dock inte ha "återhämtat sig" på samma sätt som konjunkturläget.

Under samma period som den internationella lågkonjunkturen inträffade ändrades också Arbetsförmedlingens regelverk för arbetsmarknadsutbildningen. Verksamhetsmålet att minst 70 procent av programdeltagarna inom arbetsmarknadsutbildningen skulle ha övergått i arbete 90 dagar efter avslutat program togs formellt bort från och med 2007. En ytterligare tänkbar förklaring till att effekterna har sjunkit är att därför att arbetsförmedlare gradvis ändrade sitt arbetssätt när detta mål inte längre var i bruk. Från 2008 kan man se en mycket tydlig skillnad i andelen sysselsatta 90 dagar efter programslut, samt påtagligt sämre effekter av programdeltagande.

Målet i sig är inte det centrala i detta fall, utan det faktum att målet kan ha påverkat hur förmedlarna arbetade med programmet, både med avseende på urvalet av deltagare, valet av kurser liksom förmedlingsservicen efter programmet. I en studie gjord av Arbetsförmedlingen framgår att arbetsförmedlare under de år målet användes dels var mer noggranna med att välja ut deltagare som kunde förväntas dra nytta av programmet, dels var mer omsorgsfulla med att välja ut de kurser som de arbetssökande anvisades till. Men framför allt arbetade de mer aktivt med matchningsinsatser efter programmets slut. Det intensifierade arbetet med arbetsgivarkontakter och matchning mellan arbetssökande och vakanser i samband med utbildningens slutskede slutade användas då 70-procentsmålet togs bort (Arbetsförmedlingen 2014a).

Om så var fallet innebar 70-procentsmålet att programmet under 2000-talets mitt i praktiken ofta bestod av utbildning i kombination med intensifierade förmedlingsinsatser. När 70-procentsmålet togs bort tycks det alltså varit mindre vanligt att utbildningen efterföljdes av ytterligare förmedlarinsatser. Mot bakgrund av att deltagargruppen över tid valts ut bland arbetssökande längre ifrån ett arbete borde dock behovet att ytterligare förmedlarinsatser efter programmet snarare ha ökat. Vilka möjligheter Arbetsförmedlingen har att arbeta med matchningsinsatser efter avslutat program kan alltså förtjäna att studeras vidare.

Det bör dock påpekas att verksamhetsmål såsom 70-procentsmålet varken är ett bra mått på effektiviteten av en insats, eller med nödvändighet leder till positiva programeffekter. Det finns alltid en risk att absoluta mål istället kan leda till ineffektivitet. Om arbetsförmedlaren upplever alltför strikta krav om måluppfyllelse finns en risk att arbetssökande som står långt ifrån ett arbete, men som skulle vara behjälpta av en programplats, inte kommer ifråga därför att de bedöms ha svaga förutsättningar att få arbete. Enligt samma logik kan arbetssökande som egentligen inte har behov av att delta i ett program för att få arbete bli anvisade till programmet därför att verksamhetsmålet måste

uppfyllas. Det finns också en risk att exempelvis matchningsinsatser för (tidigare) deltagare upphör då verksamhetsmålet har uppfyllts.

Enbart måluppfyllelse säger inte heller något om programmets effektivitet. Ett program med hög måluppfyllelse kan i princip ha negativa effekter om deltagarna i regel är mycket nära ett jobb redan då de börjar programmet, medan ett program med låg måluppfyllelse kan bidra till positiva effekter på sysselsättningen om deltagarna annars i mycket låg grad skulle ha fått jobb, vilket skulle kunna vara fallet om många arbetssökande långt ifrån ett arbete deltar i programmet.

Det är naturligtvis inte heller så att om 70-procentsmålet skulle återinföras så skulle vi per automatik se samma resultat för arbetsmarknadsutbildningen som var fallet innan målet togs bort. För det första förändras hela tiden förutsättningarna på arbetsmarknaden. För det andra har sammansättningen av de arbetssökande förändrats under det senaste decenniet, bland annat återfinns fler med funktionsnedsättning och fler med kort vistelsetid i Sverige bland de arbetssökande, vilket ställer andra krav på programverksamheten.

Något att ta med sig är istället att arbetssättet och eventuella ytterligare insatser före, under och efter programmet kan vara viktigt. Vilka kurser upphandlas, hur väljs deltagarna ut, hur anpassas kurserna efter deltagarnas behov och vilken typ av service i form av matchningsinsatser, ytterligare program eller subventionerade anställningar erbjuds efter programmet? Hur Arbetsförmedlingen arbetar med att kombinera olika typer av programverksamhet, utbildningar, subventionerade anställningar och intensiva matchningsinsatser är därför något att arbeta vidare med.

Slutligen: I den här studien har jag inte undersökt huruvida arbetsmarknadsutbildningen är kostnadseffektiv. Orsaken till det är att informationen om vad arbetsmarknadsutbildningen faktiskt kostar är begränsad, liksom information om kostnaden för den förmedlingsverksamhet som jämförbara arbetssökande som inte erbjuds en utbildningsplats får ta del av. Vidare är de skattningar som görs i studien baserade på ett urval av deltagare. Det är därmed vanskligt att generalisera slutsatserna till hela gruppen av deltagare. Vi vet dock att arbetsmarknadsutbildningen är den dyraste insatsen i Arbetsförmedlingens programutbud.⁵⁰ Vi vet också att deltagarna fått jobb i lägre utsträckning under senare år. Programmets kostnadseffektivt har därför troligen försämrats sedan åren i mitten av 2000-talet. Det är dock fortsatt ett faktum, trots att effekterna har minskat, att programmet på längre sikt för de flesta grupper leder till högre sysselsättning och högre arbetsinkomster. Programmet kan alltså även för senare år vara kostnadseffektivt, även om det tar längre tid än tidigare.

⁵⁰ SOU 2010:88 s. 78. Se även Statskontoret (2012).

Referenser

- Allison, P. (1984), Event history analysis Regression for longitudinal data, Sage University paper 46. Sage, Beverly Hills.
- Arbetsförmedlingen (2014a), "Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen", opublicerat manuskript, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2014b), " Bilaga till arbetsmarknadsrapport 2014", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2014c), "Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport 2014", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Caliendo M., Künn S. och M. Weißenberger (2016), "Personality traits and the evaluation of start-up subsidies", European Economic Review, vol. 86, s. 87–108.
- Calmfors L., Forslund A. och M. Hemström (2002), "Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?", Rapport 2002:8. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- de Luna X., Forslund A. och L. Liljeberg, (2008), "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04", Rapport 2008:1, Institutet för Arbetsmarknadspolitiskt utvärdering, Uppsala.
- Forslund A. och J. Vikström (2011), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", Rapport 2011:7. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Fredriksson P. och P. Johansson (2008), "Dynamic Treatment Assignment. The Consequences for Evaluations Using Observational Data", Journal of Business & Economic Statistics 26, 435-445.
- Harkman A. (2002), "Vilka motiv styr deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program?" Rapport 2002:9, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Lechner M. och C. Wunsch (2009), "Are training programs more effective when unemployment is high?", Journal of Labor Economics 27, 653–692.

- Gartell M., Gerdes C. och P. Nilsson (2012a), "Metoder för att mäta effekter av arbetsmarknadspolitiska program". Working Paper 2012:2. Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Gartell M., Gerdes C. och P. Nilsson (2012b), "Avaktualisering av okänd orsak – antaganden vid utvärderingsstudier av program", Working Paper 2012:3, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Gartell M., Gerdes C. och 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". Ura 2015:5. Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Johansson E. och A-K. Löfgren (2015), "Arbetsmarknadsutbildningen – vid vägs ände eller vägen framåt?", Landsorganisationen i Sverige, Stockholm.
- Martinson S. och M. Lundin (2003), "Vikten av arbetsgivarkontakter: en studie av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen i ljuset av 70-procentsmålet", Rapport 2003:10. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Martinson S. och K. Sibbmark (2010), "Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?", Rapport 2010:15. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Nilsson P. (2010), "Arbetsökande som lämnar Arbetsförmedlingen av okänd orsak", Working paper 2010:1. Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Olli Segendorf Å. (2003), "Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium II", Rapport 2003:9. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Regeringens proposition 2008/09:100.
- Regeringens proposition 2009/10:100.
- Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regnér J. (2012), "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare med funktionsnedsättning, 1999–2006", Rapport 2014:13. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Riksrevisionen (2015). "Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning: vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?", RIR 2015:22, Riksrevisionen, Stockholm.

- Riksrevisionen (2016). "Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning", RIR 2016:21, Riksrevisionen, Stockholm.
- Rosenbaum P. R. och D. B. Rubin (1983), "The central role of the propensity score in observational studies for causal effects", *Biometrika* 70, 41–55.
- Sianesi B. (2008), "Differential effects of active labour market programs for the unemployed", *Labour Economics* 15, 370–399.
- SOU 2010:88, *Vägen till arbete: arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration: bilaga 1-4 till Långtidsutredningen 2011*. (2010). Fritzes, Stockholm.
- Statskontoret (2007), *Styrning av arbetsmarknadsutbildningen – utgångspunkter, erfarenheter och slutsatser*. Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2012), *Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse*, 2012:28 Statskontoret, Stockholm.

Appendix A

Samtliga resultat är baserade på en jämförelse av deltagare i arbetsmarknadsutbildning med arbetssökande som vid samma tidpunkt (kalendertid) samt vid samma tidpunkt i arbetslöshetsperioden var inskrivna vid Arbetsförmedlingen, men som inte hade anvisats till vare sig arbetsmarknadsutbildning eller till något annat arbetsmarknadsprogram. För att ta hänsyn till ytterligare eventuella systematiska skillnader mellan dessa grupper används matchning på så kallad *propensity score* för en uppsättning av observerbara egenskaper som skulle kunna vara av betydelse, dels för sannolikheten att anvisas till programmet, dels för individens möjligheter att få ett arbete. Syftet med matchningen är att åstadkomma grupper som i alla mätbara avseenden har så lika förutsättningar att få jobb som möjligt utöver deltagandet i arbetsmarknadsutbildningen.

I ett första steg skattas sannolikheten att delta i programmet givet individens observerbara egenskaper. Dessa *propensity scores* beräknas med en probit-modell. Modellen inkluderar följande variabler: ålder, ålder i kvadrat, kön, utbildning, tidigare arbetslöshetshistoria (tidigare tid i arbetslöshetsperioden samt arbetslöshetshistorik upp till tio år före programstart, i program, i subventionerat arbete, i tillfälligt arbete med mera), funktionsnedsättning, län, utökat geografiskt sökområde, sökandes önskemål om arbetstid, födelseregion, hemmavarande barn, civilstånd, samt tidigare inkomster, försörjningsstöd, a-kassa och sysselsättningsstatus upp till tre år före mättillfället. Deltagare och jämförelsepersoner matchas därefter via dessa predicerade sannolikheter. Det vill säga respektive deltagare matchas mot den arbetssökande jämförelseperson som har mest likt värde för den skattade sannolikheten att delta i programmet.⁵¹ Om grupperna ska kunna sägas vara jämförbara ska samtliga (observerbara) egenskaper ”balansera”, det vill säga ytterst små/få skillnader mellan deltagare och jämförelsepersoner ska observeras efter matchning.

I Tabell A1 nedan redovisas resultat för matchade deltagare och jämförelsepersoner år 2006 och 2010 utifrån ett urval av de observerbara egenskaper som inkluderats i modellen. Skillnaderna mellan grupperna har signifikanstestas med univariata t-test eller χ^2 -test. I tabellerna betecknar *** statistisk signifikans på 1-procentsnivå, ** på 5-procentsnivå och * på 10-procentsnivå. Av tabellen nedan kan vi se att grupperna skiljer sig statistiskt signifikant åt i några enskilda fall. Eftersom grupperna är relativt stora kan även skillnader som inte bedöms ha någon substantiell betydelse vara statistiskt signifikanta. Bedömningen är att de statistiskt signifikanta skillnader som förekommer

⁵¹ Funktionen Psmatch2 i STATA har använts för att genomföra matchningen på propensity score. I studien används matchning utifrån principen ”nearest neighbour”. Se Sianesi (2008).

mellan grupperna är så små i storlek att dessa troligen inte har någon systematisk påverkan för utfallet för respektive grupp. Grupperna är som helhet mycket lika och bör kunna jämföras med trovärdighet. Motsvarande beräkningar har gjorts för samtliga år 1999–2013 och för samtliga grupper där deltagare och jämförelsepersoner delats in efter en given egenskap (redovisade i avsnitt 5.2), men redovisas inte av utrymmesskäl. I samtliga fall är dock jämförelsegruppen mycket lik deltagargruppen vad avser observerbara genomsnittliga egenskaper.

Tabell A 1 Beskrivning (medelvärden och andelar i procent) av deltagare och jämförelsepersoner 2006 och 2010

Variabel	2006				2010			
	Deltagare	Jämförelsegrupp	P-värde	Signifikans	Deltagare	Jämförelsegrupp	P-värde	Signifikans
<i>Medelvärden</i>								
Ålder	35,4	35,4	0,75		34,1	33,9	0,3	35,4
Ålder i kvadrat	1 382,6	1 394,9	0,41		1 339,1	1 328,1	0,4	
Antal tidigare inskrivningsperioder	4,2	4,3	0,31		4,0	3,9	0,04	**
Dagar i arbetslöshetsperioden vid programstart	96,8	96,4	0,88		240,5	238,5	0,6	
Antal tidigare program	2,2	2,3	0,02	**	2,3	2,3	0,5	
Antal dagar i tidigare program	238	249	0,09	*	249,8	247,6	0,7	
Inskrivningstid i arbetslöshet två år före programstart	122,4	126,7	0,11		105,1	102,4	0,3	
Inskrivningstid i arbetslöshet fem år före programstart	292,3	302,6	0,10	*	304,5	298,1	0,3	
Inskrivningstid i arbetslöshet tio år före programstart	592,1	610,2	0,12		538,4	534,1	0,7	
Tidigare inskrivningstid, dagar totalt	848,8	865,9	0,31		922,1	906,5	0,4	
Inkomst av arbete i kr, t-2 år	118 300	119 400	0,00	***	126 451	127 003	0,1	
Inkomst av arbete i kr, t-1 år	118 900	120 400	0,00	***	95 100	95 443	0,3	
<i>Andelar i procent</i>								
Andel kvinnor	43,1	40,0	0,00	***	34,9	34,0	0,2	
Hemmavarande barn	40,6	40,3	0,78		34,8	34,8	1,0	
Gift/sambo	40,0	40,7	0,37		33,3	33,1	0,8	
Förgymnasial utbildning	11,4	9,8	0,00	***	15,3	14,6	0,2	
Gymnasial utbildning	53,3	52,1	0,17		56,2	56,4	0,8	
Eftergymnasial utbildning	6,7	8,3	0,00	***	22,1	21,7	0,6	
Utomnordiskt födelseland	15,6	15,0	0,37		25,4	25,0	0,6	
Funktionsnedsättning	6,8	7,3	0,36		10,1	10,2	0,8	
Interlokalt sökande	28,7	29,9	0,12		84,9	85,4	0,3	

Variabel	2006				2010			
	Deltagare	Jämförelsegrupp	P-värde	Signifikans	Deltagare	Jämförelsegrupp	P-värde	Signifikans
Storstadslän	24,9	23,1	0,02	**	35,2	34,6	0,4	
Skogslän	34,5	38,4	0,00	***	34,0	34,5	0,5	
Övriga län	40,6	38,6	0,02	**	30,7	30,9	0,8	
Sysselsättning, t-2 år 4	65,2	65,4	0,85		58,1	57,7	0,6	
Sysselsättning, t-1 år 4	65,8	66,2	0,64		41,5	41,3	0,4	
Försörjningsstöd, t-2 år	9,9	9,4	0,36		15,2	14,9	0,5	
Försörjningsstöd, t-1 år	9,8	9,7	0,93		21,2	20,7	0,5	
A-kassa, t-2 år	39,7	38,5	0,17		20,0	19,5	0,4	
A-kassa, t-1 år	53,3	51,4	0,04	**	40,3	40,3	1,0	
Antal personer	6 251	6 251			8 424	8 424		

Hur stor andel av samtliga deltagare ingår i studien?

En viktig fråga för studiens relevans är om resultaten går att generalisera till samtliga deltagare i arbetsmarknadsutbildningen. Att effekterna inte skattas för samtliga beror på att deltagarna måste uppfylla ett antal villkor för att effekten av programdeltagandet ska kunna identifieras. Det villkor som begränsar urvalet kraftigast i detta fall är att arbetsmarknadsutbildningen ska vara den arbetssökandes första program i arbetslöshetsperioden. I avsnitt 2.4 beskrivs därför skillnaderna mellan samtliga som deltagit i programmet och urvalet av deltagare som ingår i denna studie. I Tabell A2 nedan redovisas hur stor andel av samtliga deltagare som valts ut. I tabellen visas också på motsvarande sätt andelen matchade deltagare av samtliga som deltagit inom ramen för ett garantiprogram. Av tabellerna framgår att omkring var fjärde deltagare uppfyller urvalsrestriktionerna. Relativt många ingår således, men det går inte att med säkerhet uttala sig om hur den totala effekten av programmet ser ut. Urvalet av deltagare skiljer sig systematiskt åt från samtliga deltagare, primärt genom att urvalet av deltagare i genomsnitt har en kortare arbetslöshetshistoria vid tidpunkten för programstart.

Tabell A2 Hur många deltagare kan vi matcha relativt samtliga som börjar en AMU varje år, samt andel av dessa matchade deltagare som deltagit i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) eller jobbgarantin för ungdomar (UGA)

År	Samtliga AMU	Matchade deltagare totalt	Andel matchade totalt, procent	Samtliga AMU inom JOB	Andel matchade AMU inom JOB, procent	Samtliga AMU inom UGA	Andel matchade AMU inom UGA, procent	Andel (procent) av samtliga matchade deltagare som deltagit i AMU inom JOB	Andel (procent) av samtliga matchade deltagare som deltagit i AMU inom UGA
1999	126 243	47 286	37,5						
2000	95 490	39 999	41,9						
2001	36 486	13 758	37,7						
2002	30 472	11 021	36,2						
2003	19 507	5 764	29,5						
2004	19 005	4 666	24,6						
2005	21 096	4 171	19,8						
2006	30 609	6 251	20,4						
2007	15 732	4 535	28,8	650	11,7			1,6	
2008	13 514	3 240	24,0	3 266	11,9	2 060	27,6	12	17
2009	19 263	6 685	34,7	2 506	13,0	3 313	34,2	5	17
2010	28 764	8 424	29,3	6 284	15,9	6 325	34,5	12	26
2011	28 486	7 434	26,1	9 924	15,9	6 867	33,3	21	31
2012	33 098	8 078	24,4	8 623	14,5	6 800	29,3	15	25
2013	39 846	6 137	15,4	11 244	9,9	7 952	18,2	18	30

Censurering av jämförelsepersonerna

Samtliga personer som är inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen kommer att vid varje tidpunkt i arbetslöshetsperioden ha en viss sannolikhet att anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Detta betyder att vi inte kan skatta effekten av att delta i ett program jämfört med att inte göra det. Den grupp av öppet arbetslösa arbetssökande som används som jämförelsegrupp i detta fall hade inte gått in i något program vid starttidpunkten för jämförelsen, men en del blev anvisade till ett program vid en senare tidpunkt. Alltså skattas effekten av att gå in i ett program jämfört med att fortsätta att vara öppet arbetslös tills vidare. Då effekter på övergång i arbete skattas används så kallad överlevnadsanalys, vilket innebär att varje arbetssökande följs från tidpunkten då de blev arbetslösa till och med tidpunkten då de lämnar Arbetsförmedlingen av någon orsak, eller till och med den sista dagen till vilken data sträcker sig. Ett sätt att ta hänsyn till att jämförelsepersonerna kan komma att delta i det program som vi vill skatta behandlingseffekten för, är att "censurera" dessa observationer. Detta är en grundläggande metod inom området överlevnadsanalys.⁵² Även om man via censurering kan ta hänsyn till att en delmängd av jämförelsegruppen också anvisas till det program som studeras är det viktigt att det inte påverkar jämförelsegruppens sammansättning. Det vill säga att de jämförelsepersoner som censurerats inte på ett systematiskt sätt skiljer sig åt från övriga jämförelsepersoner. Om så är fallet riskerar skattningen av programmets effekter att bli snedvridet (*biased*). Förenklat kan man dock säga att om andelen jämförelsepersoner som också anvisas till arbetsmarknadsutbildningen är liten/stor är risken låg/hög att skattningen av programmets effekter blir skevt. I Tabell A3 visas andelen jämförelsepersoner som vid ett senare tillfälle i arbetslöshetsperioden anvisades till arbetsmarknadsutbildningen. Som framgår av tabellen är denna andel liten (omkring 5 procent under åren 2002–2011) . Risken att detta ska påverka skattning av programmets genomsnittliga effekter är därför låg.

⁵² Se till exempel Allison (1984).

Tabell A3 Antal och andel jämförelsepersoner (procent) som anvisats till arbetsmarknadsutbildningen

År	Antal jämförelsepersoner totalt	Andel jämförelsepersoner som deltagit i AMU i aktuell period	Andel jämförelsepersoner som deltagit i AMU som 1:a program i aktuell period
1999	47 284	11,2	9,0
2000	40 021	8,9	6,6
2001	13 760	6,0	3,3
2002	11 024	5,1	2,5
2003	5 771	5,1	2,2
2004	4 591	5,3	1,0
2005	3 888	4,9	1,4
2006	5 979	4,3	1,9
2007	4 555	4,6	1,8
2008	3 197	3,8	1,1
2009	6 606	5,0	2,0
2010	8 670	4,0	1,4
2011	7 928	3,4	1,0

Vilken betydelse har urvalsrestriktionerna?

I tabellen nedan visas skattningar av effekten på andelen sysselsatta ett respektive två år efter programstart för samtliga deltagare enligt de urvalsrestriktioner som redovisas i avsnitt 4.1.1. Som en känslighetsanalys har jag testat hur resultaten ser ut om jag lättar på urvalsrestriktionerna att deltagarna inte ska ha deltagit i andra program tidigare i arbetslöshetsperioden samt på villkoret att deltagaren inte ska ha varit inskriven under minst 90 dagar före den aktuella periodens början. Dessa skattningar redovisas också i tabellen nedan.

Tabell A4 Andel (procent) sysselsatta deltagare och jämförelsepersoner, ett respektive två år efter programstart för samtliga deltagare (Delt.) och icke-deltagare (Jfr.) med och utan urvalsrestriktioner

	Utan urvalsrestriktioner					Med urvalsrestriktioner				
	Sysselsatt, år t+1		Sysselsatt, år t+2		N (delt.)	Sysselsatt, år t+1		Sysselsatt, år t+2		N (delt.)
	Delt.	Jfr.	Delt.	Jfr.		Delt.	Jfr.	Delt.	Jfr.	
1999	59,1	52,7	66,1	58,2	79 705	63,5	56,9	70,2	62,6	47 286
2000	57,5	51,3	64,7	56,0	64 156	61,5	54,7	68,4	59,6	39 999
2001	62,8	53,1	68,3	55,7	27 149	68,2	57,9	72,3	60,7	13 758
2002	62,9	50,9	72,8	58,0	25 574	69,2	57,1	77,5	63,4	11 021
2003	68,9	52,7	76,7	58,9	16 629	75,5	61,3	80,9	67,2	5 764
2004	69,0	53,3	81,0	64,6	15 635	74,6	61,4	83,4	72,0	4 666
2005	75,6	58,7	83,2	67,1	17 454	80,3	66,9	85,9	76,0	4 171
2006	76,6	61,3	81,4	65,3	24 951	82,3	71,8	85,8	73,5	6 251
2007	70,4	55,1	63,7	51,7	12 841	74,7	61,1	68,9	55,9	4 535
2008	46,5	39,0	61,5	47,7	7 422	50,5	43,0	64,6	54,0	3 240
2009	60,2	53,3	74,0	62,5	12 143	62,7	57,9	75,2	68,1	6 685
2010	63,1	54,0	67,9	58,2	14 123	61,3	56,6	66,1	60,6	8 424
2011	49,2	42,7	59,4	49,3	10 345	50,1	46,9	59,5	53,4	7 434

Deltagare med jämförbara egenskaper över tid

I avsnitt 5.2.4 skattas effekter för deltagare med jämförbara egenskaper över tid. Genomsnittliga egenskaper för det matchade urvalet för åren 2006 och 2010 redovisas i tabell A5.

Några av de tydligaste skillnaderna mellan åren 2006 och 2010 vad gäller samtliga deltagare är att dagar i arbetslöshetsperioden före programstart har ökat, andelen kvinnor har minskat, utbildningsnivån har sjunkit, andelen utrikes födda har ökat, andelen med försörjningsstöd har ökat och andelen med a-kassa har minskat. Om vi använder år 2006 som "målpopulation" får urvalet av deltagare år 2010 i genomsnitt kortare tid till programstart, högre andel kvinnor och fler eftergymnasialt utbildade. På motsvarande sätt med 2010 års deltagare som målpopulation motsvarar urvalet av deltagare år 2006 i högre grad deltagarsammansättningen år 2010.

Tabell A5 Genomsnittliga egenskaper (medelvärden och andelar i procent) för samtliga deltagare samt för urval av deltagare med jämförbara egenskaper

Variabel	Samtliga matchade deltagare 2006	Samtliga matchade deltagare 2010	Deltagare 2006, snitt-egenskaper som 2010	Deltagare 2010, snitt-egenskaper som 2006
<i>Medelvärden</i>				
Ålder	35,4	34,1	35,8	35,9
Ålder i kvadrat	1 382,6	1 339	1 433	1 424
Antal tidigare inskrivningsperioder	4,2	4,0	4,4	4,5
Dagar i arbetslöshetsperioden vid programstart	96,8	240,5	218,5	124,1
Antal tidigare program	2,2	2,3	2,4	2,3
Antal dagar i tidigare program	238	249,8	259,6	250,4
Inskrivningstid i arbetslöshet två år före programstart	122,4	105,1	113,3	128,4
Inskrivningstid i arbetslöshet fem år före programstart	292,3	304,5	322,9	315,4
Inskrivningstid i arbetslöshet tio år före programstart	592,1	538,4	706,1	531,5
Tidigare inskrivningstid, dagar totalt	848,8	922,1	978,7	906,8
Inkomst av arbete i kr, t-2 år	118 300	126 451	135 479	127 239
Inkomst av arbete i kr, t-1 år	118 900	95 097	105 699	119 718
<i>Andelar i procent</i>				
Andel kvinnor	43,1	34,9	35,3	39,7
Hemmavarande barn	40,6	34,8	39,7	42,6
Gift/sambo	40,0	33,3	38,9	40,2
Förgymnasial utbildning	11,4	15,3	14,6	12,3

Variabel	Samtliga matchade deltagare 2006	Samtliga matchade deltagare 2010	Deltagare 2006, snitt-egenskaper som 2010	Deltagare 2010, snitt-egenskaper som 2006
Gymnasial utbildning	53,3	56,2	52,3	51,5
Eftergymnasial utbildning	6,7	21,0	26,0	31,0
Utomnordiskt födelseland	15,6	25,4	25,5	18,8
Funktionsnedsättning	6,8	10,1	10,0	7,9
Storstadslän	24,9	35,2	36,3	28
Skogslän	34,5	34,0	33,6	35
Övriga län	40,6	30,7	30,1	36
Sysselsättning, t-2 år	65,2	58,1	62,6	64,5
Sysselsättning, t-1 år	65,8	41,5	47,6	63,4
Försörjningsstöd, t-2 år	9,9	15,2	15,2	12,3
Försörjningsstöd, t-1 år	9,8	21,2	18,3	12,3
A-kassa, t-2 år	39,7	20,0	23,4	33,2
A-kassa, t-1 år	53,3	40,3	43,3	47,1
Antal personer	6 251	8 424	6 443	4 567

Appendix B

Tabell B1 Årsinkomster (kr), andel med försörjningsstöd samt andel inskrivna vid Arbetsförmedlingen för matchade deltagare och jämförelsepersoner för ett urval av olika kursinriktningar år 2006 och 2011. Andelar anges nedan i procent

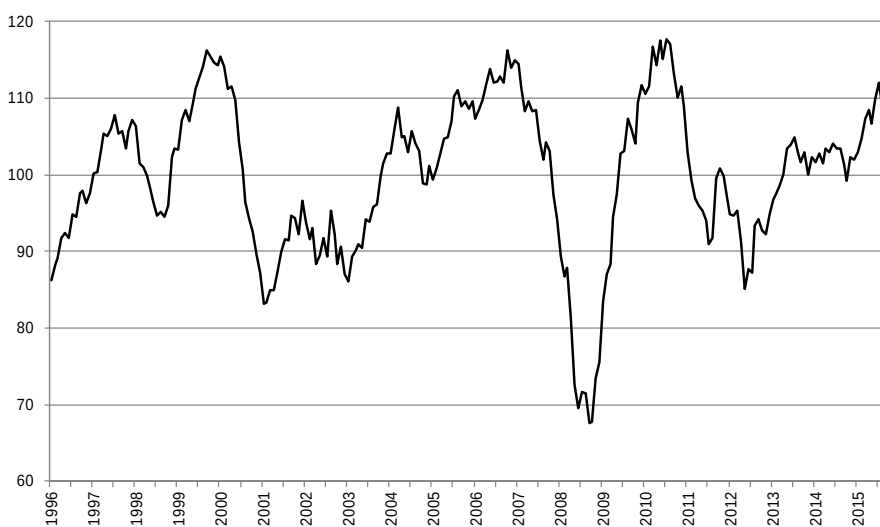
	Deltagare, 2006	Jämförelse- personer, 2006	Deltagare, 2011	Jämförelse- personer, 2011
Kontor				
Årsinkomst kr, år t+1	108 152	129 947	71 973	81 143
Årsinkomst kr, år t+2	128 311	130 416	100 833	96 999
Årsinkomst kr, år t+3	131 695	144 625	118 158	115 509
Försörjningsstöd, år t+1	3,2	9,9	26,0	23,6
Försörjningsstöd, år t+2	2,6	8,5	20,0	22,2
Försörjningsstöd, år t+3	3,8	8,5	18,2	19,8
Inskrivna, år t+1	27,4	28,6	68,8	60,7
Inskrivna, år t+2	16,9	19,4	57,2	50,0
N	248	248	778	778
Hantverk				
Årsinkomst kr, år t+1	165 930	142 485	99 848	91 744
Årsinkomst kr, år t+2	195 639	171 636	126 602	112 652
Årsinkomst kr, år t+3	173 044	169 153	147 554	129 079
Försörjningsstöd, år t+1	10,5	9,4	28,1	30,6
Försörjningsstöd, år t+2	7,0	10,5	25,7	26,6
Försörjningsstöd, år t+3	7,8	11,1	20,0	24,0
Inskrivna, år t+1	25,7	35,0	68,0	59,1
Inskrivna, år t+2	18,1	25,3	52,9	49,3
N	569	569	881	881
Vård				
Årsinkomst kr, år t+1	138 707	109 771	79 354	72 835
Årsinkomst kr, år t+2	176 658	131 477	119 533	91 617
Årsinkomst kr, år t+3	181 058	136 088	147 021	107 365
Försörjningsstöd, år t+1	8,6	11,5	33,5	40,5
Försörjningsstöd, år t+2	7,1	10,6	31,3	33,8
Försörjningsstöd, år t+3	7,9	10,4	21,4	33,0
Inskrivna, år t+1	25,3	32,4	64,9	61,6
Inskrivna, år t+2	12,2	24,9	50,8	53,9
N	1 023	1 023	362	362
Kundservice				
Årsinkomst kr, år t+1	130 649	108 152	71 973	81 143
Årsinkomst kr, år t+2	148 811	128 311	100 833	96 999
Årsinkomst kr, år t+3	138 469	131 695	118 158	115 509
Försörjningsstöd, år t+1	3,2	9,9	26,0	23,6
Försörjningsstöd, år t+2	2,6	8,5	20,0	22,2
Försörjningsstöd, år t+3	3,8	8,5	18,2	19,8
Inskrivna, år t+1	29,2	31,2	65,7	55,1
Inskrivna, år t+2	17,5	23,3	51,4	44,1
N	343	343	1 511	1 511

	Deltagare, 2006	Jämförelse- personer, 2006	Deltagare, 2011	Jämförelse- personer, 2011
Transport				
Årsinkomst kr, år t+1	195 501	143 136	131 371	104 659
Årsinkomst kr, år t+2	215 948	173 755	163 604	129 252
Årsinkomst kr, år t+3	198 469	166 982	182 056	153 509
Försörjningsstöd, år t+1	8,2	11,4	17,1	24,3
Försörjningsstöd, år t+2	5,6	9,9	12,3	21,2
Försörjningsstöd, år t+3	6,8	11,6	9,5	18,0
Inskrivna, år t+1	20,6	30,9	57,4	53,9
Inskrivna, år t+2	15,8	21,4	46,7	47,0
N	1 058	1 058	1 360	1 360
Maskin				
Årsinkomst kr, år t+1	186 015	136 246	87 490	105 045
Årsinkomst kr, år t+2	225 340	161 510	127 220	128 118
Årsinkomst kr, år t+3	198 666	155 778	154 587	142 520
Försörjningsstöd, år t+1	6,8	7,9	23,7	25,2
Försörjningsstöd, år t+2	5,6	8,4	19,0	18,6
Försörjningsstöd, år t+3	5,4	9,4	13,9	18,9
Inskrivna, år t+1	25,5	28,1	71,9	57,7
Inskrivna, år t+2	13,3	20,6	54,4	46,9
N	427	427	638	638

Tabell B2 Genomsnittliga effekter på övergång i arbete samt på andelen sysselsatta år 2006–2011 för samtliga (ej viktade efter kursfördelningen) samt viktade där fördelningen av kurser motsvarar fördelningen av kurser år 2006.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ej viktade genomsnittliga effekter på andelen sysselsatta (effekt i procentenheter i parentes):						
1 år efter programstart	83 (+11)	75 (+14)	50 (+8)	63 (+5)	61 (+5)	50 (+3)
2 år efter programstart	86 (+12)	69 (+13)	65 (+11)	75 (+7)	66 (+6)	60 (+6)
N	6 251	4 535	3 240	6 685	8 424	7 434
Viktade genomsnittliga effekter på andelen sysselsatta (effekt i procentenheter i parentes):						
1 år efter programstart	83 (+11)	71 (+15)	65 (+10)	73 (+7)	68 (+8)	60 (+7)
2 år efter programstart	86 (+12)	77 (+15)	69 (+9)	74 (+6)	69 (+6)	65 (+7)
Procentuella effekter på tid till arbete:						
1 år efter programstart	14	-1	-9	-5	-12	-13
2 år efter programstart	27	16	-4	-1	-9	-8
N	6 251	4 513	3 254	6 693	8 491	7 526

Figur B1 Konjunkturläget i Svensk ekonomi enligt "Barometerindikatorn", 1996–februari 2016.⁵³



Källa: Konjunkturinstitutet

⁵³ Barometerindikatorn visar stämningläget i svensk ekonomi. Indikatorn är en sammanvägning av frågorna som ingår i konfidensindikatorerna för företag och hushåll.