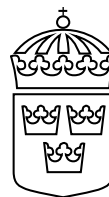


Regeringens skrivelse

2017/18:76



Riksrevisionens rapport om effekter av Arbetsförmedlingens förberedande och orienterande utbildning

Skr.
2017/18:76

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 25 januari 2018

Stefan Löfven

Ylva Johansson
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat effekter av Arbetsförmedlingens insats förberedande och orienterande utbildning.

Granskningen visar att deltagare i förberedande och orienterande utbildning får lägre arbetsinkomster jämfört med andra arbetslösa och att det finns stora skillnader i effekt mellan olika inriktningar. Vidare framgår det att effekten av att delta i förberedande och orienterande utbildning är bättre för utomeuropeiskt födda och dem som högst har en förgymnasial utbildning. Slutligen konstateras att arbetssökande deltar i olika kedjor av insatser och att en ökad kunskap om effekten av olika kombinationer av insatser kan bidra till att förbättra effekterna av insatserna och därmed också effektiviteten.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att använda förberedande och orienterande utbildning mer restriktivt och att skapa bättre förutsättningar för att utvärdera olika inriktningar. Riksrevisionen rekommenderar vidare att Arbetsförmedlingen ska bidra till att öka kunskapen om effekter av olika kedjor av insatser samt att på ett tydligare och mer transparent sätt i återrapporteringar redovisa kostnader för förberedande och orienterande utbildning.

Riksrevisionens granskning är ett viktigt bidrag till det utvecklingsarbete med avseende på effekter av förberedande och orienterande utbildning som pågår inom Arbetsförmedlingen. Det är angeläget att Arbetsförmedlingen beaktar och i möjligaste mån tar till vara den effektiviseringspotential som Riksrevisionen har identifierat. Regeringen kommer att noga följa Arbetsförmedlingens fortsatta arbete.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Metod och genomförande.....	4
2.3	Granskningens resultat	4
2.4	Rekommendationer	6
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	7
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	8
Bilaga	Riksrevisionens rapport Effekter av Arbetsförmedlingens Förberedande och orienterande utbildning RiR 2017:20.....	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 januari 2018....	112

Den 12 oktober överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport Effekter av Arbetsförmedlingens Förberedande och orienterande utbildning (RiR 2017:20) till regeringen, se bilaga. Arbetsförmedlingen har lämnat synpunkter på Riksrevisionens rapport.

Riksdagen har till regeringen lämnat ett tillkännagivande om insatsen förberedande och orienterande utbildning (bet. 2016/17:AU13 punkt 1, rskr. 2016/17:308). I tillkännagivandet anges att regeringen bör vidta nödvändiga åtgärder för att insatsen förberedande och orienterande utbildning ska kunna följas upp på ett bättre sätt. Regeringen har i regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen gett myndigheten i uppdrag att senast den 22 februari 2019 redogöra för insatser för att förbättra möjligheterna att följa upp förberedande och orienterande utbildning (dnr A2017/02442/A).

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Bakgrund

Förberedande och orienterande utbildning (FUB) är en av Arbetsförmedlingens största insatser. Under 2016 deltog drygt 73 500 personer, och kostnaden för köp av FUB uppgick till drygt 2 miljarder kronor. Av dessa avsåg 1,4 miljarder kostnaden för köp av FUB inom etableringsuppdraget. Antalet deltagare i insatsen har ökat kraftigt sedan 2008. En viktig bidragande faktor till den här utvecklingen är att Arbetsförmedlingen sedan 2008 har övertagit ansvaret för grupper av personer som tidigare i första hand stöddes av kommunerna och statliga myndigheter. Målgruppen för FUB är arbetsökande som behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, studier eller arbete. De som deltar i insatsen har vanligtvis svårare att hitta jobb än vad inskrivna i genomsnitt har.

Det finns begränsad kunskap om hur FUB fungerar. I Riksrevisionens granskning Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning (RiR 2016:21) konstateras att insatsens effekter kan utvärderas i högre utsträckning än vad som skett, något som även konstaterades i utredningen om en flexiblare Arbetsmarknadsutbildning (SOU 2007:112). Ökad kunskap om hur insatsen fungerar kan bidra till en mer effektiv användning av de resurser som riktas till Arbetsförmedlingen och dess verksamhet.

Riksrevisionens syfte med granskningen är att undersöka hur väl FUB fungerar för att förbättra deltagarnas framtida arbetsmarknadsutfall, främst i fråga om de arbetssökandes framtida arbetsinkomster. Men även utfall i form av ekonomiskt bistånd och deltagande i arbetskraften undersöks. Granskningen utgår från följande frågor:

1. Vilken effekt har FUB på deltagarnas arbetsmarknadsutfall?
2. Skiljer sig effekten åt mellan olika grupper av deltagare?
3. Täcks kostnaden för köp av FUB av ökade skatteintäkter genom att deltagarna får högre arbetsinkomster?

2.2 Metod och genomförande

Granskningen skattar effekter på deltagarnas arbetsmarknadsutfall av att delta i FUB jämfört med att vara öppet arbetslös eller delta i programmet Arbetspraktik (APR) för perioden 2006–2011. Individernas arbetsmarknadsutfall följs till och med 2015. Granskningen baseras i huvudsak på registerdata från Arbetsförmedlingens databas Datalagret och Statiska centralbyrån (SCB). Riksrevisionen har också genomfört en enkät med ett urval av arbetsförmedlare i syfte att öka kunskapen om vilka bedömningar arbetsförmedlarna gör när de anvisar till FUB och andra insatser.

Utöver att undersöka effekten av att delta i FUB, oaktat vilken inriktning, har det i granskningen även undersökts om resultaten skiljer sig åt för arbetssökande som deltar i de två största övergripande inriktningarna: Allmän teori/Yrkesorientering och Nivåtest.

Granskningen omfattar inte deltagare i etableringsuppdraget. Av de som deltog i FUB under 2016 var omkring 45 000 personer inskrivna i etableringsuppdraget, medan omkring 28 500 deltog utanför etableringsuppdraget. Riksrevisionen planerar att under 2018 genomföra en uppföljning av deltagarna i etableringsuppdraget, med rapporten Förberedande och orienterande utbildning – uppföljning av deltagare inom Etableringsuppdraget.

2.3 Granskningens resultat

Deltagare i förberedande och orienterande utbildning får lägre arbetsinkomster jämfört med andra arbetslösa

Riksrevisionens kartläggning visar att arbetssökande som deltar i FUB får lägre framtida arbetsinkomster jämfört med om de istället skulle varit öppet arbetslösa eller deltagit i APR. Två år efter påbörjad FUB är arbetsinkomsten 5 000–15 000 kronor lägre jämfört med om personen varit öppet arbetslös, på längre sikt är skillnaden mellan grupperna liten. Resultaten visar vidare att deltagarna i FUB har en högre sannolikhet att vara kvar i arbetskraften än de som var öppet arbetslösa, vilket Riksrevisionen ser som positivt då personer som deltar i arbetskraften generellt har högre sannolikhet att hitta ett jobb än personer som står utanför. Dock återspeglar sig detta inte i att deltagarna på sikt har en högre sannolikhet att ha en arbetsinkomst, vilket Riksrevisionen menar kan tyda på att det för gruppen inte är viktigt att delta i arbetskraften för möjligheten att hitta ett jobb.

Att deltagarna i FUB får lägre framtida arbetsinkomster jämfört med öppet arbetslösa och deltagare i APR, samtidigt som FUB är en av Arbetsförmedlingens mest kostsamma insatser, talar för att FUB inte är en effektiv insats. Detta även om flera aspekter behöver beaktas för att kunna

avgöra en insats effektivitet. Sammantaget visar resultaten i granskningen att effekten av FUB skulle behöva förbättras kraftigt för att skatteintäkterna från ökade arbetsinkomster ska överstiga kostnaden. Det kan dock finnas ett värde i sig av att arbetssökande deltar i aktiviteter, men det kan samtidigt finnas andra insatser som är mer kostnadseffektiva vad gäller att aktivera arbetssökande.

Riksrevisionen har i granskningen också noterat att det finns brister i hur Arbetsförmedlingen i återrapporteringar redovisar kostnaden för köp av FUB. Riksrevisionen gör bedömningen att redovisningen av vad insatsen kostar kan bli tydligare och mer transparent, exempelvis genom att det i redovisningen tydligt framgår att kostnaden för FUB är fördelad på olika anslag.

Det finns stora skillnader i effekt mellan olika inriktningar

FUB består av flera olika inriktningar med delvis olika syften och innehåll. Det är svårt att med hjälp av Arbetsförmedlingens statistik kategorisera och analysera olika FUB under en längre tidsperiod (RiR 2016:21). Utöver att undersöka effekten av att delta i FUB, oaktat vilken inriktning den arbetssökande deltar i, har det i granskningen även undersökts om resultaten skiljer sig åt för arbetssökande som deltar i de två största övergripande inriktningarna: Allmän teori/Yrkesorientering och Nivåtest. Även vad gäller dessa inriktningar finns vissa brister i statistiken som påverkar träffsäkerheten i analysen. Resultaten visar dock att arbetssökande som deltar i Nivåtest får högre framtida arbetsinkomster jämfört med om de istället hade deltagit i Allmän teori/Yrkesorientering. Att delta i Nivåtest innebär dessutom positiva effekter jämfört med att delta i APR. För att öka kunskapen om hur olika inriktningar fungerar krävs bättre förutsättningar för utvärdering. Riksrevisionen rekommenderade i sin tidigare rapport om FUB (RiR 2016:21) Arbetsförmedlingen att förbättra dokumentationen, men även andra sätt som möjliggör utvärdering av olika inriktningar mer omgående bör ses över. Okunskap om en insats effekter riskerar att leda till att arbetssökande får ta del av insatser som är verkningslösa eller till och med försämrar deras möjligheter att hitta ett jobb.

Effekten av att delta i förberedande och orienterande utbildning är bättre för utomeuropeiskt födda och de med högst förgymnasial utbildning

För deltagare med högst en förgymnasial utbildning är arbetsinkomsten fyra år efter påbörjad FUB densamma eller något högre jämfört med de som var öppet arbetslösa, och det finns enbart små negativa effekter på kort sikt. Vidare har personer som är födda utanför Europa och som deltagit i FUB fyra år efter påbörjad insats högre arbetsinkomster än personerna i jämförelsegruppen. Inte heller för denna grupp finns det några betydande negativa effekter på kort sikt. De så kallade inlåsnings-effekterna för grupperna är således små. Arbetssökande med högst förgymnasial utbildning eller som är utomeuropeiskt födda deltar delvis i andra inriktningar av FUB än genomsnittet. Ett räkneexempel indikerar att de positiva effekterna av att delta i FUB för dessa grupper inte är tillräckligt stora för att ökade skatteintäkter fullt ut ska täcka kostnaden för insatsen.

Arbetsökande som deltar i FUB tar ofta, efter deltagandet i insatsen, även del av andra insatser. Vanligast är Arbetsmarknadsutbildning. Deltagare i APR deltar också ofta i andra insatser, där Nystartsjobb eller subventionerad anställning är vanligast. Sådana olika kedjor av insatser innebär att den skattade effekten av att delta i FUB även innefattar effekterna av de efterföljande insatserna. Resultaten i granskningen indikerar också att Nivåtest möjligen kan förbättra effekten av Arbetsmarknadsutbildning. En ökad kunskap om effekten av olika kombinationer av insatser kan bidra till att förbättra effekterna av insatserna och därmed också effektiviteten.

2.4 Rekommendationer

Med utgångspunkt från resultaten i granskningen lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

1. Använd förberedande och orienterande utbildning mer restriktivt. Resultaten i granskningen indikerar att FUB är en insats som i genomsnitt inte är effektiv, och Riksrevisionen (RiR 2016:21) visade att Arbetsförmedlingens styr signaler vid anvisning till FUB inte främjar hushållning med resurser. Granskningen visar dock att insatsens effekter är positiva för personer med högst en förgymnasial utbildning eller som är utomeuropeiskt födda, men de positiva effekterna tycks inte vara tillräckligt stora för att kostnaden för insatsen fullt ut ska täckas av ökade skatteintäkter. Vidare visar resultaten att det finns inriktningar av FUB som ger goda effekter. I Arbetsförmedlingens uppdrag ligger att hushålla med statens resurser och målet med arbetsmarknadspolitikerna är att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Resultaten baseras på arbetsökande som deltog i FUB 2006–2011, och resultaten för de som deltar i FUB i dag skulle både kunna vara bättre eller sämre än för den perioden som studeras i granskningen. Med utgångspunkt i Arbetsförmedlingens uppdrag och till dess att det finns mer kunskap om insatsens effekter rekommenderar Riksrevisionen att FUB används mer restriktivt.
2. Skapa bättre förutsättningar för att utvärdera olika inriktningar av förberedande och orienterande utbildning. Riksrevisionens bedömning är att det inte är möjligt att genomföra en utvärdering av olika inriktningar av FUB med utgångspunkt i Arbetsförmedlingens register. Riksrevisionen (RiR 2016:21) har bland annat av denna anledning tidigare rekommenderat Arbetsförmedlingen att förbättra dokumentationen. Arbetsförmedlingen bör i väntan på tillräckligt bra dokumentation även undersöka andra möjligheter att förbättra förutsättningarna för att utvärdera effekten av insatsen. I Arbetsförmedlingens uppdrag ingår att myndigheten ska analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt.
3. Bidra till att så långt som möjligt öka kunskapen om effekter av olika kedjor av insatser. Ökad kunskap om hur olika kombinationer av

- insatser fungerar kan bidra till förbättrade effekter och därmed förbättrad effektivitet i Arbetsförmedlingens verksamhet.
4. På ett tydligare och mer transparent sätt i återrapporteringar redovisa kostnader för förberedande och orienterande utbildning.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Det är viktigt att arbetsmarknadspolitiken bidrar till att underlätta för arbetsgivarna att få tag på lämpliga personer och därmed till att de lediga jobben kan tillsättas snabbare. En viktig del i detta arbete är att rusta arbetslösa kvinnor och män med relevant utbildning och erfarenhet så att de kan ta de jobb som finns. Individens behov och förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig insatsen ska styra vilka insatser som erbjuds.

Förberedande och orienterande utbildning syftar till att den arbetsökande ska förbereda sig för deltagande i ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, i en utbildning eller för ett arbete. Det finns goda möjligheter till utveckling vad gäller styrning, användning och uppföljning av denna typ av insatser.

Regeringen ser positivt på Riksrevisionens granskning och dess bidrag till den samlade kunskapen om de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Regeringen instämmer huvudsakligen i den problembeskrivning som Riksrevisionen redovisar i sin granskning liksom i de rekommendationer som lämnas.

De senaste åren har utmaningarna på arbetsmarknaden förändrats och likaså behoven av insatser hos de arbetslösa. De insatser som finns inom arbetsmarknadspolitiken ska användas och kunna anpassas utifrån arbetsmarknadens behov och individens förutsättningar. Effektiviteten i användningen av FUB behöver öka. Det är dock inte givet att det bäst sker genom ökad restriktivitet, snarare bör träffsäkerheten i användningen av FUB öka för att säkerställa att rätt stöd ges utifrån individens behov och förutsättningarna på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen arbetar också genom en rad pågående aktiviteter för en ökad träffsäkerhet i användningen av FUB.

Att fånga effekten av FUB är komplext då den består av en rad olika insatser med olika syften och målgrupper. Riksrevisionen har endast granskat två inriktningar av FUB. Regeringen vill peka på de metodproblem som också Arbetsförmedlingen fört fram, bland annat valet av APR som lämplig jämförelsegrupp och det faktum att deltagarperioden 2006–2011 skiljer sig från den tidpunkt (2017) då arbetsförmedlarna fick besvara Riksrevisionens enkät. Regeringen konstaterar att studier av övriga inriktningar och av FUB generellt behövs.

Riksrevisionens granskning visar att det finns behov av att Arbetsförmedlingen skapar bättre förutsättningar för att utvärdera olika inriktningar av FUB och att myndigheten ökar kunskapen om effekter av olika kedjor av insatser. Regeringen konstaterar att Arbetsförmedlingen arbetar med att utveckla metoder och arbetssätt.

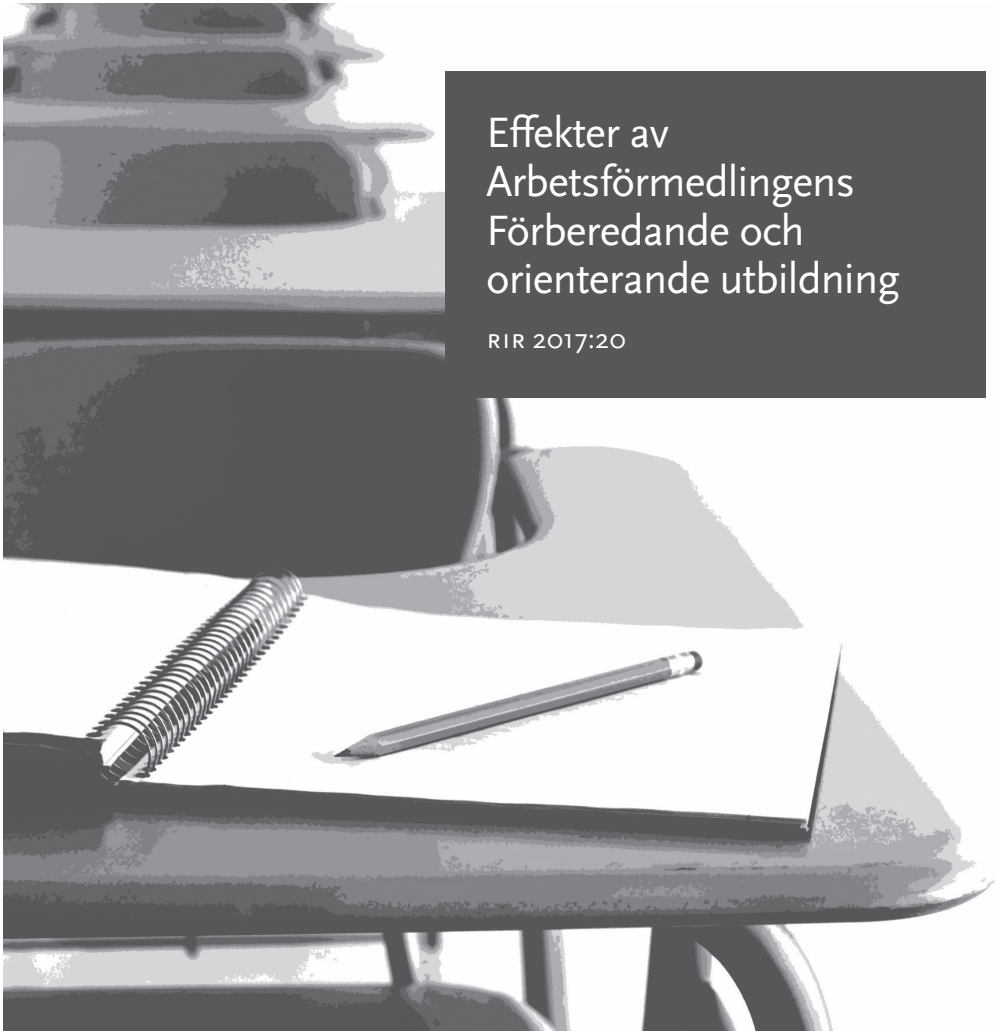
Riksrevisionens framhåller i sin granskning behov av tydligare och mer transparent redovisning av kostnader för FUB i återsrapporteringar. Arbetsförmedlingen redovisar sedan 2016 totalkostnaden för FUB i årsredovisningen och kommer även fortsättningsvis att redovisa uppgifterna i årsredovisningen.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskning är ett viktigt bidrag till det utvecklingsarbete med avseende på effekter av FUB som pågår inom Arbetsförmedlingen. Det är viktigt att det finns en hög träffsäkerhet i användningen av FUB. Det är även angeläget att Arbetsförmedlingen beaktar och i möjligaste mån tar till vara den effektiviseringspotential som Riksrevisionen har identifierat. Regeringen har i regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen gett i uppdrag att i årsredovisningen för 2018 redogöra för vilka åtgärder som vidtas för att använda arbetsmarknadsutbildning och förberedande och orienterande utbildning på ett effektivare sätt för kvinnor och män.

Regeringen kommer att noga följa Arbetsförmedlingens fortsatta arbete. Regeringen noterar också att Riksrevisionen planerar att under 2018, inom ramen för granskningen, publicera rapporten Förberedande och orienterande utbildning – uppföljning av deltagare inom Etableringsuppdraget.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



Effekter av
Arbetsförmedlingens
Förberedande och
orienterande utbildning

RIR 2017:20



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-449-0

RIR 2017:20

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: IMAGE SOURCE

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2017-10-03
DNR: 3.1.1-2016-1343
RIR 2017:20

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

Effekter av Arbetsförmedlingens Förberedande och orienterande utbildning

Riksrevisionen har granskat effekter av Arbetsförmedlingens insats Förberedande och orienterande utbildning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Arbetsförmedlingen. Riksrevisionen planerar att under 2018, inom ramen för granskningen, publicera ytterligare en rapport *Förberedande och orienterande utbildning – uppföljning av deltagare inom Etableringsuppdraget* (dnr 3.1.1-2017-1108).

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referensperson Johan Vikström samt seminariedeltagare vid IFAU för synpunkter.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Marie Gartell har varit föredragande. Revisor Emma Wigren och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Marie Gartell

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet
Arbetsförmedlingen

RIKSREVISIONEN

Skr. 2017/18:76
Bilaga

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	10
1.1 Motiv till granskning	10
1.2 Frågeställningar	10
1.3 Avgränsningar	11
1.4 Bedömningsgrunder	12
1.5 Metod	12
1.6 Rapportens disposition	13
2 Förberedande och orienterande utbildning	14
3 Tidigare studier	17
4 Metod och data	19
4.1 Anvisning till Förberedande och orienterande utbildning	20
4.2 Jämförelsegrupper	22
5 Resultat	32
5.1 I genomsnitt negativa effekter av att delta i Förberedande och orienterande utbildning	32
5.2 Effekten av Förberedande och orienterande utbildning beror på inriktningen	34
5.3 Olika effekter för olika grupper av deltagare	35
5.4 Intäkter och kostnader för Förberedande och orienterande utbildning	36
5.5 Hur stabila är resultaten?	38
Referenslista	40
Bilaga 1. Inriktningar Förberedande och orienterande utbildning	43
Bilaga 2. Data, metod och robusthet	44
Bilaga 3. Enkät till arbetsförmedlare	58
Bilaga 4. Sammanfattande tabeller för huvudanalys	77
Bilaga 5. Arbetsförmedlingens redovisning av kostnaden för Förberedande och orienterande utbildning	98
Elektroniska bilagor	
Till rapporten finns ytterligare fyra bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se . Dessa kan även begäras ut från ärendets akt genom Riksrevisionens registratur.	
Bilaga 6. Huvudanalys	
Bilaga 7. Kompletterande analyser deltagare 2008	
Bilaga 8. Resultat för olika grupper av deltagare – öppet arbetslösa som jämförelsegrupp	
Bilaga 9. Resultat för olika grupper av deltagare – deltagare i APR som jämförelsegrupp	

Skr. 2017/18:76
Bilaga

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Förberedande och orienterande utbildning (FUB) är en av Arbetsförmedlingens största insatser. Under 2016 deltog drygt 73 500 personer, och kostnaden för köp av FUB uppgick till drygt 2 miljarder kronor. Av dessa avsåg 1,4 miljarder kostnaden för köp av FUB inom Etableringsuppdraget. Antalet deltagare i insatsen har ökat kraftigt sedan 2008. En viktig bidragande faktor till den här utvecklingen är att Arbetsförmedlingen sedan 2008 har övertagit ansvaret för grupper av personer som tidigare i första hand stöddes av kommunerna och andra statliga myndigheter (prop. 2015/16:100, Arbetsförmedlingen 2014a). Målgruppen för FUB är arbetssökande som behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, studier eller arbete. De som deltar i insatsen har vanligtvis svårare att hitta jobb än inskrivna i genomsnitt.

Det finns begränsad kunskap om hur FUB fungerar. I Riksrevisionens granskning *Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning (RiR 2016:21)* konstateras att insatsens effekter kan utvärderas i högre utsträckning än vad som skett, något som även konstaterades i utredningen om en flexibla Arbetsmarknadsutbildning (SOU 2007:112). Ökad kunskap om hur insatsen fungerar kan bidra till en mer effektiv användning av de resurser som riktas till Arbetsförmedlingen och dess verksamhet.

Granskningens syfte och genomförande

Syftet med granskningen är att undersöka hur väl FUB fungerar för att förbättra deltagarnas framtida arbetsmarknadsutfall, främst i fråga om de arbetssökandes framtida arbetsinkomster. Men även utfall i form av ekonomiskt bistånd och deltagande i arbetskraften undersöks.

Granskningen utgår från följande granskningsfrågor:

- Vilken effekt har FUB på deltagarnas arbetsmarknadsutfall?
- Skiljer sig effekten åt mellan olika grupper av deltagare?
- Täcks kostnaden för köp av FUB av ökade skatteintäkter genom att deltagarna får högre arbetsinkomster?

Granskningen skattar effekter på deltagarnas arbetsmarknadsutfall av att delta i FUB jämfört med vara öppet arbetslös eller delta i programmet Arbetspraktik (APR) för perioden 2006–2011. Granskningen baseras i huvudsak på registerdata, och individernas arbetsmarknadsutfall följs till och med 2015. Riksrevisionen har också ställt en enkät till ett urval arbetsförmedlare i syfte att öka kunskapen om vilka bedömningar arbetsförmedlarna gör när de anvisar till FUB och andra insatser. Denna kunskap utgör också ett stöd i tolkningen av resultaten. En avgränsning i granskningen är att deltagare i Etableringsuppdraget inte ingår i

analysen då det inte bedöms möjligt att skatta effekter av att delta i FUB för denna målgrupp. Av de som deltog i FUB under 2016 var omkring 45 000 personer inskrivna i Etableringsuppdraget, medan omkring 28 500 deltog utanför Etableringsuppdraget. Riksrevisionen planerar under 2018 att genomföra en uppföljning av deltagarna i Etableringsuppdraget, med rapporten *Förberedande och orienterande utbildning – uppföljning av deltagare inom Etableringsuppdraget*.

Granskningens resultat

Deltagare i Förberedande och orienterande utbildning får lägre arbetsinkomster jämfört med andra arbetslösa

Riksrevisionens granskning visar att arbetssökande som deltar i FUB får *lägre* framtida arbetsinkomster jämfört med om de istället skulle varit öppet arbetslösa eller deltagit i APR. Två år efter påbörjad FUB är arbetsinkomsten 5 000–15 000 kronor lägre jämfört med om personen varit öppet arbetslös, på längre sikt är skillnaden mellan grupperna liten. Jämfört med att delta i APR är arbetsinkomsten två år efter påbörjad insats 15 000–25 000 kronor lägre. Effekten avtar över tid men är fortfarande negativ nio år efter påbörjad insats. Resultaten visar också att deltagarna i FUB har en högre sannolikhet att vara kvar i arbetskraften än de som var öppet arbetslösa. Detta är positivt då personer som deltar i arbetskraften generellt har högre sannolikhet att hitta ett jobb än personer som står utanför. Dock återspeglar sig detta inte i att deltagarna på sikt har en högre sannolikhet att ha en arbetsinkomst, vilket kan tyda på att det för gruppen inte är viktigt att delta i arbetskraften för möjligheten att hitta ett jobb.

Att deltagarna i FUB får lägre framtida arbetsinkomster jämfört med öppet arbetslösa och deltagare i APR, samtidigt som FUB är en av Arbetsförmedlingens mest kostsamma insatser, talar för att FUB inte är en effektiv insats. Detta även om flera aspekter behöver beaktas för att kunna avgöra en insats effektivitet. Vidare indikerar ett räkneexempel som genomförts att den totala kostnaden för FUB – inklusive den indirekta kostnaden i form av uteblivna skatteintäkter – kan vara mer än dubbelt så stor än vad som framgår av de direkta kostnaderna för köp av FUB. Sammantaget visar resultaten i granskningen att effekten av FUB skulle behöva förbättras kraftigt för att skatteintäkterna från ökade arbetsinkomster ska överstiga kostnaden. Det kan dock finnas ett värde i sig av att arbetssökande deltar i aktiviteter, men det kan samtidigt finnas andra insatser som är mer kostnadseffektiva vad gäller att aktivera arbetssökande.

Riksrevisionen har i granskningen också noterat att det finns brister i hur Arbetsförmedlingen i åiterrapporterings redovisar kostnaden för köp av FUB. Exempelvis framgår i myndighetens årliga rapport för arbetsmarknadspolitiska program att den totala kostnaden för köp av insatsen 2016 var 600 miljoner kronor. Detta utgör dock bara kostnaden för en delmängd av deltagarna – de som

deltar i insatsen utanför Etableringsuppdraget. Riksrevisionen har dock noterat att Arbetsförmedlingen i Årsredovisningen 2016 börjat redovisa den totala kostnaden för köp av FUB, vilket är positivt. Sammantaget är bedömningen att redovisningen av vad insatsen kostar kan bli tydligare och mer transparent. Det bör till exempel i redovisningen tydligt framgå att kostnaden för FUB är fördelad på olika anslag, bland annat för att förtydliga förhållandet mellan antalet deltagare och kostnader för olika anslag.

Det finns stora skillnader i effekt mellan olika inriktningar

FUB består av flera olika inriktningar med delvis olika syften och innehåll. Det är svårt att med hjälp av Arbetsförmedlingens statistik kategorisera och analysera olika FUB under en längre tidsperiod (Riksrevisionen 2016). Utöver att undersöka effekten av att delta i FUB, oaktat vilken inriktning den arbets sökande deltar i, har det i granskningen även undersökts om resultaten skiljer sig åt för arbets sökande som deltar i de två största övergripande inriktningarna: *Allmän teori/Yrkesorientering* och *Nivåtest*. Även vad gäller dessa inriktningar finns vissa brister i statistiken som påverkar träffsäkerheten i analysen. Resultaten visar dock att arbets sökande som deltar i Nivåtest får högre framtida arbetsinkomster jämfört med om de istället hade deltagit i Allmän teori/Yrkesorientering. Att delta i Nivåtest innebär dessutom positiva effekter jämfört med att delta i APR. För att öka kunskapen om hur olika inriktningar fungerar krävs bättre förutsättningar för utvärdering. Riksrevisionen (2016) rekommenderade Arbetsförmedlingen att förbättra dokumentationen, men även andra sätt som möjliggör utvärdering av olika inriktningar mer omgående bör ses över. Exempelvis tillämpar Arbetsförmedlingen slumpmässig tilldelning av deltagare i en utvärdering av effekten av tidiga möten, och det kan undersökas om det är möjligt att med ett liknande tillvägagångssätt öka kunskapen om hur FUB fungerar. Okunskap om en insats effekter riskerar att leda till att arbets sökande får ta del av insatser som är verkningslösa eller till och med försämrar deras möjligheter att hitta ett jobb.

Effekten av att delta i Förberedande och orienterande utbildning är bättre för utomeuropeiskt födda och de med högst förgymnasial utbildning

För deltagare med högst en förgymnasial utbildning är arbetsinkomsten fyra år efter påbörjad FUB densamma eller något högre jämfört med de som var öppet arbetslösa, och det finns enbart små negativa effekter på kort sikt. Vidare har personer som är födda utanför Europa och som deltagit i FUB fyra år efter påbörjad insats högre arbetsinkomster än personerna i jämförelsegruppen. Inte heller för denna grupp finns det några betydande negativa effekter på kort sikt. De så kallade inläsningseffekterna för grupperna är således små. Inläsningseffekter innebär att de arbets sökande under tiden de deltar i insatsen söker färre jobb än de annars skulle ha gjort, och därmed minskar deras möjligheter att hitta ett

arbete. För personer som har svårt att hitta ett jobb kan inläsningseffekten förväntas vara mindre. Arbets sökande med högst förgymnasial utbildning eller som är utomeuropeiskt födda deltar delvis i andra inriktningar av FUB än genomsnittet. Ett räkneexempel indikerar att de positiva effekterna av att delta i FUB för dessa grupper inte är tillräckligt stora för att ökade skatteintäkter fullt ut ska täcka kostnaden för insatsen.

Arbets sökande deltar i olika kedjor av insatser

Arbets sökande som deltar i FUB tar ofta, efter deltagandet i insatsen, även del av andra insatser. Vanligast är Arbetsmarknadsutbildning. Deltagare i APR deltar också ofta i andra insatser, där Nystartsjobb eller subventionerad anställning är vanligast. Sådana olika kedjor av insatser innebär att den skattade effekten av att delta i FUB även innefattar effekterna av de efterföljande insatserna. Resultaten i granskningen indikerar också att Nivåtest möjligen kan förbättra effekten av Arbetsmarknadsutbildning. En ökad kunskap om effekten av olika kombinationer av insatser kan bidra till att förbättra effekterna av insatserna och därmed också effektiviteten.

Bedömning av resultatens trovärdighet

Metoden (*matching*) som används för att undersöka effekten av FUB syftar till att hitta relevanta jämförelsegrupper, så att eventuella skillnader i resultat mellan deltagare och jämförelsepersoner kan tillskrivas deltagandet i FUB. Metoden bygger på antagandet att alla eventuella systematiska skillnader mellan deltagarna och jämförelsepersonerna fångas upp av den information som finns tillgänglig i data. Detta antagande går inte att testa statistiskt, men tidigare forskning visar att den typ av registerinformation som används i granskningen i hög grad även fångar upp relevanta skillnader mellan personer som inte kan observeras i data. Antagandet finner även stöd i den enkät som Riksrevisionen genomfört. För att ytterligare undersöka resultatens trovärdighet har en mängd analyser genomförts, bland annat en analys som även tar hänsyn till information som inte finns i data men som kan antas vara konstant över tid. Det kan till exempel handla om personliga egenskaper så som en persons kognitiva, kommunikativa, och analysförmåga. Resultaten är stabila även för dessa analyser. En risk som kvarstår vad gäller resultatens trovärdighet är att det finns faktorer som vi inte tagit hänsyn till i analysen och som varierar över tid. Dessa faktorer ska dessutom variera på systematiskt olika sätt för deltagare och jämförelsepersoner och samvariera med tidpunkten för insatsen. I granskningen har vi inte kunnat identifiera några rimliga hypoteser om vad det skulle kunna vara för faktorer som kan ha utelämnats. Sammantaget är bedömningen att slutsatserna som dras i rapporten har hög trovärdighet. Föreliggande analys är dock den första genomgripande effektstudien av FUB, och fler studier på området behövs.

Rekommendationer

Med utgångspunkt från resultaten i granskningen rekommenderar Riksrevisionen Arbetsförmedlingen följande:

- **Använd Förberedande och orienterande utbildning mer restriktivt.**
Resultaten i granskningen indikerar att FUB är en insats som i genomsnitt inte är effektiv, och Riksrevisionen (2016) visade att Arbetsförmedlingens styr signaler vid anvisning till FUB inte främjar hushållning med resurser. Granskningen visar dock att insatsens effekter är positiva för personer med högst en förgymnasial utbildning eller som är utomeuropeiskt födda, men de positiva effekterna tycks inte vara tillräckligt stora för att kostnaden för insatsen fullt ut ska täckas av ökade skatteintäkter. Vidare visar resultaten att det finns inriktningar av FUB som ger goda effekter. I Arbetsförmedlingens uppdrag ligger att hushålla med statens resurser och målet med arbetsmarknadspolitiken är att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Resultaten baseras på arbetssökande som deltog i FUB 2006–2011, och resultaten för de som deltar i FUB idag skulle både kunna vara bättre eller sämre än för den perioden som studeras i granskningen. Med utgångspunkt i Arbetsförmedlingens uppdrag och tills dess att det finns mer kunskap om insatsens effekter rekommenderar Riksrevisionen att FUB används mer restriktivt.
- **Skapa bättre förutsättningar för att utvärdera olika inriktningar av Förberedande och orienterande utbildning.** Riksrevisionens bedömning är att det inte är möjligt att genomföra en utvärdering av olika inriktningar av FUB med utgångspunkt i Arbetsförmedlingens register. Riksrevisionen (2016) har bland annat av denna anledning tidigare rekommenderat Arbetsförmedlingen att förbättra dokumentationen. Arbetsförmedlingen bör i väntan på tillräckligt bra dokumentation även undersöka andra möjligheter att förbättra förutsättningarna för att utvärdera effekten av insatsen. I Arbetsförmedlingens uppdrag ingår att myndigheten ska analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt.
- **Bidra till att så långt som möjligt öka kunskapen om effekter av olika kedjor av insatser.** Ökad kunskap om hur olika kombinationer av insatser fungerar kan bidra till förbättrade effekter och därmed förbättrad effektivitet i Arbetsförmedlingens verksamhet.
- **På ett tydligare och mer transparent sätt i återrapporteringar redovisa kostnader för Förberedande och orienterande utbildning.**

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Förberedande och orienterande utbildning (FUB) är en av Arbetsförmedlingens (AF) största insatser, och deltagarna tillhör grupper av arbetssökande som har svårare att hitta ett jobb jämfört med genomsnittet av de inskrivna hos AF. Dessa grupper utgör en allt större del av de inskrivna vid AF. En viktig bidragande faktor till denna utveckling är att AF sedan 2008 har övertagit ansvaret för grupper av personer som tidigare i första hand stöddes av andra statliga myndigheter och kommunerna (prop. 2015/16:100, Arbetsförmedlingen 2014a).

Under 2016 deltog drygt 73 500 personer i FUB och kostnaden för insatsen uppgick till drygt 2 mdkr.¹ Av den totala kostnaden avsåg 1,4 mdkr kostnaden för köp av FUB inom Etableringsuppdraget. FUB är en del av det arbetsmarknadspolitiska programmet Förberedande insatser.² Målgruppen är arbetssökande som behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, studier eller arbete. Förberedande insatser ska vara individuellt anpassade och av vägledande, rehabiliterande eller orienterande karaktär. FUB handlas upp av AF och utförs av externa leverantörer.

Trots att FUB är en av AF:s största och mest kostsamma insatser finns mycket begränsad kunskap om hur insatsen fungerar. Riksrevisionen (2016) drar bl.a. slutsatsen att utvärderingen av insatsen behöver stärkas vilket även konstaterades i SOU 2007:112. Kunskap om en insats effekter är nödvändig för en effektiv användning av de resurser som tilldelas AF och dess verksamhet. Nyttan av insatsen bör också ställas mot kostnaden.

Granskningen är en fortsättning och fördjupning av Riksrevisionens granskning *Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning* (RiR 2016:21), och syftar till att studera effekter av FUB.

1.2 Frågeställningar

Syftet med granskningen är att undersöka hur väl FUB fungerar vad gäller att förbättra deltagarnas framtida arbetsmarknadsutfall. Det arbetsmarknadsutfall som är i fokus är de arbetssökandes framtida arbetsinkomster, men även utfall så som ekonomiskt bistånd och deltagande i arbetskraften undersöks.

¹ Uppgifter om kostnader för utbildning har erhållits från Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning och uppgift om antal deltagare återfinns i Arbetsförmedlingen (2017a).

² Förberedande insatser regleras i 30 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. FUB bedrivs förutom inom programmet Förberedande insatser även som aktivitet inom jobb- och utvecklingsgaranti och Jobbgaranti för ungdomar (Arbetsförmedlingen 2015b).

Granskningen utgår från följande granskningsfrågor:

- Vilken effekt har FUB på deltagarnas arbetsmarknadsutfall?
- Skiljer sig effekten åt mellan olika grupper av deltagare?
- Täcks kostnaden för köp av FUB av ökade skatteintäkter genom att deltagarna får högre arbetsinkomster?

Granskningen utgår från registerdata och skattar effekterna på deltagarnas arbetsmarknadsutfall av att delta i FUB jämfört med vara öppet arbetslös eller delta i Arbetspraktik (APR).

1.3 Avgränsningar

Granskningen inkluderar deltagare i FUB under perioden 2006–2011. Anledningen till att inte inkludera deltagare i FUB efter 2011 är att information om deltagarnas arbetsmarknadsutfall finns tillgänglig t.o.m. 2015, och då FUB är en insats som ofta utgör en första del i en kedja av insatser på vägen till ett arbete vill vi ha möjlighet att följa deltagarna i minst fyra år efter påbörjad insats. Med en för kort uppföljningshorisont finns det en risk att enbart en del av de effekter som kan uppstå fångas. Exempelvis kan det finnas inlåsnings effekter som innebär att deltagarna under tiden i insatsen söker färre arbeten än vad de annars skulle ha gjort och att deras möjlighet att hitta ett jobb därmed på kort sikt minskar, medan behandlingseffekten av själva deltagandet i insatsen kan komma att uppstå främst på längre sikt.³ Anledningen till att deltagare i FUB studeras även längre bakåt i tiden är möjligheten att studera en ännu längre uppföljningshorisont och att undersöka om effekten av FUB har varierat över tid. I granskningen undersöks inte eventuella undanträngningseffekter, eller orsaker till eventuella variationer i effekten över tid.

FUB är en heterogen insats där olika utbildningar har olika innehåll och syften, men vad gäller att på ett konsistent sätt över tid identifiera deltagare i olika FUB finns det svårigheter (Riksrevisionen 2016). Därför skattas som utgångspunkt den genomsnittliga effekten av att delta i FUB. Utöver att undersöka effekten av att delta i FUB, oaktat vilken inriktning den arbetssökande deltar i, jämför vi effekten av att delta i olika FUB och då studeras enbart de största övergripande inriktningarna.

I granskningen exkluderas deltagarna i Etableringsuppdraget. Anledningen är att det inte bedöms som möjligt att skatta effekter av att delta i FUB för denna målgrupp. En viktig anledning är att det för målgruppen finns begränsad information vad avser deltagarna och deras historik, t.ex. vad gäller tidigare

³ Se t.ex. Gartell m.fl. (2012) och de Luna m.fl. (2008), som visar att effekten av att delta i Arbetsmarknadsutbildning är negativ på kort sikt men ökar över tid och är positiv med en längre uppföljningshorisont.

arbetslöshet och inkomster. Detta är information som är viktig för möjligheten att identifiera relevanta jämförelsegrupper. FUB är en mycket vanligt förekommande insats inom Etableringsuppdraget, och användningen av insatsen har ökat kraftigt i takt med att deltagarna i Etableringsuppdraget blivit allt fler. Det är därför viktigt att så långt som möjligt följa upp hur FUB fungerar även för denna målgrupp. Riksrevisionen planerar därför under 2018 och inom ramen för denna granskning att publicera rapporten *Förberedande och orienterande utbildning – uppföljning av deltagare inom Etableringsuppdraget*.

1.4 Bedömningsgrunder

AF ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Enligt 1 kap 3 § budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas inom statlig verksamhet såsom inom AF. I myndighetsförordningen (2007:515) slås också fast att en myndighets ledning ansvarar inför regeringen bl.a. för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Riksdagen har beslutat att målet med insatserna inom arbetsmarknadspolitiken är att de ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.⁴ Vidare uttrycker riksdagen att AF effektivt ska sammanföra de som söker arbete med de som söker arbetskraft, och att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utifrån mål och resurser ska bedrivas effektivt. AF ska vidare analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt.

Riksrevisionen bedömer att kunskap om en insats resultat och effekter är en förutsättning för att AF ska kunna bidra till en välfungerande arbetsmarknad och samtidigt iakta god hushållning med statens resurser.

1.5 Metod

För att undersöka effekten av att delta i FUB jämförs deltagarnas framtida arbetsmarknadsutfall med det framtida arbetsmarknadsutfallet för en grupp av arbetssökande som inte deltar i FUB. För att undersöka effekten krävs att deltagarna och personerna i jämförelsegruppen är så lika att eventuella skillnader i utfall mellan grupperna kan härledas till deltagandet i insatsen. Relevanta jämförelsegrupper identifieras med hjälp av registerdata och metoden *matchning* används. Metoden diskuteras mer utförligt i avsnitt 4, och i bilaga 2.

Utöver analys av registerdata har en enkät till omkring 3 200 arbetsförmedlare genomförts (bilaga 3). Syftet är att enkäten ska ge vägledning vad gäller hur

⁴ För beslut om målen se bet. 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88, och prop. 2011/12:1 utgiftsområde 14, avsnitt 3.3.

resultaten från analysen av registerdata kan värderas och tolkas. Fokus i enkäten är att ta reda på hur arbetsförmedlarna jobbar med anvisningar till FUB – vilka faktorer som är viktiga och vilka avvägningar som görs vid anvisningen.

1.6 Rapportens disposition

I nästa avsnitt beskrivs kortfattat insatsen FUB, i avsnitt 3 sammanfattas tidigare studier på området. I avsnitt 4 beskrivs hur studien har genomförts och i avsnitt 5 presenteras resultaten.

2 Förberedande och orienterande utbildning

FUB kan erbjudas arbetssökande som en separat insats men även inom Jobb- och utvecklingsgarantin, Jobbgarantin för ungdomar och Etableringsuppdraget (Arbetsförmedlingen 2015b, 2016a). Utbildningstiden är högst sex månader, men det är vanligt att en arbetssökande tar del av flera FUB efter varandra.⁵ För att vara berättigad att delta i FUB måste den arbetssökande vara inskriven på AF samt ha fyllt 25 år. Det existerar ett fåtal undantag från åldersregleringen vilket medför att en individ kan ta del av insatsen vid tidigare ålder om åtgärden minskar risken för långvarig öppen arbetslöshet, individen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller uppfyller kraven för att delta i arbetslivsintroduktion.

Utbildningar inom FUB kan ha olika innehåll och syften. I tabell 1 framgår den övergripande kategorisering som används av AF. Inom varje övergripande inriktning finns flera olika specifika utbildningar så som Grundläggande moduler, Allmänförberedande utbildning, Korta vägen etc. Det förekommer vissa överlappningar mellan de övergripande inriktningarna dvs. det förekommer att samma specifika utbildning statistikförs inom flera olika inriktningar (tabell 1, bilaga 1).⁶ Vissa FUB syftar till att förbereda inför en specifik arbetsmarknadsutbildning, där den arbetssökandes lämplighet för det yrke som utbildningen inriktats mot samt individens förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet testas och bedöms. Vidare kan andra FUB vara av vägledande karaktär med syfte att ge grundläggande kunskaper i t.ex. svenska. Insatsen kan m.a.o. ses som en verktygslåda med ett stort antal utbildningar som syftar till att på olika sätt förbereda den arbetssökande för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, utbildning eller arbete.

⁵ Arbetsförmedlingen (2016a), Riksrevisionen (2016).

⁶ Se Riksrevisionen (2016) för en utförlig beskrivning av olika specifika utbildningar och inriktningar av FUB.

Tabell 1 Inriktningar på FUB

X-kod	Inriktning	
X1	Allmänt teori (inkl. ECDL)	Utbildning i grundläggande teoretiska ämnen samt grundläggande datautbildningar
X2	Yrkesorientering	Informerande och orienterande utbildning inför yrkesval, Arbetsmarknadsutbildning eller reguljära studier samt nivåtester
X3	Yrkesvenska	Svenskundervisning för utrikes födda samt kompletterande högskoleinsatser för utrikesfödda akademiker
X4	Starta eget	Utbildning i start och drift av företag. Genomgång av affärsidé, affärsplan, marknadsföring, marknadsundersökning, momsredovisning, affärsplan m.m.
X5	Motivationshöjande	Studiemotiverande insatser på folkhögskola* samt stödinsatser vid funktionsnedsättning. Syftet är att öka motivation inför yrkesval, studier och arbete
X6	Nivåtest	Information om samt test och bedömning av lämplighet för en specifik yrkesutbildning
X7	Kunskapsvalidering	Kartläggning och kompetensbedömning av tidigare utbildningar och arbetslivserfarenhet

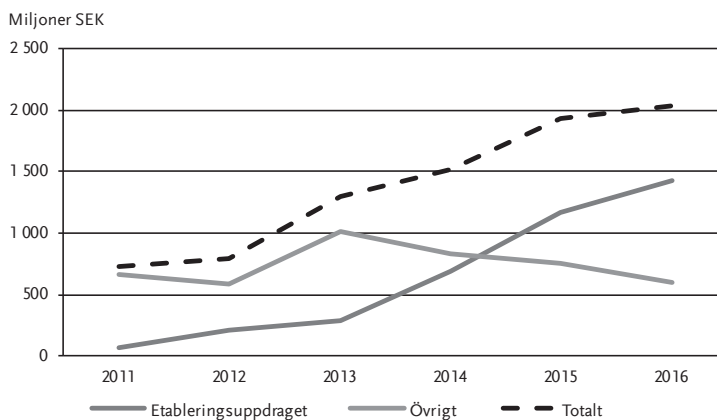
*Not: X-koderna är den övergripande kategorisering som AF använder i sin databas Datalagret. X-koderna anger inte den specifika typen av FUB som individen deltar i utan anger det övergripande syftet med utbildningen. Tidigare fanns även koderna X8 (SFI) och X21 (Ej identifierbart yrke). *Studiemotiverande insatser på folkhögskolan infördes 2010, och är i formell mening inte en FUB. Insatsen är dock inkluderad i granskningen eftersom AF i data kodar insatsen på samma sätt som en FUB. Under den tidsperiod som studeras var målgruppen för insatsen begränsad och volymen i insatsen var låg.
Källa: Underlag från Arbetsförmedlingen.*

2.1.1 Antal deltagare och kostnader för Förberedande och orienterande utbildning

Antalet deltagare i FUB har varierat över tid, och ökat kraftigt sedan 2008. År 2016 var antalet unika deltagare drygt 73 500 och kostnaden för köp av FUB uppgick till drygt 2 mdkr (figur 1). De ökade kostnaderna har drivits av att antalet deltagare inom Etableringsuppdraget har ökat. Vad avser kostnaden för deltagarna utanför Etableringsuppdraget ökade kostnaden fram till 2013, sedan dess har kostnaden minskat.

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Figur 1 Kostnader för köp av FUB 2011–2016



Not: Kostnader redovisas från 2011 då det är första året kostnader för utbildning inom garantierna särredovisas mellan Arbetsmarknadsutbildning och FUB.

Källa: Underlag för kostnader (exklusive moms) från Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning.

2.1.2 Deltagarna i Förberedande och orienterande utbildning

De grupper av arbetssökande som deltar i FUB har svårare att hitta ett jobb jämfört med genomsnittet av de inskrivna hos AF. Det är vanligare att de som deltar i FUB är utomeuropeiskt födda, har högst en förgymnasial utbildning, eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Vidare är det en lägre andel som har arbetslöshetsersättning, vilket stärker bilden av att deltagarna har en svagare arbetsmarknadsanknytning än andra inskrivna hos AF.⁷

⁷ Se Riksrevisionen (2016) för en utförlig beskrivning av användning av FUB och deltagare.

3 Tidigare studier

Hur FUB fungerar har studerats i begränsad omfattning, och det finns mycket få studier som har försökt studera insatsens effekter. Majoriteten av de studier som finns har publicerats av AF i form av olika återrapporteringar till Arbetsmarknadsdepartementet och innehåller framförallt beskrivande statistik.⁸ Riksrevisionen (2016) granskade AF:s styrning, användning och uppföljning av insatsen.

I de studier som har försökt att undersöka effekten av FUB på deltagarnas arbetsmarknadsutfall har ofta utvärdering av någon annan insats varit i fokus, medan utvärdering av FUB har varit ett sidospår. Stenberg och Westerlund (2004) analyserar effekten på personers årsarbetsinkomster för de som deltog i kunskapslyftet 1997, och jämför detta med effekten för bl.a. de som deltog i FUB vid samma tidpunkt. Resultaten visar att effekten av att delta i FUB är positiv jämfört med att vara öppet arbetslös och negativ jämfört med att delta i yrkesinriktad Arbetsmarknadsutbildning. Nilsson (2008) studerar effekter av olika arbetsmarknadspolitiska program under perioden 1992–2006. Ett av de program som studeras är Förberedande insatser, där FUB utgör en av insatserna. Generellt hittas sämre arbetsmarknadsutfall för individer som deltar i Förberedande insatser jämfört med individer som är öppet arbetslösa. För ett av åren, 2006, lyfts deltagarna i FUB ut från gruppen som deltagit i Förberedande insatser, och effekten av att delta i FUB studeras. Resultaten visar på en svag positiv effekt på sannolikheten att få ett arbete jämfört med att istället vara öppet arbetslös. Både vad avser Stenberg och Westerlund (2004) och Nilsson (2008) finns dock skäl att vara skeptiskt till att analyserna fångar kausala orsakssamband.⁹ De Luna m.fl. (2008) undersöker effekten av yrkesinriktad Arbetsmarknadsutbildning 2002–2004. Under perioden inkluderades FUB bland arbetsmarknadsutbildningarna, men genom att identifiera och sedan exkludera deltagarna i FUB från analysen dras slutsatsen att effekten av att delta i yrkesinriktad Arbetsmarknadsutbildning är bättre än effekten av att delta i FUB. Det vill säga, resultatet visar att det går fortare för deltagarna att hitta ett jobb när deltagarna i FUB exkluderas från analysen. Cheung och Özcan (2015) studerar effekten av att delta i Folkhögskolesatsningen, som är en insats inom programmet Förberedande insatser. Resultaten visar att deltagarna i högre grad påbörja studier men i lägre

⁸ Se tex. Arbetsförmedlingen (2014b, 2014c, 2014d, 2015a, 2015b, 2015c, 2016a, 2016b, 2016c, 2017a, 2017b, 2017c).

⁹ Se även de Luna m.fl. (2008) för liknande värdering av resultaten i Nilsson (2008).

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

grad hittar ett jobb, jämfört med arbetssökande som vid samma tidpunkt inte deltog i insatsen.¹⁰

Sammantaget kan konstateras att det finns få studier som försöker analysera effekten av att delta i FUB, och de studier som finns är också begränsade vad avser tidsperiod och tillvägagångssätt.

¹⁰ Jämförelsegruppen är personer som är inskrivna på AF, som är berättigade till insatsen och som inte har deltagit i insatsen under det aktuella året och månaden. De ska inte heller ha deltagit i insatsen under ett år framåt.

4 Metod och data

Data som används i granskningen kommer från AF:s databas Datalagret och från Statistiska centralbyrån (SCB). Deltagare i FUB 2006–2011 studeras, och deltagarnas arbetsmarknadsutfall följs t.o.m. 2015. Data och metod beskrivs mer utförligt i bilaga 2.

Det övergripande syftet med arbetsmarknadspolitiska insatser är att öka deltagarnas möjligheter att få ett arbete. Det är därför naturligt att studera deltagarnas arbetsmarknadsutfall. De huvudsakliga arbetsmarknadsutfall som används i analysen är individernas arbetsinkomst två och fyra år efter påbörjad insats. Arbetsinkomst fångar information både om hur mycket individen arbetar och lönen. Andra utfall som studeras är om individerna har en positiv inkomst, om de har ekonomiskt bistånd och om de är kvar i arbetskraften. FUB ingår ofta som ett första steg i en kedja av insatser på vägen till ett arbete. Detta innebär att det kan ta tid innan deltagarna etablerar sig på arbetsmarknaden, och utfallet behöver därmed studeras tillräckligt lång tid efter påbörjad insats. Utfallen studeras upp till nio år efter påbörjad insats.¹¹

För att kunna utvärdera effekten av FUB krävs en *jämförelsegrupp*, vars arbetsmarknadsutfall kan antas representera vad deltagarnas utfall skulle ha blivit om de inte deltagit i FUB. Effekten mäts som skillnaden i arbetsmarknadsutfall mellan de som deltar i FUB och de som ingår i jämförelsegruppen. Svårigheterna ligger i att skapa en jämförelsegrupp som är så lik deltagarna att eventuella skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan grupperna enbart kan förklaras av deltagande i insatsen. Den metod som används för att skapa relevanta jämförelsegrupper är *matchning*.¹² Metoden innebär att vi med hjälp av information i registerdata identifierar en grupp av arbetssökande som inte deltagit i FUB, men som i alla andra avseenden liknar deltagarna. Vid matchning kan hänsyn enbart tas till information som finns i data, och det finns därmed en risk att grupperna skiljer sig åt vad gäller faktorer som inte går att observera – så som exempelvis personers motivation och förmåga. Detta skulle t.ex. kunna uppstå om arbetssökande som är mer motiverade i högre utsträckning deltar i FUB, antingen för att de själva tar initiativ till att delta eller för att arbetsförmedlaren bedömer att mer motiverade personer är mer lämpliga för insatsen. Om de arbetssökandes

¹¹ Ett utfall som inte undersöks är om deltagarna övergår till reguljär utbildning, trots att ett av syftena med FUB är just att deltagarna ska påbörja utbildning. Dock är uppföljningshorisonten lång och övergångar i reguljär utbildning på kort sikt bör återspeglas i arbetsinkomsterna på längre sikt.

¹² En kombination av propensity score matching (PSM) och coarsened exact matching (CEM) tillämpas. Se t.ex. Rosenbaum och Rubin (1983), Caliendo och Kopeinig (2008), samt Blackwell m.fl. (2009).

motivation också påverkar arbetsmarknadsutfallet riskerar de skattade effekterna att vara missvisande, dvs. de fångar både effekten av att delta i FUB och av att vara motiverad. Dock visar Caliendo m.fl. (2017) att matchning, när det finns tillgång till rik registerinformation om individers bakgrund och historiska arbetsmarknadsanknytning, i hög grad fångar upp skillnader mellan individer som inte kan observeras i data.¹³ För att få ökad förståelse för hur resultaten från registeranalysen kan tolkas beskrivs i nästa avsnitt hur arbetssökande väljs ut till att delta i FUB.

4.1 Anvisning till Förberedande och orienterande utbildning

I det här avsnittet beskrivs dels kort de riktlinjer som finns för arbetsförmedlarnas arbete med anvisningar, dels presenteras resultatet från den enkät som genomförts inom ramen för granskningen. Notera att enkäten har genomförts under 2017, medan deltagande i FUB studeras 2006–2011. Det har under perioden skett vissa förändringar, bl.a. vad avser regeringens styrning av AF, vilket kan påverka hur förmedlarna jobbar med anvisningar.¹⁴ Sammantaget krävs viss försiktighet när resultaten från enkäten ska kopplas till den period som studeras i granskningen. I avsnitt 4.2 relateras resultaten från enkäten till möjligheterna att hitta relevanta jämförelsegrupper.

4.1.1 Riktlinjer vid anvisning

Det är arbetsförmedlaren som beslutar om att en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska genomföras. Arbetsförmedlarens arbetsmarknadspolitiska bedömning utgör grunden för vilka aktiviteter som ska genomföras, av myndigheten samt av den arbetssökande, för att individen ska få ett arbete. Bedömningen ska göras utifrån den arbetssökandes förutsättningar, arbetsmarknadens krav och det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. I förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program beskrivs målgruppen för FUB, och på AF:s intranät finns riktlinjer och stödmaterial som gäller generellt för en arbetsförmedlars arbete.¹⁵ I dessa framgår t.ex. att FUB ska anpassas efter individens behov så att målet med insatsen kan uppnås, men det är inte anpassat för att hjälpa till i val mellan olika slags FUB eller liknande överväganden. Det är således den enskilda arbetsförmedlaren som avgör vilken arbetssökande som ska ta del av vilken FUB.

¹³ Caliendo m.fl. (2017) har använt en enkät för att karakterisera individers personlighetsdrag.

¹⁴ Se Riksrevisionen (2016) för en diskussion om styrningen över tid.

¹⁵ Se Riksrevisionen (2016) för en mer utförlig beskrivning.

Riksrevisionen (2016) visar att anvisningar till FUB kan påverkas av formella krav på aktivitetsnivå¹⁶, och att det för arbetsförmedlaren kan vara svårt att veta vilka utbildningar som finns tillgängliga att anvisa arbetssökande till. En konsekvens kan bli att anvisningen riskerar att inte alltid utgå från den arbetssökandes förutsättningar och behov.

4.1.2 Viktiga faktorer och avvägningar vid anvisning

Här redovisas ett urval av resultaten från enkäten; fullständiga resultat samt bortfallsanalys redovisas i bilaga 3. Arbetsförmedlarna som har besvarat enkäten uppger att de faktorer som är viktigast för att en anvisning till FUB genomförs är deras bedömning av den arbetssökandes nytta av att delta i insatsen, den arbetssökandes vilja/motivation, arbetsmarknadens efterfrågan och den arbetssökandes utbildningsbakgrund (tabell 14a, bilaga 3). De minst viktiga faktorerna är de arbetssökandes ålder och formella krav på aktivitetsnivå som gäller inom AF. Dock finns det en stor spridning i vilka faktorer förmedlarna tycker är viktiga. Resultaten visar också att arbetsförmedlare som uppger att individens motivation är en viktig faktor vid anvisning till FUB även uppger att individens utbildningsbakgrund och inskrivningstid är viktiga faktorer, och vice versa (se tabell 26, bilaga 3).

Vid sin senaste anvisning till FUB övervägde drygt 20 procent av arbetsförmedlarna att i stället anvisa till en annan FUB eller en annan insats (tabell 16, bilaga 3). Vanligast var att anvisning till APR eller Stöd och matchning övervägdes (se tabell 17–19, bilaga 3). Vad avser arbetssökande som deltar i olika FUB och i olika insatser finns variation i hur nära arbetsförmedlarna bedömer att deltagarna står arbetsmarknaden (se tabell 25, bilaga 3). Exempelvis bedöms deltagarna i FUB i genomsnitt stå något längre från arbetsmarknaden jämfört med deltagarna i APR, men bedömningen varierar mycket beroende på inriktning av FUB.

Det händer att en anvisning inte genomförs trots att arbetsförmedlaren bedömer att den arbetssökande har behov av en FUB (tabell 22, bilaga 3). Den vanligaste orsaken är enligt arbetsförmedlarna att det inte finns tillgängliga platser (tabell 21, bilaga 3). Vidare förekommer det att en anvisning inte genomförs på grund av att den arbetssökande inte vill/kan delta (tabell 24, bilaga 3). De vanligaste orsakerna som de arbetssökande – enligt arbetsförmedlarna – uppger är bristande motivation, hälsoskäl eller praktiska hinder (tabell 23, bilaga 3).

¹⁶ Det har exempelvis funnits krav på aktivitetsnivå inom garantiprogrammen och inom Etableringsuppdraget. Det innebär att arbetssökande ska delta i aktivitet till minst en given andel (t.ex. 80 procent) av sitt arbetsutbud.

4.2 Jämförelsegrupper

Arbetsmarknadsutfallet för deltagarna i FUB jämförs med arbetsmarknadsutfallet för de som var öppet arbetslösa eller deltog i APR. Således identifieras dels en jämförelsegrupp bland arbetssökande som inte deltar i något program, dvs. som är öppet arbetslösa. Fördelen är att det finns ett mycket stort urval av potentiella jämförelsepersoner att matcha mot. Vidare identifieras en jämförelsegrupp bland arbetssökande som deltar i APR. APR är det program förmedlarna uppger att de oftast överväger som alternativ till att anvisa till FUB, dessutom är det ett program med många deltagare.¹⁷ En annan fördel med att använda deltagarna i APR som jämförelsegrupp är att individer som deltar i (olika) program kan vara mer lika än individer som deltar respektive inte deltar i program.¹⁸ Huvudsyftet med APR är att stärka individens möjligheter att få ett arbete. I detta syfte kan praktik på en arbetsplats användas för att ge individen yrkesorientering, yrkespraktik, arbetslivserfarenhet eller för att behålla och stärka yrkeskompetensen. APR kan även, under handledning, användas vid förberedelser inför start av näringsverksamhet.¹⁹ Tidigare studier visar att APR har positiva effekter på deltagarnas arbetsmarknadsutfall.²⁰

Resultaten från enkäten visar att det kan finnas skillnader mellan deltagare i FUB och de arbetssökande som ingår i jämförelsegrupperna vad gäller egenskaper som inte är dokumenterade i data. Exempelvis bedömer arbetsförmedlarna att arbetssökande som anvisas till FUB i genomsnitt står längre från arbetsmarknaden jämfört med arbetssökande som anvisas till APR, och en anledning till att arbetssökande inte vill/kan delta i FUB är bristande motivation. Dock visar Caliendo m.fl. (2017), som tidigare nämnts, att matchning där det finns en rik tillgång till registerinformation om individers bakgrund såsom utbildning, inkomster, sociala ersättningar och arbetslöshetshistorik i mycket hög grad fångar upp skillnader mellan individer som inte kan observeras i data.²¹ De data som används i granskningen är rik på sådan information. Enkäten visar dessutom att arbetsförmedlare som lägger stor vikt vid den arbetssökandes motivation vid anvisning till FUB, också uppger att den arbetssökandes utbildningsbakgrund och inskrivningstid är viktiga faktorer. Detta indikerar att information som finns i data om den arbetssökandes utbildningsbakgrund och inskrivningstid även skulle kunna fånga information om den arbetssökandes motivation.

¹⁷ 64 300 personer deltog någon gång under 2016 i APR (Arbetsförmedlingen 2017a).

¹⁸ Se Forslund m.fl. (2013) för ett liknande resonemang.

¹⁹ Arbetsförmedlingens intranät (Vis), hämtad 2017-06-02.

²⁰ Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2017b).

²¹ I studien kombineras registerdata med data insamlat via intervjuer och enkäter. Genom enkäten får personerna svara på ett antal frågor som används för att karakterisera deras personlighetsdrag.

Ytterligare en förutsättning för möjligheten att identifiera en relevant jämförelsegrupp är att det bland arbetssökande som inte deltar i FUB finns personer med likvärdiga behov och förutsättningar som deltagarna, men som av någon orsak (som inte påverkar arbetsmarknadsutfallet) kommit att göra något annat i stället. Resultaten från enkäten stärker att så skulle kunna vara fallet – exempelvis beror anvisningen till FUB på om det vid den aktuella tidpunkten finns tillgängliga platser. Vidare visar Riksrevisionen (2016) att anvisningar till FUB på grund av krav på aktivitetsnivå som gällt under vissa perioder och bristfällig information riskerar att inte alltid utgå från de arbetssökandes behov och förutsättningar.

Sammantaget är vår bedömning att det finnas goda förutsättningar att hitta relevanta jämförelsegrupper bland arbetssökande som är öppet arbetslösa eller deltar i APR.

Olika förberedande och orienterande utbildningar

Utöver att undersöka effekten av att delta i FUB, oaktat vilken inriktning den arbetssökande deltar i, jämför vi effekten av att delta i olika FUB. Det finns dock, som nämnts, svårigheter med att på ett bra sätt och som är konsistent över tid identifiera deltagare i olika FUB. Exempelvis kan arbetssökande som deltagit i samma specifika FUB vara registrerade som deltagare i olika inriktningar av FUB (se Riksrevisionen 2016). När vi jämför effekten av att delta i olika FUB avgränsas därför analysen till de övergripande inriktningarna med flest antal deltagare.²² Dessa är *Nivåtest* respektive *Yrkesorientering*. Vidare slås deltagarna i *Yrkesorientering* ihop med deltagarna i *Allmän teori*, då dessa i hög grad överlappar vad gäller innehåll.

Nivåtest syftar till att ge information om, samt testa och bedöma lämpligheten inför en specifik yrkesinriktad Arbetsmarknadsutbildning. Yrkesorientering syftar till att vara informerande och orienterande inför yrkesval, Arbetsmarknadsutbildning eller reguljära studier.²³ Det finns dock betydande överlappningar vad gäller vilka specifika utbildningar som ingår i respektive övergripande inriktning (figur 2, se även tabell 1 i bilaga 1). Sammantaget domineras Nivåtest av *yrkesförberedande utbildningar/utbildningar som förbereder för AUB* och *Allmän teori/Yrkesorientering* domineras av *Allmänförberedande utbildning*. I sammanhanget kan noteras att *Allmänförberedande utbildningar* inte längre upphandlas av AF.²⁴

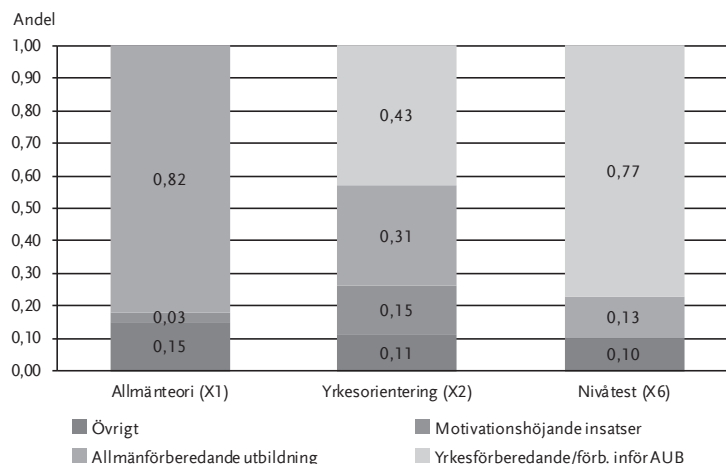
²² Givet våra restriktioner och i genomsnitt under den period vi studerar. Exempelvis ska programmet, enligt våra restriktioner, utgöra det första programmet i individens arbetslöshetsperiod.

²³ Se Riksrevisionen (2016) för en mer utförlig beskrivning av olika FUB.

²⁴ I Arbetsförmedlingen (2017c) framgår att när det inkom en överprövning av upphandlingen av Allmänförberedande utbildning beslutade Arbetsförmedlingen att avbryta upphandlingen utan att genomgå en rättslig process i syfte att spara tid och samhällsresurser för alla berörda.

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDELINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Figur 2 Fördelning av olika FUB inom de övergripande inriktningarna Allmän teori, Yrkesorientering och Nivåtest. Samtliga deltagare 2006–2013



Källa: Riksrevisionen (2016)

4.2.1 Matchning och balans

Deltagarna i FUB skiljer sig från de arbetssökande som ingår i jämförelsegrupperna vad gäller information som är dokumenterad i data (bilaga 2). Sammantaget har deltagarna i FUB egenskaper som innebär att de har svårare att få ett jobb jämfört med de som är öppet arbetslösa eller deltar i APR. På motsvarande sätt består deltagarna i Allmän teori/Yrkesorientering i högre grad av personer som står längre från arbetsmarknaden jämfört med deltagarna i Nivåtest. För att ta hänsyn till dessa skillnader matchas deltagare och jämförelsepersoner exakt på tid i arbetslöshet och tidpunkt för programstart. Grupperna matchas även exakt på några ytterligare viktiga egenskaper såsom kön, ålder (<25 år), om de är berättigade till arbetslöshetsersättning, om de bor i en storstadsregion, om de hade en positiv arbetsinkomst två år före påbörjad insats, om de är utomeuropeiskt födda och om de har en eftergymnasial utbildning.²⁵ Utöver den exakta matchningen har grupperna matchats på sannolikheten att vara deltagare, s.k. *propensity score matchning*. Det går dock inte att avgöra om deltagare och jämförelsepersoner är lika i alla avseenden som påverkar sannolikheten att delta i insatsen och deras möjligheter att få ett jobb. Det vi kan göra är att jämföra observerbara egenskaper som kan förväntas ha betydelse för deltagarnas

²⁵ Med eftergymnasial utbildning avses eftergymnasial utbildning kortare respektive längre än två år, samt forskarutbildning.

möjligheter att få ett jobb. Om dessa egenskaper är fördelade lika mellan grupperna är förhoppningen att även faktorer som inte är dokumenterade i data är fördelade lika mellan grupperna. Vilka variabler som ingår i matchningen, antal individer som är inkluderade och matchningsmetod beskrivs mer utförligt i bilaga 2.

Efter matchningen är skillnaden mellan deltagare och jämförelsegrupper mycket små (se tabell 1–3, bilaga 4), vilket visar på att matchningen skapat likande grupper baserat på den information som finns i data. Exempelvis har deltagare och jämförelsepersoner historiskt mycket likartad arbetsmarknadsanknytning i form av tidigare arbetslöshet och arbetsinkomster. Den historiska arbetsmarknadsanknytningen kan antas fånga viktig information som även har stor betydelse för personernas framtida arbetsmarknadsutfall. Det finns heller ingen skillnad mellan grupperna vad avser utbildningsbakgrund och inskrivningstid. Som tidigare nämnts, kan den här typen av information också antas fånga skillnader mellan de arbetssökande vad gäller faktorer som inte finns dokumenterad i data. Det går dock inte att statistiskt testa om förutsättningarna är tillräckliga för att eventuella skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan deltagare och jämförelsegrupper ska kunna tolkas som kausala effekter, utan analysen bygger på antagandet att eventuella icke-observerbara systematiska skillnader mellan grupperna fångas av tillgänglig information i registerdata. För att ytterligare undersöka trovärdigheten och stabiliteten i resultaten genomförs bl.a. ett antal känslighetsanalyser. Dessa redovisas i bilaga 2, och diskuteras i kort i avsnitt 5.5.

Jämförelsepersonerna deltar inte i Förberedande och orienterande utbildning

En viktig fråga för tolkningen av resultaten är om individerna i jämförelsegrupperna deltar i FUB vid ett senare tillfälle. När vi väljer ut jämförelsepersonerna kan vi inte ta hänsyn till detta. I jämförelsegruppen *öppet arbetslösa* är det omkring 1 procent som deltar i FUB under inskrivningsperioden, och bland deltagarna i APR är det omkring 5 procent (tabell 2).²⁶ När vi jämför deltagare i Nivåtest med deltagare i Allmän teori/Yrkesorientering är det omkring 2 procent av deltagarna i den senare kategorin som deltagit i Nivåtest under inskrivningsperioden. Sammantaget är det alltså ovanligt att personerna i jämförelsegruppen deltar i den insats som vi vill mäta effekten av.

²⁶ Deltagandet undersöks mellan tillfället då jämförelsegruppen väljs ut och upp till två år (inom samma inskrivningsperiod).

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Tabell 2 Andel i jämförelsegruppen som deltagit i samma insats som deltagargruppen senare i inskrivningsperioden

Jämförelsegrupp	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Öppet arbetslösa	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Deltagare i APR	0,05	0,05	0,03	0,04	0,05	0,07
Allmän teori/Yrkesorientering	0,02	0,01	0,02	0,02	0,01	0,03

Not: Vad gäller Allmän teori/Yrkesorientering anges hur stor andel som deltagit i Nivåtest. Deltagandet avser deltagande inom de två första åren i den aktuella inskrivningsperioden. Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från Arbetsförmedlingens datalager.

4.2.2 Beskrivning av deltagarna i urvalet

För det urval av deltagare i FUB som ingår i analysen redovisas antalet deltagare, deltagarsammansättningen och vilka olika inriktningar av FUB de deltar i. En mer utförlig beskrivning av vilka restriktioner som har tillämpats och hur dessa påverkar urvalet av deltagare finns i bilaga 2. Den restriktion som har störst påverkan på urvalet är att enbart arbetssökande som deltar i FUB som första insats i sin inskrivningsperiod inkluderas.²⁷ Detta är en vanlig restriktion i tidigare studier, och anledningen till denna restriktion är att det kan vara svårt att för arbetssökande som har deltagit i något annat program innan de deltar i FUB särskilja effekten av att delta i FUB från effekten av att delta i det andra programmet.²⁸ Denna restriktion innebär att den effekt som undersöks i granskningen är effekten av att delta i FUB som första program i inskrivningsperioden. Sammansättningen av deltagare påverkas dock i begränsad utsträckning av restriktionen, vilket talar för att resultaten kan vara generaliserbara även till övriga deltagare.

Antalet deltagare i FUB har varierat över tid. Antalet deltagare var som lägst 2007-2008, och ökade i samband med att arbetslösheten ökade (figur 3). De inriktningar av FUB som, sett till hela tidsperioden, har haft flest deltagare är Yrkesorientering, Nivåtest och Motivationshöjande insatser (figur 4). Under senare delen av perioden har andelen deltagare i Yrkesorientering ökat. Deltagarna i FUB har i högre grad kommit att bestå av personer som har högst en förgymnasial utbildning eller som är utomeuropeiskt födda, samtidigt har andelen deltagare med arbetslöshetsersättning minskat (figur 5). Se tabell 4 i bilaga 4 för en mer utförlig beskrivning av deltagarna.²⁹

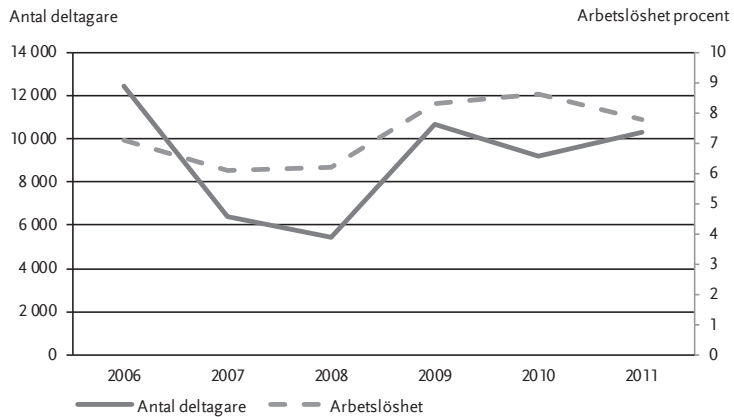
²⁷ En inskrivningsperiod påbörjas när den sökande registreras hos AF, och avslutas då den sökande lämnar AF. Om individen lämnar AF och sedan återkommer, påbörjas en ny period.

²⁸ Detta är en vanlig avgränsning i tidigare studier, se t.ex. Liljeberg (2016) och de Luna m.fl. (2008).

²⁹ Se tabell 17 i bilaga 6 för utvecklingen av deltagarsammansättningen när APR används som jämförelsegrupp. Deltagarna är i stort desamma, därmed är också sammansättningen likartad.

Förändringar i antal deltagare, konjunktur och sammansättningen av inriktningar samt deltagare kan påverka hur väl FUB fungerar. Med andra ord, dessa faktorer kan potentiellt förklara eventuell variation i de skattade effekterna över tid. Dock undersöks inte orsaker till att effekten kan variera över tid närmre inom ramen för granskningen.

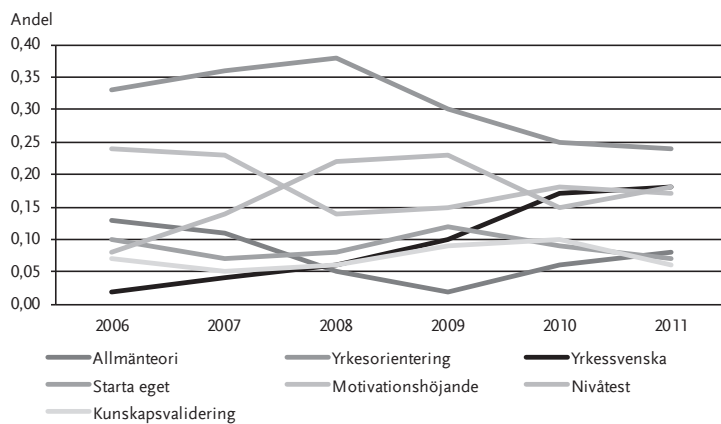
Figur 3 Antal deltagare i det urval som analyseras och arbetslöshet i procent



*Not: Antalet deltagare avser deltagare i FUB när öppet arbetslösa används som jämförelsegrupp.
Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från Arbetsförmedlingens datalager samt uppgifter om arbetslöshet från SCB.*

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

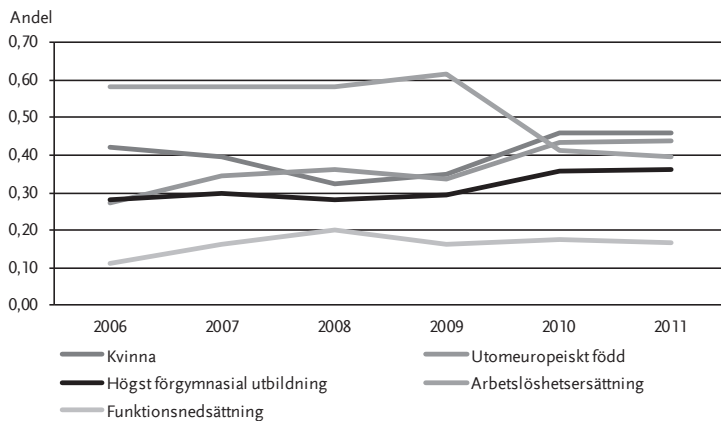
Figur 4 Inriktningen på de FUB som deltagarna i urvalet deltar i



Not: Fördelning av inriktningar när öppet arbetslösa används som jämförelsegrupp.

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från Arbetsförmedlingens datalager.

Figur 5 Beskrivning av deltagarna som ingår i urvalet



Not: Deltagare när öppet arbetslösa används som jämförelsegrupp.

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från Arbetsförmedlingens datalager.

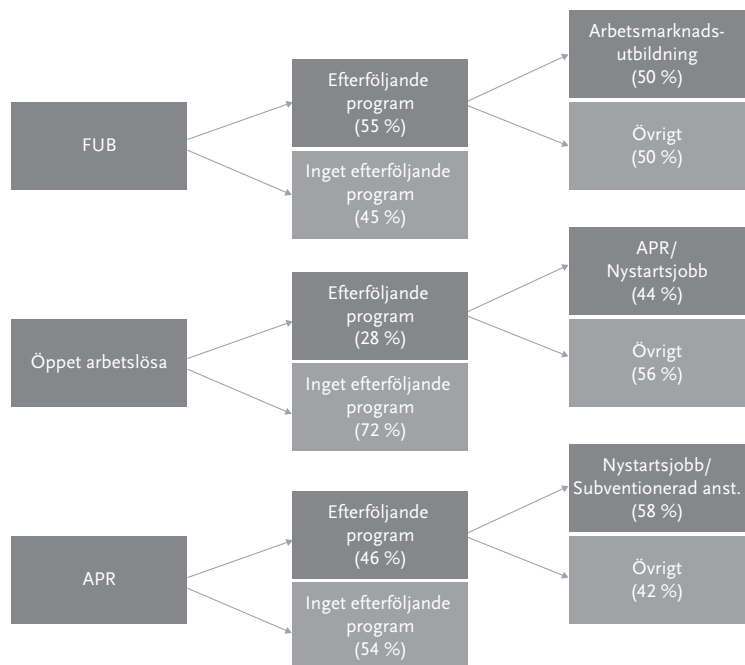
4.2.3 Jämförelsepersoner och deltagare deltar i olika kedjor av insatser

Att FUB ofta utgör den första delen i en kedja av insatser innebär att deltagarna sannolikt kommer delta i flera program före tidpunkten då utfallen mäts. För att öka förståelse för vad de skattade effekterna fångar redovisas därför i vilken grad de arbetssökande deltar i andra program efter deltagandet i FUB, och i så fall vilka program de deltar i. På motsvarande sätt redovisas vilka program personerna i jämförelsegrupperna deltar i efter den tidpunkt då jämförelsegrupperna väljs ut. För att underlätta presentationen avgränsas redovisningen till arbetssökande 2011 (övriga år redovisas i tabell 5–7 och figur 1–3, bilaga 4).

Av de som deltar i FUB som första program 2011 övergår 55 procent senare i annat program (figur 6).³⁰ Av de som övergår till ett annat program deltar 50 procent i Arbetsmarknadsutbildning. Av de som var öppet arbetslösa påbörjar 28 procent senare ett program, och av dessa deltar 44 procent i APR eller Nystarsjobb. För deltagarna i APR är det 46 procent som senare övergår till annat program, och av dessa deltar 58 procent i Nystarsjobb eller subventionerad anställning. Detta innebär att de skattade effekterna av att delta i FUB i praktiken också fångar att arbetssökande deltar i olika kedjor av insatser. Kedjorna av program är likartade för deltagare och jämförelsegrupp även övriga år.

³⁰ Detta ser mycket likartat ut oavsett om öppet arbetslösa eller deltagarna i APR används som jämförelsegrupp.

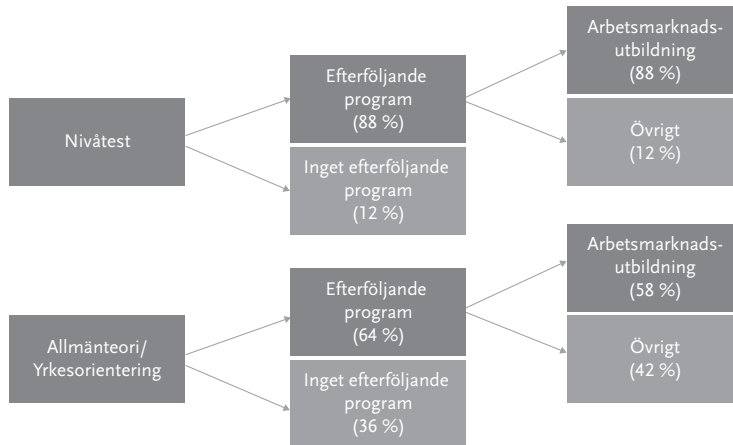
Figur 6 Övergångar i andra program för deltagare och jämförelsegrupper, år 2011



Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från Arbetsförmedlingens datalager.

När vi jämför deltagare i olika FUB är det vanligare att deltagarna i Nivåtest övergår till annat program än deltagarna i Yrkesorientering/Allmän teori, skillnaden är drygt 20 procentenheter 2011 (figur 7). För båda grupperna är det vanligast att de arbetssökande senare deltar i Arbetsmarknadsutbildning. Mönstret är likartat även för övriga år.

Figur 7 Övergångar i andra program för deltagare och jämförelsegrupp, år 2011



Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från Arbetsförmedlingens datalager.

5 Resultat

I det här avsnittet presenteras de skattade effekterna av att delta i FUB. Effekten på individernas arbetsinkomster två och fyra år efter påbörjad insats redovisas. Även skillnaden mellan deltagarna och jämförelsegruppernas arbetsinkomster ett och två år *innan* deltagandet presenteras; anledningen är att illustrera att matchningen har skapat grupper som hade liknande arbetsmarknadsanknytning innan deltagandet i insatsen.

5.1 I genomsnitt negativa effekter av att delta i Förberedande och orienterande utbildning

Arbetsinkomsten är lägre för arbetssökande som deltog i FUB som första program i sin inskrivningsperiod än för arbetssökande som var öppet arbetslösa vid samma tidpunkt. Detta är den genomsnittliga effekten, oaktat vilken inriktning av FUB personen deltagit i.³¹ Två år efter påbörjad insats är arbetsinkomsten mellan 5 000 och 15 000 kronor lägre för deltagarna i FUB. Efter fyra år är skillnaden mellan grupperna liten, och effekten är positiv för deltagare 2008 (figur 8). En möjlig förklaring till att resultaten är mer negativa med en kortare uppföljningshorisont kan vara att arbetssökande under tiden de deltar i FUB söker jobb i mindre utsträckning än arbetssökande som är öppet arbetslösa, och att de därmed också har en lägre sannolikhet att hitta ett jobb (s.k. inläsningseffekt). Många av deltagarna i FUB deltar senare också i Arbetsmarknadsutbildning, och tidigare studier visar att även deltagande i Arbetsmarknadsutbildning leder till inläsningseffekter.³² De lägre arbetsinkomsterna på kort sikt kompenseras inte av att deltagarna på längre sikt får högre arbetsinkomster jämfört med de som var öppet arbetslösa (tabell 8, bilaga 4).³³ Vad gäller den positiva effekten för 2008 kan det finnas flera potentiella förklaringar. Exempelvis var antalet deltagare i FUB relativt få vilket kan ha betydelse både för vilka som deltar och för kvaliteten i insatsen, dessutom kan konjunkturläget påverka effekten.³⁴

Resultaten visar vidare att deltagarna i FUB har en något högre sannolikhet att vara kvar i arbetskraften och att de också har något mindre ekonomiskt bistånd (tabell 8, bilaga 4). Detta är positivt då personer som deltar i arbetskraften generellt har högre sannolikhet att få ett arbete än personer som står utanför

³¹ Alla insatser som i AF:s datalager kodas som FUB ingår. Se tabell 1.

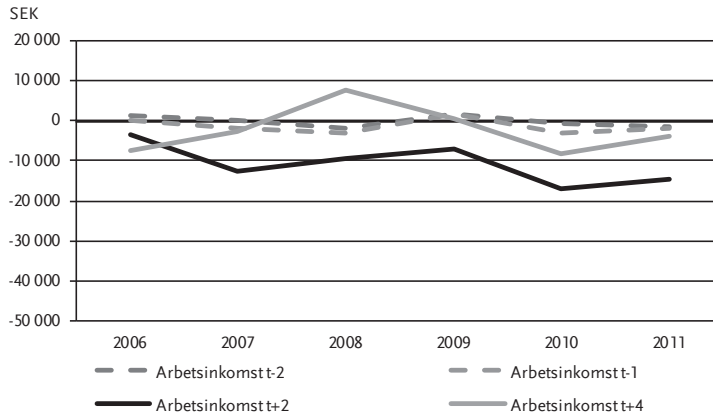
³² Se t.ex. de Luna m.fl. (2008) och Gartell m.fl. (2012). Dessutom visar Vikström (2015) att deltagande i flera program efter varandra kan leda till längre arbetslöshetstider för deltagarna.

³³ Vi har följt deltagare och jämförelsegrupp upp till 9 år efter påbörjad insats.

³⁴ Se t.ex. Calmfors m.fl. (2004) för hypoteser om varför effekter av arbetsmarknadspolitiska program kan variera över tid.

arbetskraften.³⁵ Dock återspeglar sig detta inte i att deltagarna på längre sikt får högre arbetsinkomster, vilket kan tyda på att det för den specifika gruppen inte är viktigt att delta i arbetskraften för möjligheten att hitta ett jobb.

Figur 8 Effekten av att delta i FUB jämfört med att vara öppet arbetslös



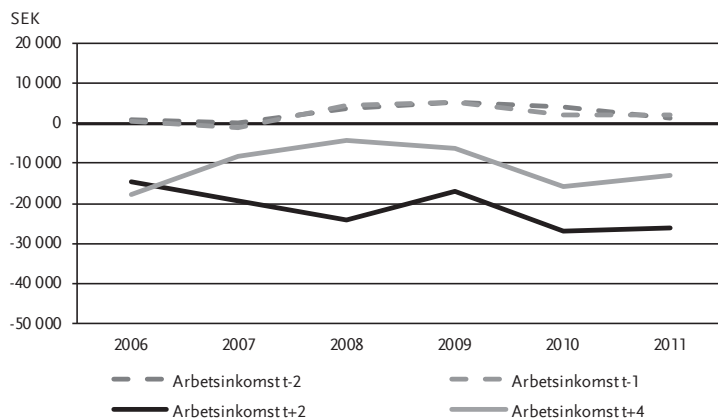
Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från Arbetsförmedlingens datalager samt SCB:s LISA-register.

Även jämfört med deltagarna i APR har deltagarna i FUB lägre arbetsinkomster. Effekten varierar något över tid och två år efter påbörjad insats är skillnaden mellan grupperna 15 000–25 000 kronor och efter fyra år är skillnaden 5 000–15 000 kronor (figur 9). Betydande skillnader kvarstår även med en längre uppföljningshorisont (tabell 9, bilaga 4). Vad gäller andra utfall som har undersökts går resultaten i samma riktning, exempelvis har deltagarna i FUB mer i ekonomiskt bistånd och har i något högre grad lämnat arbetskraften.

³⁵ SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU). Både personer som arbetar och personer som söker och kan ta ett arbete ingår i arbetskraften.

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Figur 9 Effekten av att delta i FUB jämfört med att delta i APR



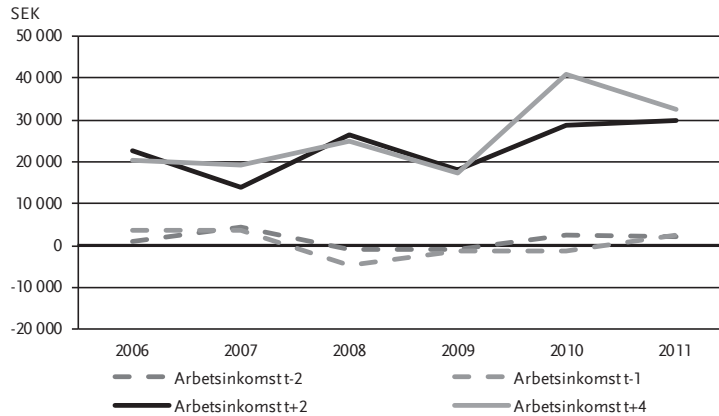
Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från Arbetsförmedlingens datalager samt SCB:s LISA-register.

5.2 Effekten av Förberedande och orienterande utbildning beror på inriktningen

Vilken inriktning av FUB de arbetssökande deltar i har betydelse för de framtida arbetsinkomsterna. När deltagare i olika inriktningar jämförs har hänsyn bl.a. tagits till att sammansättningen av deltagare kan vara olika för olika inriktningar. Deltagarna i inriktningen Nivåtest har två och fyra år efter påbörjad insats en arbetsinkomst som är 15 000–30 000 kronor högre jämfört med de som deltog i inriktningen Yrkesorientering/Allmän teori (figur 10 och tabell 10, bilaga 4). Både deltagarna i Nivåtest och Allmän teori/Yrkesorientering deltar ofta även i Arbetsmarknadsutbildning, men det är vanligare för deltagarna i Nivåtest (se avsnitt 4.2.3). Ett av syftena med Nivåtest är att förbereda individen för deltagande i Arbetsmarknadsutbildning. Resultaten skulle kunna vara en indikation på att effekten av att delta i Arbetsmarknadsutbildning är bättre för arbetssökande som tidigare deltagit i Nivåtest. Effekten av att delta i Arbetsmarknadsutbildning har avtagit under senare år, och det är viktigt att förstå hur effekterna skulle kunna förbättras.³⁶ Det kan i sammanhanget också noteras att deltagarna i Nivåtest har högre framtida arbetsinkomster jämfört med deltagarna i APR (tabell 43, bilaga 7).³⁷

³⁶ Se Arbetsförmedlingen (2017b) och Liljeberg (2016).

³⁷ Se figur 11 i bilaga 7 för fördelning av propensity scores samt tabell 42 i bilaga 7 för balansen.

Figur 10 Effekten av att delta i Nivåtest jämfört med att delta i Allmän teori

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från Arbetsförmedlingens datalager samt SCB:s LISA-register.

5.3 Olika effekter för olika grupper av deltagare

För att undersöka om FUB fungerar olika bra för olika grupper av arbetssökande skattas effekten för kvinnor respektive män, för personer som är födda utanför Europa respektive i Sverige, för arbetssökande med olika utbildningsnivå och för de som har respektive inte har en funktionsnedsättning.³⁸ I avsnittet presenteras enbart resultat när öppet arbetslösa används som jämförelsegrupp. Resultaten när deltagarna i APR används som jämförelsegrupp presenteras i bilaga 9, antalet potentiella jämförelsepersoner är då betydligt färre och dessa resultat ska därmed tolkas med större försiktighet. Eftersom det inte är möjligt att genomföra analysen för olika inriktningar av FUB när vi samtidigt delar upp deltagarna i olika grupper av arbetssökande, presenteras enbart de genomsnittliga effekterna av att delta i insatsen. Vilka inriktningar som är vanligast varierar dock mellan grupper av arbetssökande (tabell 109, bilaga 8 och 9), vilket kan vara en potentiell orsak till att FUB kan fungera olika bra för olika grupper av deltagare.

Effekten av att delta i FUB jämfört med att vid samma tidpunkt vara öppet arbetslös är något bättre för män än för kvinnor (figur 4, bilaga 4).³⁹ Fyra år efter påbörjad insats har kvinnor som deltagit i FUB något lägre arbetsinkomster jämfört med kvinnor som var öppet arbetslösa, medan arbetsinkomsten är i stort

³⁸ Med funktionsnedsättning avses en registrerad funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

³⁹ Resultaten presenteras i sin helhet i bilaga 8.

den samma för män som deltagit respektive varit öppet arbetslösa. På kortare sikt har både män och kvinnor som deltagit i FUB lägre arbetsinkomster än personerna i jämförelsegruppen, vilket tyder på att det för båda grupperna förekommer inläsningseffekter.

För deltagare med högst en förgymnasial utbildning är arbetsinkomsten fyra år efter påbörjad insats densamma eller något högre jämfört med de som var öppet arbetslösa, och det finns enbart små negativa effekter på kort sikt (figur 5, bilaga 4). Vidare har personer som är födda utanför Europa och som deltagit i FUB fyra år efter påbörjad insats högre arbetsinkomster jämfört med personerna i jämförelsegruppen. Inte heller för denna grupp finns det några betydande negativa effekter på kortare sikt (figur 6, bilaga 4).⁴⁰ Resultaten för personer födda utanför Europa ska dock tolkas med större försiktighet då den information som finns i data om gruppen är mer begränsad.⁴¹ För personer med en eftergymnasial utbildning eller som är födda i Sverige är effekten av att delta i FUB negativ, både på kortare och längre sikt.

Varken för arbetssökande som har respektive inte har en funktionsnedsättning finns det, fyra år efter påbörjad insats några tydliga skillnader i arbetsinkomst mellan de som deltog i FUB och de som var öppet arbetslösa (figur 7, bilaga 4). På kortare sikt är dock effekten negativ för båda grupperna, och något mer negativ för arbetssökande som inte har nedsatt arbetsförmåga.

Resultaten när vi undersöker effekten för olika grupper av deltagare stämmer väl överens med resultat i tidigare studier där effekten av att delta i Arbetsmarknadsutbildning studeras. Studier på Arbetsmarknadsutbildning visar bl.a. att utrikes födda och deltagare med lägre utbildningsnivå tenderar att ha större nytta av att delta i insatsen.⁴²

5.4 Intäkter och kostnader för Förberedande och orienterande utbildning

För att få en uppfattning om hur förhållandet mellan kostnader för köp av FUB och förändrade skatteintäkter på grund av deltagandet i FUB kan se ut idag redovisas i det här avsnittet ett räkneexempel. För att kunna genomföra räkneexemplet krävs att vissa antaganden görs. Dessa antaganden redovisas nedan.

Resultaten som presenterats visar att arbetssökande som deltar i FUB i genomsnitt får *lägre* framtida arbetsinkomster jämfört med arbetssökande som vid samma tidpunkt är öppet arbetslösa eller delta i APR. Till skillnad från öppen

⁴⁰ Utanför Europa innebär födda utanför EU15+.

⁴¹ Se Liljeberg (2016) för en mer utförlig diskussion.

⁴² Se t.ex. Liljeberg (2016).

arbetslöshet och APR är FUB en kostsam insats för staten. Det kan även finnas vissa kostnader som är förknippade med att vara öppet arbetslös eller med att delta i APR. AF har inte kunnat leverera uppgifter om dessa kostnader och för att förenkla beräkningarna antar vi att dessa kostnader är noll. Detta kan innebära att den relativa kostnaden för FUB överskattas. Å andra sidan gör vi andra antaganden som kan göra att vi underskattar kostnaden av att delta i FUB.⁴³ Den totala kostnaden för köp av FUB uppgick under 2016 till drygt 2 mdkr.⁴⁴ För att på ett mer tydligt sätt relatera kostnaden för insatsen till de skattade effekterna använder vi uppgifter om kostnaden på individnivå. Vi beräknar kostnaden per individ genom att dividera den totala kostnaden med antal unika deltagare (73 500).⁴⁵ Överslagsberäkningen visar att kostnaden för köp av FUB per unik deltagare under 2016 var drygt 27 200 kronor.⁴⁶ För att kompensera för kostnad för köp av FUB, i form av ökade skatteintäkter, skulle det krävas att deltagarna i FUB i genomsnitt får en arbetsinkomst som är totalt cirka 51 000 kronor *högre* jämfört med personerna i jämförelsegrupperna.⁴⁷

För att få en uppfattning av den totala kostnaden för FUB – den direkta i form av köp av utbildning och indirekta i form av uteblivna skatteintäkter – görs ett räkneexempel.⁴⁸ För att beräkna de uteblivna skatteintäkterna tar vi vår utgångspunkt i deltagarna 2006, där uppföljningshorisonten är nio år. När jämförelsegruppen består av öppet arbetslösa summerar den uteblivna inkomsten för deltagarna till drygt 55 000 kronor under uppföljningsperioden, och när deltagarna i APR används som jämförelsegrupp till drygt 126 000 kronor (tabell 1, bilaga 5). Detta motsvarar uteblivna skatteintäkter om ca 29 400 respektive 67 300 kronor. Den totala kostnaden för insatsen, om vi slår ihop de direkta och de indirekta kostnaderna i räkneexemplet, uppgår därmed till 56 600–94 500 kronor per deltagare (beroende på jämförelsegrupp).⁴⁹ Med andra ord, givet de

⁴³ Det är t.ex. sannolikt att beräkningen underskattar de uteblivna arbetsinkomsterna då uppföljningshorisonten är begränsad till nio år, och resultaten visar att deltagarna i FUB fortfarande efter denna tidpunkt inte helt kommit i kapp personerna i jämförelsegrupperna.

⁴⁴ Vi tar inte hänsyn till kostnader som har med arbetslösas försörjning att göra. Deltagare i program får aktivitetsstöd, medan öppet arbetslösa kan få sin försörjning genom arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd.

⁴⁵ Detta tillvägagångssätt används då det är problematiskt att få uppgifter om styckkostnaden från AF (bilaga 5).

⁴⁶ Vi utgår i räkneexemplet från de senaste uppgifterna om kostnaden för FUB. Enligt uppgifter från AF har styckkostnaden för FUB ökat under senare år (e-post 2017-09-15).

⁴⁷ Om vi antar en skattesats på 0,54 (arbetsgivaravgifter 31,42 procent och kommunalskatt 30 procent, justerat för jobbskatteavdrag och grundavdrag). Beräknat på en månadsinkomst på 22 000 kronor.

⁴⁸ Utifrån de underlag om kostnader som erhållits från AF går det inte att fastställa kostnaden per deltagare i Allmän teori/Yrkesorientering respektive Nivåtest (bilaga 5). Därför görs heller ingen jämförelse mellan kostnad och resultat för dessa olika inriktningar.

⁴⁹ Detta är alltså skillnaden mellan det faktiska utfallet och vad som skulle krävas för att kompensera för kostnaden för köp av utbildning.

antaganden vi gör i beräkningarna, kan den totala kostanden för FUB vara mer än dubbelt så stor som vad som framgår av de direkta kostnaderna för köp av FUB. Sammantaget visar räkneexemplet att effekten av FUB skulle behöva förbättras kraftigt för att intäkterna av insatsen ska överstiga kostnaden.⁵⁰ Riksrevisionen har i sammanhanget noterat att det är svårt att få en tydlig och konsistent bild av kostnaden för FUB, liksom av andra insatser, utifrån AF:s återrapporteringar. Detsamma gäller antalet deltagare i insatsen (bilaga 5).

För de grupper där det finns positiva effekter av att delta i FUB – personer med högst en för gymnasial utbildning och personer som är födda utanför Europa – är arbetsinkomsten för kohorten av deltagare 2006 totalt 35 000 respektive 26 000 högre under uppföljningsperioden jämfört med arbetssökande som var öppet arbetslösa (tabell 1, bilaga 5).⁵¹ Räkneexemplet indikerar dock att detta inte är tillräckligt för att fullt ut täcka kostnaden för insatsen. Å andra sidan kan det finnas ett värde i sig av att arbetssökande deltar i aktiviteter, samtidigt kan det finnas andra insatser som är mer effektiva vad gäller att aktivera arbetssökande.

5.5 Hur stabila är resultaten?

För att testa hur stabila och därmed hur trovärdiga de skattade effekterna är har en rad analyser genomförts. Dessa analyser har huvudsakligen genomförts för deltagare 2008 och presenteras mer utförligt i bilaga 2. Sammantaget är resultat och slutsatser stabila för de variationer i analyserna som testats.

Resultaten är stabila för val av modellspecifikation. Utgångspunkten har varit att matcha deltagare och jämförelsepersoner på ett antal faktorer som är dokumenterade i data men inte baserat på inkomst, och jämföra *inkomstutvecklingen* för deltagare och jämförelsegrupperna. Detta tillvägagångssätt kallas också *betingad skillnad i skillnad* i litteraturen.⁵² Tillvägagångssättet innebär att vi även tar hänsyn till faktorer som inte finns dokumenterade i data och som är konstanta över tid. Det kan t.ex. handla om personliga egenskaper så som kognitiv förmåga, analysförmåga och kommunikativ förmåga. Forskning visar att den här typen av faktorer, relativt sett mellan personer, förändras mycket lite över tid.⁵³ En risk som kvarstår är att det finns faktorer som inte är dokumenterade i data och som varierar över tid. För att den här typen av faktorer ska påverka resultaten krävs dessutom att de varierar på systematiskt olika sätt för deltagarna och jämförelsepersonerna, samt att denna variation sammanfaller med tidpunkten för

⁵⁰ Om vi dessutom skulle ta hänsyn till att deltagarna i FUB ofta även deltar i Arbetsmarknadsutbildning skulle de beräknade kostnaderna bli ännu högre. Kostanden per deltagare var 2011 mellan 60 000 och 105 000 (Statskontoret 2012).

⁵¹ Beräknat på kohorten 2006 och med 9 års uppföljning. Resultat när deltagare i Arbetspraktik utgör jämförelsegrupp redovisas i tabell 1, bilaga 5.

⁵² Heckman m.fl. (1998).

⁵³ Se Rantanen m.fl. (2007).

insatsen (men sker på grund av orsaker som inte har med själva insatsen att göra). Eftersom resultaten är så pass tydliga skulle det krävas påtagliga systematiska skillnader mellan grupperna vad avser dessa eventuella faktorer för att de slutsatser som dras i rapporten inte ska vara giltiga. I granskningen har vi inte kunnat identifiera några rimliga hypoteser om vad det skulle kunna vara för faktorer som kan ha utelämnats.

För den modellspecifikation som används för resultaten som redovisas i rapporten har deltagare med de allra högsta sannolikheterna att vara deltagare exkluderats. Anledningen är att det för dessa deltagare finns färre potentiella jämförelsepersoner. Även deltagare med de allra lägsta sannolikheterna har exkluderats. Resultat och slutsatser är stabila för dessa restriktioner. Vidare har det undersökts om resultaten skiljer sig åt för arbetssökande som har höga respektive låga sannolikheter att delta i FUB. Effekten av att delta i FUB är bättre för arbetssökande med höga sannolikheter att vara deltagare, vilket bekräftar de resultat vi finner i granskningen – att individer som är utomeuropeiskt födda och har högst förgymnasial utbildning drar mer nytta av att delta i insatsen jämfört med grupper av arbetssökande som har lägre sannolikhet att delta i insatsen. Som redan diskuterats är resultaten stabila för val av utfallsvariabel och när längre uppföljningshorisonter studeras. Några ytterligare analyser har genomförts, men dessa redovisas enbart i bilaga 2.

Referenslista

- 2016 års ekonomiska vårproposition (prop. 2015/16:100).
- Arbetsförmedlingen (2014a), *Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen*.
- Arbetsförmedlingen (2014b), *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2013*.
- Arbetsförmedlingen (2014c), *Arbetsmarknadsrapporten 2014*.
- Arbetsförmedlingen (2014d), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013*.
- Arbetsförmedlingen (2015a), *Arbetsmarknadsrapporten 2015*.
- Arbetsförmedlingen (2015b), *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2014*.
- Arbetsförmedlingen (2015c), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2014*.
- Arbetsförmedlingen (2016a), *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2015*.
- Arbetsförmedlingen (2016b), *Arbetsmarknadsrapporten 2016*.
- Arbetsförmedlingen (2016c), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2015*.
- Arbetsförmedlingen (2017a), *Arbetsmarknadspolitiska program Årsrapport 2016*.
- Arbetsförmedlingen (2017b), *Arbetsmarknadsrapporten 2017*.
- Arbetsförmedlingen (2017c), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016*.
- Arbetsförmedlingen (2017d), *Årsrapport aktiviteter i etableringsuppdraget 2016*.
- Betänkande 2011/12:AU2.
- Biewen, M., Fizenberg, B., Osikominu, A. & M. Paul (2014), *The effectiveness of public-sponsored training revisited: The importance of data and methodological choices*, Journal of Labor Economics, 32(4), s. 837–897.
- Blackwell, M., Iacus, S., King, G. och G. Porro (2009), *cem: Coarsened exact matching in Stata*, Stata Journal, 9(4), s. 524.
- Budgetlagen (2011:203).
- Caliendo, M. och S. Kopeinig (2008), *Some practical guidance for the implementation of propensity score matching*, Journal Of Economic Surveys, 22, 1, s. 31-72.
- Caliendo, M., Mahlstedt, R. and O. Mitnik (2017), *Unobservable, but Unimportant? The Relevance of Usually Unobserved Variables for the Evaluation of Labor Market Policies*, Labour Economics, 46, s. 14-25.
- Calmfors, L., A. Forslund & M. Hemström (2004), *The effects of active labor-market policies in Sweden: What is the evidence?*, i J. Agell, M. Keen och J. Weichenrieder (red.), Labor Market Institutions and Public Regulation, MIT Press.

- Cheung, M. och G. Özcan (2015), *Arbetsförmedlingens återrapportering 2015 – Effektutvärdering av studiemotiverande kurser för arbetslösa*, Arbetsförmedlingen.
- De Luna, X., Forlund, A. och L. Liljeberg (2008), *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04*, Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A., Fredriksson, P. & J. Vikström (2011), *What active labor market policy works in a recession?*, Working Paper 2011:2, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A., Liljeberg, L. och L. von Trott zu Solz (2013), *Arbetspraktik – en utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning*, Rapport 2013:4, IFAU, Uppsala.
- Fredriksson, P. och P. Johansson (2008), *Dynamic treatment assignment – The consequences for evaluations using observational data*, Journal of Business & Economic Statistics, 26(4), s. 435-445.
- Förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.
- Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.
- Gartell, M., Gerdes, C. och P. Nilsson (2012), *Metoder för att mäta effekter av arbetsmarknadspolitiska program*, Working paper 2012:2, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Gartell, M., Gerdes, C. & P. Nilsson (2013), *Programeffekter 1996–2010*, Working Paper 2013:1, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Heckman, J.J., H. Ichimura, J.A. Smith, och P. Todd (1998), *Characterizing selection bias using experimental data*, Econometrica, 65, s. 1017–1098.
- Iacus, S., King, G. och G. Porro (2012), *Causal inference without balance checking: Coarsened exact matching*, Political Analysis, 20(1), s. 1–24.
- Liljeberg, L. (2016), *Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen*, Rapport 2016:20, IFAU, Uppsala.
- Myndighetsförordningen (2007:515).
- Nilsson, P. (2008), *Programeffekter 1992 till 2006*, Working Paper 2008:1, Arbetsförmedlingen.
- Rantanen, J., Metsäpelto, R.L., Feldt, T., Pulkkinen, L. och K. Kokko (2007), *Long-term stability in the big five personality traits in adulthood*, Scandinavian Journal of Psychology, 48, s. 511-518.
- Regeringens budgetproposition för 2012 (prop. 2011/12:1 utgiftsområde 14).
- Regeringens budgetproposition för 2016 (prop. 2015/16:1 utgiftsområde 14).
- Riksdagsskrivelse 2011/12:88.

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDELINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Riksrevisionen (2016), *Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning*, RiR 2016:21.

Rosenbaum, P. och D. Rubin (1983), *The central role of the propensity score in observational studies for causal effects*, *Biometrika*, 70(1), 41–55.

Sianesi, B. (2004), *An evaluation of the Swedish system of active labor market programs in the 1990s*, *The Review of Economics and Statistics*, 86(1), s. 133-155.

SOU 2007:112, *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning*, slutbetänkande från Utredningen om en flexiblere arbetsmarknadsutbildning.

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

Stenberg, A. och O. Westerlund (2004), *Does Comprehensive Education Work for the Long-term Unemployed?* Umeå Economic Studies No. 641, Department of Economics, Umeå University.

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

Bilaga 1. Inriktningar Förberedande och orienterande utbildning

Tabell 1 Specifika utbildningar fördelat på övergripande inriktningar (X-koder), baserat på beslut i registren tiden före november 2013 samt alla beslut om FUB

	Totalt	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7
Allmänförberedande	0,25	0,82	0,31			0,32	0,13	0,06
Yrkesförberedande/ Förb. AUB	0,23		0,43		0,02	0,08	0,77	0,13
Svenska/Yrkessvenska	0,15		0,01	0,94				
Motivationshöjande (ej folkhögskola)	0,11	0,03	0,15	0,01	0,04	0,35		0,06
Starta eget	0,04				0,87			
Meritportfölj	0,04							0,49
Folkhögskola	0,02					0,12		
Validering	0,02						0,01	0,21
Utredningsplatser	0,01					0,07		
Flexibla anpassningsmoduler	0,01					0,06		
Korta vägen	0,01			0,03				
Arbetsplatsförlagd AUB			0,01					
Övrigt	0,10	0,15	0,10	0,01	0,08	0,21	0,08	0,04
Antal	665 059	73 930	191 451	107 071	32 198	115 546	63 230	54 000

Not: Övrigt består av utbildningar som inte har kategoriserats. Tidigare fanns även koderna X8 (SFI) och X21 (Ej identifierbart yrke), dessa redovisas inte i tabellen.

Källa: Riksrevisionen (2016).

Bilaga 2. Data, metod och robusthet

I den här bilagan presenteras en fördjupning av det tillvägagångssätt som används för att skatta effekter. Först presenteras data, metod och den modellspecifikation som ligger till grund för de huvudsakliga resultat som presenteras i granskningen. Vidare presenteras analyser som syftar till att testa hur stabila resultaten är. Analyserna har genomförts både när öppet arbetslösa och deltagare i APR används som jämförelsegrupp.

Data

Data från AF:s statistikdatabas (Datalagret) och SCB används. Populationen utgörs av personer som varit inskrivna hos AF någon gång under perioden 2004 – oktober 2015. I Datalagret finns bl.a. information om individernas arbetslöshetshistorik, inskrivningsperioder, programdeltagande, individkaraktäristika, samt information om inriktningar på FUB.⁵⁴ Data från SCB finns tillgänglig för åren 2006–2015 och innehåller bl.a. information om individernas arbetsinkomster, ekonomiskt bistånd och sysselsättning.⁵⁵

Metod för att identifiera relevanta jämförelsegrupper

Syftet med granskningen är att studera effekter av att delta i FUB. För detta krävs att arbetsmarknadsutfallet för deltagarna i FUB kan jämföras med utfallet för en relevant jämförelsegrupp. Metoden som används för att identifiera relevanta jämförelsegrupper är *matchning*. En kombination av *propensity score matchning (PSM)* och *coarsened exakt matchning (CEM)* tillämpas.⁵⁶

När deltagande i arbetsmarknadspolitiska program studeras är det viktigt att ta hänsyn till att arbetssökande påbörjar insatser vid olika tillfällen i inskrivningsperioden. Inledningsvis betingas därför jämförelsegruppen på att personerna ska ha samma inskrivningstid (väntetid) som deltagarna vid den tidpunkt som insatsen påbörjas.⁵⁷ När jämförelsegruppen öppet arbetslösa används innebär det att jämförelsepersonerna vid den tidpunkt deltagaren påbörjar FUB, ska vara öppet arbetslösa och ha varit arbetslösa lika länge som

⁵⁴ Information från flera olika tabeller i AF:s datalager används: Sokatper, Insper, Ärendefakta, och tabeller som beskriver upphandlade utbildningar.

⁵⁵ Informationen hämtas från tabellen Longitudinell integrationsdatabas för Sjukförsäkrings- och Arbetsmarknadsstudier (LISA).

⁵⁶ Se t.ex. Sianesi (2004) och Fredriksson och Johansson (2008).

⁵⁷ Väntetiden är definierat som tiden mellan inskrivningstillfället på AF och programstarten.

deltagaren.⁵⁸ När jämförelsegruppen deltagare i APR används innebär det att jämförelsepersonerna påbörjar APR samma månad som deltagarna påbörjar FUB och att de vid denna tidpunkt har varit arbetslösa lika länge. Denna del av matchningen genomförs genom att tillämpa CEM, vilket innebär att datamaterialet delas upp i olika stratum baserat på värden på de variabler som ingår i matchningen.⁵⁹ Deltagare matchas sedan med jämförelsepersoner inom varje stratum. Om ett stratum enbart innehåller observationer från en av grupperna utesluts dessa från efterföljande analys. Det innebär en avvägning mellan hur precis matchningen är och hur många observationer som ingår i den slutliga analysen. Både väntetid och starttidpunkt delas därför in i intervaller. Starttidpunkten delas in efter kalendermånad, och väntetiden i intervall om 30 dagar upp till 24 månader, 180 dagar mellan 24 till 48 månader och slutligen en kategori för dem som har väntetider över 48 månader. Genom detta förfarande delas de arbetssökande, både deltagare och jämförelsepersoner, in i s.k. cem-stratum där arbetssökande i varje stratum har samma inskrivningstid och månad för programstart. Matchningen görs i detta fall utan återläggning, vilket innebär att en jämförelseperson används en gång. Varje deltagare kan dock ha flera jämförelsepersoner. Efter matchningen innehåller urvalet för 2008, när öppet arbetslösa utgör jämförelsegrupp, 5 638 deltagare och 217 967 jämförelsepersoner (tabell 3, bilaga 7).⁶⁰ För urvalet då deltagare i APR används som jämförelsegrupp är antalet deltagare 5 482 och antalet jämförelsepersoner 9 454 (tabell 17, bilaga 7).

Vidare behöver även alla relevanta individkaraktistikor beaktas. Ett sätt att göra detta på är att för varje deltagare plocka ut en arbetssökande som inte deltar i FUB men som har samma värden för alla variabler (som ingår i analysen) som deltagaren. Detta är dock inte möjligt i praktiken. Vi har ett rikt datamaterial och ju fler variabler som ingår i analysen desto svårare blir det att hitta två individer som är exakt lika. Därför tillämpas PSM, vilket innebär att vi använder en skalär funktion av de variabler (X) som ingår i analysen.⁶¹ De variabler som ingår i matchningen framgår i faktaruta 1. Tanken är att matcha deltagare och jämförelsepersoner som har liknande värde på funktionen av X. Olika kombinationer av variabelvärden på X kan då resultera i samma värde på funktionen av X. Ett liknande värde innebär liknande förutsättningar att få delta i program. Det vill säga, individer som deltar i FUB matchas med individer som inte deltar i FUB, men som har samma *sannolikhet* som deltagarna att delta. Denna del av matchningen görs med återläggning och utifrån principen "*nearest neighbour*".⁶² Det är värt att notera att det inte alltid kommer vara möjligt att finna

⁵⁸ Jämförelsepersonernas arbetslöshetstid mäts som tiden från inskrivning hos AF till den 15:e den månad som deltagaren påbörjar insatsen.

⁵⁹ Se t.ex. Blackwell m.fl. (2009), Iacus m.fl. (2012).

⁶⁰ Deltagarna tilldelas vikter efter relevans.

⁶¹ Se Rosenbaum och Rubin (1983).

⁶² Se Sianesi (2004). Funktionen *Psmatch2* i Stata har använts.

jämförelsepersoner för varje deltagare. Enbart deltagare där det finns minst en jämförelseperson ingår i urvalet (s.k. common support). Utöver detta utförs exakt matchning på ett urval av några viktiga variabler, dvs. deltagaren och jämförelsepersonen ska ha samma värde på just dessa variabler. I faktaruta 1 framgår vilka variabler som ingår i de olika stegen i matchningen. I det slutliga urvalet (för år 2008) när öppet arbetslösa utgör jämförelsegrupp är antalet deltagare 5 414, och antalet jämförelsepersoner är 144 148 (tabell 8, bilaga 7). När deltagarna i APR utgör jämförelsegrupp är antalet deltagare 3 706 och antal jämförelsepersoner är 6 629 (tabell 22, bilaga 7). Fördelningen av propensity scores för deltagare respektive jämförelsegrupp presenteras i figur 1 och 2 i bilaga 7.

Genom matchningen har deltagar- och jämförelsegrupper som är lika med avseende på de faktorer vi kan observera i data skapats (tabell 1–3 i bilaga 4 för balansen). Anledningen till att vi har valt att utgå från denna modellspecifikation (Modell 5 nedan), vad gäller de resultat som presenteras i rapporten, är att resultaten blir lätta att tolka. Eftersom hänsyn tas till bl.a. skillnader i arbetsinkomst mellan grupperna som fanns redan innan deltagandet i insatsen kan resultaten, under vissa antaganden, tolkas som effekten av att delta i insatsen utan att eventuella skillnader som fanns i arbetsinkomst innan deltagandet i insatsen behöver beaktas. Valet av modellspecifikation ligger också i linje med tillvägagångssättet i tidigare studier av effekter av arbetsmarknadspolitiska program.⁶³ I nästa avsnitt presenteras hur robusta resultaten är för val av modellspecifikation.

Faktaruta 1 Variabler som ingår i matchningens olika steg

Matchning 1 – Coarsened exact matching

Variabler	Beskrivning
Väntetid	Tid mellan inskrivningstillfället hos AF och påbörjat program
Tidpunkt för programstart	Månad

⁶³ Se t.ex. Sianesi (2004), de Luna m.fl. (2008), Forslund m.fl. (2011), Forslund m.fl. (2013), Gartell m.fl. (2013) för exempel på svenska studier och exempelvis Biewen m.fl. (2014) för exempel på internationella studier som tillämpar samma tillvägagångssätt.

Matchning 2 – Propensity score matching

Variabler	Beskrivning
Civilstånd	Gift eller registrerat partnerskap=1, annars =0
Kön	Kvinna=1, man=0
Ålder	Kontinuerlig och i kvadrat
Barn	Dummyvariabler: Barn 0–7 år=1, annars=0 Barn 8–18 år=1, annars=0
Arbetsinkomst SEK, t-1 och t-2	Kontinuerlig variabel
Positiv arbetsinkomst, t-1 och t-2	=1 om arbetsinkomst>0, annars =0
Ekonomiskt bistånd SEK, t-1 och t-2	Kontinuerlig variabel
Positivt Ekonomiskt bistånd, t-1 och t-2	=1 om ekonomiskt bistånd>0, annars =0
Födelseland	Dummyvariabler: Född i Sverige/Norden, =1, annars=0 Född i EU15+ (ref), =1, annars=0 Född utanför EU15+ =1, annars=0
Utbildningsnivå	Dummyvariabler: Förgymnasialutbildning, =1, annars=0 Gymnasialutbildning (ref), =1, annars=0 Eftergymnasialutbildning, =1, annars=0,
A-kassa	=1 om A-kassa, =0 annars
Alfakassa	=1 om Alfakassa, =0 annars
Matchningsbar	=1 om den arbetssökande bedöms som matchningsbar av AF, =0 annars
Funktionsnedsättning	=1 om den arbetssökande har en kodad funktionsnedsättning, =0 annars
Inskrivningsdagar hos AF	Totalt antal inskrivningsdagar i tidigare inskrivningsperioder
Inskrivningsperioder hos AF	Totalt antal tidigare inskrivningsperioder
Lokal arbetsmarknad	Dummyvariabler baserat på funktionella regioner; Storstad, Mindre centrum, Större centrum (ref), Exportinriktad region, Bruksort, Exportsvag region, Teknik, Glesbygd.
Interaktionsvariabler	<i>För Arbetsinkomst t-1:</i> Arbetsinkomst t-1*ålder Arbetsinkomst t-1*förgymnasialutbildning Arbetsinkomst t-1*eftergymnasial utbildning Arbetsinkomst t-1*född inom EU 15+ Arbetsinkomst t-1*född utanför EU 15+ Motsvarande interaktioner för samtliga inkomstvariabler är inkluderade.

Matchning 3 – Coarsened exact matching

Variabler

Strata (väntetid/starttidpunkt)
Propensity score-värde (från matchning 2)*
Kön
Ungdom (<25 år)
A-kassa
Lokal arbetsmarknad: storstad
Positiv inkomst t-2
Födelseland utanför EU15+
Eftergymnasial utbildning

*Not: * Propensity score-värdet är avrundat till 5 decimaler och det är på denna nivå matchningen genomförs. Detta är det antal decimaler som produceras då Psmatch2 i Stata används. Det vill säga det är principen "nearest neighbour" som tillämpas.*

I faktaruta 2 definieras de variabler som ligger till grund för de utfallsvariabler som används i analyserna. Huvudsakligen presenteras utfallen två och fyra år efter påbörjad insats, men resultaten har tagits fram även med längre uppföljningshorisonter. Dessa resultat presenteras sammanfattat i tabell 8–10 i bilaga 4.

Faktaruta 2 Utfallsvariabler

Utfallsvariabler

Utfallsvariablerna studeras två år från påbörjad insats (t+2), upp till nio år efter påbörjad insats (t+9).

Arbetsinkomst	Arbetsinkomst 100-tals kronor, årlig.
Ekonomiskt bistånd	100-tals kronor, årlig. Det ekonomiska biståndet är individualiserat med hjälp av individens konsumtionsvikt i familjen.
Utanför arbetskraften	Om individen varken är aktulle hos Arbetsförmedlingen eller registrerad som sysselsatt (SCB) i november respektive år.

Hur stabila är resultaten?

Nedan presenteras översiktligt de fördjupade analyser som har genomförts för att testa om resultaten är stabila för bl.a. olika modellspecifikationer. För att begränsa omfattningen har känslighetsanalyserna främst genomförts för år 2008, där arbetsinkomster två och fyra år efter påbörjad insats är de huvudsakliga utfallen.

Urval av deltagare

Utgångspunkten i granskningen är att studera inflödet av arbetssökande till AF och det är beslut om programdeltagande som sker inom en inskrivningsperiod som studeras.⁶⁴ För att jämföra resultaten över tid presenteras resultaten uppdelat på inflödet för respektive år. De restriktioner som tillämpas i urvalsprocessen presenteras i faktaruta 3.

Faktaruta 3 Restriktioner för deltagare

Utgångspunkt

FUB ska ha genomförts inom två år från inflödet till AF. Den arbetssökande måste finnas med i LISA-databasen.

Restriktion 1

Om den arbetssökande har flera inskrivningsperioder som påbörjas samma år, behåller vi den första. Parallella program exkluderas.

Restriktion 2

FUB ska vara första program i aktuell inskrivningsperiod.

Restriktion 3

FUB ska föregås av öppen arbetslöshet för den arbetssökande.

Restriktion 4

Åldersrestriktion, individer upp till 61 år ingår i analysen.

Hur restriktionerna påverkar antalet deltagare som ingår i urvalet och deltagarsammansättningen har undersökts. Flest antal deltagare exkluderas genom restriktionen att programdeltagandet ska vara det första programmet i aktuell inskrivningsperiod (restriktion 2). Ursprungligen består urvalet av 14 320 individer och i den slutliga analysen har restriktionerna medfört att 5 414 individer kvarstår som deltagare när öppet arbetslösa utgör jämförelsegrupp. Antal deltagare är 3 706 när APR utgör jämförelsegrupp. Att deltagarantalet är betydligt mindre när APR används som jämförelsegrupp är naturligt då det finns betydligt färre individer att matcha mot. Sammansättningen av deltagare påverkas till viss del, och då främst av restriktion 2 (tabell 1, bilaga 7). I vårt urval är deltagarna något yngre och har också en något strakare arbetsmarknadsanknytning jämfört med samtliga deltagare.

Val av modellspecifikation

Flera olika modellspecifikationer testas. Syftet är att undersöka hur balansen påverkas och hur stabila resultaten är för val av specifikation. Gemensamt för samtliga modeller är att det inledningsvis genomförs exakt matchning på väntetid samt tidpunkt för programstart. Sedan används PSM för att, betingat på

⁶⁴ Beslut innebär att det har fattats ett beslut om deltagande i en insats, men det behöver inte nödvändigtvis betyda att individen deltar i, eller fullföljer, insatsen. Alla beslut om FUB registreras hos AF. Även information om avbrott och felregistrerade beslut finns i AF:s register. I den här rapporten studeras alla beslut, rensat för felregistrerade beslut.

individkaraktäristika, matcha jämförelsepersoner och deltagare som har samma sannolikhet (samma propensityscore-värde) att vara deltagare. Slutligen inkluderas successivt variabler som vi väljer att matcha exakt på. I faktaruta 4 redovisas vilka olika modellspecifikationer som testas, i tabell 2a-b och 16a-b i bilaga 7 redovisas resultaten sammanfattat.

Faktaruta 4 Variation i modellspecifikationer

Modell 1

Exakt matchning på inskrivningstid (väntetid och tidpunkt för programstart).

Modell 2

Exakt matchning på inskrivningstid och propensity score*.

Modell 3

Exakt matchning på inskrivningstid, propensity score*, Kön, Ungdom, Akassa och lokal arbetsmarknad storstad.

Modell 4

Exakt matchning på inskrivningstid, propensity score*, Kön, Ungdom, Akassa, lokal arbetsmarknad storstad och positiv arbetsinkomst t-2.

Modell 5

Exakt matchning på inskrivningstid, propensity score*, Kön, Ungdom, Akassa, lokal arbetsmarknad storstad, positiv arbetsinkomst t-2, födelseland utanför Eu15+ och eftergymnasial utbildning.

*Not: * Propensity score värdet är avrundat till 5 decimaler och det är på denna nivå matchningen genomförs. Detta är det antal decimaler som produceras då Psmatch2 i Stata används. Det vill säga det är principen "nearest neighbour" som tillämpas.*

Balansen för olika modellspecifikationer

När hänsyn enbart tas till de arbetssökandes inskrivningstid vid programstart (Modell 1) finns betydande skillnader mellan deltagar- och jämförelsegruppen öppet arbetslösa (tabell 3, bilaga 7). Exempelvis är det en påtagligt större andel av deltagarna i FUB som har högst en förgymnasial utbildning och som är födda utanför Europa. Vidare har deltagarna ett och två år före deltagandet i FUB lägre arbetsinkomster och mer ekonomiskt bistånd. Detta visar att deltagarna i FUB i genomsnitt har en svagare arbetsmarknadsanknytning innan deltagandet i insatsen. För att ta hänsyn till dessa skillnader inkluderas stegvis fler variabler i matchningen. Först genom att vi tillämpar PSM, sedan genom att vi väljer att successivt matcha exakt på några variabler. I vår slutgiltiga modell (Modell 5) kvarstår enbart obetydliga skillnader mellan grupperna (bilaga 7). Att skillnaderna är obetydliga innebär att skillnaderna i individkaraktäristika mellan grupper inte är signifikanta, och i de fall det förekommer signifikanta skillnader är dessa så pass små att de inte kan förväntas ha betydelse för utfallet. Det är på Modell 5 de resultat som presenteras i rapporten baseras.

Även när deltagarna i APR utgör jämförelsegrupp, och matchning enbart gjorts på inskrivningstiden (Modell 1), finns skillnader mot deltagarna i FUB (tabell 17, bilaga 7). Mönstret är likartat som när öppet arbetslösa används som

jämförelsegrupp, men skillnaderna mellan deltagare och jämförelsepersoner är initialt betydligt mindre. Det vill säga, grupperna är mer lika redan innan matchning på övriga variabler genomförts. Även när deltagarna i APR utgör jämförelsegrupp är grupperna mycket lika efter den slutgiltiga matchningen (bilaga 7).

Sammantaget har matchningen skapat grupper av deltagare och jämförelsegrupper som är mycket lika med avseende på faktorer som är observerbara i data.

Hur stabila är resultaten för val av modellspecifikation?

För att undersöka hur stabila resultaten är för val av modellspecifikation jämförs resultaten från den slutgiltiga modellen (Modell 5) med resultat för den enklaste modellen (Modell 1). Vi jämför även resultaten med när historiska inkomster (och inkomstinteraktioner) exkluderas från matchningen – denna modell kallar vi *Modell 5 (reducerad)*. Resultat för samtliga modeller redovisas i bilaga 7. Eftersom år 2008 är ett år som sticker ut resultatmässigt presenterar vi i det här avsnittet även resultaten för år 2006 och 2011.

Inkomstutvecklingen för deltagar- respektive jämförelsegrupp presenteras. Denna metod kallas *betingad skillnad i skillnad (difference-in-difference)* i litteraturen.⁶⁵ Genom att studera skillnaden i inkomstutvecklingen mellan grupperna tar vi, förutom de variabler vi matchar på, även hänsyn till icke-observerbara faktorer som är konstanta över tid. Därmed kan resultaten, under antagandet att det inte finns icke-observerbara faktorer (t.ex. motivation och förmåga) som, över tid, varierar på systematiskt olika sätt mellan grupperna tolkas som effekter. Vi kan inte komma på någon rimlig förklaring till att så skulle vara fallet. Exempelvis, varför skulle motivationen för de som deltar i FUB förändras på ett systematiskt annorlunda sätt än motivationen för de som deltar i APR – av anledningar som inte har med själva deltagandet i insatsen att göra? Dessutom visar forskning att personliga egenskaper tenderar att relativt sätt förändras lite över tid.⁶⁶ Men antagandet går inte att testa empiriskt och därför ska resultaten också tolkas med viss försiktighet.

Öppet arbetslösa som jämförelsegrupp

I figur 1 redovisas inkomstutvecklingen för deltagare respektive jämförelsegrupp när Modell 5 (reducerad) används, och för samtliga modeller redovisas *skillnaden* i inkomstutvecklingen mellan deltagare och jämförelsegrupp. Resultaten för 2006 (Modell 1) visar att deltagarna och personerna i jämförelsegruppen åren innan (t-2 och t-1) tidpunkten för insatsen hade olika arbetsinkomster – deltagarna hade lägre arbetsinkomster jämfört med personerna i jämförelsegruppen. I Modell 1

⁶⁵ Heckman m.fl. (1998).

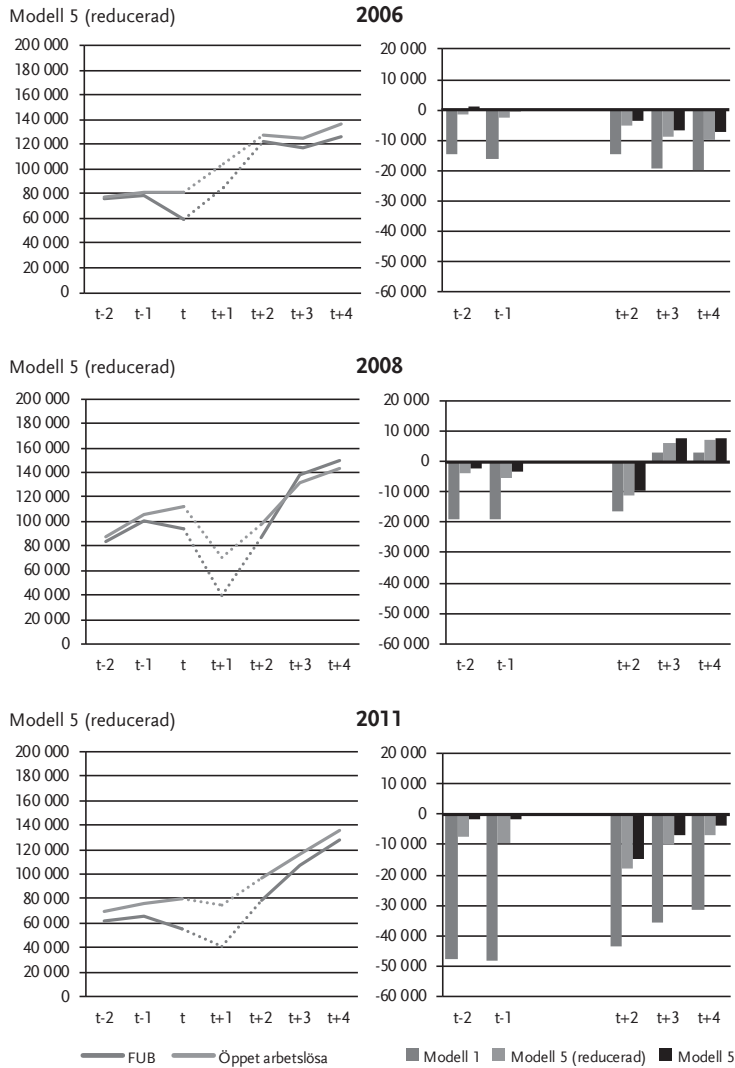
⁶⁶ Rantanen m.fl. (2007).

har hänsyn enbart tagits till att deltagare och jämförelsepersoner ska ha varit arbetslösa lika länge vid tidpunkten då insatsen påbörjas vilket gör, som nämnts ovan, att de båda grupperna skiljer sig åt i flera andra avseenden. Efter deltagandet i insatsen har skillnaden i arbetsinkomst mellan grupperna ökat något. Det vill säga, deltagarna har haft en mer negativ *inkomstutveckling* jämfört med jämförelsegruppen.

För att ta hänsyn till skillnader mellan grupperna som finns redan innan deltagande i insatsen, matchas grupperna på individkaraktistika (Modell 5 (reducerad)) och historiska inkomster (Modell 5). Resultaten både från Modell 5 och Modell 5 (reducerad) visar att matchningen bidrar till att ta hänsyn till de skillnader i arbetsinkomst som fanns mellan grupperna innan deltagandet i insatsen. Även för dessa två modeller visar resultaten på en mer negativ *inkomstutveckling* för deltagarna jämfört med för jämförelsegruppen.

För deltagarna 2011 är resultaten likartade som för deltagarna 2006, men det är tydligare att de negativa effekterna av att delta i FUB avtar med uppföljningshorisontens längd. För 2008 ser resultaten något annorlunda ut; för detta år finns det en svag positiv effekt av att delta i FUB tre och fyra år efter påbörjad insats. Att 2008 är ett år som sticker ut resultatmässigt är också något som bekräftas av resultaten som presenteras i rapporten.

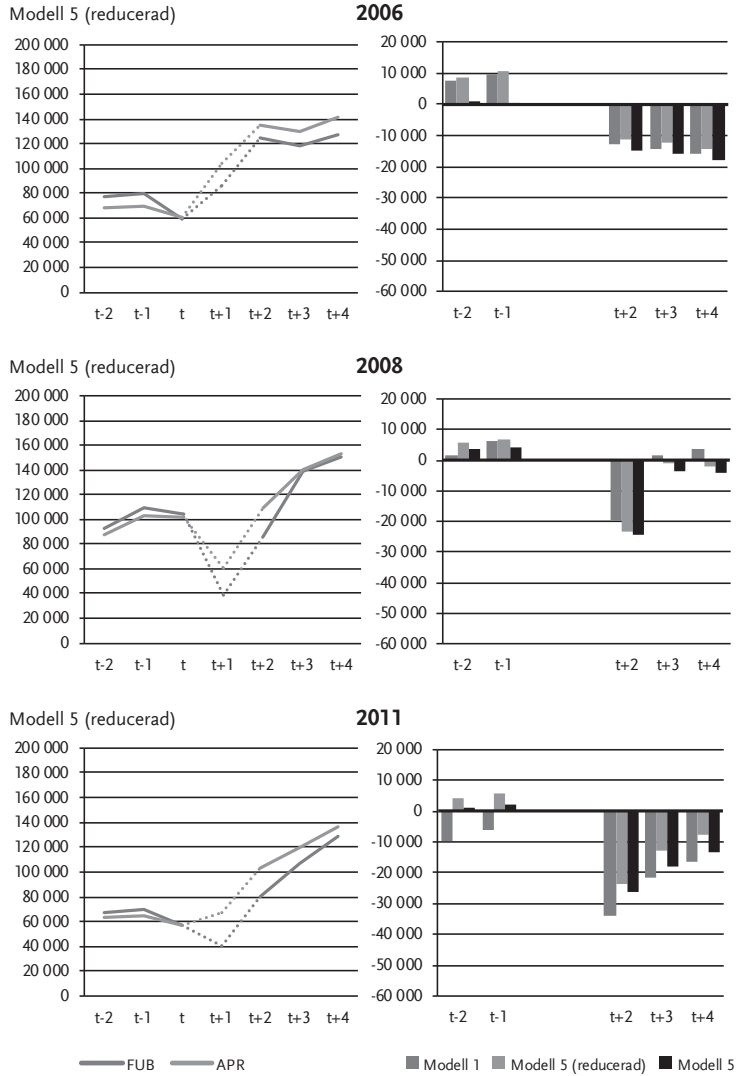
Figur 1 Inkomstutveckling och skillnad i arbetsinkomster mellan deltagare i FUB och öppet arbetslösa, SEK



Deltagare i Arbetspraktik som jämförelsegrupp

Motsvarande analys för när deltagarna i APR används som jämförelsegrupp har genomförts (figur 2). Resultaten för 2006 (Modell 1) visar att inkomsten var högre för deltagarna i FUB före tidpunkten för deltagande i insatsen (t och t+1), men lägre efter deltagandet. *Inkomstutvecklingen* har m.a.o. varit sämre för deltagarna i FUB jämfört med deltagarna i APR. Detta resultat gäller oavsett modellspecifikation. Resultatet för deltagarna 2011 liknar i hög grad resultatet för deltagarna 2006, medan resultatet för deltagarna 2008 åter skiljer sig åt. För 2008 är inkomstutvecklingen på kort sikt (t+2), som för de andra åren, sämre för deltagarna i FUB jämfört med för deltagarna i APR, men på längre sikt finns inga tydliga skillnader mellan grupperna.

Figur 2 Inkomstutveckling och skillnad i arbetsinkomster mellan deltagare i FUB och deltagare i APR, SEK



Trimning av propensity scores

För att undersöka hur stabila resultaten är exkluderas deltagare med de allra högsta sannolikheterna (propensity scores) att delta. Anledningen är att det finns färre potentiella jämförelsepersoner bland icke-deltagarna och att det därmed kan vara svårare att hitta bra matcher. Vi exkluderar också deltagare med de allra lägsta sannolikheterna att delta. Fördelningen av propensity score-värdena presenteras i figur 3–8 i bilaga 7.

Resultaten är robusta när vi exkluderar de allra högsta respektive allra lägsta propensity score-värdena. Detta gäller både när öppet arbetslösa och när deltagare i APR används som jämförelsegrupp (tabell 1 och 2). Vidare undersöks hur resultatet ser ut när urvalet delas upp på de som har ett propensity score-värde över medianen (hög sannolikhet att vara deltagare) respektive under medianen (låg sannolikhet att vara deltagare). Resultaten visar att arbetssökande som har en hög sannolikhet att vara deltagare har en positiv/mindre negativ effekt av att delta i insatsen jämfört med individer som har en låg sannolikhet att vara deltagare.

Tabell 1 Trimning av propensity scores, jämförelsegrupp öppet arbetslösa

Genomförande	Effekt
Modell 5, utfall mäts t+4	6 700 SEK
Trimmar 5 procent (2,5/2,5)	7 100 SEK
Trimmar 7,5 procent (2,5/5)	6 500 SEK
Låg sannolikhet vara deltagare (50 procent)	-1 500 SEK
Hög sannolikhet vara deltagare (50 procent)	9 100 SEK

Not: Trimmar 5 procent innebär att de individer som de högsta respektive lägsta 2,5 procenten av propensity score-värdena exkluderas. Trimmar 7,5 procent innebär att individer med de högsta 5 procenten och lägsta 2,5 procenten exkluderas. Deltagare 2008.

Tabell 2 Trimning av propensity scores, jämförelsegrupp deltagare i APR

Genomförande	Effekt
Modell 4, utfall mäts t+4	-5 500 SEK
Trimmar 5 procent (2,5/2,5)	-5 900 SEK
Trimmar 7,5 procent (2,5/5)	-5 800 SEK
Låg sannolikhet vara deltagare (50 procent)	-11 700 SEK
Hög sannolikhet vara deltagare (50 procent)	-400 SEK

Not: Trimmar 5 procent innebär att de individer som har de högsta respektive lägsta 2,5 procenten av propensity score-värdena exkluderas. Trimmar 7,5 procent innebär att individer med de högsta 5 procenten och lägsta 2,5 procenten exkluderas. Deltagare 2008.

Hänsyn till arbetsförmedlingskontor i matchningen

Det kan finnas variation i hur anvisningar genomförs beroende på vilket kontor den arbetssökande är inskriven på. Skillnader kan t.ex. bero på att förutsättningarna på arbetsmarknaden varierar över landet och att man på olika kontor har olika arbetssätt. Dessa geografiska och lokala skillnader kan påverka resultaten. Av denna anledning inkluderar vi dummy-variabler för varje förmedlingskontor i propensity score-matchningen.⁶⁷ Vi genomför denna analys både när öppet arbetslösa och deltagare i APR används som jämförelsegrupp. Resultaten är stabila och följer samma mönster som när hänsyn inte tas till kontor (figur 9–10 och tabell 30–33, bilaga 7). Vidare har vi, med utgångspunkt i enkäten, undersökt om det finns variation mellan olika marknadsområden vad gäller vilka faktorer som är viktiga vid anvisning till FUB.⁶⁸ Inte heller här tyder resultaten på att det finns någon variation som skulle kunna vara relevant för hur resultaten tolkas (tabell 14b, bilaga 3).

Exkluderar arbetssökande som är i sin första inskrivningsperiod

Urvalet av deltagare och jämförelsepersoner delas upp beroende på om den arbetssökande är i sin första inskrivningsperiod eller om hen tidigare varit inskriven hos AF. Deltagarsammansättningen kommer i flera dimensioner skilja sig åt för dessa två urval, exempelvis är deltagarna som är i sin första inskrivningsperiod betydligt yngre. Anledningen till denna uppdelning är att testa om resultatet är känsligt för om vi exkluderar de som är i sin första inskrivningsperiod, och för vilka informationen om individernas historiska arbetsmarknadsanknytning är mer begränsad. Även denna analys genomförs för båda jämförelsegrupperna, dvs. öppet arbetslösa och deltagare i APR. Riktningen på resultaten och slutsatserna förblir desamma även för denna analys (tabell 34–41, bilaga 7).

Omvänd matchning

För jämförelsegruppen deltagare i APR genomförs en omvänd matchning – där deltagare i APR utgör deltagargruppen och deltagare i FUB utgör jämförelsegruppen.⁶⁹ Resultaten är stabila även för denna övning (figur 12 och tabell 44–45, bilaga 7).

⁶⁷ Det är inte möjligt att matcha exakt på kontor då antalet observationer blir allt för få.

⁶⁸ Marknadsområden är tio geografiska områden efter vilka AF:s verksamhet är organiserad. Det är inte möjligt att göra analysen på kontorsnivå på grund av för få observationer.

⁶⁹ En liknande analys genomförs i Forslund m.fl. (2013) när deltagare i Arbetsmarknadsutbildning jämförs med deltagare i APR. I det fallet visar sig resultaten vara känsliga för vilken grupp som definieras som deltagare respektive jämförelsegrupp.

Bilaga 3. Enkät till arbetsförmedlare

I den här bilagan presenteras den förmedlarenkät som genomförts inom ramen för granskningen. Inledningsvis presenteras genomförande och bortfallsanalys, sedan följer resultaten från enkäten. När svaren från enkäten analyseras exkluderas de arbetsförmedlare som arbetar inom Etableringsuppdraget. Anledningen är att deltagare i FUB inom Etableringsuppdraget inte ingår i registeranalysen.

Genomförande och bortfall

Syftet med enkäten är att vara vägledande i valet av relevanta jämförelsegrupper och vad avser tolkningen av resultaten från registerdataanalysen som presenteras i rapporten. Enkäten är uppbyggd i tre olika delar. Inledningsvis får förmedlaren svara på några generella frågor för att sedan utgå ifrån sin senaste anvisning till FUB. Avslutningsvis följer ytterligare några generella frågor.

Arbetsförmedlare som fått besvara enkäten har under de senaste sex månaderna anvisat någon arbetssökande till något program. I populationen ingick 6 406 arbetsförmedlare. Två slumpmässiga urval genomfördes där 2 500 arbetsförmedlare hade anvisat till FUB de senaste sex månaderna samt 700 arbetsförmedlare som hade anvisat till *något* program de senaste sex månaderna.⁷⁰ Det totala urvalet bestod således av 3 200 arbetsförmedlare. Undersökningen pågick mellan den 16 februari och 20 mars 2017. Det skickades ut tre påminnelser och inkom 2 079 svar, vilket gav en svarsfrekvens på 65 procent. Svarsfrekvensen är lika för de båda urvalen (tabell 1).

Tabell 1 Svarsfrekvens i procent

	Totalt urval	FUB	Inte FUB
Svarsfrekvens	65 %	65 %	65 %
Ej svar	35 %	35 %	35 %
Antal svar	3 200	2 500	700

⁷⁰ Anledningen till att arbetsförmedlare som inte anvisat till FUB inkluderades i urvalet var att vi ville undersöka om det fanns någon specifik anledning till att de inte använder insatsen. Svaren visar att cirka 14 procent aldrig anvisar till FUB och den huvudsakliga orsaken är att de inte jobbar med relevant grupp av arbetssökande.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

De arbetsförmedlare som uppger att de aldrig anvisar till FUB behöver endast svara på de tre första frågorna. Det är 297 arbetsförmedlare (motsvarande 14 procent) som enbart besvarar de tre första frågorna och sedan avslutar enkäten.

Bortfallet i enkäten är totalt 35 procent. I vilken utsträckning bortfallet är ett problem beror på hur de arbetsförmedlare som svarat på enkäten skiljer sig gentemot de som inte har svarat. De arbetsförmedlare som besvarat enkäten är äldre och har varit anställda en längre tid än de som valt att inte besvara enkäten (tabell 2). Detta innebär att de som svarat inte är helt representativa, utan vi har en viss överrepresentation av förmedlare med mer erfarenhet från organisationen samt av att anvisa arbetssökande till arbetsmarknadspolitiska program. Dock är fördelningen med avseende på kön, utbildningsnivå och vilket marknadsområde man tillhör likartat för båda grupperna, men arbetsförmedlare i marknadsområdet Stockholm/Gotland är underrepresenterade bland de svarande.

I de resultat som presenteras nedan exkluderas svaren från de arbetsförmedlare som enbart arbetar med Etableringsuppdraget då dessa inte utgör målgruppen av arbetssökande i denna granskning.

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDELINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Tabell 2 Karakteristika för svarande respektive inte svarande arbetsförmedlare

	Svarande	Inte svarande
Genomsnittsålder	46,9 år	42,2 år
Genomsnittlig anställningstid hos AF	10,0 år	7,2 år
Kvinna	70 %	69 %
Man	30 %	31 %
Utbildningsnivå		
Förgymnasial	1 %	1 %
Gymnasial	12 %	9 %
Universitet	87 %	90 %
Marknadsområde		
Stockholm/Gotland	19 %	27 %
Norra Mälardalen	3 %	4 %
Södra Mälardalen/ Östergötland	7 %	7 %
Cöteborg/ Halland	14 %	13 %
Nordvästra Götaland	7 %	8 %
Västra Svealand	11 %	9 %
Skåne	16 %	14 %
Småland/ Blekinge	9 %	8 %
Södra Norrland	7 %	8 %
Norra Norrland	3 %	2 %

Resultat

Tabell 3 Arbetar du med någon särskild grupp av arbetssökande? Om du arbetar med flera av grupperna ange den huvudsakliga.

	Procent
Deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantin	23
Deltagare i Jobbgarantin för ungdomar	11
Deltagare i Etableringsuppdraget	0
Deltagare i det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan	8
Arbetssökande som inte kvalificerat sig för deltagande i garantiprogrammen, och inte heller deltar i Etableringsuppdraget eller det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan.	18
Ja, annan grupp	27
Jag arbetar inte huvudsakligen med någon särskild målgrupp	12
Svar saknas	0
<i>Antal svar</i>	<i>1 759</i>

Not: Förmedlarna som svarade "annan grupp" fick precisera vilken. Arbetslivsinriktad rehabilitering, matcha, arbetsgivare, arbetssökande med funktionsnedsättning och unga är några av de vanligaste grupperna.

Tabell 4 Gör en uppskattning av hur ofta du vanligen anvisar arbetssökande till en Förberedande utbildning

	Procent
Varje vecka	7
Varje månad	32
Varje kvartal	25
Mer sällan än varje kvartal	19
Aldrig	16
Svar saknas	1
<i>Antal svar</i>	<i>1 759</i>

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDELINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Tabell 5 Om arbetsförmedlaren uppgav "aldrig" i föregående fråga (tabell 4): Varför anvisar du aldrig till Förberedande utbildning?

	Procent
Jag jobbar inte med relevant grupp av arbetssökande	44
Jag jobbar inte med anvisningar	23
Jag tycker inte att insatsen är bra	0
Annan orsak	32
Svar saknas	2
<i>Antal svar</i>	280

Not: Förmedlarna som uppgav "annan orsak" fick precisera vilken. Här är stor spridning i svaren men de flesta har inte genomfört anvisning på grund av att de är nyanställda eller har arbetsuppgifter som inte omfattar anvisning till FUB. För de förmedlare som besvarar denna fråga avslutas enkäten.

Nedan följer frågor avseende senaste anvisningen till en Förberedande och orienterande utbildning. Tänk på samma anvisning när du svarar på samtliga frågor i den här delen av enkäten.

Tabell 6 När gjorde du din senaste anvisning till Förberedande utbildning?

	Procent
Senaste veckan	21
Senaste månaden	37
Senaste kvartalet	21
Mer än ett kvartal sedan	16
Svar saknas	5
<i>Antal svar</i>	1 479

Tabell 7 Vilken Förberedande utbildning anvisade du då till?

	Procent
Grundläggande moduler	15
Yrkessvenska	4
Starta eget-utbildning inför start av näringsverksamhet	6
Förberedande inför en specifik arbetsmarknadsutbildning/nivåtest	49
Meritportfölj	1
Korta vägen	4
Annan	17
Svar saknas	5
<i>Antal svar</i>	<i>1 479</i>

Not: Förmedlarna som svarade "annan" fick precisera vilken. Svaren varierar mycket, det är relativt vanligt att förmedlarna uppger insatser som inte tillhör de Förberedande utbildningarna t.ex. Stöd och matchning, det är också vanligt att de uppger vilket specifikt yrke den Förberedande utbildningen är riktad mot, t.ex. ett fordonsteknisk.

Beskriv den arbetssökande som din senaste anvisning avsåg

Tabell 8 Kön

	Procent
Man	59
Kvinna	34
Svar saknas	7
<i>Antal svar</i>	<i>1 479</i>

Tabell 9 Utbildning

	Procent
Högst förgymnasial utbildning	36
Högst gymnasial utbildning	42
Eftergymnasial utbildning	14
Svar saknas	8
<i>Antal svar</i>	<i>1 479</i>

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Tabell 10 Ålder

	Procent
Under 25 år	21
25-55 år	66
Över 55 år	5
Svar saknas	8
<i>Antal svar</i>	1 479

Tabell 11 Inskrivningstid

	Procent
Kortare än 6 månader	25
Längre än 6 månader, men kortare än 12 månader	31
Längre än 12 månader	36
Svar saknas	8
<i>Antal svar</i>	1 479

Tabell 12 Markera egenskaperna som stämmer med din arbetssökande

	Procent
Funktionsnedsättning som påverkar arbetsförmågan	32
Född utanför Europa	33
Nyanländ	7
Svar saknas	35
<i>Antal svar</i>	1 479

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 13 Vad var syftet med din senaste anvisning till Förberedande utbildning? Flera svarsalternativ är möjliga

	Procent
Utgöra stöd/komplement vid deltagande i annan insats	10
Den arbetssökande skulle få vägledning/stöd i att söka arbete.	11
Kartlägga eller stärka den arbetssökandes kompetens.	24
Kartlägga den arbetssökandes intresse/motivation.	10
Erbjuda den arbetssökande aktivitet/stimulans.	8
Klargöra den arbetssökandes förutsättningar för arbete.	9
Att den arbetssökande ska övergå i annat program.	9
Att den arbetssökande ska få ett jobb (subventionerat eller osubventionerat), eller starta företag.	31
Att den arbetssökande ska påbörja reguljär utbildning inom en arbetsmarknadspolitisk insats eller på egen hand	23
Annat	8
Svar saknas	8
<i>Antal svar</i>	1 479

Not: Förmedlarna som svarade "annat" fick precisera vilket, och svaren visar att vanliga anledningar var att förbereda/testa inför en AUB och att förbättra språkkunskaper.

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Tabell 14a Hur viktiga var nedanstående faktorer vid din senaste anvisning till Förberedande utbildning? Gradera varje faktor på en skala 0–10, där 0 = inte alls viktigt, 10 = mycket viktigt

	Inte alls viktigt		Mycket viktigt	Medelvärde	Vet ej	Svar saknas	Antal svar
	Kvartil 1	Median	Kvartil 3				
Den arbetssökandes utbildningsbakgrund	4	7	9	6,3	1	11	1 303
Den arbetssökandes inskrivningstid	2	4	7	4,4	1	11	1 306
Den arbetssökandes ålder	1	3	6	3,5	1	11	1 300
Den arbetssökandes kunskaper i svenska språket	3	6	9	5,5	3	11	1 267
Formella krav på aktivitetsnivå som gäller inom Arbetsförmedlingen (t.ex. inom Etableringen, garantiprogrammen eller andra riktlinjer (t.ex. lokalt)).	0	3	6	3,6	8	14	1 153
Arbetsmarknadens efterfrågan (bristyrken)	5	8	10	7,0	4	11	1 248
Den arbetssökandes behov av aktivitet/stimulans	3	6	8	5,7	3	11	1 276
Att det fanns budgetmässigt utrymme (tillgängliga platser)	1	5	8	4,6	5	12	1 234
Den arbetssökandes vilja/önskemål eller motivation	8	9	10	8,6	8	11	1 194
Den arbetssökandes nytta av insatsen	9	10	10	9,4	13	11	1 118

Not: Medelvärdena baseras på antalet svar exklusive de förmedlare som svarat vet ej och där svar saknas. En fjärdedel av observationerna antar ett värde som är mindre än kvartil 1, och tre fjärdedelar av observationerna är mindre än kvartil 3. 108 förmedlare svarade att annan faktor var viktig och de fick precisera vilken. Svaren varierar mycket. Svar som förekommer är t.ex. att det finns en arbetsgivare som erbjuder anställning efter avslutad utbildning, att den arbetssökande bedöms som lämplig för det yrke utbildningen avser, är att förbättra den arbetssökandes ställning på arbetsmarknaden, och den sökandes uttryckliga önskan.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 14b Hur viktiga var nedanstående faktorer vid din senaste anvisning till Förberedande utbildning? Gradera varje faktor på en skala 0–10, där 0 = inte alls viktigt, 10 = mycket viktigt. Medelvärden för samtliga MO redovisas

	MO1	MO2	MO3	MO4	MO5	MO6	MO7	MO8	MO9	MO10
Den arbetssökandes utbildningsbakgrund	6,65	6,19	6,21	6,56	6,15	6,52	5,97	5,97	6,20	6,20
Den arbetssökandes inskrivningstid	4,93	4,26	4,37	4,25	3,87	4,77	3,92	3,90	4,01	4,00
Den arbetssökandes ålder	3,91	2,95	2,82	3,50	3,71	3,80	3,13	3,10	3,69	4,10
Den arbetssökandes kunskaper i svenska språket	5,54	5,26	5,88	5,74	5,69	5,35	5,79	5,79	5,53	4,62
Formella krav på aktivitetsnivå som gäller inom Arbetsförmedlingen (t.ex. inom Etableringen, garantiprogrammen eller andra riktlinjer (t.ex. lokalt)).	4,12	3,16	3,24	3,47	3,88	3,49	3,75	3,33	3,18	4,11
Arbetsmarknadens efterfrågan (bristyrken)	6,65	7,05	6,85	6,70	6,27	7,48	7,02	7,71	7,70	7,19
Den arbetssökandes behov av aktivitet/stimulans	5,88	5,53	4,94	5,95	6,00	5,36	5,56	5,79	5,39	6,38
Att det fanns budgetmässigt utrymme (tillgängliga platser)	4,69	3,63	4,42	4,66	4,38	4,96	4,54	4,69	4,80	5,33
Den arbetssökandes vilja/önskemål eller motivation	8,59	8,26	8,71	8,84	8,42	8,62	8,54	8,61	8,85	8,32
Den arbetssökandes nytta av insatsen	9,27	9,55	9,17	9,36	9,45	9,49	9,38	9,37	9,41	9,29

Not: Medelvärdena baseras på antalet svar exklusive de förmedlare som svarat "vet ej" och där svar saknas.

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDELINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Tabell 15 I vilken utsträckning var den arbetssökande delaktig/engagerad vid anvisningen? Gradera varje faktor på en skala 0–10, där 0 = inte alls, 10 = i stor utsträckning.

Inte alls		I stor utsträckning	Medelvärde	Vet ej	Svar saknas	Antal svar
Kvartil 1	Median	Kvartil 3				
8	10	10	8,9	1	10	1 479

Not: Medelvärdena baseras på antalet svar exklusive de förmedlare som svarat "vet ej" och där svar saknas. En fjärdedel av observationerna antar ett värde som är mindre än kvartil 1, och tre fjärdedelar av observationerna är mindre än kvartil 3.

Tabell 16 Övervägde du att istället anvisa till någon annan slags Förberedande utbildning eller någon annan insats? Om du övervägde flera ange den som du huvudsakligen övervägde.

	Procent
Nej	67
Ja, annan Förberedande utbildning (tex Grundläggande moduler, Yrkessvenska, Starta eget, Förberedande utb, Meritportfölj, KortaVägen mm)	3
Ja, annan insats inom programmet Förberedande insatser (tex Studiemotiverande kurs, KVR, Reguljär utb, Ubildningsplats mm)	3
Ja, annat program/insats (tex Arbetspraktik, Arbetsmarknads utb, Nystartjobb, Anställning med stöd, STOM mm)	16
Svar saknas	11
<i>Antal svar</i>	<i>1 479</i>

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 17 Om "ja, annan Förberedande utbildning" uppgavs som svar i föregående fråga (tabell 16): Vilken annan Förberedande utbildning övervägde du?

	Procent
Grundläggande moduler	17
Yrkessvenska	39
Starta eget-utbildning inför start av näringsverksamhet	9
Förberedande utbildning inför en specifik arbetsmarknadsutbildning/nivåtest	13
Meritportfölj	4
Korta vägen	7
Annan	11
Svar saknas	-
Antal svar	46

Not: Förmedlarna som svarade att annan Förberedande utbildning hade övervägts fick precisera vilken. Här angavs bara fyra svar, dessa redovisas inte.

Tabell 18 Om "ja, annan insats inom programmet Förberedande insatser" uppgavs i föregående fråga (tabell 16): Vilken annan insats inom programmet Förberedande insatser övervägde du?

	Procent
Studiemotiverande kurs på folkhögskola (SMF)	21
Kartläggning och vägledning (KVR)	38
Reguljär utbildning	29
Utredningsplatser	10
Annan	2
Svar saknas	0
Antal svar	42

Not: Förmedlarna som svarade att annan Förberedande insats övervägts fick precisera vilken. Här angavs bara två svar, dessa redovisas inte.

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Tabell 19 Om "ja, annat program/insats" uppgavs i föregående fråga (tabell 16): Vilket annat program/insats övervägde du?

	Procent
Arbetspraktik	34
Arbetsmarknadsutbildning	10
Nystartsjobb	1
Anställning med stöd	7
Stöd och Mactchning (STOM)	34
Annat	14
Svar saknas	0
<i>Antal svar</i>	<i>232</i>

Not: Förmedlarna som svarade att annat program/insats övervägts fick precisera vilken. Vanligt var t.ex. arbetsprövning, arbetsträning och SIUS.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 20 Förmedlarna som hade övervägt en annan anvisning (tabell 16) fick även besvara: Hur viktiga var nedanstående faktorer för att anvisningen gjordes till en Förberedande utbildning, istället för det alternativ som du huvudsakligen övervägde? Gradera varje faktor på en skala 0–10, där 0 = inte alls viktigt, 10 = mycket viktigt

	Inte alls viktigt		Mycket viktigt	Medelvärde	Vet ej	Svar saknas	Antal svar
	Kvartil 1	Median	Kvartil 3				
Den arbetssökandes utbildningsbakgrund	4	7	9	6,4	1	5	302
Den arbetssökandes inskrivningstid	2	5	7	4,6	0	5	302
Den arbetssökandes ålder	1	4	6	3,8	0	6	299
Den arbetssökandes kunskaper i svenska språket	1	5	8	5,0	2,5	5	297
Arbetsmarknadens efterfrågan (bristyrken)	5	8	10	6,9	2	6	294
Att det finns budgetmässigt utrymme (tillgängliga platser)	1	5	8	4,5	5	6	287
Den arbetssökandes vilja/önskemål eller motivation	8	9	10	8,5	5	5	289
Den arbetssökandes nytta av insatsen	8	10	10	9,0	6	5	283
Min bedömning av den arbetssökandes förmåga att fullfölja insatsen	8	9	10	8,5	7	5	283

Not: Medelvärdena baseras på antalet svar exklusive de förmedlare som svarat "vet ej" och där svar saknas. 24 förmedlare svarade att annan faktor var viktig fick precisera vilken. Svaren varierar mycket, t.ex. uppges att ett syfte var att få en "pinne" i det interna systemet, att garantiprogrammet ska innehålla aktivitet, den arbetssökande hade goda kunskaper i svenska språket men behövde få papper på det, och att förbättra svenska språket.

Nu följer ett par mer generella frågor. Det vill säga, som inte specifikt rör din senaste anvisning till Förberedande utbildning.

Tabell 21 Tänk på det senaste tillfället när du bedömde att en arbetssökande hade behov av en Förberedande utbildning, men då en anvisning ändå inte gjordes. Vilken var den huvudsakliga orsaken?

	Procent
Det har aldrig hänt	14
Det fanns inga tillgängliga platser	22
Det fanns ingen Förberedande utbildning som var anpassad efter arbetsmarknadens efterfrågan (bristyrken)	9
Den arbetssökande saknade tillräckliga kunskaper i svenska språket	14
Den arbetssökande uppfyllde inte kraven för deltagande, t.ex. saknades tillräckliga förkunskaper eller nödvändig dokumentation	10
Den arbetssökande hade funktionsnedsättning som innebar hinder att genomföra insatsen	5
Den arbetssökande ville/kunde inte delta	10
Annat	4
Svar saknas	12
<i>Antal svar</i>	<i>1 479</i>

Not: Förmedlarna som svarade "annat" fick precisera vad. Vanliga anledningar var att avtal med anordnare saknades, utbildningar saknades, och programmedel/ekonomiska resurser saknades.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 22 Förmedlarna som bedömde att den arbetssökande hade behov av en Förberedande utbildning men ändå inte anvisade (tabell 21) fick även besvara: Hur vanligt är det att du bedömer att en arbetssökande har behov av en Förberedande utbildning, men att en anvisning ändå inte görs?

	Procent
I mer än hälften av fallen	14
I mindre än hälften av fallen, men mer än i undantagsfall	29
Enbart i undantagsfall	56
Svar saknas	1
<i>Antal svar</i>	<i>1 102</i>

Tabell 23 Tänk på senaste tillfället där du bedömde att en arbetssökande hade behov av en Förberedande utbildning, men en anvisning inte genomfördes eftersom den arbetssökande inte ville/kunde delta. Uppgav den arbetssökande någon särskild orsak? Om flera orsaker angavs, ange den huvudsakliga

	Procent
Det har aldrig hänt	22
Brsitande motivation	26
Brsitande studievana	3
Hälsoskäl	15
Praktiska hinder (t.ex. familjeangelägenheter)	10
Annat	9
Uppgav ingen särskild orsak	3
Svar saknas	12
<i>Antal svar</i>	<i>1 479</i>

Not: Förmedlarna som svarade "annat" fick precisera vad. Vanliga svar var arbete, ekonomi, och brister i svenska språket.

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDELINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Tabell 24 Förmedlarna som haft en arbetssökande som hade behov av en Förberedande utbildning men ändå inte anvisat på grund av den arbetssökande inte ville/kunde delta (tabell 23) fick även besvara: Hur vanligt är det att du bedömer att en arbetssökande har behov av en Förberedande utbildning, men att en anvisning inte genomförs eftersom den arbetssökande inte kan/vill?

	Procent
I mer än hälften av fallen	12
I mindre än hälften av fallen, men mer än i undantagsfall	25
Enbart i undantagsfall	63
Svar saknas	1
<i>Antal svar</i>	<i>978</i>

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 25 Hur nära bedömer du, i genomsnitt, att arbetssökande som du anvisat till följande insatser/program står arbetsmarknaden? Gradera varje faktor på en skala 0–10, där 0 = inte alls nära, 10 = mycket nära.

	Inte nära	Mycket nära	Medelvärde	Vet ej	Svar saknas	Antal svar	
	Kvartil 1	Median	Kvartil 3				
Arbetspraktik	5	6	8	6,1	2	13	1 266
Arbetsmarknadsutbildning	5	7	8	6,3	2	13	1 262
Förberedande utbildning							
Grundläggande modul	2	3	5	3,8	14	15	1 049
Yrkessvenska	2	4	5	4,0	25	17	862
Starta eget-utbildning inför start av näringsverksamhet	5	7	9	6,8	18	16	978
Förberedande utbildning inför en specifik arbetsmarknadsutbildning/nivåtest	5	6	8	6,0	8	16	1 132
Meritportfölj	2	4	5	3,9	40	20	593
Korta vägen	4	6	8	5,9	35	20	676
Annan insats							
Kartläggning och vägledning (KVR)	2	4	6	4,4	13	17	1 038
Studiemotiverande kurs på folkhögskola (SMF)	2	3	5	3,9	25	18	838

Not: Medelvärdena baseras på antalet svar exklusive de förmedlare som svarat "vet ej" och där svar saknas. En fjärdedel av observationerna antar ett värde som är mindre än kvartil 1, och tre fjärdedelar av observationerna är mindre än kvartil 3. 66 förmedlare svarade att annan faktor var viktig och fick precisera vilken. Svaren varierar mycket, och redovisas inte.

Korrelationskoefficienter

Tabell 26 Korrelationskoefficienter baserade på frågan som redovisas i tabell 14: Hur viktiga var nedanstående faktorer vid din senaste anvisning till Förberedande utbildning?

	Utbildningsbakgrund	Inskrivningstid	Ålder	Kunskaper i svenska språket	Krav på aktivitetsnivå	Arbetsmarknadens efterfrågan	Behov av aktivitet/stimulans	Budgetmässigt utrymme	Vilja/önskemål/motivation
Vilja/önskemål/motivation	0,94	0,94	0,93	0,93	0,84	0,93	0,94	0,93	1,00

Tabell 27 Korrelationskoefficienter baserade på svaren som redovisas i tabell 20: Hur viktiga var nedanstående faktorer för att anvisningen gjordes till en Förberedande utbildning, istället för det alternativ som du huvudsakligen övervägde?

	Utbildningsbakgrund	Inskrivningstid	Ålder	Kunskaper i svenska språket	Arbetsmarknadens efterfrågan	Budgetmässigt utrymme	Vilja/önskemål eller motivation
Vilja/önskemål eller motivation	0,96	0,93	0,85	0,99	0,85	0,90	1,00

Bilaga 4. Sammanfattande tabeller för huvudanalys

Sammanfattande balans

Nedan presenteras sammanfattande tabeller över balansen, dvs. skillnader i medelvärden mellan deltagare och jämförelsepersoner för Modell 5. Icke signifikanta skillnader anges som noll (0), signifikanta skillnader redovisas med den aktuella *obalansen*. Se bilaga 6 för fullständiga tabeller samt fördelningen av propensity scores.

Tabell 1 Sammanfattande balans, öppet arbetslösa som jämförelsegrupp

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kvinna	0	0	0	0	0	0
Ålder 2006	0	0	-0,45	-0,28	0	0
Civilstånd gift 2006	0	0	0	0	0	0
Barn ålder 0–7 2006	0,01	0	0	0	0	0
Barn ålder 8–18 2006	0	0	0	0	0	0
Positivt ekonomiskt bistånd 2004	0	0	0	0	0	0
Ekonomiskt bistånd (SEK) 2004	0	0	0	0	0	0
Positiv inkomst 2004	0	0	0	0	0	0
Arbetsinkomst (SEK) 2004	0	0	0	0	0	0
Positivt ekonomiskt bistånd 2005	0	0	0	0	0	0
Ekonomiskt bistånd (SEK) 2005	0	0	0	0	0	0
Positiv inkomst 2005	0	-0,02	0	0	-0,01	0
Arbetsinkomst (SEK) 2005	0	0	0	0	-30,64	0
Födelseland Eu15+	0	0	0	0,01	0	0
Födelseland utanför Eu15+	0	0	0	0	0	0

Skr. 2017/18:76
Bilaga

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDELINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Eftergymnasial utbildning	0	0	0	0	0	0
Högst förgymnasial utbildning	0	0	0	0	0	0
A-kassa	0	0	0	0	0	0
Alfakassa	0	0	0	0	-0,01	-0,01
Matchningsbar	0	0	0	0	0	0
Funktionsnedsättning	0	0	0	0	0	0
Totalt antal inskrivningsdagar i tidigare inskrivningsperiod	31,5	0	0	0	0	-26,91
Antal tidigare inskrivningsperioder	0	0,11	0	0	0	0
Lokala arbetsmarknader						
Storstad 2006	0	0	0	0	0	0
Mindre centrum 2006	0	0	0	0	0	0
Exportinriktad 2006	0	0	0	0	0	0
Bruksort 2006	0	0,01	0,01	0,01	0	0
Exportsvag 2006	0	0	0	0	0	0
Teknik 2006	0	0	0	0	0	0
Gles 2006	0	0	0	0	0	0
Cem-strata	0	0	0	0	0	0
P-score	0	0	0	0	0	0

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager samt SCB:s LISA-register.

Tabell 2 Sammanfattande balans, deltagare i APR som jämförelsegrupp

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kvinna	0	0	0	0	0	0
Ålder 2006	0	0	0	0	0	0
Civilstånd gift 2006	0	0	0	0	0	0
Barn ålder 0–7 2006	0	0	0	0	-0,03	0
Barn ålder 8–18 2006	0	0	0	0,02	0	0
Positivt ekonomiskt bistånd 2004	0	0	0	0	0	0
Ekonomiskt bistånd (SEK) 2004	0	0	0	0	0	0
Positiv inkomst 2004	0	0	0	0	0	0
Arbetsinkomst (SEK) 2004	0	0	0	53,95	0	0
Positivt ekonomiskt bistånd 2005	0	0	0	0	0	0
Ekonomiskt bistånd (SEK) 2005	0	0	0	0	0	0
Positiv inkomst 2005	0	0	0	0	0	0
Arbetsinkomst (SEK) 2005	0	0	0	51,82	0	0
Födelseland Eu15+	0	0	0	0,01	0,01	0,01
Födelseland utanför Eu15+	0	0	0	0	0	0
Eftergymnasial utbildning	0	0	0	0	0	0
Högst förgymnasial utbildning	0	0	0	0	0,03	0,03
A-kassa	0	0	0	0	0	0
Alfakassa	0	0	0,02	0	0	0
Matchningsbar	0	0	0	-0,03	-0,05	0
Funktionsnedsättning	0	0	0	0	0	-0,02

Skr. 2017/18:76
Bilaga

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totalt antal inskrivningsdagar i tidigare inskrivningsperiod	0	0	92,38	0	0	0
Antal tidigare inskrivningsperioder	0	0	0	0	0	0
Lokala arbetsmarknader						
Storstad 2006	0	0	0	0	0	0
Mindre centrum 2006	0	0	0	0	0	0
Exportinriktad 2006	0	0	0	-0,01	0	0
Bruksort 2006	0	0	0	0,01	0,01	0
Exportsvag 2006	0	0	-0,01	-0,01	0	-0,01
Teknik 2006	0	0	0	0	0	0
Gles 2006	0	0	0	0	0	0
Cem-strata	0	0	0	0	0	0
P-score	0	0	0	0	0	0

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager samt SCB:s LISA-register.

Tabell 3 Sammanfattande balans, deltagare i Nivåtest jämfört med deltagare i Allmän teori/Yrkesorientering

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kvinna	0	0	0	0	0	0
Ålder 2006	0	0	0	0	0	0
Civilstånd gift 2006	0	0	0	0	0	0
Barn ålder 0–7 2006	0	0	0	0	0	0
Barn ålder 8–18 2006	0	0	0	0	0	0
Positivt ekonomiskt bistånd 2004	0	0	0	0	0	0
Ekonomiskt bistånd (SEK) 2004	0	0	0	0	0	0
Positiv inkomst 2004	0	0	0	0	0	0
Arbetsinkomst (SEK) 2004	0	0	0	0	0	0
Positivt ekonomiskt bistånd 2005	0	0	0	0	0	0
Ekonomiskt bistånd (SEK) 2005	0	0	0	0	0	0
Positiv inkomst 2005	0	0	0	0	0	0
Arbetsinkomst (SEK) 2005	0	0	0	0	0	0
Födelseland Eu15+	0	0	0	0	0	0
Födelseland utanför Eu15+	0	0	0	0	0	0
Eftergymnasial utbildning	0	0	0	0	0	0
Högst förgymnasial utbildning	0	0	0	0	0	0
A-kassa	0	0	0	0	0	0
Alfakassa	0	0	0	0	0	0
Matchningsbar	0	0	0	0	0	0
Funktionsnedsättning	0	0	0	0	0	0

Skr. 2017/18:76
Bilaga

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totalt antal inskrivningsdagar i tidigare inskrivningsperiod	0	0	0	0	0	0
Antal tidigare inskrivningsperioder	0	0	0	0	0	0
Lokala arbetsmarknader						
Storstad 2006	0	0	0	0	0	0
Mindre centrum 2006	0	0	0	0	0	0
Exportinriktad 2006	0	0	0	0	0	0
Bruksort 2006	0	0	0	0	0	0
Exportsvag 2006	0	0	0	0	0	0
Teknik 2006	0	0	0	0	0	0
Gles 2006	0	0	0	0	-0,02	0
Cem-strata	0	0	0	0	0	0
P-score	0	0	0	0	0	0

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager samt SCB:s LISA-register.

Deltagarsammansättning

Deltagarsammansättningen redovisas nedan för när öppet arbetslösa används som jämförelsegrupp. Deltagarsammansättningen är likartad när andra jämförelsegrupper används. För den exakta deltagarsammansättningen vid matchning mot andra jämförelsegrupper se tabell 17 och 33 i bilaga 6.

Tabell 4 Deltagarsammansättning för det slutgiltiga urvalet av deltagare, öppet arbetslösa som jämförelsegrupp

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kvinna	0,42	0,39	0,33	0,35	0,46	0,46
Ålder 2006	32,60	34,09	34,09	35,56	34,02	33,36
Civilstånd gift 2006	0,26	0,32	0,32	0,34	0,36	0,34
Barn ålder 0–7 2006	0,22	0,23	0,21	0,23	0,22	0,22
Barn ålder 8–18 2006	0,25	0,25	0,27	0,28	0,27	0,26
Positivt ekonomiskt bistånd 2004	0,21	0,21	0,20	0,16	0,21	0,24
Ekonomiskt bistånd (SEK) 2004	49,58	52,62	53,23	43,14	65,14	77,73
Positiv inkomst 2004	0,67	0,60	0,64	0,70	0,52	0,48
Arbetsinkomst (SEK) 2004	759,51	675,83	844,58	1 227,34	744,65	639,08
Positivt ekonomiskt bistånd 2005	0,22	0,23	0,21	0,17	0,25	0,27
Ekonomiskt bistånd (SEK) 2005	53,74	59,13	62,59	50,58	83,43	89,74
Positiv inkomst 2005	0,67	0,62	0,68	0,73	0,50	0,51
Arbetsinkomst (SEK) 2005	790,07	743,20	1 013,09	1 368,90	690,74	679,21
Födelseland Eu15+	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03
Födelseland utanför Eu15+	0,27	0,34	0,36	0,34	0,43	0,44
Eftergymnasial utbildning	0,21	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19
Högst förgymnasial utbildning	0,28	0,30	0,28	0,29	0,36	0,36

Skr. 2017/18:76
Bilaga

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDELINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
A-kassa	0,58	0,58	0,58	0,61	0,41	0,39
Alfakassa	0,20	0,13	0,12	0,10	0,09	0,09
Matchningsbar	0,86	0,81	0,81	0,84	0,77	0,82
Funktionsnedsättning	0,11	0,16	0,20	0,16	0,18	0,17
Totalt antal inskrivningsdagar i tidigare inskrivningsperiod	979,64	1 123,07	1 084,27	1 063,36	831,54	827,78
Antal tidigare inskrivningsperioder	3,55	3,55	3,35	3,32	2,67	2,54
Lokala arbetsmarknader						
Storstad 2006	0,41	0,32	0,36	0,36	0,41	0,44
Mindre centrum 2006	0,11	0,11	0,13	0,13	0,12	0,11
Exportinriktad 2006	0,03	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03
Bruksort 2006	0,04	0,05	0,04	0,05	0,04	0,04
Exportsvag 2006	0,06	0,06	0,04	0,04	0,04	0,03
Teknik 2006	0,02	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03
Gles 2006	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01
Cern-strata	4 576,70	3 327,25	3 271,96	4 354,31	3 764,92	5 448,91
P-score	0,06	0,05	0,04	0,05	0,06	0,07
Antal observationer	12 408	6 400	5 414	10 632	9 167	10 322

Not: Alla belopp anges i 100-tals kronor.

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager samt SCB:s LISA-register.

Övergångar i andra program

Faktaruta 1 Förkortningar för program och förklaringar för de program som finns i figur 1–3

Förkortning	Förklaring
APR	Arbetspraktik
AUB	Arbetsmarknadsutbildning
FSA	Förstärkt särskilt anställningsstöd
FUB	Förberedande och orienterande utbildning
INS	Instegsjobb
KVR	Kartläggning, vägledning och rehabilitering
LBI	Lönebidrag
NYJ	Nystartsjobb
SAS	Särskilt anställningsstöd
SEB	Start av näringsverksamhet
UTA	Utbildningsanvisning

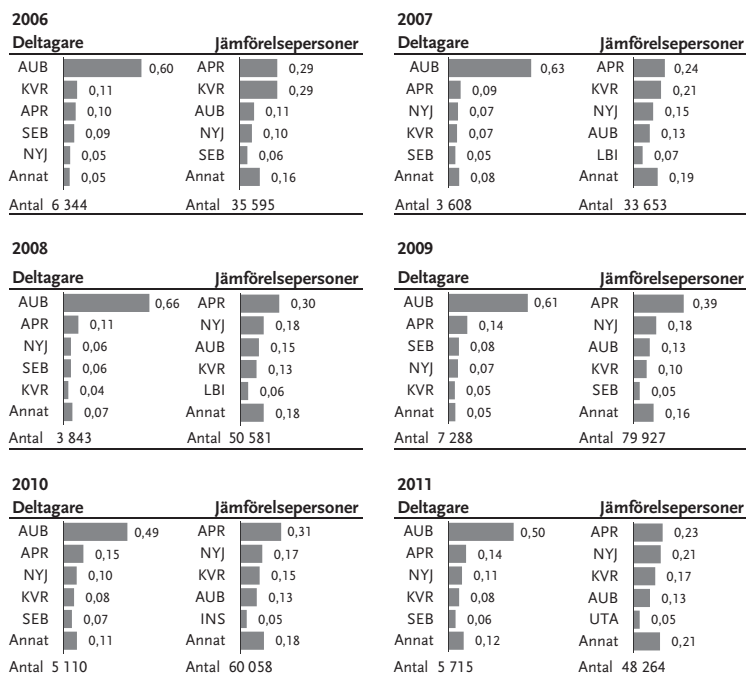
EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDELINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Tabell 5 Andelen i jämförelsegruppen och behandlingsgruppen som övergått i annat program (som inte är FUB), öppet arbetslösa som jämförelsegrupp

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deltagare	0,54	0,57	0,71	0,69	0,56	0,55
Jämförelsepersoner	0,23	0,25	0,35	0,33	0,30	0,28
Skillnad	0,30	0,32	0,36	0,36	0,26	0,27

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager.

Figur 1 Övergångar i andra program för deltagare och jämförelsepersoner, öppet arbetslösa som jämförelsegrupp



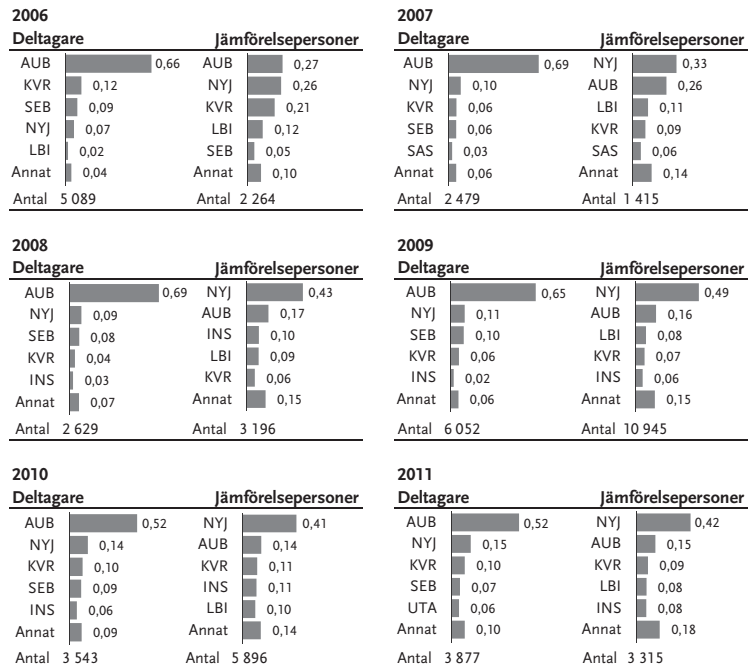
Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager.

Tabell 6 Andelen i jämförelsegruppen och behandlingsgruppen som övergått i annat program (som inte är FUB eller APR), deltagare i APR som jämförelsegrupp

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deltagare	0,51	0,54	0,71	0,67	0,53	0,54
Jämförelsepersoner	0,29	0,35	0,48	0,44	0,42	0,46
Skillnad	0,22	0,19	0,23	0,23	0,11	0,08

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager.

Figur 2 Övergångar i andra program för deltagare och jämförelsepersoner, deltagare i APR som jämförelsegrupp



Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager.

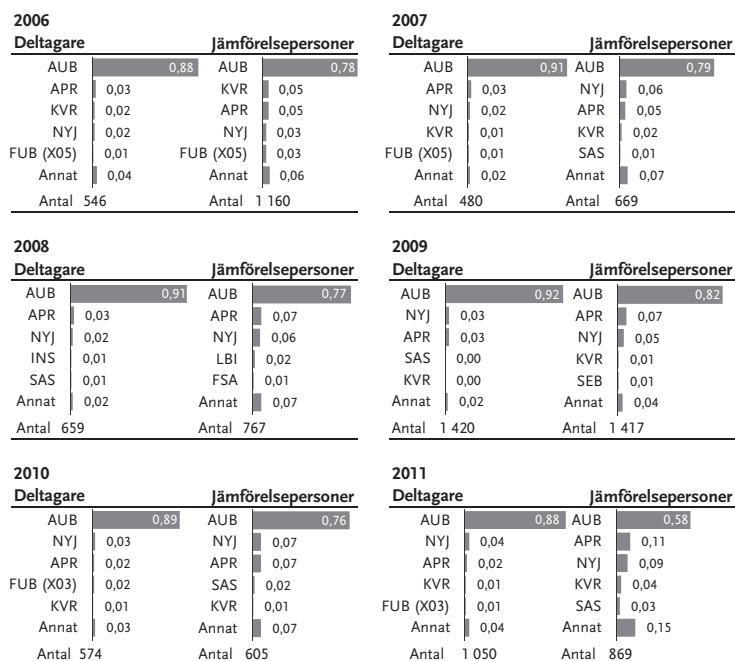
EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Tabell 7 Andelen i jämförelsegruppen och behandlingsgruppen som övergått i annat program (som inte är FUB), deltagare i allmän teori och yrkesorientering (FUB X1 och X2) som jämförelsegrupp

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deltagare	0,74	0,84	0,88	0,89	0,88	0,88
Jämförelsepersoner	0,61	0,66	0,78	0,75	0,64	0,62
Skillnad	0,13	0,18	0,09	0,14	0,24	0,26

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager.

Figur 3 Övergångar i andra program för deltagare och jämförelsepersoner, deltagare i Nivåtest jämfört med Allmän teori/Yrkesorientering



Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager.

Sammanfattande resultat**Tabell 8** Sammanfattande resultat, differenserna mellan deltagare och jämförelsegrupp, öppet arbetslösa som jämförelsegrupp

Utfall	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Positiv inkomst t+2	0,00	-0,02	0,00	0,00	-0,04	-0,03
Positiv inkomst t+3	-0,01	-0,01	0,02	0,01	-0,02	-0,01
Positiv inkomst t+4	-0,01	0,00	0,02	0,01	-0,01	0,01
Positiv inkomst t+5	0,00	0,00	0,03	0,01	-0,01	
Positiv inkomst t+6	0,00	0,00	0,03	0,02		
Positiv inkomst t+7	0,00	0,01	0,02			
Positiv inkomst t+8	0,00	0,01				
Positiv inkomst t+9	0,00					
Arbetsinkomst (SEK) t+2	-33,42	-126,52	-95,53	-69,14	-171,77	-147,08
Arbetsinkomst (SEK) t+3	-69,33	-72,54	76,17	-0,96	-115,31	-67,95
Arbetsinkomst (SEK) t+4	-74,45	-26,91	74,80	5,01	-82,62	-39,49
Arbetsinkomst (SEK) t+5	-61,01	-6,54	67,36	14,18	-70,60	
Arbetsinkomst (SEK) t+6	-66,66	-29,88	58,88	11,51		
Arbetsinkomst (SEK) t+7	-79,32	-23,11	39,57			
Arbetsinkomst (SEK) t+8	-79,77	-33,30				
Arbetsinkomst (SEK) t+9	-87,31					
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+2	2,94	6,21	2,07	-1,28	4,92	3,06
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+3	-0,88	1,90	-3,87	-3,79	10,62	1,45
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+4	0,29	-2,34	-4,09	-3,33	4,74	1,41
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+5	1,03	-2,08	-5,67	-2,64	4,04	

Skr. 2017/18:76
Bilaga

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Utfall	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+6	1,83	-2,67	-6,51	-1,84		
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+7	0,86	-1,16	-4,72			
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+8	1,25	-2,37				
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+9	1,46					
Ej i arbetskraften t+2	-0,04	-0,03	-0,04	-0,03	-0,01	-0,02
Ej i arbetskraften t+3	-0,03	-0,02	-0,04	-0,03	-0,02	-0,02
Ej i arbetskraften t+4	-0,03	-0,02	-0,04	-0,03	-0,01	-0,02
Ej i arbetskraften t+5	-0,02	-0,02	-0,03	-0,02	-0,01	
Ej i arbetskraften t+6	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02		
Ej i arbetskraften t+7	-0,01	-0,02	-0,03			
Ej i arbetskraften t+8	-0,01	-0,01				
Ej i arbetskraften t+9	-0,01					

Not: Alla belopp anges i 100-tals kronor.

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager samt SCB:s LISA-register.

Tabell 9 Sammanfattande resultat, differenserna mellan deltagare och jämförelsegrupp, deltagare i APR som jämförelsegrupp

Utfall	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Positiv inkomst t+2	-0,06	-0,08	-0,09	-0,07	-0,11	-0,10
Positiv inkomst t+3	-0,06	-0,05	-0,04	-0,05	-0,08	-0,07
Positiv inkomst t+4	-0,05	-0,04	-0,03	-0,04	-0,06	-0,04
Positiv inkomst t+5	-0,04	-0,04	-0,03	-0,03	-0,05	
Positiv inkomst t+6	-0,05	-0,03	-0,03	-0,03		
Positiv inkomst t+7	-0,04	-0,02	-0,02			
Positiv inkomst t+8	-0,04	-0,01				
Positiv inkomst t+9	-0,04					
Arbetsinkomst (SEK) t+2	-146,08	-195,72	-241,00	-170,27	-269,44	-260,30
Arbetsinkomst (SEK) t+3	-158,89	-111,17	-36,20	-82,31	-198,01	-178,23
Arbetsinkomst (SEK) t+4	-179,48	-80,72	-43,40	-63,69	-158,04	-131,61
Arbetsinkomst (SEK) t+5	-154,19	-54,40	-55,22	-54,31	-127,53	
Arbetsinkomst (SEK) t+6	-154,74	-90,76	-47,11	-53,51		
Arbetsinkomst (SEK) t+7	-177,88	-80,71	-50,14			
Arbetsinkomst (SEK) t+8	-145,62	-93,43				
Arbetsinkomst (SEK) t+9	-146,42					
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+2	9,58	10,18	10,58	3,55	15,62	16,12
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+3	9,34	6,04	5,73	4,89	22,47	18,17
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+4	8,41	0,64	6,68	3,52	16,43	19,19
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+5	6,67	3,05	5,59	3,99	13,49	
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+6	9,64	2,04	1,38	4,42		

Skr. 2017/18:76
Bilaga

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Utfall	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+7	9,92	5,25	0,60			
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+8	8,07	3,63				
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+9	9,26					
Ej i arbetskraften t+2	0,02	0,01	-0,01	0,01	0,02	0,02
Ej i arbetskraften t+3	0,01	0,01	-0,01	0,00	0,02	0,01
Ej i arbetskraften t+4	0,02	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01
Ej i arbetskraften t+5	0,02	0,00	0,01	0,01	0,01	
Ej i arbetskraften t+6	0,01	0,00	0,00	0,01		
Ej i arbetskraften t+7	0,02	0,01	0,00			
Ej i arbetskraften t+8	0,01	0,00				
Ej i arbetskraften t+9	0,01					

Not: Alla belopp anges i 100-tals kronor.

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager samt SCB:s LISA-register.

Tabell 10 Sammanfattande resultat, differenserna mellan deltagare och jämförelsegrupp, Nivåtest jämfört med deltagare i Allmänteori/Yrkesorientering

Utfall	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Positiv inkomst t+2	0,06	0,03	0,09	0,06	0,07	0,12
Positiv inkomst t+3	0,06	0,03	0,07	0,04	0,07	0,09
Positiv inkomst t+4	0,03	0,02	0,05	0,03	0,09	0,08
Positiv inkomst t+5	0,04	0,02	0,05	0,03	0,08	
Positiv inkomst t+6	0,04	0,03	0,04	0,02		
Positiv inkomst t+7	0,04	0,01	0,01			
Positiv inkomst t+8	0,07	0,02				
Positiv inkomst t+9	0,06					
Arbetsinkomst (SEK) t+2	225,35	140,12	263,40	179,68	285,84	298,87
Arbetsinkomst (SEK) t+3	208,62	163,76	332,13	167,50	382,91	397,20
Arbetsinkomst (SEK) t+4	205,78	191,51	248,95	172,10	410,28	324,34
Arbetsinkomst (SEK) t+5	211,77	199,87	321,15	136,49	378,21	
Arbetsinkomst (SEK) t+6	190,29	152,65	265,69	52,32		
Arbetsinkomst (SEK) t+7	179,85	198,09	227,05			
Arbetsinkomst (SEK) t+8	205,57	215,94				
Arbetsinkomst (SEK) t+9	187,89					
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+2	5,31	-15,31	-7,06	-0,19	-19,85	-3,14
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+3	10,57	-24,66	-9,15	-0,43	-15,98	-4,87
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+4	8,24	-19,99	-4,08	-9,31	-11,80	-3,35
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+5	-9,70	-5,38	-4,65	-10,59	-18,85	
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+6	-5,73	-1,84	-4,68	-6,17		

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Utfall	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+7	-6,63	-4,62	-10,44			
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+8	-3,37	-4,15				
Ekonomiskt bistånd (SEK) t+9	2,38					
Ej i arbetskraften t+2	-0,05	-0,01	-0,02	-0,02	-0,06	-0,05
Ej i arbetskraften t+3	-0,03	-0,01	0,00	-0,01	-0,05	-0,04
Ej i arbetskraften t+4	-0,06	0,01	-0,02	-0,01	-0,05	-0,04
Ej i arbetskraften t+5	-0,05	-0,01	-0,03	-0,01	-0,05	
Ej i arbetskraften t+6	-0,03	-0,01	-0,02	-0,01		
Ej i arbetskraften t+7	-0,03	-0,05	-0,02			
Ej i arbetskraften t+8	-0,02	-0,03				
Ej i arbetskraften t+9	-0,02					

Not: Alla belopp anges i 100-tals kronor.

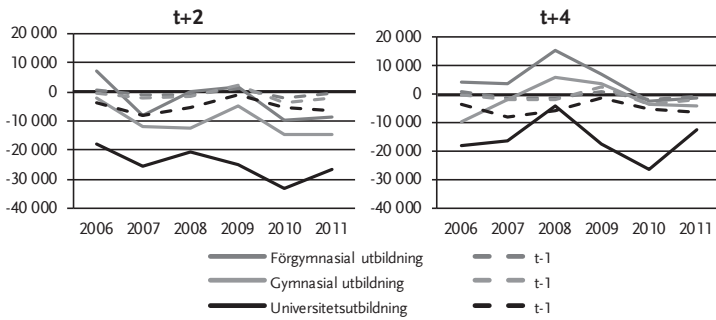
Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager samt SCB:s LISA-register.

Sammanfattande resultat för olika grupper av deltagare – öppet arbetslösa som jämförelsegrupp

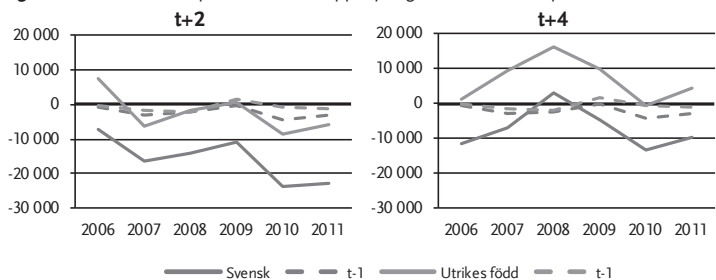
Figur 4 Resultat fördelat på kön, uppföljningshorisont t+2 respektive t+4, SEK



Figur 5 Resultat fördelat på utbildningsnivå, uppföljningshorisont t+2 respektive t+4, SEK

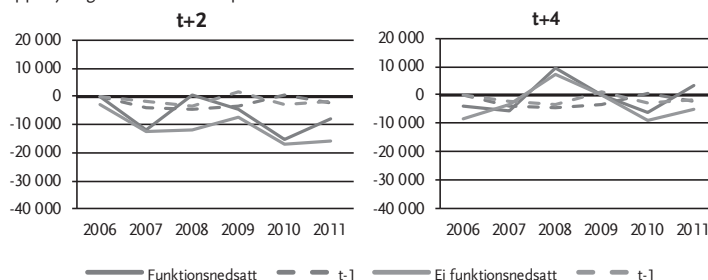


Figur 6 Resultat fördelat på födelseland, uppföljningshorisont t+2 respektive t+4, SEK



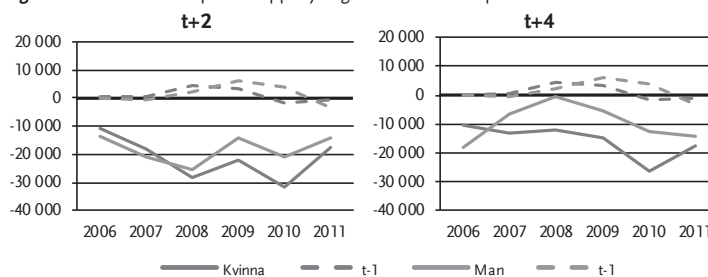
EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDELINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Figur 7 Resultat fördelat på arbetssökande med respektive utan funktionsnedsättning, uppföljningshorisont t+2 respektive t+4

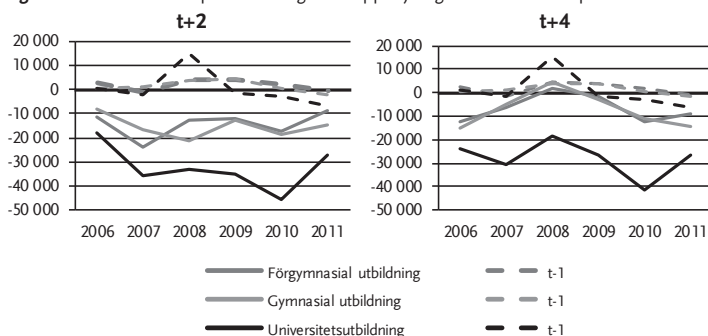


Sammanfattande resultat för olika grupper av arbetssökande – deltagare i APR som jämförelsegrupp

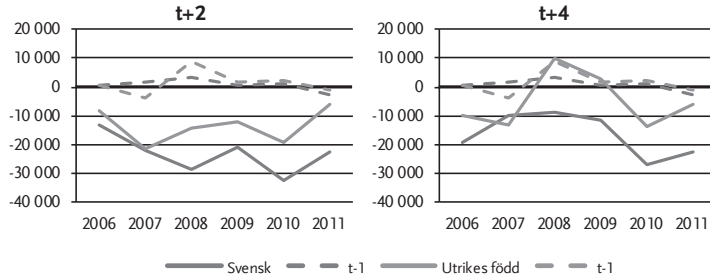
Figur 8 Resultat fördelat på kön uppföljningshorisont t+2 respektive t+4



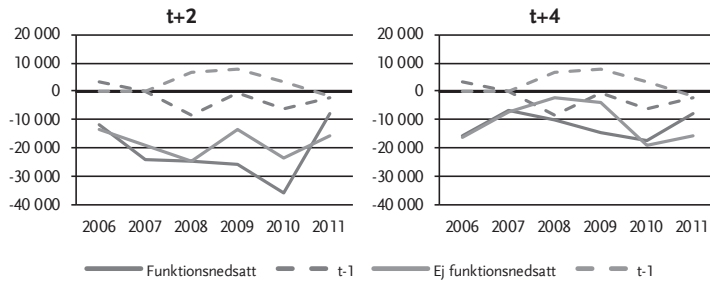
Figur 9 Resultat fördelat på utbildningsnivå uppföljningshorisont t+2 respektive t+4



Figur 10 Resultat fördelat på födelse land uppföljningshorisont t+2 respektive t+4, SEK



Figur 11 Resultat fördelat på arbetssökande med respektive utan funktionsnedsättning uppföljningshorisont t+2 respektive t+4, SEK



Bilaga 5. Arbetsförmedlingens redovisning av kostnaden för Förberedande och orienterande utbildning

FUB medför två former av kostnader, ersättning till den arbetssökande samt köp av utbildning (Arbetsförmedlingen 2017a). Kostnaderna för köp av FUB har varierat över tid och uppgick 2016 till totalt drygt 2 mdkr (figur 1). Det är dock svårt att utifrån AF:s återrapportering, den årliga rapporten för arbetsmarknadspolitiska program, överblicka den totala kostnaden för köp av FUB. I rapporten anges att den totala kostnaden 2016 uppgick till knappt 600 mnkr. Detta är dock kostnaden exklusive deltagare Etableringsuppdraget.⁷¹ Antalet deltagare uppges vara totalt 73 500, vilket å andra sidan inkluderar deltagare både i garantierna och i Etableringsuppdraget.⁷² För att få fram den totala kostnaden för FUB har Riksrevisionen specifikt fått efterfråga detta från AF:s ekonomiavdelning. Riksrevisionen har dock noterat att AF i och med Årsredovisningen 2016 börjat redovisa den totala kostnaden för köp av utbildning, vilket är positivt. Riksrevisionen har också noterat att det är svårt att utifrån återrapporteringar på ett konsistent sätt utläsa hur många arbetssökande som deltagit i insatsen. De siffror som redovisas t.ex. i *Årsrapport aktiviteter i etableringsuppdraget 2016* stämmer inte överens med de siffror som Riksrevisionen erhållit från AF.⁷³

Riksrevisionen har också varit intresserade av att få en kostnadsuppgift per utbildning. Kostnadsuppgifter vad avser den genomsnittliga månadskostnaden per utbildning har erhållits. Den genomsnittliga månadskostnaden är dock lägre än kostnaden per utbildning då utbildningarna vanligen är längre än en månad. Den genomsnittliga kostnaden per månad har varierat över tid och var 2016 knappt 10 000 kronor (figur 1). Motsvarande kostnad har även erhållits för de olika specifika utbildningarna. Det är dock inte möjligt att direkt översätta detta till kostnader per övergripande inriktning av FUB eftersom hänsyn då måste tas till sammansättningen av specifika utbildningar inom varje övergripande inriktning.

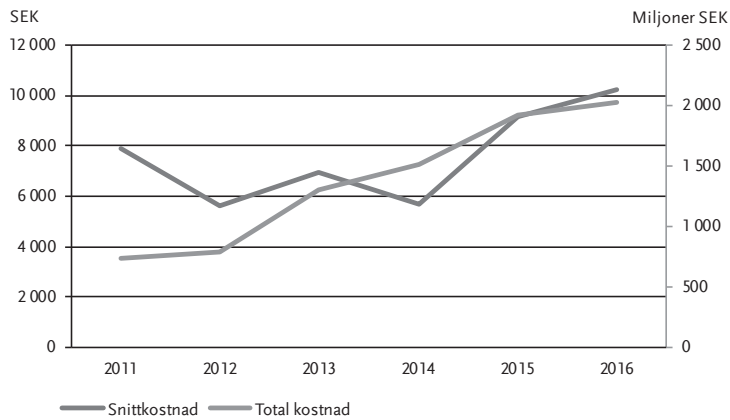
⁷¹ AF skriver att det är kostnaden exklusive deltagare i Etableringsuppdraget och garantiprogrammen, men enligt underlag som Riksrevisionen erhållit är kostnaderna för FUB inom garantiprogrammen inkluderade i siffran.

⁷² Samma mönster kan konstateras föregående år. Exempelvis uppges i Arbetsförmedlingen (2016a) att totalkostnaden är 562 mnkr medan underlagen från AF:s ekonomiavdelning visar att kostnaderna uppgick till cirka 1,9 mdkr år 2015. Det framgår inte tydligt att den uppgivna kostnaden enbart inkluderar en delmängd av det totala antalet deltagare.

⁷³ Enligt e-post från AF 2017-09-21 var antalet deltagare i FUB under 2016 och inom Etableringsuppdraget knappt 45 000, medan motsvarande siffra i AF:s återrapportering (Arbetsförmedlingen 2017d) för motsvarande år är knappt 40 000. Det framgår inte varför deltagarantalet skiljer sig åt mellan de olika underlagen.

Sammantaget kan det konstateras att det inte finns någon lättillgänglig officiell redovisning av vare sig de totala kostnaderna eller styckkostnaderna för FUB.

Figur 1 Genomsnittlig kostnad per månad och total kostnad för köp av FUB.



Källa: Underlag från Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning.

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Tabell 1 Skattade effekter som används i beräkningarna i avsnitt 5.4, deltagare 2006

Jämförelsegrupp	Öppet arbetslösa			Deltagare i APR		
	Total	Utrikes född	Fgym. utb	Total	Utrikes född	Fgym. utb
Arbetsinkomst (SEK) t+2	-33,42	76,53	70,46	-146,08	-80,77	-116,28
Arbetsinkomst (SEK) t+3	-69,33	30,45	35,53	-158,89	-81,07	-127,65
Arbetsinkomst (SEK) t+4	-74,45	13,71	39,30	-179,48	-96,05	-120,80
Arbetsinkomst (SEK) t+5	-61,01	30,53	57,24	-154,19	-109,05	-117,78
Arbetsinkomst (SEK) t+6	-66,66	31,40	45,16	-154,74	-88,91	-125,02
Arbetsinkomst (SEK) t+7	-79,32	15,05	40,36	-177,88	-126,26	-104,74
Arbetsinkomst (SEK) t+8	-79,77	24,05	34,38	-145,62	-114,10	-90,90
Arbetsinkomst (SEK) t+9	-87,31	37,53	27,41	-146,42	-55,06	-94,91
Summa	-551,27	259,25	349,84	-1 263,30	-751,27	-898,08

Not: Alla belopp anges i 100-tals kronor.

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager samt SCB:s LISA-register.

EFFEKTER AV ARBETSFÖRMEDLINGENS FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Förberedande och orienterande utbildning (FUB) är en av Arbetsförmedlingens största insatser. Under 2016 deltog drygt 73 500 personer och kostnaden för köp av FUB uppgick till drygt 2 miljarder kronor, varav 1,4 miljard kan härledas till kostnaden för köp av FUB inom Etableringsuppdraget. Målgruppen för FUB är arbetssökande som behöver förbereda sig för ett arbetsmarknadspolitiskt program, studier eller arbete. De som deltar i insatsen har vanligtvis svårare att hitta ett jobb än andra arbetssökande.

Riksrevisionen har granskat hur FUB fungerar, bland annat hur deltagarnas framtida arbetsinkomster påverkas. Hur insatsen fungerar för deltagare i Etableringsuppdraget har inte undersökts.

Granskningen visar bland annat att arbetssökande som deltar i insatsen får lägre framtida arbetsinkomster jämfört med andra arbetssökande, vilket talar för att insatsen inte är effektiv. För dem med högst en förgymnasial utbildning eller som är utomeuropeiskt födda är effekten dock positiv. Granskningen visar också att det kan finnas inriktningar av FUB som fungerar bra.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att använda FUB mer restriktivt. Eftersom granskningen tyder på att det finns stora variationer i hur väl olika inriktningar av FUB fungerar rekommenderar Riksrevisionen att Arbetsförmedlingen gör insatser för att öka förutsättningarna för utvärderingar som belyser detta. Riksrevisionen efterfrågar dessutom att Arbetsförmedlingen bidrar till ökad kunskap om hur olika kedjor av insatser fungerar, samt tydligare och mer transparent redovisar kostnaderna för FUB.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-449-0

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 januari 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Wallström, Y Johansson, M Johansson, Bucht, Hultqvist, Regné, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Eneroth

Föredragande: statsrådet Ylva Johansson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om effekter av Arbetsförmedlingens förberedande och orienterande utbildning