



RIKSREVISIONEN

RiR 2010:5

Arbetspraktik

ISBN 978 91 7086 213 7

RiR 2010:5

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2010

Till regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet

Datum: 2010-04-07
Dnr: 31-2009-0410

Arbetspraktik

Riksrevisionen har granskat sysselsättningseffekterna av det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetspraktik samt regeringens underlag inför den kraftiga satsning på programmet som inleddes 2009. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet och Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Arbetsförmedlingen. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisor *Christofer Lundin* har varit föredragande. Revisor *Jonas Månsson*, revisionsdirektör *Mats Johansson* och granskningsenhetschef *Charlotta Gustafsson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Christofer Lundin

För kännedom:
Finansdepartementet
Arbetsförmedlingen

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Motiv till granskning	14
1.2 Granskningens inriktning	14
1.3 Bedömningskriterier	17
1.4 Rapportens fortsatta disposition	18
2 Beskrivning av programmet	19
2.1 Programmets syfte	19
2.2 Programmets styrning, hantering och utformning	21
2.3 Målgruppen deltagare	24
2.4 Faktiska deltagare	25
2.5 Kostnader och volymer	27
3 Underlaget bakom regeringens volymsatsning samt befintlig empiri	29
3.1 Reformens bakgrund och underlag enligt Regeringskansliet	29
3.2 Tidigare studier av arbetspraktik	30
3.3 Sammanfattande iakttagelser	33
4 Arbetspraktikens sysselsättningseffekter	35
4.1 Metodologiska utgångspunkter – utvärderingstyper och utvärderingsdesigner	35
4.2 Riksrevisionens effektutvärdering	38
4.3 Sammanfattande iakttagelser	46
5 Arbetsförmedlingens hantering av programmet och den varierande målbilden	49
5.1 Skilda världar 2007 och 2009	49
5.2 Den spretiga målbilden	51
5.3 Sammanfattande iakttagelser	52
6 Slutsatser och rekommendationer	53
6.1 Praktikatsningens motiv och underlag	54
6.2 Arbetspraktiken har svaga reguljära sysselsättningseffekter	54
6.3 Arbetspraktikens oklara syften försvårar bedömningar av programmet	55
6.4 Sammanfattande bedömning	57
6.5 Riksrevisionens rekommendationer	57
Referenser	59
Bilaga A	65
Bilaga B	77

Sammanfattning

Arbetspraktik är ett arbetsmarknadspolitiskt program som hanteras av Arbetsförmedlingen. De arbetsmarknadspolitiska programmen är till för personer som är inskrivna som arbetssökande vid myndigheten och syftar till att stärka deras möjligheter att få eller behålla ett arbete.

Arbetspraktik innebär att en arbetssökande genomför en praktikperiod om högst ett halvår hos en arbetsgivare. Praktiken kan ske hos såväl privata som offentliga arbetsgivare, liksom hos ideella organisationer. Under praktikperioden uppbär deltagaren ersättning i form av aktivitetsstöd, vilket betalas ut av Försäkringskassan. Arbetspraktiken är inte tänkt att innehålla arbetsuppgifter som de ordinarie anställda brukar utföra och arbetsgivaren får ingen ekonomisk ersättning för att anordna praktiken.

För att mildra effekterna av den internationella finanskrisen, och den påföljande kraftiga lågkonjunkturen i Sverige med ett kraftigt försämrat arbetsmarknadsläge och ökad arbetslöshet, presenterade regeringen olika satsningar i propositionen "Åtgärder för jobb och omställning" i januari 2009. Propositionen innehöll bland annat förslag om satsningar på personliga jobbcoacher, en fördubblad subventionsgrad till arbetsgivare vid anställningar i form av nystartsjobb, satsningar inom det reguljära utbildningssystemet och infrastrukturområdet samt införande av det så kallade ROT-avdraget. Inom ramen för detta åtgärds paket initierades också en kraftig satsning på praktikåtgärderna arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling under perioden 2009–2011. Praktikatsatsningen beräknades kosta 3,3 miljarder kronor för var och en av dessa åtgärder, det vill säga sammantaget 6,6 miljarder kronor, under perioden. I synnerhet arbetspraktiken nådde upp till höga deltagarvolymen redan under 2009. Samtidigt tyder tidigare svenska och internationella studier på att liknande åtgärder har små eller negativa sysselsättningseffekter jämfört med andra alternativ.

Mot denna bakgrund inledde Riksrevisionen en granskning med det huvudsakliga syftet att bedöma arbetspraktikens sysselsättningseffekter och regeringens underlag vid beslutet om den kraftiga volymökningen. Granskningen har följande revisionsfrågor:

1. Har regeringen använt sig av ett tillräckligt underlag vid beslutet om att öka volymen arbetspraktik?
2. Ger arbetspraktik bättre sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska program?

Genomförandet har inkluderat intervjuer inom Regeringskansliet och Arbetsförmedlingen, en sammanställning över tidigare erfarenheter av olika praktikåtgärders sysselsättningseffekter och en kvantitativ analys utifrån ett oidentifierat datamaterial från Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån (SCB).

Riksrevisionens slutsatser

Praktiksatsningens motiv och underlag

I budgetpropositionen för 2010 framförde regeringen vikten av att arbetsmarknadspolitiska beslutsunderlag inkluderar kunskaper om de väsentliga problemen för den varaktiga sysselsättningen och om vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt, samt information om huruvida de åtgärder som genomförts är framgångsrika eller om politikens inriktning måste förstärkas eller läggas om. Regeringen angav vidare att det kan tyckas självklart att prioriteringarna inom sysselsättningspolitiken måste bygga på en grundlig analys av dessa frågeställningar. Praktiksatsningen har emellertid inte utgått från något empiriskt underlag eller några beräkningar som skulle tyda på att åtgärden arbetspraktik skulle ge vare sig bättre kort- eller långsiktiga sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska program. Däremot har Finansdepartementet antagit att arbetspraktiken har relativt låga undanträngningseffekter, vilket skulle innebära att färre reguljära (osubventionerade) anställningar uteblir till följd av arbetspraktiken än av andra arbetsmarknadspolitiska program. Den faktiska undanträngningen kan dock enbart skattas genom empiriska studier.

En sammanställning av tidigare nationella och internationella studier som Riksrevisionen har beställt från Växjö universitet visar att olika praktikåtgärder uppvisar små positiva, små negativa eller icke signifikanta sysselsättningseffekter jämfört med andra alternativ. Enligt Riksrevisionens kännedom finns heller inga studier som pekar på att praktikåtgärder har relativt bättre sysselsättningseffekter än andra programinsatser i sämre arbetsmarknadstider eller i kombination med de övriga krisåtgärderna.

Sammantaget innebär detta att det saknas stöd för den kraftiga volymökning av arbetspraktik som inleddes 2009, i den meningen att det inte finns empirisk evidens för att åtgärden skulle ge bättre sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska program. Den kraftiga volymökningen riskerar också att leda till kvalitetsförsämringar på praktikplatserna samt minskad individanpassning rörande lämpligast möjliga programinsats för den arbetssökande. Detta kan i sin tur (ytterligare) försämra arbetspraktikens sysselsättningseffekter.

Finansdepartementet anger, i enlighet med vad som ovan framförts, att motiven bakom den pågående praktiksatsningen präglades av den internationella finanskrisen och det försämrade arbetsmarknadsläget samt framhåller att satsningen ingår i det ovan beskrivna krispaketet. Arbetspraktiken syftar därför i stor utsträckning till att förbättra de arbetslösas kompetens samt att upprätthålla deras motivation och anställningsbarhet under lågkonjunkturen. Därmed förväntas praktiksatsningen endast ge små sysselsättningseffekter på kort sikt och något större på längre sikt.

Riksrevisionens effektutvärdering har emellertid en uppföljningsperiod som sträcker sig maximalt två och ett halvt år från och med programstart, varför de effekter som presenteras kan sägas vara kortsiktiga sådana. Även om krispaketet innehåller andra åtgärder som mer explicit syftar till att skapa sysselsättning så borde det enligt Riksrevisionens mening ha sammanställts ett beslutsunderlag för att kunna uppnå bästa möjliga sysselsättningseffekter även med praktiksatsningen, då den är omfattande till såväl volym som kostnader. Att de arbetsmarknadspolitiska programmen syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete framgår bland annat av lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program, medan lagen (1996:1059) om statsbudgeten anger att hög effektivitet ska eftersträvas i statens verksamhet. Vidare angav regeringen i budgetpropositionen för 2007 att arbetsmarknadspolitiken ska bidra till att människor så snabbt som möjligt kan gå från arbetslöshet till anställningar på den reguljära arbetsmarknaden samt att regeringen avser att satsa på de program som visat sig mest effektiva. Arbetsmarknadsutskottet ställde sig bakom propositionen och framhöll att politiken i högre grad måste koncentreras på åtgärder som leder till permanenta anställningar i näringslivet. Riksrevisionens sammantagna tolkning av dessa dokument är att det huvudsakliga syftet med programdeltagande är att individen ska avregistreras ("avaktualiseras") hos Arbetsförmedlingen efter att ha fått en reguljär tillsvidareanställning på heltid på den öppna arbetsmarknaden. Detta är också en utgångspunkt för granskningen.

Arbetspraktiken har svaga reguljära sysselsättningseffekter

Riksrevisionens utvärdering av arbetspraktikens sysselsättningseffekter har baserats på praktikdeltagare under perioden februari–december 2007. Utfallet efter de avslutade praktikperioderna jämförs med det genomsnittliga utfallet efter deltagande i två andra grupper av arbetsmarknadspolitiska program, i vilka programfamiljer arbetspraktiken vanligtvis ingår. Utfallsperioden sträcker sig till och med halvårsskiftet 2009. Personer under 26 år samt personer i den dåvarande aktivitetsgarantin och den nuvarande jobb- och utvecklingsgarantin ingår inte i analysen.

Utvärderingen visar att arbetspraktiken ger sämre resultat i form av avaktualiseringar hos Arbetsförmedlingen genom reguljära heltids- och tillsvidareanställningar på den öppna arbetsmarknaden än de båda jämförelsegrupperna. Om även deltids- och timanställningar samt olika former av skyddade anställningar betraktas som lyckade utfall förändras dock bilden påtagligt till arbetspraktikens fördel. Under dessa förhållanden är arbetspraktikens sysselsättningseffekter till och med positiva i jämförelse med den ena jämförelsegruppen (andra program som medför aktivitetsstöd).

Riksrevisionens huvudsakliga resultat, det vill säga att arbetspraktiken har negativa sysselsättningseffekter i form av övergångar till reguljära tillsvidareanställningar på heltid på den öppna arbetsmarknaden jämfört med andra arbetsmarknadspolitiska program, visar inte på bättre resultat än de tidigare studierna av liknande åtgärder. Därmed finns få argument som talar för att den pågående satsningen på arbetspraktik skulle ge märkbart bättre sysselsättningseffekter än en ökning av andra program. Förvisso uppges i Arbetsförmedlingen (2008 och 2009) att arbetspraktiken är ett av de program som har den lägsta genomsnittliga styckkostnaden per deltagare och månad, men för att kunna uttala sig om insatsers kostnadseffektivitet måste hänsyn tas även till intäktsidan, vilken är beroende av programmets sysselsättningseffekter. Att genomföra en fullständig samhällsekonomisk kalkyl över kostnadseffektiviteten ligger dock utanför ramarna i denna granskning och skulle ofrånkomligen behöva baseras på en mängd olika antaganden.

Arbetspraktikens oklara syften försvårar bedömningar av programmet

Under granskningens gång har Riksrevisionen konstaterat att arbetspraktik är en åtgärd som har mycket varierande syften, såväl formellt som i praktiken. Praktikperioderna kan syfta till alltifrån reguljära anställningar på den öppna arbetsmarknaden till arbetsprövning (för funktionshindre). Det finns sannolikt fördelar med denna flexibilitet. Samtidigt försvårar den mångtydiga målbilden, tillsammans med bristen på registerinformation hos Arbetsförmedlingen om syftet med enskilda praktikperioder, för uppföljningar och utvärderingar av hur framgångsrikt programmet är. Detta illustreras tydligt av de vitt skilda resultat som erhöles i Riksrevisionens effektutvärdering vid olika definitioner av lyckade utfall.

Riksrevisionens sammantagna bedömning

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att den kraftiga satsning på arbetspraktik som inleddes 2009 inte har stöd i vare sig tidigare nationell eller internationell empirisk forskning vad gäller förväntningar på sysselsättningseffekter. Inte heller Riksrevisionens effektutvärdering av svenska förhållanden ger några argument för en sådan volymökning. Vidare försvårar bristen på registerinformation om syftet med enskilda praktikperioder för uppföljningar och utvärderingar av arbetspraktiken.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- så långt som möjligt basera kraftiga satsningar inom arbetsmarknadspolitiken på empirisk evidens och/eller väl grundade teoretiska utgångspunkter; den empiriska evidensen kan inkludera både nationella och internationella erfarenheter
- tydligt redovisa denna evidens och andra bakomliggande antaganden till reformer i syfte att skapa transparens
- utforma målen för de arbetsmarknadspolitiska programmen så att de är tydliga, uppföljningsbara, mätbara och därmed utvärderingsbara
- se till att volymökningens påverkan på sysselsättningseffekterna av arbetspraktiken följs upp
- överväga mixen av de arbetsmarknadspolitiska programmen i syfte att effektivisera arbetsmarknadspolitiken.

Riksrevisionen rekommenderar dessutom Arbetsförmedlingen att undersöka förutsättningarna för och konsekvenserna av att för varje programdeltagare registrera syftet med den insats som ges. Inte minst i uppföljnings- och utvärderingssyfte vore det bra med lättillgänglig information om huruvida den aktuella åtgärden är en del i ett mer långsiktigt handlingsprogram eller om den syftar till att deltagaren ska avaktualiseras hos myndigheten genom en reguljär anställning på den öppna arbetsmarknaden.

1 Inledning

Arbetspraktik är ett arbetsmarknadspolitiskt program som hanteras av Arbetsförmedlingen¹. De arbetsmarknadspolitiska programmen är till för personer som är inskrivna som arbetssökande på myndigheten och syftar till att stärka deras möjligheter att få eller behålla ett arbete².

I praktiken innebär arbetspraktik att en arbetssökande genomför en högst halvårslång³ praktikperiod hos en arbetsgivare. Praktiken kan ske hos såväl privata som offentliga arbetsgivare, liksom hos ideella organisationer. Under praktikperioden erhåller deltagaren aktivitetsstöd, vilket betalas ut av Försäkringskassan. Om personen är berättigad till ersättning från en arbetslöshetskassa (det vill säga arbetslöshetsersättning) utgår aktivitetsstöd motsvarande kassaersättningen, dock lägst 320 kronor per dag. Om personen inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning utgår aktivitetsstöd med 223 kronor per dag.⁴ Arbetspraktiken är inte tänkt att innehålla arbetsuppgifter som de ordinarie anställda brukar utföra⁵ och arbetsgivaren får ingen ekonomisk ersättning för att anordna praktiken⁶.

Efter några år med ett lågt antal praktikdeltagare⁷ beslutade riksdagen, i enlighet med regeringens förslag, att kraftigt öka praktikvolymen från och med 2009. Praktikatsningen presenterades i propositionen "Åtgärder för jobb och omställning", vilken överlämnades till riksdagen den 22 januari 2009, och bedömdes kosta 6,6 miljarder kronor under en treårsperiod. Hälften av denna summa avsåg insatsen arbetspraktik, medan den andra hälften avsåg insatsen praktisk kompetensutveckling (se avsnitt 2.2.5). Propositionen togs fram för att mildra effekterna av den internationella finanskrisen och den påföljande kraftiga lågkonjunkturen i Sverige. Vid sidan av praktikatsningen innehöll propositionen även förslag om satsningar på personliga jobbcoacher, en fördubblad subventionsgrad till arbetsgivare vid anställningar i form av nystartsjobb, satsningar inom det reguljära utbildningssystemet och inom infrastrukturområdet samt införande av det så kallade ROT-avdraget.⁸

¹ 1 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

² 1 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program och 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

³ 7 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁴ Arbetsförmedlingen, *Faktablad med information till arbetssökande, juni 2009*.

⁵ Detta gäller generellt även om det inte alltid kan efterlevas, enligt Arbetsmarknadsdepartementet (kort intervju i samband med informationsmöte om den inledda granskningen, 2009-10-14).

⁶ Bet. 2008/09:FiU18, s. 22, rskr. 2008/09:183.

⁷ Se till exempel Arbetsförmedlingens månadsstatistik på myndighetens webbplats: www.arbetsformedlingen.se.

⁸ Prop. 2008/09:97, s. 11, 16, 17 och 86, bet. 2008/09:FiU18, s. 1, rskr. 2008/09:183.

Finansdepartementet framhåller att praktiksatsningen är en del av detta krispaket⁹, men satsningens storlek väcker ändå frågan om programmets sysselsättningseffekter kan förväntas vara högre än för andra arbetsmarknadspolitiska program (se bedömningskriterier i avsnitt 1.3). Nedan följer en närmare redovisning av motiven till denna granskning samt granskningens inriktning och genomförande. Vad som kännetecknar arbetspraktiken som program, till exempel dess syfte, utformning, deltagare och omfattning, beskrivs utförligare i kapitel 2.

1.1 Motiv till granskning

Utifrån de arbetsmarknadspolitiska programmens syfte att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete är det relevant att utvärdera deras sysselsättningseffekter. Dessutom finns det särskilda skäl till att granska just arbetspraktiken i detta avseende. Som ovan angetts inledde regeringen en stor satsning på programmet under 2009 och intentionen är att volymen ska vara fortsatt hög under de närmaste åren (se vidare i avsnitt 2.5). I tidigare svenska och internationella studier har emellertid närbesläktade åtgärder till arbetspraktik visat på små eller negativa sysselsättningseffekter jämfört med andra alternativ¹⁰.

Mot denna bakgrund och den senaste tidens kraftigt försämrade arbetsmarknadsläge, med bland annat ökad arbetslöshet, framstår det som relevant att undersöka arbetspraktikens sysselsättningseffekter och regeringens motiv till satsningen.

1.2 Granskningens inriktning

1.2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar huvudsakligen till att skatta arbetspraktikens sysselsättningseffekter och att granska regeringens underlag vid beslutet om den kraftiga volymökningen av arbetspraktik som inleddes under 2009. Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

1. Har regeringen använt sig av ett tillräckligt underlag vid beslutet om att öka volymen arbetspraktik?
2. Ger arbetspraktik bättre sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska program?

⁹ E-post från Finansdepartementet 2010-03-24.

¹⁰ Se till exempel Arbetsförmedlingen (2009), s. 43, Calmfors et al. (2002), s. 45–46 och Ericson (2009), s. 12–20. Se vidare i kapitel 3.

Därutöver berörs Arbetsförmedlingens hantering av programmet 2007 och 2009, i ljuset av den kraftigt försämrade arbetsmarknadssituation och den kraftiga volymökning som skett mellan dessa år.

1.2.2 *Berörda aktörer*

Regeringen utgör granskningsobjekt utifrån sitt förslag om den kraftiga volymökningen. Denna satsning kan vägas mot svaren på båda revisionsfrågorna.

Arbetsförmedlingen är den myndighet som hanterar de arbetsmarknadspolitiska programmen, bland annat utifrån de förutsättningar som regeringen anger (som till exempel den aktuella volymökningen). Denna granskning innehåller en översiktlig beskrivning av Arbetsförmedlingens hantering av arbetspraktik.

1.2.3 *Genomförande*

Besvarandet av revisionsfråga 1, det vill säga huruvida regeringen har använt sig av ett tillräckligt beslutsunderlag inför volymsatsningen, baseras huvudsakligen på intervjuuppgifter från Arbetsmarknadsdepartementet och Finansdepartementet. En forskningsöversikt över sysselsättningseffekter av arbetspraktik som Riksrevisionen har beställt från Växjö universitet¹¹ har utgjort stöd i denna bedömning.

För att besvara revisionsfråga 2, det vill säga huruvida arbetspraktik ger bättre sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska program, har ett datamaterial bestående av oidentifierade registeruppgifter från Statistiska centralbyrån (SCB) och Arbetsförmedlingen använts. Beställningen av dessa data gjordes i samverkan med statistiker på de båda myndigheterna. Materialet omfattar samtliga personer som anvisades¹² till arbetspraktik eller något annat arbetsmarknadspolitiskt program under perioden 1 februari–31 december 2007. Utifrån detta datamaterial har Riksrevisionen konstruerat två olika jämförelsegrupper till praktikdeltagare, bestående av deltagare i andra program med aktivitetsstöd respektive deltagare i andra konjunkturberoende program (enligt 2001 års definition)¹³.

¹¹ Ericson (2009).

¹² Arbetsförmedlingen anvisar arbetssökande till såväl lediga jobb som arbetsmarknadspolitiska program. Arbetssökande som uppbär arbetslöshetsersättning får inte avböja en anvisning utan giltiga skäl. Om så ändå görs riskerar de nedsatt ersättning.

¹³ Vilka program som avses framgår i kapitel 4.

Det är på dessa jämförelsegrupper som skattningen av arbetspraktikens sysselsättningseffekter har baserats. Hur detta har utförts redovisas närmare i kapitel 4, tillsammans med effektutvärderingens resultat.

Riksrevisionen har också genomfört nio intervjuer inom Arbetsförmedlingen: två på central nivå och sju med arbetsförmedlare och chefer på lokala förmedlingskontor, med viss geografisk spridning¹⁴. Dessa intervjuer hade flera syften, varav de främsta var att samla in information inför skapandet av de ovan nämnda jämförelsegrupperna samt valet av utfallsmått och utfallsperiod i effektutvärderingen. Därutöver ombads bland annat de intervjuade att bedöma konsekvenserna av den nuvarande volymsatsningen samt skillnader i hur de hanterade arbetspraktiken under 2007 jämfört med 2009.

1.2.4 Avgränsningar

Som ovan angetts baseras skattningen av arbetspraktikens sysselsättningseffekter på personer som anvisades till arbetspraktik respektive andra program under 2007 (undantaget januari). Uppföljningsperioden för effektutvärderingen sträcker sig till och med halvårsskiftet 2009, vilket överlag har bedömts som rimligt av intervjupersonerna på Arbetsförmedlingen. Med andra ord skattas inte några sysselsättningseffekter för de praktikperioder som ingår i den pågående volymsatsningen. En sådan utvärdering skulle vara möjlig först om några år.

För att öka resultatens relevans gentemot denna satsning inkluderas dock enbart personer över 25 år i Riksrevisionens effektutvärdering. Detta eftersom alla yngre personer deltar i arbetspraktiken av särskilda skäl från och med den 3 december 2007¹⁵ (se avsnitt 2.3). Vidare har deltagare i aktivitetsgarantin och jobb- och utvecklingsgarantin exkluderats av utvärderingstekniska skäl (se kapitel 4). Utvärderingen begränsas också till insatsen arbetspraktik, det vill säga närbesläktade praktikåtgärder (se avsnitt 2.2.5) ingår inte i analysen. Effektutvärderingens närmare genomförande utvecklas i kapitel 4.

Slutligen berörs Arbetsförmedlingens hantering av programmet enbart på en mycket översiktlig nivå.

¹⁴ Dessa kontor namnges inte på grund av utlovad anonymitet i några fall. Två intervjuer genomfördes i Stockholmsregionen, en i Uppland, en i norra Sverige och tre i södra Sverige. Samtliga intervjuer genomfördes under maj 2009.

¹⁵ Förordningen (2007:816) om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

1.3 Bedömningskriterier

Granskningen utgår från ett antal bedömningskriterier:

- Lagen (1996:1059) om statsbudgeten anger att hög effektivitet ska eftersträvas i statens verksamhet.¹⁶
- I såväl lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program som förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att programmen syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete.¹⁷
- Regeringen framförde i budgetpropositionen för 2007 att arbetsmarknadspolitiken bland annat ska bidra till att människor så snabbt som möjligt kan gå från arbetslöshet till reguljära jobb. Vidare angavs att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utföras effektivt och att regeringen avser att satsa på program för dem som står längst från arbetsmarknaden och på de program som visat sig mest effektiva. Verksamhetens insatser ska förbättras genom att uppföljning och utvärdering inom berörda myndigheter utvecklas och prioriteras. Arbetsmarknadsutskottet ställde sig bakom regeringens förslag och framhöll att politiken måste vara inriktad på att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och koncentreras mer på åtgärder som leder till permanenta anställningar i näringslivet.¹⁸ I budgetpropositionen för 2010 upprepar regeringen att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utföras effektivt.¹⁹
- Finansutskottet skriver i sitt betänkande till propositionen "Åtgärder för jobb och omställning" att regeringens åtgärder, inklusive arbetspraktik, bedöms ha positiva effekter på sysselsättningen och arbetslösheten samt bidra till att öka de arbetslösas möjligheter att komma tillbaka till den reguljära arbetsmarknaden. Åtgärderna anges vara utformade så att de stärker den arbetssökandes möjligheter att få ett jobb. Arbetsmarknadsutskottet framhåller i sitt yttrande i ärendet att insatser inom den reguljära arbetsmarknadspolitiken ska fungera så att de stärker den arbetssökandes möjligheter att få ett jobb.²⁰

¹⁶ 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

¹⁷ 1 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program och 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁸ Prop. 2006/07:1, uo 13, s. 54–55 och 75, bet. 2006/07:AU1, s. 2, bet. 2006/07:AU5, s. 1, rskr. 2006/07:88. Arbetsmarknadsutskottet behandlade först propositionen i bet. 2006/07:AU1, men kammaren beslutade i december 2006 att återförvisa ärendet till utskottet för ytterligare beredning. Utskottet lämnade sedan ett nytt betänkande, bet. 2006/07:AU5, utan att frågå de ställningstaganden som gjordes i bet. 2006/07:AU1. Denna gång biföll riksdagen utskottets förslag till riksdagsbeslut.

¹⁹ Prop. 2009/10:1, uo 14, s. 22, bet. 2009/10/AU2, rskr. 2009/10:151.

²⁰ Prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FiU18, s. 39, 40 och 79, yttr. 2008/09:AU6y, s. 7, rskr. 2008/09:183.

- I 2009 års ekonomiska vårproposition anges att satsningar på de korttidsarbetslösa i form av intensifierad förmedling (så kallad coaching), praktik och utbildning syftar till att öka deras chanser att få ett nytt jobb.²¹

Den första revisionsfrågan, rörande regeringens beslutsunderlag, kan vidare ställas i ljuset av vad regeringen framförde i budgetpropositionen för 2010:

- ”För att bedöma vilka åtgärder som är prioriterade är det viktigt med ett beslutsunderlag som besvarar tre frågeställningar. Regeringen måste ha kunskap om vilka de väsentliga problemen på arbetsmarknaden är som håller nere den varaktiga sysselsättningen. Det är dessutom viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt. Därtill behövs information om huruvida de åtgärder som genomförts är framgångsrika eller om politikens inriktning måste förstärkas eller läggas om. Det kan tyckas självklart att prioriteringarna inom sysselsättningspolitiken måste bygga på en grundlig analys av dessa frågeställningar. Det har dock inte alltid skett och hittills inte heller varit möjligt eftersom kunskapen kring frågeställningarna är ofullständig. En av sysselsättningsramverkets huvuduppgifter är därför att på ett strukturerat sätt ge svar på dessa frågor.”²²

Enligt Riksrevisionens samlade bedömning utifrån de ovan redovisade punkterna syftar arbetspraktiken, liksom alla arbetsmarknadspolitiska program, i huvudsak till att deltagarna ska avaktualiseras hos Arbetsförmedlingen till följd av reguljära tillsvidareanställningar på heltid på den öppna arbetsmarknaden. Vidare följer att ökningsprogram av programvolym bör göras där politiken kan förväntas få det största genomslaget i form av positiva sysselsättningseffekter. Detta ställer i sin tur krav på att regeringen använder sig av relevanta underlag inför sådana satsningar.

1.4 Rapportens fortsatta disposition

I nästa kapitel (kapitel 2) beskrivs vad som utmärker arbetspraktiken bland de arbetsmarknadspolitiska programmen. I kapitel 3 behandlas den första revisionsfrågan, det vill säga om regeringen har använt sig av ett tillräckligt underlag vid beslutet om att öka volymen arbetspraktik. Den andra revisionsfrågan, rörande programmets sysselsättningseffekter, behandlas i kapitel 4. I kapitel 5 samlas Riksrevisionens iakttagelser kring Arbetsförmedlingens hantering av arbetspraktiken samt åtgärdens varierande målbild (se avsnitt 2.1). Därefter avslutas rapporten med en redovisning av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer (kapitel 6).

²¹ Prop. 2008/09:100, s. 44 och 75, bet. 2008/09:FiU20, rskr. 2008/09:308.

²² Prop. 2009/10:1, Förslag till statsbudget för 2010, finansplan och skattefrågor m.m., s. 129.

2 Beskrivning av programmet

I detta kapitel beskrivs arbetspraktikens syfte, utformning, deltagare, omfattning och kostnader.

2.1 Programmets syfte

Som nämndes i avsnitt 1.3 syftar de arbetsmarknadspolitiska programmen, enligt Riksrevisionens bedömning, i huvudsak till att deltagarna ska avaktualiseras hos Arbetsförmedlingen till följd av reguljära tillsvidareanställningar på heltid på den öppna arbetsmarknaden. Programmen hanteras som huvudregel av Arbetsförmedlingen och är både lag- och förordningsstyrda²³. I lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program framgår att de syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete²⁴. Samma syftesformulering återfinns även i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program²⁵. Bedömningen baseras också på att regeringen i budgetpropositionen för 2007 angav att arbetsmarknadspolitiken ska bidra till att människor så snabbt som möjligt kan gå från arbetslöshet till anställningar på den reguljära arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsutskottet ställde sig bakom propositionen och framhöll att politiken i högre grad måste koncentreras på åtgärder som leder till permanenta anställningar i näringslivet.²⁶

Det har emellertid också framförts andra syften med arbetspraktiken. Regeringen anger i propositionen ”Åtgärder för jobb och omställning”, i vilken praktiksatsningen presenterades som en delåtgärd för att mildra effekterna av den ekonomiska krisen, att arbetspraktik även kan syfta till att ge yrkesorientering, yrkespraktik eller arbetslivserfarenhet. Den kan också, under handledning, användas vid förberedelser inför start av näringsverksamhet. Regeringen anser att det är viktigt att hålla kontakten med arbetslivet för att kunna bevara och förbättra kompetensen.²⁷

²³ Se lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program och förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd m.fl.

²⁴ 1 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

²⁵ 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

²⁶ Prop. 2006/07:1, uo 13, s. 54 och 75, bet. 2006/07:AU1, s. 2, bet. 2006/07:AU5, s. 1, rskr. 2006/07:88.

²⁷ Prop. 2008/09:97, s. 16 och 87.

Finansutskottet skriver i sitt betänkande till denna proposition att praktikmöjligheter behövs (som komplement till tidiga coachningsinsatser) för att arbetssökande ska ha möjlighet att hålla kontakten med arbetsmarknaden även då efterfrågan på arbetskraft kraftigt minskar. Vidare anger utskottet att både arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling kan användas för att upprätthålla och förbättra den arbetslöses kompetens samt för att upprätthålla arbetskraftsdeltagandet. Regeringens åtgärder (inklusive arbetspraktik) bedöms ha positiva effekter på sysselsättningen och arbetslösheten samt bidra till att öka de arbetslösas möjligheter att komma tillbaka till den reguljära arbetsmarknaden. Åtgärderna anges vara utformade så att de stärker den arbetssökandes möjligheter att få ett jobb, på kort sikt genom förstärkt hjälp med jobbsökande och på lång sikt genom utbildnings- eller praktikinsatser. Arbetsmarknadsutskottets yttrande i ärendet framhåller att insatser inom den reguljära arbetsmarknadspolitiken ska fungera så att de stärker den arbetssökandes möjligheter att få ett jobb.²⁸

I Arbetsförmedlingens informationsmaterial till arbetssökande upprepas de av regeringen framförda syftena med arbetspraktik (yrkesorientering, yrkespraktik, arbetslivserfarenhet och förberedelse inför start av näringsverksamhet), vilka i sin tur anges syfta till att stärka deltagarens möjligheter att få ett arbete²⁹. Under de intervjuer som genomförts på myndigheten framkom ännu fler syften med arbetspraktik, beroende på den arbetssökandes behov och ställning på arbetsmarknaden³⁰. Det rådde dock stark konsensus bland de intervjuade arbetsförmedlarna om att den absoluta merparten av alla praktikperioder syftar till att deltagarna ska få reguljära (osubventionerade) anställningar³¹.

²⁸ Bet. 2008/09:FiU18, s. 1, 22, 39, 40, 75 och 79, yttr. 2008/09:AU6y, s. 7, rskr. 2008/09:183.

²⁹ Arbetsförmedlingen, *Faktablad med information till arbetssökande, juni 2009*.

³⁰ Utöver reguljära anställningar påtalades följande syften: kompetensutveckling, arbetsträning, att få referenser inför framtida arbetssökande, att få erfarenheter och lust att komma i gång igen (aktivering), att få viktiga praktiska kunskaper eller orientering inom ett yrke, att få behörighet till något specifikt jobb och att få prova arbete inom nya yrken. För invandrare kan det vara viktigt att få referenser från just svenska arbetsgivare, att utveckla det svenska språket och få kunskap om den svenska arbetsmarknaden. Utöver detta används arbetspraktiken ibland till arbetsprövning för funktionshindrade, inte minst inför Arbetsförmedlingens bedömning av lämpliga ersättningsnivåer vid framtida lönebidragsanställningar.

³¹ I enlighet med arbetspraktikens varierande syften framhåller emellertid vissa arbetsförmedlare att ett lyckat utfall av arbetspraktiken även bör inkludera till exempel deltids-, och timanställningar, tillfälliga arbeten samt i vissa fall subventionerade arbeten som inestegsjobb, nystartsjobb, lönebidrag eller offentligt skyddat arbete (OSA). Hur Riksrevisionen beaktar detta i utvärderingen av programmets sysselsättningseffekter framgår i kapitel 4.

2.2 Programmens styrning, hantering och utformning

2.2.1 Utformning och villkor rörande anordnande arbetsgivare

Arbetspraktik kan ske hos såväl privata som offentliga arbetsgivare, liksom hos ideella organisationer³². Arbetsgivaren får ingen ekonomisk ersättning för att anordna praktiken³³.

Arbetsförmedlingen har upprättat några allmänna råd för arbetsförmedlarnas handläggning av programmet. Av dessa framgår att den som är barn, maka eller make, förälder eller syskon till ägaren av ett enskilt företag³⁴ eller ett företag som till större delen ägs av en familj inte bör anvisas till arbetspraktik i detta företag. Vidare anges bland annat att arbetspraktik bör undvikas i varselföretag och att en anvisning till arbetspraktik hos en ideell organisation bör förutsätta att föreningen har stadgar och styrelse samt kan visa vem som företräder organisationen.³⁵

Enligt Riksrevisionens intervjuer på Arbetsförmedlingen utförs dessutom ett antal ytterligare kontroller i varierande utsträckning inför beslut om arbetspraktik. Dessa kontroller innefattar att arbetsgivaren inte är på obestånd eller satt i konkurs, inte har varslat på senare tid, inte har anmärkningar hos Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket samt samråd med eventuell lokal facklig part hos arbetsgivaren (vars bedömning inte är bindande, men ofta ändå påverkar beslutet). Dessutom ställs krav på att arbetsgivaren ska utse en handledare till praktikanten på arbetsplatsen. Utöver detta är det önskvärt att arbetsgivaren har kollektivavtal³⁶.

2.2.2 Praktikperiodens omfattning och längd

Enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program ska en anvisning till program (från en arbetsförmedlare till en arbetssökande) avse verksamhet på heltid. En anvisning får avse verksamhet på deltid endast om den enskilde samtidigt arbetar, tar del av en arbetsmarknadspolitisk insats eller studerar inom ramen för svenskundervisning för invandrare (sfi) i sådan utsträckning att den sammanlagda tiden motsvarar hans eller hennes arbetsutbud, alternativt på grund av sjukdom eller annan nedsättning av arbetsförmågan inte kan ta del av verksamhet på heltid^{37,38}.

³² Arbetsförmedlingen, *Faktablad med information till arbetssökande, juni 2009*.

³³ Bet. 2008/09:FiU18, s. 22, rskr. 2008/09:183.

³⁴ Med begreppet enskilt företag avses i detta sammanhang ingen särskild bolagsform, utan det som är av intresse är maktförhållandet i företaget. Besked från Arbetsförmedlingen via e-post 2009-10-26.

³⁵ 10, 14 och 17 §§ Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd (AMSFS 2001:2) om tillämpningen av förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

³⁶ Arbetsförmedlingen, *Faktablad med information till arbetssökande, juni 2009*.

³⁷ Enligt intervjuade arbetsförmedlare kan praktikperioder ibland omfatta endast ett par timmar om dagen, om syftet är arbetsprövning.

³⁸ 7 a § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

I samma förordning anges att tidsperioden för deltagande i arbetspraktiken får vara längst sex månader. Vidare gäller att i branscher där arbetet är säsongsbetonat får överenskommelse ingås endast om praktiken är avsedd att omfatta en längre tidsperiod än den normala säsongen.³⁹ Enligt intervjuerna på Arbetsförmedlingen varierar också längden på praktikperioden med den enskilde deltagarens situation och praktikens syfte, men även mellan olika förmedlingskontor⁴⁰.

Flera av de intervjuade lyfte fram flexibiliteten i arbetspraktikens syfte och varaktighet som något positivt.

2.2.3 *Arbetsförmedlingens styrning och hantering*

Enligt de genomförda intervjuerna på Arbetsförmedlingen finns inga detaljerade styrinstrument från myndighetens huvudkontor som pekar ut lämpliga praktikdeltagare och anordnare. I stället är det delegerat till de enskilda arbetsförmedlarna att utifrån rådande regelverk samt gällande arbetsmarknadsläge, prioriteringar, volymmål (se avsnitt 2.5) och budgetläge göra en lämplighetsbedömning i varje enskilt fall.

2.2.4 *Arbetspraktikens innehåll och risken för undanträngning*

Arbetsförmedlingen ska särskilt verka för att minimera risken för att arbetspraktik tränger undan reguljära arbetstillfällen⁴¹. Det finns olika varianter av undanträngningseffekter, men gemensamt för dessa är att osubventionerade anställningar uteblir på grund av subventionerade anställningar eller andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som till exempel arbetspraktik.

Enligt Arbetsmarknadsdepartementet är praktikåtgärder generellt inte tänkta att innehålla arbetsuppgifter som de ordinarie anställda brukar utföra⁴², vilket skulle tala för att programmet skulle ha mycket begränsade undanträngningseffekter. Det påtalas dock såväl av Arbetsmarknadsdepartementet som i den från Växjö universitet beställda forskningsöversikten att det inte kan uteslutas att deltagare i arbetspraktik kan ersätta en del av den ordinarie arbetskraften⁴³, eftersom det är omöjligt att i detalj reglera hur arbetsuppgifterna ska fördelas på en arbetsplats.

³⁹ 7 och 14 §§ förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁴⁰ Exempelvis beslutade ett Stockholmskontor som regel om sexmånadersperioder, medan ett annat Stockholmskontor oftast beslutade om perioder på en månad.

⁴¹ 3 § 7 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen (annorlunda formulerat) och 14 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁴² Muntlig avstämning på Arbetsmarknadsdepartementet, 2009-10-14.

⁴³ Muntlig avstämning på Arbetsmarknadsdepartementet, 2009-10-14.

Vidare framhålls det i forskningsöversikten vara omöjligt att veta om en arbetsgivare skulle ha bestämt sig för att utlysa en vakant tjänst om inte arbetspraktiken hade funnits. Således kan det inte uteslutas att deltagare i arbetspraktik i någon utsträckning tränger undan efterfrågan av reguljär arbetskraft.⁴⁴

Storleken på arbetspraktikens undanträngningseffekter är en empirisk fråga att besvara som inte kommer att belysas i denna granskningsrapport. I den pågående praktiksatsningen har Finansdepartementet antagit en total undanträngningseffekt av arbetspraktik på 20 procent⁴⁵.

2.2.5 *Varianter av arbetspraktik*

Sedan 2000, då förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program utfärdades, har det skett några förändringar avseende olika praktikåtgärder.

Genom en ändringsförordning infördes den 1 februari 2005 en variant av arbetspraktik som benämns *prova-på-platser*⁴⁶. Dessa vänder sig till arbetssökande som saknar eller har begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv. Den som anvisas en prova-på-plats ska få visa upp sina kunskaper och sin kompetens i ett yrke eller på en arbetsplats där han eller hon kan komma i fråga för en anställning efter avslutad praktik. Anvisningen bör göras i nära anslutning till att den enskilde anmäler sig som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och förmedlingen gjort en kartläggning av den enskildes bakgrund, erfarenheter och önskemål. I en prova-på-plats får det ingå att en bedömning görs av den arbetssökandes yrkeskompetens (yrkeskompetensbedömning).⁴⁷ Vid samma tillfälle infördes även möjligheten att göra arbetspraktik utomlands genom så kallade *interpraktikstipendier*.⁴⁸ Denna åtgärd togs dock bort genom en senare ändringsförordning⁴⁹ och hade sin sista deltagare i april 2007⁵⁰.

För arbetstagare med tidigare arbetslivserfarenhet får arbetspraktik även anordnas i form av *praktisk kompetensutveckling* från och med den 15 januari 2009⁵¹. Genom denna åtgärd ska den arbetssökande ges möjlighet

⁴⁴ Ericson (2009), s. 1 och 3.

⁴⁵ Telefonsamtal med representant för Finansdepartementet 2009-12-15.

⁴⁶ Förordningen (2004:1325) om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁴⁷ 14 a § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁴⁸ Förordningen (2004:1325) om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁴⁹ Förordningen (2006:1557) om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁵⁰ Statistik beställd från Arbetsförmedlingen.

⁵¹ Förordningen (2008:1434) om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

att behålla sin kontakt med arbetslivet och att upprätthålla och utveckla sin yrkeskompetens.⁵²

Anvisningar till prova-på-platser och praktisk kompetensutveckling får gälla under längst tre månader⁵³.

I denna granskning är det dock insatsen *arbetspraktik* som är i fokus (se avsnitt 1.2.4). De övriga praktikåtgärder som nämnts i detta stycke ingår inte i den effektanalys som presenteras i kapitel 4. Under hela perioden januari 2007 till och med januari 2010 har antalet deltagare varit högre, och oftast betydligt högre, i åtgärden arbetspraktik än i de övriga praktikåtgärderna sammantaget⁵⁴.

2.3 Målgruppen deltagare

Arbetspraktiken riktar sig från och med den 3 december 2007 till personer som är minst 25 år⁵⁵, som är eller riskerar att bli arbetslösa och söker arbete genom Arbetsförmedlingen.⁵⁶ Dessförinnan gällde åldersgränsen 20 år ända sedan förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program trädde i kraft den 1 augusti 2000⁵⁷.

Arbetspraktik riktar sig även till yngre personer som uppfyller särskilda villkor, vilka har varierat över tid. Fram till den ovan nämnda ändringen av åldersgränsen i slutet av 2007 fick anvisningar till programmet göras även till personer under 20 år om de avsåg unga handikappade, personer i kommunala ungdomsprogram eller personer som fick dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning inom arbetslöshetsförsäkringen⁵⁸. Därefter omfattade undantagen personer under 25 år med funktionshinder samt personer mellan 20 och 25 som uppfyllde villkoren för att få instegsjobb⁵⁹ eller anställningsstöd för långtidssjukskrivna⁶⁰. Från och med den 1 januari 2010 omfattas i stället personer som uppfyller villkoren för att delta i

⁵² 14 b § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁵³ 7 § 1. förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁵⁴ Statistik beställd från Arbetsförmedlingen.

⁵⁵ Förordningen (2007:816) om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁵⁶ 8 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁵⁷ 8 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, i dess lydelse vid ikraftträdandet.

⁵⁸ 9 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, i dess lydelse vid ikraftträdandet.

⁵⁹ Instegsjobb är en form av särskilt anställningsstöd som riktar sig till vissa personer som studerar, eller har fått löfte om att få studera, svenska inom ramen för svenskundervisning för invandrare (sfi). Anställningen ska gå att kombinera med studierna. 5 e § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. För övriga villkor för deltagande, se 5 c § i samma förordning.

⁶⁰ Förordningen (2007:816) om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

arbetslivsintroduktion⁶¹, utöver yngre personer med funktionshinder⁶². Dessutom kan arbetspraktik ske inom ramen för deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin⁶³ och jobbgarantin för ungdomar⁶⁴, liksom tidigare inom ramen för aktivitetsgarantin (som ersattes av jobb- och utvecklingsgarantin den 2 juli 2007)⁶⁵.

Ett påtagligt unisont önskemål från intervjupersonerna på Arbetsförmedlingen är att arbetspraktiken öppnas för samtliga ungdomar under 25 igen, och inte bara är möjlig för deltagarna i jobbgarantin för ungdomar samt personer som uppfyller övriga särskilda villkor.

2.4 Faktiska deltagare

De intervjuade arbetsförmedlarna påtalar att det är en väldig blandning av personer som deltar i arbetspraktik. Förmedlarna anger att de framför allt tidigare, exempelvis 2007, försökte prioritera funktionshindrade individer, invandrare och långtidsarbetslösa till åtgärden, men att volymsatsningen (se avsnitt 2.5) och det försämrade arbetsmarknadsläget sannolikt har medfört att arbetspraktik har anvisats till individer med relativt starkare ställning på arbetsmarknaden från och med 2009. Vidare framhålls att de praktikdeltagare som kommer från jobb- och utvecklingsgarantin deltar i arbetspraktiken av helt andra anledningar än personer som mer nyligen blivit inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

Som angavs i avsnitt 1.2.3 har ett datamaterial beställts från Arbetsförmedlingen och SCB för att möjliggöra den utvärdering av arbetspraktikens sysselsättningseffekter som presenteras i kapitel 4. Detta datamaterial kan också användas till att beskriva den faktiska deltagarsammansättningen för de 16 745 individer som anvisades till arbetspraktik under perioden 1 februari–31 december 2007, exklusive deltagare i övriga praktikåtgärder (se avsnitt 2.2.5) och de som deltog i arbetspraktiken inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin. Anledningen till att de sistnämnda exkluderas är att de inte kan identifieras i det beställda datamaterialet, till följd av registreringsrutinen på Arbetsförmedlingen⁶⁶.

⁶¹ Med arbetslivsintroduktion avses individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser av utredande, vägledande eller orienterande karaktär för den som efter långvarig sjukdom behöver förbereda sig för ett arbete eller för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program. 30 a § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁶² Förordningen (2009:1601) om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program och 9 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁶³ 7 och 9 §§ förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

⁶⁴ 6–7 §§ förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

⁶⁵ Prop. 2006/07:89, s. 1–2, bet. 2006/07:AU13, rskr. 2006/07:179 och förordningen (2007:415) om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁶⁶ Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin registreras i sökandekategori 70 då de påbörjar garantin och denna registrering kvarstår sedan oavsett vilka åtgärder som deltagaren tar del av inom ramen för garantin. Eftersom registreringsystemet är uppbyggt så att en person endast kan ha en registrerad sökandekategori i taget kan inte garantideltagaren registreras i exempelvis sökandekategori 54, vilket motsvarar deltagande i arbetspraktik, då han eller hon påbörjar en sådan praktikperiod.

Tabell 1. Beskrivande uppgifter rörande de personer som anvisades till arbetspraktik under perioden 1 februari–31 december 2007, exklusive praktikdeltagare inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin

	Antal	Andel
Anvisning inom ramen för aktivitetsgarantin	3 556	21 %
Kön		
Man	8 924	53 %
Kvinna	7 821	47 %
Ålder		
Lägstal ålder (= 16 år)	3	0,0 %
Yngre än 25 år	3 892	23 %
Medelvärde (= 37 år)	377	2,3 %
Äldre än 54 år	2 271	14 %
Högsta ålder (= 65 år)	61	0,4 %
Utbildningsnivå		
Förgymnasial	4 895	29 %
Gymnasial	8 458	51 %
Eftergymnasial	3 306	20 %
Forskarutbildning	86	0,5 %
Prioriterade grupper*		
Funktionsnedsättning	3 404	20 %
Född utanför Sverige	5 811	35 %
Långtidsinskriven**	4 946	30 %
Vanligaste status inför anvisning***		
Arbetslös	10 581	63 %
Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling	2 296	14 %
Totalt	16 745	100 %

* Dessa grupper är inte varandra uteslutande, det vill säga en och samma individ kan ingå i flera av dem.

** Inskrivna vid Arbetsförmedlingen som arbetslös eller programdeltagare i minst två år utan avbrott, enligt definition i Arbetsmarknadsstyrelsen (2007), s. 17.

*** Registrerad sökandekategori på Arbetsförmedlingen föregående dag.

I Arbetsförmedlingens årsrapport om de arbetsmarknadspolitiska programmen 2007 (som bland annat innehåller information om individer som deltog i programmen detta år) framgår att ovanstående deltagarsammansättning i arbetspraktiken i flera aspekter speglar sammansättningen bland dem som var inskrivna som arbetslösa⁶⁷ vid myndigheten under samma år. Detta gäller för könsfördelningen, åldersfördelningen och utbildningsnivån. De tre prioriterade grupperna (långtidsinskrivna, utrikes födda och personer med funktionshinder) var emellertid väl representerade i programmet, i enlighet med de ambitioner som framförts av de arbetsförmedlare som Riksrevisionen har intervjuat. Detta gällde särskilt för de långtidsinskrivna, vars andel bland de arbetslösa

⁶⁷ Personer som var registrerade i sökandekategorierna 11, 12, 13, 96, 97 och 98.

var 9 procent under 2007 (enligt årsrapporten) och hela 30 procent bland praktikdeltagarna i Riksrevisionens urval (se tabellen). Motsvarande uppgifter för personer med funktionshinder var 13 respektive 20 procent, medan andelen utrikes födda var 28 procent av de arbetslösa respektive 35 procent av praktikdeltagarna.⁶⁸

2.5 Kostnader och volymer

Tidigare var arbetspraktik en vanligt förekommande åtgärd inom aktivitetsgarantin, men till följd av att denna ersattes med jobb- och utvecklingsgarantin vid halvårsskiftet 2007 minskade programmets omfattning markant⁶⁹, trots att åtgärden kan ges även inom den senare garantin.

I propositionen "Åtgärder för jobb och omställning", som överlämnades till riksdagen den 22 januari 2009 med förslag på åtgärder som syftade till att mildra effekterna av finanskrisen och den dystra arbetsmarknadsutvecklingen, angav dock regeringen att den skulle satsa 6,6 miljarder kronor på praktikplatser under perioden 2009–2011⁷⁰. Hälften av denna summa avsåg insatsen arbetspraktik och hälften avsåg insatsen praktisk kompetensutveckling. Detta kan jämföras med att den totala kostnaden⁷¹ för arbetspraktik uppgick till 433 miljoner kronor 2007 och 132 miljoner kronor 2008. Den genomsnittliga styckkostnaden per deltagare och månad uppgick till 10 600 kronor för budgetåret 2007 respektive 8 300 kronor för budgetåret 2008. Styckkostnaden utgörs enbart av det aktivitetsstöd som utgår till deltagarna och varierar därmed med den utsträckning som dessa är berättigade till arbetslöshetsersättning.⁷²

Arbetsförmedlingen har i enlighet med ovan nämnda satsning fastställt olika volymmål för insatserna arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling sammantaget. Exempelvis var målet att i slutet av september 2009 uppnå minst 19 000 deltagare i dessa åtgärder. Det faktiska utfallet blev 14 803 personer. Målsättningen höjdes sedan till minst 23 000 deltagare den 31 december 2009, då det faktiska utfallet blev 17 368 personer. Denna målsättning gäller även veckovis (i genomsnitt) från och med vecka 1 2010. Parallellt med detta gäller också ett mål om 19 000 deltagare i snitt per månad för perioden juni 2009–maj 2010.⁷³

⁶⁸ Arbetsförmedlingen (2008), s. 67–70.

⁶⁹ Arbetsförmedlingen (2008), s. 67 och (2009), s. 42.

⁷⁰ Prop. 2008/09:97, s. 16 och 86, bet. 2008/09:FiU18, s. 1, rskr. 2008/09:183.

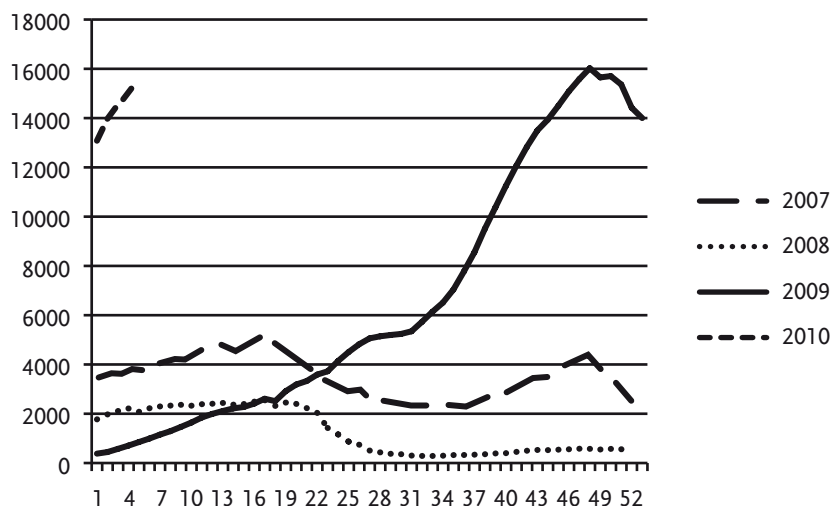
⁷¹ Totalkostnaden består av det sammanlagda aktivitetsstödet till deltagarna, statsbidrag till vissa anordnare (ideella organisationer och statlig verksamhet inom vissa områden) samt resekostnader.

⁷² Arbetsförmedlingen (2008), s. 73–74 och (2009), s. 47–48. Se även inledningen i kapitel 1.

⁷³ Intervju på Arbetsförmedlingens huvudkontor 2009-05-18 samt Arbetsförmedlingens interna webbplats, <https://prod.vis.ams.se> (2010-02-09).

Hittills har således inte volymmålen uppnåtts, men att det har skett en kraftig volymökning av arbetspraktik framgår tydligt av figur 1. Figuren visar den veckovisa volymutvecklingen av arbetspraktiken exklusive andra praktikåtgärder (som till exempel praktisk kompetensutveckling) från och med januari 2007 till och med januari 2010.⁷⁴

Figur 1. Arbetspraktikens veckovisa volymutveckling januari 2007–januari 2010 (v. 4)



Figuren visar att praktikvolymen var klart lägre under 2008 än 2007. Under 2009 har det dock skett en kraftig och kontinuerlig volymökning bortsett från en nedgång under december månad. Under inledningen av 2010 har volymen åter ökat.

Enligt Arbetsförmedlingens huvudkontor decentraliseras volymmålen ända ned till kontorsnivå och följs upp inom myndigheten⁷⁵. Antalet deltagare i arbetspraktik kan till exempel följas för specifika kontor, kommuner, län och områden i myndighetens veckostatistik⁷⁶.

⁷⁴ Figuren baseras på statistik som Riksrevisionen har beställt från Arbetsförmedlingen.

⁷⁵ Intervju med enhetschefen för programheten vid Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2009-05-20.

⁷⁶ Arbetsförmedlingens interna webbplats, <https://prod.vis.ams.se> (2009-11-02).

3 Underlaget bakom regeringens volymsatsning samt befintlig empiri

Detta kapitel syftar till att besvara den första revisionsfrågan, det vill säga om regeringen använt sig av ett tillräckligt underlag vid beslutet om att öka volymen arbetspraktik från och med 2009.

3.1 Reformens bakgrund och underlag enligt Regeringskansliet

Finansdepartementet samordnade propositionen "Åtgärder för jobb och omställning", där förslaget om ökade praktikvolymmer framfördes som en av flera åtgärder i ett åtgärdspaket med syfte att mildra effekterna av finanskrisen och lågkonjunkturen. Representanter för Arbetsmarknadsdepartementet hänvisade Riksrevisionens frågor om beslutsunderlaget inför praktiksatsningen till Finansdepartementet⁷⁷.

Företrädare för Finansdepartementet anger att de kortsiktiga sysselsättningseffekterna bedömdes bli små, medan det fanns förväntningar om något större långsiktiga effekter av satsningen. Motiven bakom satsningen var att främja arbetskraftsdeltagandet på längre sikt, genom att aktivera och förstärka kompetensen hos korttidsarbetslösa för att förhindra övergångar till långtidsarbetslöshet och utslagning samt att testa om de arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande (det vill säga en kontroll inom arbetslöshetsförsäkringssystemet). Ett högt arbetskraftsdeltagande och en effektiv arbetslöshetsförsäkring förväntas i sin tur ge positiva sysselsättningseffekter på längre sikt. Det framhålls att IFAU har påvisat ett positivt samband mellan programdeltagande och arbetskraftsdeltagande⁷⁸ och att motiven till volymökningen ska ses utifrån att satsningen skedde under en lågkonjunktur i den ekonomiska krisen. Intervjupersonerna framhåller också att satsningen på arbetspraktik ingår i det så kallade arbetsmarknadspaketet, vilket innehåller en mix av olika åtgärder.⁷⁹

⁷⁷ Möte på Arbetsmarknadsdepartementet 2009-10-14.

⁷⁸ Se Johansson (2002).

⁷⁹ Möte på Finansdepartementet 2009-11-23 samt information via e-post 2010-03-02 och 2010-03-24.

Beslutet om att öka praktikvolymen har dock inte grundats på något empiriskt underlag eller några beräkningar som skulle tyda på att arbetspraktik ger vare sig bättre lång- eller kortsiktiga sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska program. Däremot har departementet antagit att arbetspraktiken har en total undanträngningseffekt⁸⁰ på 20 procent.⁸¹

3.2 Tidigare studier av arbetspraktik⁸²

3.2.1 Närmare definition av arbetspraktik

Detta avsnitt kan ses som en fortsättning på den beskrivning av programmet som finns i kapitel 2. Det ligger till grund för att utskilja vad som räknas som praktikåtgärder i den nedanstående genomgången av nationella och internationella effektutvärderingar.

Det finns två egenskaper som principiellt särskiljer åtgärder av typen arbetspraktik från åtgärder av typen anställningsstöd⁸³:

- ersättning till deltagaren utgår ofta i form av den vanliga arbetslöshetsersättningen inom det sociala försäkringssystemet (vilket i Sverige innebär aktivitetsstöd från Försäkringskassan motsvarande individens arbetslöshetsersättning från arbetslöshetskassan, alternativt ett lägre belopp om personen inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning), i stället för genom löneutbetalningar från arbetsgivaren (som för anställda med anställningsstöd får delar av lönekostnaden subventionerad av staten)
- arbetspraktiken är inte tänkt att innehålla arbetsuppgifter som de ordinarie anställda brukar utföra⁸⁴

Vidare kan deltagare i arbetspraktik i allmänhet sägas vara längre ifrån den reguljära arbetsmarknaden än personer som anställs med anställningsstöd, även om det både finns och har funnits flera anställningsstöd som riktar sig till personer som står mycket långt från arbetsmarknaden⁸⁵. En

⁸⁰ Med undanträngningseffekter menas att reguljära anställningar uteblir på grund av programdeltagandet.

⁸¹ Möte på Finansdepartementet 2009-11-23 och telefonsamtal med representant för departementet 2009-12-15.

⁸² Detta avsnitt baseras i huvudsak på en forskningsöversikt över arbetspraktik som Riksrevisionen har beställt från Växjö universitet. Ericson (2009).

⁸³ Se förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

⁸⁴ Denna generella riktlinje har också stämts av under möten på Arbetsmarknadsdepartementet 2009-10-14 och Finansdepartementet 2009-11-23.

⁸⁵ Svenska exempel är de tidigare plusjobben och det fortfarande gällande särskilda anställningsstödet.

annan skillnad är att andra typer av anställningsstöd i regel syftar till att ge den arbetssökande arbetslivserfarenhet och kontaktnät i sitt *aktuella* yrkesområde, medan arbetspraktik specifikt inriktas mot att ge deltagaren erfarenhet och praktik inom ett *nytt* yrkesområde.

Svenska exempel på arbetspraktik under 1990-talet är *arbetsplatsintroduktion (API)* och *arbetslivsutveckling (ALU)*⁸⁶. Sedan januari 1999 har dessa program ersatts av ramprogrammet arbetspraktik, vilket innebär en tidsbegränsad praktik på en arbetsplats som anordnas genom en överenskommelse mellan arbetsgivaren och Arbetsförmedlingen.

Den engelska benämningen av arbetspraktik är ofta *Employment Policies* eller *Job Creation Schemes*. Eftersom det finns institutionella skillnader mellan arbetsmarknadspolitiken i olika länder är det svårt att identifiera en allmängiltig distinktion mellan anställningsstöd och arbetspraktik. En allmän vägledning är dock att åtgärder som inriktas mot att aktivera arbetssökande i arbeten som inte skulle utföras på den ordinarie arbetsmarknaden är att betrakta som arbetspraktik (se den andra punkten ovan).

3.2.2 Svenska utvärderingar

Enligt Ericson (2009) finns det få utvärderingar av programmet arbetspraktik, däremot av andra program som innehåller stora delar av arbetspraktik. Nilsson (2008) studerar sysselsättningseffekter mellan åren 1992 och 2006 och använder sig av samma metod som i denna studie. Resultatet är att gruppen program som innehåller praktik ger små positiva effekter. Vidare är dessa relativt konstanta över den studerade perioden.

I Larsson (2003) utvärderas ungdomspraktiken, vilken riktade sig till ungdomar mellan 20 och 24 år. Studien visar på kortsiktigt positiva effekter för praktiken i jämförelse med arbetsmarknadsutbildning, men negativa effekter i jämförelse med övriga icke-deltagare. Redan två år efter avslutad ungdomspraktik var också den positiva effekten jämfört med arbetsmarknadsutbildning reducerad till en icke signifikant effekt.

I Carling och Richardson (2004) söks svaret på frågan om vilket program som ger de största effekterna på arbetslöshetstider. Författarna konstaterar att arbetspraktik hade större positiva effekter på arbetslöshetstiden än utbildningsprogram utanför arbetsplatserna. I jämförelse med subventionerade anställningar med anställningsvillkor och arbetsuppgifter som liknade ordinarie anställningar gav dock arbetspraktiken sämre effekter, det vill säga längre arbetslöshetstider.

⁸⁶ Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingens huvudkontor liknade dock ALU i högre grad den nuvarande åtgärden Lyft, vilken infördes från och med den 1 januari 2010 genom förordningen (2008:1434) om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Inkomna synpunkter 2010-03-03 i samband med faktagranskning av rapportutkast och möte på Arbetsförmedlingen 2010-03-11.

I en studie av Carling och Larsson (2005) fokuseras på tajmningen av arbetspraktik inom ramen för ungdomspraktik. Huvudresultatet av studien är dock att effekten på sannolikheten att få ett jobb över huvud taget var lägre för personer som genomgått ungdomspraktik än för personer som inte deltagit i något program.

Sianesi (2008) redovisar resultaten från utvärderingar av två olika typer av arbetspraktikprogram: dels API, dels ALU. Jämförelsen gjordes med utfallen för deltagare i andra program. Även denna studie visar på negativa effekter för praktikinsatserna, i detta fall i form av större sannolikhet för att åter hamna i program.

3.2.3 *Internationella studier*

Internationellt finns program som liknar den svenska arbetspraktiken, det vill säga innehåller en stor del av praktikinslag där arbetsgivaren inte får någon statlig subvention.

I Eicher och Lechner (2002) utvärderas "Public Employment Programmes" i delstaten Sachsen-Anhalt i östra Tyskland. Denna studie avviker från andra tyska studier (se nedan) eftersom det påvisas ett positivt resultat av deltagande på sannolikheten att få en ordinarie anställning.

I Gerfin och Lechner (2002) utvärderas "Employment programmes" (EP) och arbetsmarknadsutbildning i Schweiz under perioden 1998 till mars 1999. Individerna var arbetslösa den 31 december 1997 och deltog i en åtgärd för första gången. Vid en avstämning ett och ett halvt år efter avslutat program uppvisade EP-deltagarna lägre sannolikhet att nå ordinarie anställningar än kontrollgruppen. Även i jämförelse med en form av anställningssubventioner visade EP sämre effekter. Dessa resultat konfirmeras i Gerfin et al. (2005) som använder samma datamaterial, men med en annorlunda metodologisk ansats.

I en utvärdering från Tyskland utvärderar Caliendo et al. (2005) "Job Creation Measures". Åtgärden ligger i gränslandet mellan arbetspraktik och subventionerad anställning: I likhet med den svenska arbetspraktiken ska arbetsuppgifterna vara sådana som inte utförs i ordinarie anställningar, och programmet vänder sig till personer som står långt ifrån reguljära arbeten. En skillnad är dock att arbetsgivaren betalar en subventionerad lön där subventionen täcker 30–70 % av lönekostnaden. En intressant aspekt av studien är att effekterna från deltagandet skattades separat för män och kvinnor samt för östra och västra Tyskland. Resultatet visade minskad chans att nå ordinarie anställning efter tre år, utom för kvinnor i västra Tyskland. Studien fann i allmänhet tecken på höga inlåsningseffekter i början av perioden, som inte kompensades av ökade anställningsmöjligheter efter

avslutat program. Wunsch & Lechner (2008) studerar samma program och samma tidsperiod som Caliendo et al. (2005) men begränsar urvalet till västra Tyskland och åldersgruppen 25–49 år. Vid en uppföljning två och ett halvt år efter avslutat program uppvisade deltagargruppen en minskad sannolikhet att nå ordinarie anställning jämfört med kontrollgruppen. Dessutom ökade sannolikheten att förbli registrerad som arbetslös.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

En generell iakttagelse utifrån både nationella och internationella tidigare utvärderingar är att olika program som liknar arbetspraktik uppvisar små positiva, små negativa eller icke signifikanta sysselsättningseffekter. Enligt Riksrevisionens kännedom finns vidare inga studier som pekar på att praktikåtgärder har relativt bättre lång- eller kortsiktiga sysselsättningseffekter än andra insatser i sämre arbetsmarknadstider eller i kombination med de övriga insatser som regeringen genomfört för att motverka den ekonomiska krisen.

På basis av dessa iakttagelser kan det ifrågasättas om beslutet att öka praktikvolymen från och med 2009 har grundats på något empiriskt underlag eller några beräkningar av sysselsättningseffekter. Arbetsmarknads- och Finansdepartementen har heller inte presenterat något sådant underlag för Riksrevisionen. Däremot bedömde Finansdepartementet att åtgärden har relativt låga undanträngningseffekter samt anger vissa förhoppningar om positiva sysselsättningseffekter på lång sikt till följd av praktikdeltagandets aktiverande effekter.

4 Arbetspraktikens sysselsättningseffekter

I detta kapitel besvaras den andra revisionsfrågan, det vill säga om arbetspraktik ger bättre sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska program.

4.1 Metodologiska utgångspunkter – utvärderingstyper och utvärderingsdesigner

4.1.1 Effektutvärdering – teori och begreppsdefinitioner⁸⁷

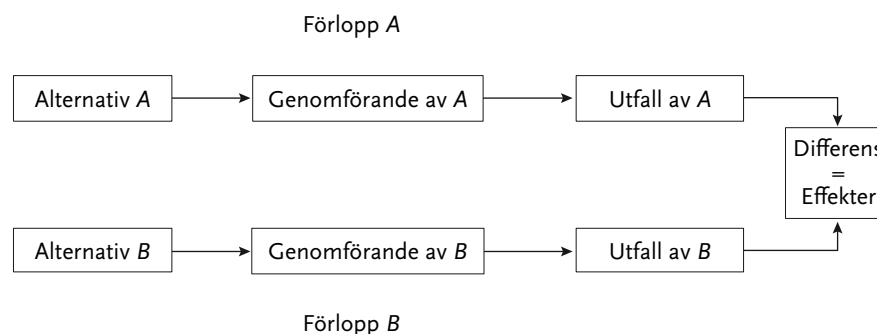
En effektutvärdering förutsätter ett väl specificerat alternativtänkande eftersom den syftar till att undersöka förekomsten av ett orsakssamband. I denna granskning handlar det om att besvara frågan om arbetspraktik innebär större chanser till arbete jämfört med andra program. I figur 2 illustreras tankesättet.

Det faktiskt genomförda handlingsalternativet för praktikdeltagarna, det vill säga anvisning till arbetspraktik, benämns alternativ A. Det förlopp som förverkligas benämns förlopp A och innebär i detta fall att en individ påbörjar arbetspraktik. I utvärderingslitteraturen går detta förlopp under benämningen behandlingsgrupp, eller treatment grupp. Vid effektutvärderingar av programinsatser, som till exempel arbetspraktik, är en vanlig benämning deltagargrupp. Om ingen anvisades till arbetspraktik, och alternativet i stället var fortsatt arbetslöshet eller deltagande i något annat program, eller om arbetspraktiken bedrevs på ett annat sätt än vad som faktiskt är fallet, skulle ett annat förlopp förverkligas. Ett sådant alternativt handlingsätt betecknas alternativ B, med motsvarande förlopp B. I utvärderingssammanhang benämns den grupp av individer som tar del av förlopp B jämförelsegrupp och representerar ett kontrafaktiskt förlopp till förlopp A.

Med begreppet *åtgärd* avses i utvärderingssammanhang en övergång från handlingsalternativ B till handlingsalternativ A (eller tvärtom). Denna åtgärds *effekter* definieras som *skillnaderna* mellan utfallen vid förlopp A och förlopp B, det vill säga *effekter = skillnader i utfall mellan olika förlopp*.

⁸⁷ Avsnittet bygger till delar på Delander & Månsson (2009).

Figur 2. En analysmodell för utvärdering av effekter



Det är viktigt att observera att en *åtgärd* inte är väldefinierad förrän man klart har definierat två alternativa handlings sätt. Det är lika viktigt att ha klart för sig att en *effekt* är en skillnad i utfall mellan två alternativa förlopp.

4.1.2 Metoden för Riksrevisionens effektutvärdering

Två vanliga sätt att designa en åtgärd ur ett utvärderingsperspektiv är att använda experimentell respektive kvasiexperimentell design.⁸⁸ Den experimentella designen, eller randomiserat experiment, har högst intern validitet, det vill säga störst chanser att fånga det som avses mätas. Principen är att individer, företag etcetera *slumpmässigt* väljs ut för att delta respektive inte delta i en åtgärd. Därmed har samtliga individer (eller motsvarande) initialt exakt samma sannolikhet att bli utvalda, 50 procent, oavsett individuella egenskaper. Detta leder i sin tur till att man kan anta att dessa egenskaper fördelas jämnt över deltagargruppen och jämförelsegruppen, så att det enda som skiljer dem åt är vilket förlopp (A eller B) som de går igenom. Vid ett lyckat randomiserat experiment ges således effekten direkt av skillnaden i utfall mellan dem som deltagit och dem som inte gjort det.

I fallet med arbetspraktik, likaväl som i de flesta genomförda effektutvärderingar, har ingen initial randomisering av deltagare gjorts. Urvalet av deltagare görs i stället av arbetsförmedlare och baseras bland annat på styrdokument för programmet samt individens egenskaper och erfarenheter. Urvalet är således inte slumpmässigt. Åtgärder som genomförs under dessa förhållanden benämns i utvärderingslitteraturen ha kvasiexperimentell design. Ett grundläggande problem vid en kvasiexperimentell design är att det inte går att jämföra deltagarna i programmet med ett slumpmässigt urval av individer, utan urvalet av jämförelseindivider måste göras så att individerna i de båda grupperna är

⁸⁸ Se exempelvis Heckman och Smith (1996) för en genomgång.

så lika som möjligt. Detta kan exempelvis ske genom direkta jämförelser mellan individegenskaper (se exempelvis Forslund et al. 2004 a, b samt de Luna och Johansson, 2007). En svårighet med detta förfarande är att det blir svårt att hitta exakta matchningar om ett stort antal egenskaper ska ingå i matchningsprocessen (Rosenbaum, 2002 s. 81, de Luna et al. 2008, s. 7).⁸⁹

Ett annat sätt att finna jämförbara individer är att genom statistiska metoder försöka återskapa den urvalsprocess som sker då en person väljs ut för att delta i ett program. Modellen baseras på de individegenskaper och omvärldsfaktorer som på goda grunder kan antas vara av betydelse för programdeltagande. Denna matchningsmetodik har exempelvis använts vid Riksrevisionens tidigare effektutvärdering av stöd till start av näringsverksamhet (RiR 2008:24) och benämns i litteraturen Propensity Score Matching (PSM).⁹⁰ PSM-metoden kommer även att tillämpas i denna granskning. Grundidén med metoden är att försöka replikera grundtanken med ett randomiserat experiment, där deltagare och icke-deltagare har samma initiala sannolikhet att väljas ut. Vid ett kvasiexperiment är dock denna initiala sannolikhet olika för olika individer. Beroende på individernas egenskaper finns det vissa personer som med en förhållandevis hög sannolikhet skulle bli föremål för arbetspraktik och andra vars sannolikhet att bli anvisade till programmet är förhållandevis låg. Resultatet av den statistiska modell som används för att modellera urvalet (selektionen) till arbetspraktik används för att beräkna sannolikheten att en viss individ ska bli anvisad till arbetspraktik. Därefter söks individer från de båda grupperna (arbetspraktik respektive icke-arbetspraktik) som enligt modellen hade samma predikterade sannolikhet att vara arbetspraktikdeltagare.

Genom förfarandet erhålls således två grupper: en som deltagit i arbetspraktik och en som inte gjort det, där individerna hade samma sannolikhet att bli utvalda för åtgärden. Därmed uppfylls den grundförutsättning som gäller vid randomiserade experiment, det vill säga deltagarna och icke-deltagarna hade samma initiala sannolikhet att ingå i det utvärderade programmet.

Det finns dock ett antal potentiella problem med metoden som är värda att notera. Det mest centrala är att den som genomför studien måste kunna modellera den initiala selektionen på ett tillförlitligt sätt, vilket förutsätter att det eventuella urvalsförfarandet har baserats på egenskaper som kan observeras. I utvärderingslitteraturen benämns detta antagande "conditional

⁸⁹ Ett vanligt namn på detta fenomen är "the curse of dimensionality".

⁹⁰ Den referens som brukar användas som grundkälla för PSM-metoden är Rosenbaum och Rubin (1983), men idéerna lanserades redan på 1970-talet (Rubin, 1973 a, b, 1974). I Sverige har metoden kommit att bli förhållandevis vanlig, bland annat på grund av den förhållandevis goda tillgången på rik data. Några exempel där metoden använts är Sianesi (2001, 2004), Delander et al. (2005), Nilsson (2008), de Luna et al. (2008) och Behrenz et al. (2008).

independence assumption" (CIA).⁹¹ Riksrevisionens intervjuer på Arbetsförmedlingen har resulterat i information om vilka karaktäristika som är väsentliga för att en individ ska få ta del av arbetspraktik. Denna kvalitativa information, tillsammans med information från andra nationella och internationella studier av arbetspraktik eller snarlika program, ligger därför som grund för modelleringsstrategin i Riksrevisionens effektutvärdering.

Ett annat potentiellt problem är om det inte finns någon information om urvalsprinciperna, eller om det finns bra information men att den inte systematiskt har registrerats. Man talar i dessa fall om selektion på basis av observerade egenskaper, i den meningen att informationen inte finns tillgänglig. Exempelvis kan det röra sig om bedömningsgrunder som är löst formulerade och/eller inte har registrerats. Om så är fallet är PSM-metoden inte lämplig eftersom urvalsförfarandet inte går att efterlikna.

Av naturliga skäl går det inte att testa om urvalsförfarandet har skett uteslutande utifrån observerbara egenskaper, utan rimligheten i detta antagande får diskuteras utifrån ekonomisk teori, tidigare empirisk forskning och i ljuset av tillgänglig information (se till exempel Sianesi, 2004 samt Baumgartner och Caliendo 2008). I detta fall inhämtades värdefull information genom ovan nämnda intervjuer. I fallet med arbetspraktik finns inga indikationer på att det skulle förekomma urval på exempelvis observerade egenskaper, så problemet reduceras till att finna en modell som ger största möjliga precision i att replikera det urvalsförfarande som har skett på Arbetsförmedlingen.

Slutligen gäller för PSM-metoden, så som för alla metoder för effektutvärdering, ett antagande om att utfallet för en individ uteslutande beror på hans eller hennes eget deltagande och är oberoende av andra individers deltagande samt att en individs beslut att delta inte påverkar andra individers beslut om att delta.⁹²

4.2 Riksrevisionens effektutvärdering

Grunddata för analyserna är hämtade från Arbetsförmedlingen och omfattar samtliga personer som anvisades till arbetspraktik eller något annat arbetsmarknadspolitiskt program under perioden 1 februari–31 december 2007. Dessa data har i ett senare skede kompletterats med registeruppgifter från SCB. Datamaterialet är avidentifierat och har endast använts för att redovisa beskrivande uppgifter och sysselsättningseffekter på aggregerad nivå.

⁹¹ Se till exempel Rubin (1974) och Lechner (2001).

⁹² Antagandet benämns "the stable unit-treatment value assumption" (SUTVA) och lanserades av Rubin (1980).

4.2.1 Utvärderingens jämförelsegrupper

Vid tillämpning av PSM-metoden är det viktigt att identifiera en jämförelsegrupp som är så lik den grupp som fått arbetspraktik som möjligt vad gäller sannolikheten att ha fått delta i den utvärderade åtgärden. Ett problem är dock att den "optimala" jämförelsegruppen inte är känd på förhand, utan valet av lämplig jämförelsegrupp måste förhållas till det som ovan benämndes CIA-antagandet.

Eftersom principerna för en effektutvärdering bygger på en jämförelse av utfallet mellan att delta i ett program jämfört med att inte delta ligger det nära till hands att jämföra med gruppen som inte fått del av något annat program (personer som är registrerade som "arbetslösa", det vill säga i sökandekategori 11 i Arbetsförmedlingens register). Tidigare försök att jämföra programdeltagande med alternativet icke-programdeltagande, det vill säga öppen arbetslöshet, har dock visat på alltför stora selektionsproblem för att det senare ska kunna användas som jämförelsegrupp. Personer som inte anvisas till program har generellt så pass mycket starkare "arbetsmarknadsstatus" än programdeltagarna. En jämförelse av utfallet av dessa alternativ skulle därför bygga på ett mycket litet antal individer, som med stor sannolikhet inte är representativa för programmet.

Därmed återstår det att finna en jämförelsegrupp bland personer som deltar i andra arbetsmarknadspolitiska program. I enlighet med Lechner (2002) skulle dock även en användning av samtliga programdeltagare kunna leda till skevheter (över- eller underskattningar) i resultaten på grund av stora skillnader mellan försöks- och jämförelsegruppen, varför även de potentiella jämförelseprogrammen bör väljas med omsorg. I en effektutvärdering av arbetspraktik finns det två uppenbart lämpliga jämförelsegrupper av program – andra konjunkturberoende program⁹³ samt andra program med aktivitetsstöd⁹⁴, där arbetspraktiken är en delmängd i båda. Det ska noteras att begreppet konjunkturberoende program officiellt slutade att användas av Arbetsförmedlingen under 2007, varför en äldre

⁹³ De konjunkturberoende programmen (sökandekategori inom parentes) bestod enligt AMS 2001-10-01 av start av näringsverksamhet (46), arbetspraktik (54), prova-på-platser (59), arbetslivsinriktad rehabilitering (71), aktiviteter inom vägledning och platsförmedling (73), projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning (75), arbetsmarknadsutbildning (81) samt allmänt (47), förstärkt (48) och särskilt anställningsstöd (49). Samtliga dessa program ingår dock inte i den faktiska jämförelsegruppen i denna granskning, se tabell 2 och 4 i avsnitt 4.2.3.

⁹⁴ Program med aktivitetsstöd (sökandekategori inom parentes) bestod 2007 av start av näringsverksamhet (46), arbetspraktik (54), prova-på-platser (59), praktisk kompetensutveckling (67), jobbgaranti för ungdomar (69), jobb- och utvecklingsgaranti (70), arbetslivsinriktad rehabilitering (71), aktiviteter inom vägledning och platsförmedling (73), projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning (75), fördjupad kartläggning och vägledning (76), utvecklingsgaranti steg 3 (79), arbetsmarknadsutbildning (81), förberedande utbildning (83) och lärlingsplatser (85). Samtliga dessa program ingår dock inte i den faktiska jämförelsegruppen i denna granskning, se tabell 3 och 5 i avsnitt 4.2.3.

definition hämtad från AMS statistikenhet 2001 har använts. Samtliga program som i denna granskning har definierats som konjunkturberoende är även i senare definitioner klassade som sådana. Dock har det tillkommit ytterligare program, exempelvis plusjobb, vilka inte har inkluderats i definitionen av konjunkturberoende program i denna granskning. Skälet till att använda två olika jämförelsegrupper är att få en uppfattning av resultatens känslighet till följd av valet av jämförelsegrupp. Utgångspunkten är att en arbetsförmedlare i första hand väljer mellan program inom samma programfamilj, varför det är rimligt att anta att det är lättare att identifiera relevanta jämförelseindivider inom dessa jämförelsegrupper. I den följande effektutvärderingen skattas således programmets effekter i förhållande till andra konjunkturberoende program respektive andra program med aktivitetsstöd⁹⁵. Dessa jämförelsegrupper är inte ömsesidigt uteslutande, utan delvis överlappande.

Bruttourvalet för att konstruera den deltagargrupp (av praktikdeltagare) och de båda jämförelsegrupperna som används i effektutvärderingen utgörs som ovan nämnts av samtliga personer som anvisats till något program under perioden 1 februari–31 december 2007. På detta bruttourval har Riksrevisionen tillämpat den ovan beskrivna PSM-metoden för att försöka replikera det urvalsförfarande till arbetspraktik som har skett på Arbetsförmedlingen och på så vis identifiera deltagare och jämförelseindivider med samma sannolikhet att ha blivit anvisade arbetspraktik under perioden. Data, skattningsresultat samt en diskussion om variabler och resultat för detta steg finns redovisat i bilaga A.

För att ytterligare säkerställa att relevanta jämförelsegrupper har valts ut har denna matchningsprocess följts av en undersökning av att det inte finns några skillnader mellan grupperna i ett antal olika individkaraktäristika, det vill säga ett så kallat matchnings- eller balanseringstest. Vilka variabler som ingår i testet framgår i avsnitt 4.2.3.

En kritik som ibland riktas mot den typ av utvärderingar som här genomförs är att personerna tidigare deltagit i andra program och att det därmed finns risk för att effektutvärderingen mäter effekten av dessa programkombinationer snarare än det senaste programmet. I granskningen har därför effektutvärderingen kompletterats med separata jämförelser för de individer som inte deltagit i något annat program under den sexårsperiod som föregick den utvärderade praktikperioden. Data och skattningsresultat för detta steg finns redovisat i bilaga B.

⁹⁵ I en separat analys har dessutom arbetspraktik jämförts med samtliga övriga program. Resultatet av denna analys redovisas inte i denna rapport, men är kvalitativt sett detsamma som för de analyser som redovisas.

Avgränsningar

För att öka effektutvärderingens relevans gentemot den pågående praktiksatsningen inkluderas enbart personer över 25 år i analysen. Detta eftersom alla yngre personer deltar i arbetspraktiken av särskilda skäl från och med den 3 december 2007 (se avsnitt 2.3). Vidare har personer inom aktivitetsgarantin och jobb- och utvecklingsgarantin exkluderats i analysen, dels på grund av att dessa enligt de intervjuade arbetsförmedlarna deltar i arbetspraktiken av helt andra skäl än övriga deltagare, dels för att praktikdeltagare inom ramen för den sistnämnda garantin inte kan identifieras i Arbetsförmedlingens register. Slutligen har personer som fått praktik i form av prova-på-platser (sökandekategori 59) exkluderats. De effektskattningar som redovisas nedan rör således enbart personer som ingått i insatsen arbetspraktik (sökandekategori 54).

Totalt återstår 8 695 praktikdeltagare efter att dessa avgränsningar har gjorts.

4.2.2 Definition av lyckat utfall och uppföljningsperiodens längd

Utgångspunkten för denna granskning är att det övergripande målet med alla arbetsmarknadspolitiska insatser är att individen ska avaktualiseras hos Arbetsförmedlingen genom att ha erhållit en reguljär tillsvidareanställning på heltid på den öppna arbetsmarknaden. Denna utgångspunkt grundar sig bland annat på att regeringen i budgetpropositionen för 2007 uttalat att arbetsmarknadspolitiken ska bidra till att människor så snabbt som möjligt kan gå från arbetslöshet till reguljära jobb. Vidare angavs att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utföras effektivt och att regeringen avser att satsa på program för dem som står längst från arbetsmarknaden och på de program som visat sig mest effektiva. Arbetsmarknadsutskottet ställde sig bakom regeringens förslag och framhöll att politiken måste vara inriktad på att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och koncentreras mer på åtgärder som leder till permanenta anställningar i näringslivet.⁹⁶ I avsnitt 2.1 framgick dock att såväl riksdagen (finansutskottet) som regeringen har påtalat en rad andra syften med arbetspraktik än en direkt övergång till reguljär anställning efter avslutad praktikperiod. Vidare har Riksrevisionens intervjuer på Arbetsförmedlingen visat att arbetsförmedlarna anser att arbetspraktikens syften kan variera med den arbetssökandes behov och ställning på arbetsmarknaden och att till exempel deltidsanställningar eller temporära anställningar kan ses som lyckade utfall (se avsnitt 2.1). Det rådde dock stark konsensus bland

⁹⁶ Prop. 2006/07:1, uo 13, s. 54–55 och 75, bet. 2006/07:AU1, s. 2, bet. 2006/07:AU5, s. 1, rskr. 2006/07:88.

arbetsförmedlarna om att den absoluta merparten av alla praktikperioder syftar till reguljära anställningar.

Den varierande synen på vad som menas med ett gynnsamt utfall efter en praktikperiod kan naturligtvis vara ett problem i sig, men är inget som fördjupas i detta kapitel. Detta diskuteras i stället mer ingående i kapitel 5. Riksrevisionen väljer i stället att genomföra olika effektskattningar med olika definitioner på gynnsamt utfall. Huvuddiskussionen förs i relation till en strikt definition för målet med arbetsmarknadspolitiken, det vill säga att individer ska erhålla reguljära tillsvidareanställningar på heltid på den öppna arbetsmarknaden. Detta motsvaras i Arbetsförmedlingens register av avaktualiseringsorsak 1 eller 3 (*definition 1*) och innebär att den berörda individen avaktualiseras som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. I den andra definitionen (*definition 2*) ingår även olika former av deltider, dock begränsat till den öppna arbetsmarknaden. Här inkluderas då även deltids- och timanställningar (sökandekategori 21 och 22), vid vilka personen kvarstår som inskriven vid Arbetsförmedlingen. En tredje definition (*definition 3*) inkluderar även olika typer av skyddade anställningar, i form av övergång till sysselsättning inom Samhall (avaktualiseringsorsak 4), offentligt skyddat arbete (sökandekategori 43) och lönebidragsanställning (sökandekategori 42).

Uppföljningsperioden sträcker sig till och med halvårsskiftet 2009, det vill säga upp till och med två och ett halvt år efter påbörjat programdeltagande. Utfallen som relateras till avaktualisering har mätts vid det första avaktualiseringstillfället efter programstart. I de definitioner som omfattar byte av sökandekategori har information vid tidpunkterna 30, 60, 90, 180, 360 och 540 dagar efter programstart använts.

4.2.3 *Utvärderingens resultat*

I detta avsnitt redovisas resultaten av effektskattningarna, baserade på PSM-metoden. Som nämnts i tidigare avsnitt görs jämförelser med två programfamiljer som båda innehåller arbetspraktik som ett av programmen. Dels jämförs med det genomsnittliga utfallet av andra konjunkturberoende program (enligt 2001 års definition), dels jämförs med motsvarande utfall av andra program som medför aktivitetsstöd.

Inledningsvis redovisas resultaten där samtliga matchade individer inkluderas, oberoende av hur många program de historiskt sett deltagit i (jämförelse 1). Därefter följer en redovisning av effekterna för de individer som under den föregående sexårsperioden inte deltagit i något program (jämförelse 2). För att underlätta läsandet redovisas den beskrivande statistiken och resultaten av de olika sannolikhetskattningarna av att delta i arbetspraktik i bilagorna A (för jämförelse 1) och B (för jämförelse 2).

Jämförelse 1

I tabellerna nedan jämförs personer från arbetspraktik med samtliga jämförelsepersoner som deltagit i något annat konjunkturberoende program (enligt 2001 års definition) eller program med aktivitetsstöd. Detta innebär att det finns stora möjligheter att personerna i ett tidigare stadium deltagit i andra program.

Tabell 2. Sannolikheten att erhålla arbete efter att ha påbörjat arbetspraktik i jämförelse med ett matchat urval av individer som påbörjat andra konjunkturberoende program

	Arbetspraktik	Andra konjunktur- beroende program	Effekt	Standardfel	t-värde
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Definition 1	0,257	0,356	-0,099	0,007	-13,24
Definition 2	0,544	0,557	-0,012	0,008	-1,52
Definition 3	0,617	0,622	-0,005	0,008	-0,63
Totalt	8 695	29 269			
Utvärderade	7 108	29 269			

Ingående konjunkturberoende program = sökandekategori 47, 48, 49, 71, 73, 75 och 81.

För att väga samman de jämförelsepersoner som ligger närmast den utvärderade individen (praktikdeltagaren) har en s.k. kernelfunktion använts, i detta fall epanechnikov kernel, vilket i praktiken innebär att de jämförelseindivider som liknar den utvärderade praktikdeltagaren allra mest får större vikt än de som ligger längre ifrån. Matchningstest har genomförts på: ålder, kön, utbildning, summerad tidigare inskrivning under föregående sexårsperiod samt om individen arbetat 2006. Fet stil indikerar att effekten är signifikant på minst 5-procentsnivån.

I den första kolumnen i tabell 2 anges vilken definition av arbete, eller lyckat utfall, som har använts (se avsnitt 4.2.2). Den genomsnittliga sannolikheten att en person ska ha fått ett arbete inom uppföljningsperioden efter deltagande i arbetspraktik respektive andra konjunkturberoende program redovisas i kolumnerna 2 och 3. Differensen mellan de båda grupperna, det vill säga effekten, läses av i kolumn 4. I kolumnerna 5 och 6 redovisas standardfel respektive t-värdet, vilka använts för att kunna göra utsagor om statistiskt signifikanta respektive ej signifikanta effekter.

Rad 5 och 6 som benämns *Totalt* respektive *Utvärderade* anger hur många individer i respektive grupp som använts i jämförelsen. Att inte samtliga individer som deltagit i arbetspraktik kunnat utvärderas beror på att det inte funnits möjlighet att finna lämpliga, det vill säga tillräckligt lika, individer i jämförelsegruppen.⁹⁷

Den intressanta kolumnen är således kolumn 4. Tabell 2 visar att oavsett vilken utfallsdefinition som används så kommer effekten av arbetspraktik att vara negativ, det vill säga individer som deltagit i arbetspraktik klarar sig i regel sämre än personer som deltagit i andra konjunkturberoende

⁹⁷ Facktermen är att observationerna tillhör "common support", vilket skulle kunna översättas med att de ligger inom samma sannolikhetsspann.

program. Den negativa effekten är dock enbart signifikant om en strikt definition av lyckat utfall används. Individer som deltagit i arbetspraktik har cirka 10 procentenheters lägre chans att få en reguljär tillsvidareanställning på heltid på den öppna arbetsmarknaden jämfört med ett matchat urval av individer som kommer från andra konjunkturberoende program. Denna negativa effekt är överraskande stor, då tidigare studier pekat på små effekter åt endera hållet (se kapitel 3). Den negativa effekten blir dock mindre och dessutom icke signifikant om definitionen av ett gynnsamt utfall utvidgas.

I tabell 3 har motsvarande effektskattningar gjorts, men denna gång i jämförelse med program som medför aktivitetsstöd.

Tabell 3. Sannolikheten att erhålla arbete efter att ha påbörjat arbetspraktik i jämförelse med ett matchat urval av individer som påbörjat andra program med aktivitetsstöd

	Arbetspraktik	Andra program med aktivitetsstöd	Effekt	Standardfel	t-värde
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Definition 1	0,258	0,309	-0,052	0,007	-7,35
Definition 2	0,541	0,516	0,025	0,008	3,05
Definition 3	0,611	0,576	0,035	0,008	4,45
Totalt	8 695	40 119			
Utvärderade	7 191	40 119			

Program med aktivitetsstöd = sökandekategori 46, 67, 69, 70, 71, 73, 75, 76, 79, 81, 83 och 85.

För att väga samman de jämförelsepersoner som ligger närmast den utvärderade individen (praktikdeltagaren) har en s.k. kernelfunktion använts, i detta fall epanechnikov kernel, vilket i praktiken innebär att de jämförelseindivider som liknar den utvärderade praktikdeltagaren allra mest får större vikt än de som ligger längre ifrån. Matchningstest har genomförts på: ålder, kön, utbildning, summerad tidigare inskrivning under föregående sexårsperiod samt om individen arbetat 2006. Fet stil indikerar att effekten är signifikant på minst 5-procentsnivån.

Återigen är det kolumn 4 som är av intresse. Om den strikta definitionen av ett gynnsamt utfall används (definition 1) är effekterna av praktikdeltagande fortfarande negativa – en individ som deltagit i arbetspraktik har mer än 5 procentenheters lägre chans att avaktualiseras för ett tillsvidarearbete jämfört med personer som deltagit i andra program med aktivitetsstöd. Effekten växlar emellertid när definitionen av ett gynnsamt utfall utökas. Om övergångar till deltids- och timanställningar inkluderas (definition 2) uppvisar arbetspraktiken en positiv effekt. Chanserna för en person att få ett arbete efter att ha deltagit i arbetspraktik är i detta fall cirka 2,5 procentenheter högre än om personen deltagit i andra program med aktivitetsstöd. Utökas definitionen ytterligare till att även inkludera övergångar till olika typer av skyddad anställning (definition 3) är den positiva effekten ytterligare 1 procentenhet högre.

Jämförelse 2⁹⁸

En kritik som ibland riktas mot utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser är att de utvärderade programdeltagarna tidigare kan ha deltagit i andra program och att de effektskattningar som görs därmed riskerar att spegla effekterna av en eller flera programmixer i stället för det enskilda program som utvärderas. Delvis för att bemöta denna kritik, men även som en del av en känslighetsanalys, har sysselsättningseffekterna även skattats för de individer som under den sexårsperiod som föregick den aktuella programanvisningen inte deltagit i något annat program. Som tidigare jämförs arbetspraktiken med de två programgrupperna konjunkturberoende program samt program med aktivitetsstöd. I tabell 4 redovisas effektskattningarna i jämförelse med individer som deltagit i andra konjunkturberoende program.

Tabell 4. Sannolikheten att erhålla arbete efter att ha påbörjat arbetspraktik som första program i jämförelse med ett matchat urval av individer som påbörjat andra konjunkturberoende program som första program

	Arbetspraktik	Andra konjunktur- beroende program	Effekt	Standardfel	t-värde
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Definition 1	0,300	0,418	-0,117	0,014	-8,54
Definition 2	0,605	0,601	0,003	0,015	0,26
Definition 3	0,654	0,635	0,019	0,014	1,35
Totalt	3 633	11 334			
Utvärderade	2 439	11 334			

Ingående konjunkturberoende program = sökandekategori 47, 48, 49, 71, 73, 75 och 81.

För att väga samman de jämförelsepersoner som ligger närmast den utvärderade individen (praktikdeltagaren) har en s.k. kernelfunktion använts, i detta fall epanechnikov kernel, vilket i praktiken innebär att de jämförelseindivider som liknar den utvärderade praktikdeltagaren allra mest får större vikt än de som ligger längre ifrån. Matchningstest har genomförts på: ålder, kön, utbildning, summerad tidigare inskrivning under föregående sexårsperiod samt om individen arbetat 2006. Fet stil indikerar att effekten är signifikant på minst 5-procentsnivån.

Till att börja med kan det noteras att det är relativt många individer som tagit del av flera olika program. Gruppen arbetspraktik minskar med drygt 5 000 individer och deltagarna i andra konjunkturberoende program med nästan 20 000 individer. Resultatet vid den strikta utfallsdefinitionen (definition 1) är dock i paritet med den jämförelse som inkluderade samtliga individer. En individ som deltagit i arbetspraktik har här nästan 12 procentenheters lägre chans att få ett arbete jämfört med personer som deltagit i andra konjunkturberoende program. Vid de utökade utfallsdefinitionerna blir arbetspraktikens sysselsättningseffekter positiva, men är fortsatt icke-signifikanta.

⁹⁸ Beskrivande statistik och resultatet av sannolikhetsskattningarna baserat på denna population presenteras i bilaga B.

I tabell 5 redovisas motsvarande jämförelse gentemot personer som deltagit i andra program med aktivitetsstöd.

Tabell 5. Sannolikheten att erhålla arbete efter att ha påbörjat arbetspraktik som första program i jämförelse med ett matchat urval av individer som påbörjat andra program med aktivitetsstöd som första program

	Arbetspraktik	Andra program med aktivitetsstöd	Effekt	Standardfel	t-värde
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Definition 1	0,294	0,334	-0,040	0,011	-3,75
Definition 2	0,582	0,533	0,048	0,012	4,20
Definition 3	0,619	0,561	0,059	0,011	5,16
Totalt	3 633	17 003			
Utvärderade	3 294	17 003			

Program med aktivitetsstöd = sökandekategori 46, 67, 69, 70, 71, 73, 75, 76, 79, 81, 83 och 85.

För att väga samman de jämförelsepersoner som ligger närmast den utvärderade individen (praktikdeltagaren) har en s.k. kernelfunktion använts, i detta fall epanechnikov kernel, vilket i praktiken innebär att de jämförelseindivider som liknar den utvärderade praktikdeltagaren allra mest får större vikt än de som ligger längre ifrån. Matchningstest har genomförts på: ålder, kön, utbildning, summerad tidigare inskrivning under föregående sexårsperiod samt om individen arbetat 2006. Fet stil indikerar att effekten är signifikant på minst 5-procentsnivån.

Gruppen som deltagit i andra program med aktivitetsstöd mer än halveras om enbart personer som inte tidigare deltagit i program inkluderas.

Resultatmässigt sker det dock enbart mindre förändringar och fortfarande är effekten vid den strikta definitionen, reguljär tillsvidareanställning på heltid på den öppna arbetsmarknaden, negativ och signifikant. Individer som deltagit i arbetspraktik har vid denna jämförelse 4 procentenheters lägre chans till arbete än den matchade populationen av deltagare i andra program med aktivitetsstöd. Vid de båda utvidgade utfallsdefinitionerna är dock arbetspraktikens sysselsättningseffekter fortfarande positiva.

4.3 Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel har Riksrevisionen skattat sysselsättningseffekterna av deltagande i arbetspraktik i förhållande till två andra alternativ: deltagande i andra konjunkturberoende program respektive andra program med aktivitetsstöd. Bruttourvalet för undersökningen omfattar samtliga personer som anvisades till arbetspraktik eller något annat arbetsmarknadspolitiskt program under perioden 1 februari–31 december 2007. Skapandet av den deltagargrupp och de jämförelsegrupper (det vill säga nettourvalet) som ligger till grund för effektutvärderingen har skett genom metoden Propensity Score Matching. Därefter har ytterligare matchningstest genomförts på ett antal utvalda individegenskaper. Av olika skäl, som har redovisats ovan, har

samtliga personer under 26 år samt personer inom aktivitetsgarantin och jobb- och utvecklingsgarantin exkluderats i analysen.

Eftersom det finns olika angivna syften med och olika uppfattningar om vad som utgör ett lyckat utfall av arbetspraktik har Riksrevisionen valt att undersöka utfallet enligt tre olika definitioner. Den strikta definitionen är den som bäst överensstämmer med det övergripande målet för alla arbetsmarknadspolitiska insatser, det vill säga att individen ska avaktualiseras hos Arbetsförmedlingen genom att ha erhållit en reguljär tillsvidareanställning på heltid på den öppna arbetsmarknaden. De andra definitionerna inkluderar först även deltids- och timanställningar och sedan olika typer av skyddade anställningar.

Vid den strikta utfallsdefinitionen hade praktikdeltagarna i genomsnitt cirka 10 procentenheters lägre sannolikhet att få arbete jämfört med deltagande i andra konjunkturberoende program och cirka 5 procentenheters lägre sannolikhet att få arbete jämfört med andra program med aktivitetsstöd. Vid de bredare utfallsdefinitionerna är effekterna icke-signifikanta i jämförelse med den förstnämnda jämförelsegruppen och till och med signifikant positiva i jämförelse med den sistnämnda jämförelsegruppen. Definitionen av vad som utgör ett lyckat utfall av arbetspraktik har således stor betydelse för bedömningen av om programmet är relativt framgångsrikt eller ej.

En kritik som ibland har riktats mot den typ av utvärderingar som här har genomförts är att de studerade personerna tidigare kan ha deltagit i andra program och att det därmed finns risk för att studierna mäter effekten av dessa programkombinationer snarare än det senaste programmet. Riksrevisionen har därför kompletterat effektutvärderingen med separata jämförelser för de individer som inte deltagit i något annat program under den sexårsperiod som föregick den utvärderade programperioden. De resultat som redovisats ovan ändras inte nämnvärt i denna analys, vilket tyder på att effektskattningarna i detta avseende är tämligen robusta och i huvudsak fångar utfallet av just det senaste programmet som individerna har avslutat. Det kan även noteras att valet av jämförelsegrupp har betydelse. Med konjunkturberoende program som jämförelsegrupp, och en strikt utfallsdefinition, är effekten cirka -10 respektive -12 procentenheter (den senare uppgiften gäller för dem som inte deltagit i något annat program under en föregående sexårsperiod) och vid jämförelse med andra program med aktivitetsstöd är effekten cirka -5 respektive -4 procentenheter.

Generellt gäller dock att sysselsättningseffekterna av arbetspraktikdeltagande är negativa enligt den strikta utfallsdefinitionen, oavsett jämförelsegrupp och oavsett om upprepat programdeltagande beaktas eller inte. Med andra ord ger arbetspraktik en lägre sannolikhet för reguljära tillsvidareanställningar på heltid på den öppna arbetsmarknaden än jämförelseprogrammen.

5 Arbetsförmedlingens hantering av programmet och den varierande målbilden

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser om Arbetsförmedlingens hantering av arbetspraktiken, på en mycket övergripande nivå, och om åtgärdens varierande målbild. Redovisningen kopplas delvis till den pågående volymsatsningen och de vitt skilda arbetsmarknadslägena 2007 och 2009.

5.1 Skilda världar 2007 och 2009

Under perioden 2007 till 2009 har det skett en kraftig försämring av arbetsmarknadsläget. År 2007 befann sig Sverige i en högkonjunktur, medan situationen 2009 karaktäriseras av en lågkonjunktur med låg efterfrågan på arbetskraft och hög arbetslöshet.

5.1.1 Förändringar av målgruppen deltagare

Enligt de genomförda intervjuerna på Arbetsförmedlingen finns det inga detaljerade styrinstrument från myndighetens huvudkontor som pekar ut lämpliga praktikdeltagare och anordnare. I stället är det delegerat till de enskilda arbetsförmedlarna att utifrån rådande regelverk samt gällande arbetsmarknadsläge, prioriteringar, volymmål och budgetläge göra en lämplighetsbedömning i varje enskilt fall.

Antalet deltagare i arbetspraktik var relativt lågt 2007. I avsnitt 2.4 beskrevs den faktiska deltagarsammansättningen för de 16 745 individer som anvisades arbetspraktik under perioden 1 februari–31 december detta år. Av dessa personer hade 20 procent en registrerad funktionsnedsättning, 35 procent var födda utanför Sverige och 30 procent var långtidsinskrivna vid Arbetsförmedlingen inför anvisningen. Därmed var dessa grupper väl representerade i arbetspraktiken jämfört med deras andelar av de öppet arbetslösa vid Arbetsförmedlingen under 2007 (se avsnitt 2.4). De arbetsförmedlare som Riksrevisionen har intervjuat har också framfört att de tidigare (till exempel 2007) försökte prioritera personer med relativt svag

arbetsmarknadsstatus, såsom individer i just dessa grupper, till åtgärden. Den volymsatsning som inleddes 2009 anges däremot med stor sannolikhet ha medfört att arbetspraktiken på senare tid har anvisats till individer med relativt starkare ställning på arbetsmarknaden.

5.1.2 *Förändringar i praktikperiodernas syfte*

Enligt de intervjuer som genomförts på Arbetsförmedlingens huvudkontor fanns en mer uttalad målsättning om att arbetspraktiken skulle leda till jobb under 2007, medan myndigheten under de senare åren i större grad använt åtgärden för att bevara deltagarnas kompetens. Finansdepartementet har också framfört aktivering som ett av flera viktiga motiv bakom volymsatsningen under rådande lågkonjunktur (se avsnitt 2.5 och 3.1).

5.1.3 *Volymmålen och den faktiska volymutvecklingen*

Arbetsförmedlingen har genomfört en rad olika aktiviteter för att uppnå de volymmål som myndigheten ställt upp för att uppfylla den praktiksatsning som regeringen presenterade i propositionen "Åtgärder för jobb och omställning". Utvecklingen av måluppfyllelsen redovisas löpande på den interna webbplatsen. Volymmålen har decentraliserats ända ned till kontornivå, och deltagarantalet kan följas för specifika kontor, kommuner, län och områden i till exempel Arbetsförmedlingens veckostatistik.⁹⁹ Även om målen hittills inte har uppnåtts har det skett en mycket kraftig volymökning under 2009. Under december månad skedde förvisso en nedgång, men från och med årsskiftet 2009/2010 har volymen fortsatt att stiga (se avsnitt 2.5).

Ett problem i sammanhanget är att kraftiga volymökningar kan ge negativa effekter för deltagarna, bland annat på grund av att kvaliteten på praktikplatserna kan bli lägre än då praktikvolymerna är mindre. Denna typ av argument framfördes när 1990-talets kraftiga volymökning av arbetsmarknadsutbildningar genomfördes (se Forslund och Krueger, 2006). Under Riksrevisionens intervjuer har också vissa arbetsförmedlare (i detta fall på Stockholmskontoren) framfört att volymsatsningen försvårar arbetsplatsbesök och ordentliga bedömningar av arbetsgivaren inför anvisningar av praktikperioder. Resonemanget om att volymökningen riskerar att leda till sämre kontroll av arbetsgivare får också visst stöd av representanter för Arbetsförmedlingens huvudkontor¹⁰⁰. Enligt

⁹⁹ Intervju med enhetschefen för programenheten vid Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2009-05-20 och Arbetsförmedlingens interna webbplats, <https://prod.vis.ams.se> (2009-11-02).

¹⁰⁰ Intervjuer på Arbetsförmedlingens huvudkontor 2009-05-18 och 2009-05-20.

Riksrevisionens bedömning kan det även finnas risk för bristande individanpassning under en satsning av denna omfattning, det vill säga att den lämplighetsbedömning som Arbetsförmedlingen gör inför ett programbeslut kan bli lidande också när det gäller den arbetssökande.

5.2 Den spretiga målbilden

Lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program och förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program anger att dessa program syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete¹⁰¹.

Regeringen framförde i budgetpropositionen för 2007 att arbetsmarknadspolitiken ska bidra till att människor så snabbt som möjligt kan gå från arbetslöshet till reguljära jobb, att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utföras effektivt och att regeringen avser att satsa på program för dem som står längst från arbetsmarknaden och på de program som visat sig mest effektiva. Vidare angavs att verksamhetens insatser ska förbättras genom att utveckla och prioritera uppföljning och utvärdering inom berörda myndigheter. Arbetsmarknadsutskottet ställde sig bakom regeringens förslag och framhöll att politiken måste vara inriktad på att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och koncentreras mer på åtgärder som leder till permanenta anställningar i näringslivet.¹⁰²

Som framgått av avsnitten 2.1, 3.1 och 4.2.2 har dock riksdagen, regeringen, Arbetsförmedlingen och inte minst de intervjuade arbetsförmedlarna framfört ytterligare syften med arbetspraktiken, beroende på bland annat rådande konjunkturläge och praktikdeltagarens individuella egenskaper och förutsättningar.

Flexibiliteten i praktikperiodernas syfte och längd har lyfts fram som något positivt av vissa arbetsförmedlare och representanter för Arbetsförmedlingens huvudkontor. Det finns sannolikt fördelar med flexibla programinsatser, men det försvårar också tolkningen av hur väl programmet uppfyller sitt syfte. Ett exempel på detta är den effektutvärdering som har genomförts i denna granskning. Som framgick av kapitel 4 har definitionen av ett lyckat utfall stor betydelse för bedömningen av om arbetspraktiken är ett framgångsrikt program eller ej. En generell utgångspunkt för att förbättra utvärderingsbarheten är att de mål som används uppfyller de inom utvärderingslitteraturen välkända "SMART-kriterierna". Dessa anger att målen bör vara specifika (tydliga och konkreta), mätbara (så att det

¹⁰¹ 1 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program och 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁰² Prop. 2006/07:1, uo 13, s. 54–55 och 75, bet. 2006/07:AU1, s. 2, bet. 2006/07:AU5, s. 1, rskr. 2006/07:88.

går att avgöra i vilken utsträckning de uppnås), accepterade (det vill säga att de som berörs av målen faktiskt accepterar dem), realistiska (möjliga att uppnå) och slutligen tidssatta (det vill säga att det anges när ett visst resultat ska vara uppnått).¹⁰³

Ett annat problem i detta sammanhang är att det inte finns någon lättillgänglig registerinformation hos Arbetsförmedlingen om vad olika programperioder syftar till, det vill säga om den specifika åtgärden är avsedd att vara intermediär eller slutgiltig.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

Under högkonjunkturen 2007 omfattade arbetspraktiken relativt få deltagare. Den var inriktad mot personer med relativt svag ställning på arbetsmarknaden, men hade ändå en uttalad inriktning mot att leda till reguljära anställningar. Under lågkonjunkturens och praktiksatsningens 2009 är förhållandena omvända: deltagarantalet har kraftigt stigit i höjden och deltagarna har sannolikt relativt starkare ställning på arbetsmarknaden (bortsett från den lägre arbetskraftsefterfrågan). Samtidigt har syftet med praktikperioderna i ökad utsträckning inriktats mot att hålla deltagarna aktiverade och att bibehålla deras kompetens.

Enligt Riksrevisionens bedömning riskerar den pågående praktiksatsningens omfattning att leda till lägre kvalitet på praktikplatserna och minskad individanpassning när det gäller deltagarna. Slutligen kan arbetspraktiken ha väldigt varierande syften. Det finns sannolikt fördelar med sådan flexibilitet. Den spretiga målbilden och oklarheten i de enskilda praktikperiodernas syften försvårar däremot tolkningen och genomförandet av utvärderingar av programmet.

¹⁰³ Se exempelvis Ekonomistyrningsverket (2006).

6 Slutsatser och rekommendationer

I budgetpropositionen för 2010, vilken riksdagen ställde sig bakom, framför regeringen följande: "För att bedöma vilka åtgärder som är prioriterade är det viktigt med ett beslutsunderlag som besvarar tre frågeställningar. Regeringen måste ha kunskap om vilka de väsentliga problemen på arbetsmarknaden är som håller nere den varaktiga sysselsättningen. Det är dessutom viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt. Därtill behövs information om huruvida de åtgärder som genomförts är framgångsrika eller om politikens inriktning måste förstärkas eller läggas om. Det kan tyckas självklart att prioriteringarna inom sysselsättningspolitiken måste bygga på en grundlig analys av dessa frågeställningar. Det har dock inte alltid skett och hittills inte heller varit möjligt eftersom kunskapen kring frågeställningarna är ofullständig. En av sysselsättningsramverkets huvuduppgifter är därför att på ett strukturerat sätt ge svar på dessa frågor" (prop. 2009/10:1, Förslag till statsbudget för 2010, finansplan och skattefrågor m.m., s. 129).

Riksrevisionens granskning av arbetspraktikens sysselsättningseffekter reser frågan om den höga volymökning av programmet som inleddes 2009, som en delåtgärd för att mildra effekterna av den ekonomiska krisen, kan motiveras utifrån det förhållningssätt som regeringen har angett. Till grund för frågeställningen ligger också formuleringarna i budgetlagen respektive budgetpropositionerna för 2007 och 2010 om att den statliga verksamheten i allmänhet respektive den arbetsmarknadspolitiska verksamheten mer specifikt ska bedrivas på ett effektivt sätt. I budgetpropositionen för 2007 anges även att arbetsmarknadspolitiken ska bidra till att människor så snabbt som möjligt kan gå från arbetslöshet till reguljära jobb och att regeringen avser att satsa på de arbetsmarknadspolitiska program som visat sig mest effektiva. Arbetsmarknadsutskottet ställde sig bakom propositionen och framhöll att politiken i högre grad måste koncentreras på åtgärder som leder till permanenta anställningar i näringslivet.

Riksrevisionen kan konstatera att vare sig tidigare studier eller den effektutvärdering som har genomförts i denna granskning ger något stöd för att arbetspraktiken skulle ge större sysselsättningseffekter än andra programinsatser. Arbetsmarknads- och Finansdepartementen har heller inte redovisat något sådant underlag. Vidare har arbetspraktiken en väldigt varierande målbild, vilket försvårar entydiga utvärderingar av dess resultat.

6.1 Praktiksatsningens motiv och underlag

Besvarandet av revisionsfråga 1, det vill säga om det fanns ett tillräckligt underlag för att öka volymen arbetspraktik, kan delas upp i två delar. Till att börja med bör bedömningen omfatta de studier, beräkningar och antaganden som utgjorde regeringens underlag samt ytterligare studier som hade kunnat ingå i detta underlag. Vidare bör bedömningen omfatta frågan om vilka effekter som en så markant ökning av ett specifikt program kan antas ha på åtgärdens sysselsättningseffekter.

Varken Riksrevisionens effektutvärdering eller sammanställning av tidigare nationella och internationella empiriska erfarenheter har funnit något stöd för att arbetspraktiken skulle ge större sysselsättningseffekter än andra programinsatser. Det finns heller inga studier som, enligt Riksrevisionens kännedom, pekar på att praktikåtgärder har relativt bättre sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska insatser i sämre arbetsmarknadstider eller i kombination med de övriga krisåtgärderna. Arbetsmarknads- och Finansdepartementen har heller inte presenterat något empiriskt underlag eller några beräkningar av vare sig kort- eller långsiktiga sysselsättningseffekter inför praktiksatsningen för Riksrevisionen, utöver antaganden om att åtgärden har aktiverande effekter samt relativt låga undanträngningseffekter.

I dagsläget finns av naturliga skäl inga möjligheter att analysera effekterna av arbetspraktikens volymökning, eftersom den påbörjades så sent som 2009. Tidigare erfarenheter av kraftiga volymökningar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder (Forslund och Krueger, 2006) samt vissa av de intervjuer som Riksrevisionen har gjort med arbetsförmedlare reser dock frågan om vilken kvalitet som kan förväntas på de praktikplatser som nu genereras. Även representanter för Arbetsförmedlingens huvudkontor kan se en risk för att volymökningen kan leda till sämre kontroll av de anordnande arbetsgivarna. En annan risk är att den kraftiga satsningen leder till en minskad individanpassning avseende lämpligast möjliga programinsats för de arbetssökande.

Detta kan i sin tur påverka arbetspraktikens sysselsättningseffekter negativt. Riksrevisionen anser därför att volymökningens påverkan på programmets sysselsättningseffekter bör följas upp.

6.2 Arbetspraktiken har svaga reguljära sysselsättningseffekter

Besvarandet av revisionsfråga 2, det vill säga om arbetspraktiken har bättre sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska program, har baserats på praktikdeltagare som anvisades åtgärden under 2007

(undantaget januari). Utfallsperioden sträcker sig till och med halvårsskiftet 2009.

Riksrevisionens granskning visar att arbetspraktik ger sämre resultat än genomsnittet för jämförbara grupper av program om utfallet begränsas till reguljära heltids- och tillsvidareanställningar på den öppna arbetsmarknaden där individen avaktualiseras hos Arbetsförmedlingen. Den negativa effekten vid denna strikta definition av ett lyckat utfall förändras emellertid till icke signifikanta eller rent av positiva sysselsättningseffekter om utfallsdefinitionen utvidgas till att även omfatta deltids- och timanställningar samt olika former av skyddade anställningar.

Även sammanställningen av de nationella och internationella erfarenheterna visar, i likhet med Riksrevisionens huvudsakliga resultat (den strikta utfallsdefinitionen), att det finns andra program som ger både större och positiva sysselsättningseffekter jämfört med arbetspraktik. Till dessa hör anställningar med ekonomiskt stöd till arbetsgivaren i form av olika lönesubventioner (se till exempel Martin och Grubb, 2001 samt Nilsson, 2008) samt stöd till start av näringsverksamhet (Riksrevisionen, 2008), även om sådana åtgärder också kan ha högre undanträngningseffekter än arbetspraktik.

Det finns således få argument som talar för att ökningen av arbetspraktik skulle ge märkbart bättre sysselsättningseffekter än en ökning av andra program. Därmed kan volymsatsningen på arbetspraktiken ifrågasättas ur ett sysselsättningsperspektiv. Förvisso uppger Arbetsförmedlingen (2008 och 2009) att arbetspraktiken är ett av de program som har den lägsta genomsnittliga styckkostnaden per deltagare och månad, men för att kunna uttala sig om insatsers kostnadseffektivitet måste hänsyn tas både till åtgärdernas kostnader och intäkter. Att genomföra en fullständig samhällsekonomisk kalkyl ligger dock utanför ramarna i denna granskning och skulle ofrånkomligen behöva baseras på en mängd olika antaganden.

6.3 Arbetspraktikens oklara syften försvårar bedömningar av programmet

Ett problem som granskningen haft att förhålla sig till är den splittrade målbilden för arbetspraktik.

För det första finns regeringens uttalanden i budgetpropositionen för 2007 och arbetsmarknadsutskottets betänkande med anledning av denna proposition, som klart indikerar att målet med de arbetsmarknadspolitiska programmen är att de ska leda till reguljära arbeten på den öppna arbetsmarknaden.

För det andra angav regeringen i propositionen "Åtgärder för jobb och omställning" att arbetspraktik även kan syfta till yrkesorientering, yrkespraktik eller arbetslivserfarenhet samt användas vid förberedelser inför start av näringsverksamhet. Såväl propositionen som det tillhörande betänkandet från finansutskottet påtalar också vikten av att hålla kontakten med arbetslivet för att kunna bevara och förbättra kompetensen. Därtill har Finansdepartementet framhållit att arbetspraktik bland annat kan främja aktivering, vilket i sin tur kan underlätta för individen att få ett arbete när konjunkturen vänder uppåt, eller åtminstone medföra att han eller hon inte lämnar arbetskraften.

En tredje målbild gavs av intervjuade arbetsförmedlare, vilka argumenterade för att arbetspraktik i vissa fall ska ses som en intermediär åtgärd, där den kan ingå i en kombination av olika åtgärder. Praktikperioder kan även syfta till bland annat arbetsträning eller införskaffande av referenser inför framtida arbetssökande.

Som i all utvärdering är förekomsten av löst formulerade eller mångtydiga målbilder högst begränsande för att en rättvis bild, på ett tillförlitligt sätt, ska kunna uppnås av åtgärders effekter och effektivitet. Detta illustreras tydligt i kapitel 4 i denna granskning. Riksrevisionen anser att målbilden för varje enskilt program bör svara mot de i utvärderingslitteraturen välkända "SMART-kriterierna", vilka exempelvis innebär att målen ska vara tydliga, uppföljningsbara och mätbara.

Ett annat problem är att det inte finns någon registrerad information hos Arbetsförmedlingen om åtgärden är avsedd att vara intermediär eller slutgiltig, vilket även detta ger konsekvenser för de skattade effekterna. Så länge detta är okänt för utvärderare av arbetsmarknadspolitiken uppstår en diskrepans mellan en intern respektive extern betraktares uppfattning av målen, vilket kan ge en stor påverkan på utvärderingsresultaten och därmed även på de policyrekommendationer som ges. Riksrevisionen har som ovan framgått förhållit sig till den splittrade målbilden genom att tillämpa flera olika definitioner av ett lyckat utfall efter en avslutad praktikperiod.

Riksrevisionen anser att Arbetsförmedlingen bör undersöka konsekvenserna av att information om syftet med enskilda programperioder inte finns tillgänglig samt förutsättningarna för att registrera denna information för att möjliggöra entydiga och relevanta uppföljningar och utvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska programmen.

6.4 Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att den kraftiga satsning på arbetspraktik som inleddes 2009 saknar empiriskt stöd i såväl nationell som internationell forskning ur ett sysselsättningsperspektiv. Inte heller Riksrevisionens effektutvärdering av svenska förhållanden ger några argument för en sådan volymökning. Vidare försvårar arbetspraktikens varierande målbild för entydiga utvärderingar av dess resultat.

Riksrevisionen anser att kraftiga satsningar inom arbetsmarknadspolitiken så långt som möjligt bör bygga på empirisk evidens och/eller väl grundade teoretiska utgångspunkter. Med detta menas att regeringen bör basera dylika förslag på egna underlag, tidigare nationella eller internationella erfarenheter och/eller rimliga teorier. Det är dessutom viktigt att den empiriska evidens och de antaganden som ligger bakom politiska reformer tydligt redovisas, i syfte att skapa transparens. Vidare bör det tydligt framgå vad olika programinsatser syftar till.

6.5 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- så långt som möjligt basera kraftiga satsningar inom arbetsmarknadspolitiken på empirisk evidens och/eller väl grundade teoretiska utgångspunkter; den empiriska evidensen kan inkludera både nationella och internationella erfarenheter
- tydligt redovisa denna evidens och andra bakomliggande antaganden till reformer i syfte att skapa transparens
- utforma målen för de arbetsmarknadspolitiska programmen så att de är tydliga, uppföljningsbara, mätbara och därmed utvärderingsbara
- se till att volymökningens påverkan på sysselsättningseffekterna av arbetspraktiken följs upp
- överväga mixen av de arbetsmarknadspolitiska programmen i syfte att effektivisera arbetsmarknadspolitiken.

Riksrevisionen rekommenderar dessutom Arbetsförmedlingen att undersöka förutsättningarna för och konsekvenserna av att för varje programdeltagare registrera syftet med den insats som ges. Inte minst i uppföljnings- och utvärderingssyfte vore det bra med lättillgänglig information om huruvida den aktuella åtgärden är en del i ett mer långsiktigt handlingsprogram eller om den syftar till att deltagaren ska avaktualiseras hos myndigheten genom en reguljär anställning på den öppna arbetsmarknaden.

Referenser

Artiklar, böcker och rapporter

- Arbetsförmedlingen (2008). *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2007*, Ure 2008:1, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2009). *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2008*, Ure 2009:1, Stockholm.
- Arbetsmarknadsstyrelsen (2007). *Definitioner inom AMV:s statistik. Historik över ett urval av våra begrepp*, Uin 2007:1, Stockholm.
- Baumgartner, H. J. & Caliendo, M. (2008). 'Turning unemployment into self-employment: Effectiveness of two start-up programmes', *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 70: 347–373.
- Behrenz, L., Delander, L. & Månsson, J. (2008). *Effektutvärdering av Stöd till start av näringsverksamhet*, Memo, Centrum for arbetsmarknadspolitisk forskning, Växjö universitet. Underlagsrapport till Riksrevisionen 2008:24.
- Caliendo, M., Hujer, R. & Thomsen, S. L. (2005). *The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany: A Microeconomic Evaluation*, IZA Discussion Paper No. 1512, Bonn.
- Calmfors, L., Forslund, A. & Hemström, M. (2002). *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?*, Rapport 2002:8, IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Carling, K. & Larsson, L. (2005). 'Does early intervention help the unemployed youth?', *Labour Economics* 12:301–319.
- Carling, K. & Richardson, K. (2004). 'The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s', *Labour Economics* 11:335–354.
- Delander L., Hammarstedt, M., Månsson, J. & Nyberg, E. (2005). 'Integration of immigrants. The role of language proficiency and experience', *Evaluation Review* 29:24–41.

- Delander, L. & Månsson, J. (2009). 'Valet av utvärderingstyp beror på vilken fråga som ställs', i *Lärande utvärdering genom följeforskning* (red) Svensson, L., Brulin, G., Jansson, S & Sjöberg, K., Studentlitteratur, Lund.
- Eichler, M. & Lechner, M. (2002). 'An evaluation of public employment programmes in East German State of Sachsen-Anhalt', *Labour Economics* 9:143–186.
- Ekonomistyrverket (2006). *Måluppfyllelseanalys. Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras*, Ekonomistyrverket 2006:7, Stockholm.
- Ericson, T. (2009). *Effekter av arbetspraktik – en översikt*, memo, CAFO – Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning, Växjö universitet. Underlagsrapport till Riksrevisionen.
- Forslund, A., Johansson, P. och Lindqvist, L. (2004a). *Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete*. Rapport 2004:17, IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Forslund, A., Johansson, P. & Lindqvist, L. (2004b). *Employment subsidies – a fast lane from unemployment to work*. Working paper 2004:18, IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Forslund, A. och Krueger, A. (2006). 'Hjälpte arbetsmarknadspolitiken Sverige ur 90-talskrisen?' i NBER Rapporten II *Att reformera välfärdsstaten. Amerikanska perspektiv på den svenska modellen*, SNS Förlag. Stockholm.
- Gerfin, M. & Lechner, M. (2002). 'A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland', *The Economic Journal* 112:854–893.
- Gerfin, M., Lechner, M. & Steiger, H. (2005). 'Does subsidized temporary employment get unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes', *Labour Economics* 12:807–835.
- Greene, W. (2008). *Econometric Analysis*, 6 upplagan Prentice Hall, New Jersey.
- Heckman, J. J. och Smith, J. A. (1996). 'Experimental and nonexperimental evaluation', i *International handbook of labour market policy an evaluation*, red. G. Schmid, J. O'Reilly och K. Schömann, 37–88. Edward Elgar, Cheltenham, UK.

- Johansson, K. (2002). *Do labor market programs affect labor force participation?* Working paper 2002:3, IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Larsson, L. (2003). 'Evaluation of Swedish Youth Labor Market Programs', *The Journal of Human Resources* 38:891–927.
- Lechner, M. (2001). 'Identification and estimation of causal effects of multiple treatments under the conditional independence assumption', I *Econometric Evaluation of Labour Market Policies*, red. M. Lechner och F. Pfeiffer, 43–58. Heidelberg: Physica/Springer.
- Lechner, M. (2002). 'Program Heterogeneity and Propensity Score Matching: An Application to the Evaluation of Active Labour Market Policies', *The Review of Economics and Statistics*, 84:205–220.
- de Luna, X., Forslund, A. och Liljeberg, L. (2008). *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04*. Rapport 2008:1, IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- de Luna, X. och Johansson, P. (2007). *Matching estimators for the effect of treatment on survival times*. Working paper 2007:1, IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Martin, J. P. och Grubb, D. (2001). 'What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies', *Swedish Economic Policy Review* 8:9–56.
- Månsson, J., Ottosson, J. och Lundequist, K. (2008). 'Deltidsarbete och deltidslöshet', I *Välfärd på deltid*. red. Hartman, L., SNS Förlag, Stockholm.
- Nilsson, P. (2008). *Programeffekter 1992 till 2006*. Working Paper Series 2008:1, Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Riksrevisionen (2008). *Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program*, Riksrevisionen (2008:24), Stockholm.
- Rosenbaum, P. R. (2002). *Observational studies*, Springer-Verlag, New York.
- Rosenbaum, P. R. och Rubin, D. B. (1983). 'The central role of the propensity score in observational studies for causal effects', *Biometrika* 70:41–50.
- Rubin, D. B. (1973a). 'Matching to remove bias in observational studies', *Biometrics* 29:159–183.

- Rubin, D. B. (1973b). 'The use of matched sampling and regression adjustments to remove bias in observational studies', *Biometrics* 29:185–203.
- Rubin, D. B. (1974). 'Estimating causal effects of treatments in randomised and non-randomised studies', *Journal of Educational Psychology* 66:688–701.
- Rubin, D. B. (1980). 'Discussion of 'Randomisation Analysis of Experimental Data in the Fisher Randomisation Test' by Basu', *Journal of the American Statistical Association* 75:591–593.
- Sianesi, B. (2001). *An evaluation of the active labour market programmes in Sweden*. Working paper 2001:5, IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Sianesi, B. (2004). 'An evaluation of the Swedish system of active labour market programs in the 1990s', *The Review of Economics and Statistics* 86:133–155.
- Sianesi, B. (2008). 'Differential effects of active labour market programs for the unemployed', *Labour Economics* 15:370–399.
- Wunsch, C. & Lechner, M. (2008). 'What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes', *KYKLOS* 61:134–174.

Övriga referenser

www.arbetsformedlingen.se

Arbetsförmedlingen, *Faktablad med information till arbetssökande, juni 2009.*

Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd (AMSFS 2001:2)

Lagar

1996:1059

2000:625

Förordningar

1996:1100

1997:1275

2000:628

2000:634

2004:1325

2006:1557

2007:414

2007:415

2007:813

2007:816

2007:1030

2008:1434

2009:1601

Propositioner

2006/07:1, uo 13

2006/07:89

2008/09:97

2008/09:100

2009/10:1, uo 14

2009/10:1, Förslag till statsbudget för 2010, finansplan och skattefrågor m.m.

Betänkanden och yttranden

2006/07:AU1

2006/07:AU5

2006/07:AU13

2008/09:AU6y

2008/09:FiU18

2008/09:FiU20

2009/10:AU2

Riksdagskrivelser

2006/07:88

2006/07:179

2008/09:183

2008/09:308

2009/10:151

Bilaga A

I bilaga A redovisas det underlag som använts för att skapa den matchning som ger upphov till effektskattningarna presenterade i tabellerna 2 och 3 i kapitel 4.

A1. Jämförelsegrupperna

Som redovisas i kapitel 4 är chanserna att lyckas med PSM-metoden bättre om det redan på förhand kan antas att det finns individer för vilka arbetspraktik var ett av flera möjliga och relevanta program. I denna granskning har programfamiljerna konjunkturberoende program samt program med aktivitetsstöd valts ut som jämförelsegrupper till arbetspraktiken. Den definition som använts för konjunkturberoende program är den som gällde 2001. Valet motiveras av att arbetspraktik är ett program inom dessa familjer, det vill säga arbetspraktiken ingår, eller har ingått, i båda programfamiljerna. I tabell A1 redovisas antalet individer från de separata programmen inom respektive programfamilj.

Tabell A1. Antalet individer fördelat på program i de olika jämförelsegrupperna (sökandekategori inom parentes)

	Konjunkturberoende program	Program med aktivitetsstöd
Start av näringsverksamhet (46)	3 669	3 669
Allmänt anställningsstöd (47)	7	
Förstärkt anställningsstöd (48)	44	
Särskilt anställningsstöd (49)	14	
Arbetslivsinriktad rehabilitering (71)	16 676	16 676
Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling (73)	3 101	3 101
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning (75)	526	526
Fördjupad kartläggning och vägledning (76)		450
Arbetsmarknadsutbildning (81)	5 232	5 232
Förberedande utbildning (83)		10 418
Lärlingsplats (85)		47
Summa	29 269	40 119

A2. Utfall

Som också redovisas i kapitel 4 används olika avaktualiseringskombinationer och kombinationer av övergångar mellan sökandekategorier för att definiera ett gynnsamt utfall. Utfallsdefinition 1 innebär att individen avaktualiserats hos Arbetsförmedlingen för en reguljär tillsvidareanställning på heltid på den öppna arbetsmarknaden (avaktualiseringsorsak 1 samt 3). I utfallsdefinition 2 inkluderas även övergångar till deltidsarbete samt timanställningar som gynnsamma utfall (sökandekategori 21 och 22). Slutligen, i utfallsdefinition 3, inkluderas även olika typer av skyddad anställning (avaktualiseringsorsak 4: sysselsättning inom Samhall, övergång till sökandekategori 43: offentligt skyddat arbete och sökandekategori 42: lönebidragsanställning).

Tabell A2. Procentuell andel gynnsamma utfall av arbetspraktik, konjunkturberoende program samt program med aktivitetsstöd

	Arbetspraktik	Konjunkturberoende program	Program med aktivitetsstöd
Definition 1	25,8	24,7	23,6
Definition 2	54,4	39,6	40,2
Definition 3	60,4	54,9	52,5
Antal	8 695	29 269	40 119

Överlag visar den beskrivande statistiken att arbetspraktik som program står sig väl mot de potentiella jämförelseprogrammen. Under uppföljningsperioden är det en marginellt större andel som fått arbete efter att ha deltagit i arbetspraktik om utfallsdefinition 1 används. Skillnaderna blir betydligt större om definitionen av lyckat utfall utvidgas. På basis av denna information borde det förväntas att sysselsättningseffekterna av arbetspraktik åtminstone är positiva. Att enbart jämföra utfallet för en rad individer är dock inte tillräckligt för att kunna uttala sig om programmets effekter. För detta fordras att jämförbara individer till praktikdeltagarna identifieras i de två programfamiljerna. Detta görs genom att med hjälp av statistiska metoder försöka återskapa den urvalsprocess som innebar att vissa individer blev föremål för arbetspraktik och andra individer föremål för andra program.

A3. Oberoende kontrollvariabler

I tabell A3 presenteras beskrivande uppgifter för de personer som anvisades till arbetspraktik respektive något annat konjunkturberoende program eller annat program med aktivitetsstöd under perioden 1 februari–31 december 2007. Denna beskrivande statistik visar medelvärden och spridning (standardavvikelse) för de variabler som används för att skatta

sannolikheten att ha anvisats till arbetspraktik under nämnda period, det vill säga för att återskapa urvalsprocessen. I tabell A3 redovisas bland annat de egenskaper som intervjuade arbetsförmedlare har uppgett vara av vikt för att arbetssökande ska anvisas till arbetspraktik. Dessutom inkluderas egenskaper som enligt andra nationella och internationella utvärderingar samt forskning bör tillmätas betydelse för beslut om arbetssökandes deltagande i arbetsmarknadspolitiska program i allmänhet och arbetspraktik i synnerhet.

Tabell A3. Beskrivande statistik för deltagare i arbetspraktik, konjunkturberoende program samt program med aktivitetsstöd

Variabler	Arbetspraktik		Konjunkturberoende program		Program med aktivitetsstöd	
	Medel-värde	Std.-avv.	Medel-värde	Std.-avv.	Medel-värde	Std.-avv.
<i>Humankapital</i>						
Ålder	40,36	10,22	42,13	9,77	41,61	9,76
Kvinna	0,49	0,50	0,52	0,50	0,50	0,50
Gift	0,44	0,50	0,37	0,48	0,38	0,49
Gymnasieutbildning	0,49	0,50	0,58	0,49	0,55	0,50
Eftergymnasial utbildning	0,28	0,45	0,22	0,41	0,23	0,42
<i>Invandrabakgrund och medborgarskap</i>						
Invandrare från Afrika	0,04	0,20	0,02	0,13	0,03	0,17
Invandrare från Asien	0,24	0,43	0,09	0,29	0,13	0,33
Invandrare från Norden	0,02	0,15	0,03	0,18	0,03	0,17
Invandrare från Sydamerika	0,02	0,15	0,01	0,11	0,01	0,12
Invandrare från EU	0,04	0,20	0,02	0,15	0,02	0,15
Invandrare från övriga länder	0,09	0,29	0,05	0,22	0,06	0,24
Utländsk medborgare	0,26	0,44	0,08	0,28	0,13	0,34
Har varit i Sverige mindre än 5 år	0,24	0,43	0,06	0,24	0,11	0,31
<i>Arbetshandikapp</i>						
Somatiskt arbetsrelaterat handikapp	0,11	0,31	0,30	0,46	0,26	0,44
Psykiskt arbetsrelaterat handikapp	0,07	0,26	0,24	0,43	0,20	0,40
Övriga arbetsrelaterade handikapp	0,01	0,10	0,02	0,16	0,02	0,14
Handikappersättning 2006	0,00	0,06	0,01	0,11	0,01	0,11
Handikappersättning 2007	0,00	0,06	0,01	0,11	0,01	0,11
<i>Partner</i>						
Partner arbetslös 2007	0,30	0,46	0,29	0,46	0,28	0,45
<i>Arbetslöshetshistorik</i>						
Ny karriär	0,20	0,40	0,13	0,34	0,14	0,35
Söker flera slags arbeten	0,72	0,45	0,51	0,50	0,53	0,50

Har utbildning i sökt yrke	0,50	0,50	0,42	0,49	0,41	0,49
Har arbetslöshetsersättning	0,50	0,50	0,42	0,49	0,42	0,49
Har arbetslöshetsersättning inom privat service	0,15	0,36	0,17	0,38	0,16	0,37
Har arbetslöshetsersättning för akademiker	0,18	0,38	0,18	0,38	0,17	0,38
Har arbetslöshetsersättning för offentligt anställda	0,14	0,35	0,18	0,39	0,17	0,38
Summerade inskrivningsdagar 6 år före anvisningen till program	744	593	751	617	726	607
Summerat antal arbetslöshetsdagar 6 år före anvisningen till program	328	290	284	290	285	290
Antal byten av sökandekategori under den 6-årsperiod som föregick anvisningen till program	7,8	7,0	7,5	6,6	7,2	6,6
Antal program under 6-årsperioden som föregick anvisningen till program	1,9	2,6	1,9	2,5	1,8	2,5
<i>Arbetshistorik</i>						
Hade arbetsinkomst 2002	0,25	0,43	0,31	0,46	0,29	0,46
Hade arbetsinkomst 2003	0,24	0,43	0,29	0,45	0,27	0,45
Hade arbetsinkomst 2004	0,22	0,42	0,24	0,43	0,24	0,43
Hade arbetsinkomst 2005	0,20	0,40	0,20	0,40	0,19	0,40
Hade arbetsinkomst 2006	0,14	0,35	0,14	0,34	0,14	0,35
Saknade arbete under minst ett av de tre år som föregick anvisningen till program	0,53	0,50	0,55	0,50	0,55	0,50
<i>Regional kontext</i>						
UV-kvot för kommun	3,92	2,34	3,81	2,22	3,71	2,19
	%				%	
<i>Län</i>	<i>Andel</i>		<i>% Andel</i>		<i>Andel</i>	
Stockholms län	16,40		12,50		13,80	
Uppsala län	2,00		2,80		3,10	
Södermanlands län	1,30		2,40		2,30	
Östergötlands län	3,30		3,70		4,00	
Jönköpings län	1,60		2,40		2,40	
Kronobergs län	1,30		1,30		1,50	
Kalmar län	4,20		3,20		3,20	
Gotlands län	0,50		0,70		0,80	
Blekinge län	2,10		1,90		1,80	
Skåne län	13,60		14,50		13,20	
Hallands län	1,10		2,70		2,50	
Göteborgs och Bohus län	10,60		14,50		15,40	
Värmlands län	2,80		4,20		4,40	
Örebro län	2,80		3,10		3,30	
Västmanlands län	6,40		4,80		4,80	

Dalarnas län	2,20	3,20	3,80
Gävleborgs län	6,90	7,10	6,70
Västernorrlands län	5,70	4,40	3,80
Jämtlands län	2,80	3,20	2,70
Västerbottens län	5,50	3,60	3,30
Norrbottnens län	6,90	4,00	3,40
Antal individer	8 695	29 269	40 119

Humankapitalvariabler

De inledande variablerna relaterar till individens humankapital. Ålder kommer att användas både som den faktiska åldern och kvadrerad. Motivet är att försöka fånga det faktum att sannolikheten för anvisning till arbetspraktik kan variera med ålder, varför en icke-linjär specifikation är att föredra. Genomsnittsåldern för de personer som anvisades arbetspraktik är något lägre (40 år) än för individer i de båda jämförelsegrupperna (42 respektive 41 år). Det var en något lägre andel kvinnor (49 %) som anvisades arbetspraktik jämfört med övriga konjunkturberoende program (52 %) respektive andra program som berättigar till aktivitetsstöd (50 %). Andelen gifta och personer med eftergymnasial utbildning var också något högre bland praktikdeltagarna jämfört med de båda jämförelsegrupperna. Data visar även att det å ena sidan finns en lägre andel praktikdeltagare med gymnasieutbildning som högsta utbildning. Å andra sidan är andelen med eftergymnasial utbildning högre bland deltagarna i arbetspraktik.

Invandrarbakgrund och medborgarskap

Data erbjuder relativt god information om invandrarbakgrund. Under intervjuerna inom Arbetsförmedlingen framkom att personer med utländsk bakgrund tillhörde en av de huvudsakliga målgrupperna för arbetspraktik. Detta förhållande framgår även av data. För samtliga "landgrupper" utom personer med nordisk bakgrund är andelen personer med utländsk bakgrund klart större i arbetspraktik än i jämförelsegrupperna. Särskilt noterbart är att en så stor andel av personer från Asien blir anvisade arbetspraktik. Vidare visar statistiken att drygt 24 procent av dem som deltog i arbetspraktik hade kommit till Sverige under den senaste femårsperioden. Likaså är det en stor andel som inte har svenskt medborgarskap som har anvisats till programmet.

Arbetshandikapp

När det gäller de variabler som indikerar att individen har en nedsatt arbetsförmåga används två källor. De tre första variablerna i tabell A3 är den klassificering och bedömning av eventuella handikapp som medför nedsatt arbetsförmåga som görs av Arbetsförmedlingen. De

två andra, handikappersättning 2006 och 2007, visar om personen haft handikappersättning från Försäkringskassan de aktuella åren. Dessa uppgifter är hämtade från SCB:s register. Att det är fler individer än de med handikappersättning som klassas som arbetshandikappade av Arbetsförmedlingen är inte överraskande i sig, eftersom Arbetsförmedlingen gör en bedömning av individens arbetsförmåga vid den aktuella tidpunkten och för potentiella framtida yrken. Som framgår av tabellen är andelen personer som bedöms ha arbetsrelaterade handikapp lägre bland deltagare i arbetspraktik än i de båda jämförelsegrupperna.

Partner

För dem som har en partner kontrolleras för om partnern är arbetslös. Här finns det åtminstone två rimliga hypoteser som pekar åt olika håll. Å ena sidan innebär dubbel arbetslöshet i ett parförhållande att inkomsten är relativt låg. En förväntan är att detta skapar ökade incitament både till att finna ett arbete och till programdeltagande. Å andra sidan innebär en dubbel arbetslöshet i ett parförhållande en stor gemensam fritid, vilket skulle kunna resultera både i minskade incitament att delta i och i minskad chans att lyckas med ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Arbetslöshetshistorik

Till Arbetsförmedlingen har den arbetslöse möjlighet att uppge inom vilken kategori denne söker arbete (SSYK). Data innehåller upp till fyra sådana angivna kategorier för varje individ. En person kan även välja att inte uppge sökt yrke. Riksrevisionen har valt att använda denna information som en indikation på hur sökaktiv en person är. En person som inte har uppgett något sökt yrke har troligen inte tänkt igenom sitt framtida yrkesval i någon större omfattning. Att ha uppgett ett eller flera yrken indikerar åtminstone att det finns någon eftertanke med hur sökprocessen ska fortskrida och att deltagande i arbetspraktik eventuellt är ett led i att omsätta denna tanke till verklighet.

Att tillgången till arbetslöshetsersättning påverkar incitamenten att förändra sin egen arbetsmarknadssituation har bland annat diskuterats i Månsson & Ottosson (2008). Fyra olika indikatorer används för att fånga upp den här aspekten. Den första innebär att personen de facto fått utbetalt a-kasseersättning, vilket gäller för en något större andel av personer i arbetspraktik än vad som är fallet för jämförelsegrupperna. De tre andra indikerar, genom uppgift om a-kassetillhörighet, inom vilket yrkesområde kvalificeringstiden har inarbetats. Här är fördelningen relativt jämn mellan de tre grupperna, med det undantaget att en något lägre andel av de personer som anvisas arbetspraktik tidigare varit offentligt anställda.

Vidare används fyra olika variabler för att fånga upp individens arbetslöshetshistorik. Den första av dessa är summerat antal inskrivningsdagar, det vill säga både dagar i program och i öppen arbetslöshet, under den sexårsperiod som föregick det nu aktuella programdeltagandet. Medelvärdet är för gruppen arbetspraktik 744 dagar, för de konjunkturberoende programmen 751 dagar och för dem som hade program med aktivitetsstöd 726 dagar, det vill säga överlag relativt många inskrivningsdagar, men med relativt små skillnader mellan grupperna. Skillnaden är något större om vi begränsar oss till dagar i öppen arbetslöshet. I detta fall är siffran 328 dagar för arbetspraktik och cirka en månad kortare för de båda andra grupperna. Antalet byten av sökandekategori samt antalet tidigare program kan ses som ett mått på hur svårt det varit för Arbetsförmedlingen att finna lämpliga åtgärder. Inte heller i detta avseende finns några markanta skillnader. De personer som deltar i arbetspraktik har ett något större antal byten av sökandekategori, men skillnaden är liten.

Arbetshistorik

Förutom variabler som avspeglar arbetslöshetshistoriken används en uppsättning variabler som ger en bild av arbetshistoriken. Dessa variabler indikerar huruvida individen haft en arbetsrelaterad inkomst under de år som föregått placering i de aktuella programmen. De mera påtagliga skillnader som finns mellan arbetspraktikdeltagare och jämförelsegrupperna gäller under åren 2002 och 2003, därefter finns små eller inga skillnader. Den sista av variablerna som avser arbetshistorik indikerar om individen någon gång under treårsperioden som föregick programdeltagande saknat inkomst av arbete, antingen på grund av arbetslöshet eller därför att personen temporärt varit utanför arbetskraften. Detta är fallet för en något lägre andel av gruppen arbetspraktik jämfört med de båda andra grupperna.

Regional kontext

Slutligen kontrolleras för den regionala kontexten genom att använda dels kvoten mellan antalet arbetslösa och antalet vakanser (UV-kvot) på kommunnivå, dels information om länstillhörighet. För det senare används indikatorvariabler vilka antar värdet 1 om individen tillhör ett visst län och 0 annars. Samtliga länsjämförelser görs i förhållande till Stockholms län.

På basis av de ovan presenterade variablerna formuleras en modell där den beroende variabeln är deltagande i arbetspraktik. Syftet med denna modell är att så noga som data tillåter återskapa den urvalsprocess som leder fram till att en individ påbörjar arbetspraktik. Denna modell används således för att skatta sannolikheten att en individ ska bli anvisad till arbetspraktik. Den statistiska modell som används är en så kallad probitmodell (se exempelvis Greene 2003).

A4. Resultat – sannolikheten att tillhöra gruppen Arbetspraktik

I tabell A4 redovisas resultaten av skattningen av den modell som ligger till grund för att återskapa urvalsprocessen bakom att ha blivit anvisad Arbetspraktik. Detta görs i förhållande till dels andra konjunkturberoende program, dels andra program med aktivitetsstöd. De koefficienter som presenteras i tabellen är så kallade marginaleffekter. Marginaleffekten $\times 100$ visar med hur många *procentenheter* en viss egenskap eller variabel påverkar sannolikheten att en individ ska tillhöra gruppen Arbetspraktik. Vidare används fet stil samt kursivering för att indikera om variabeln har en statistisk säkerhetsställd (signifikant) påverkan på sannolikheten att bli deltagare i arbetspraktik. Fetstil innebär att faktorn är signifikant på 1-procentsnivån och kursiverad att den är signifikant på 5-procentsnivån. Ett positivt tecken innebär att sannolikheten att vara i arbetspraktik ökar, medan ett negativt tecken innebär att den minskar. Exempelvis är marginaleffekten för variabeln kvinna 0,027 respektive 0,024. Dessa marginaleffekter är markerade i fetstil, vilket innebär att egenskapen att vara kvinna signifikant påverkar chanserna att vara deltagare i arbetspraktik. Tolkningen av marginaleffekten är: en kvinna, i jämförelse med män, har 2,7 respektive 2,4 procentenheter högre chans att bli deltagare i arbetspraktik.

Tabell A4. Faktorer som påverkar sannolikheten att vara deltagare i arbetspraktik. Probitmodell

Variabler	Konjunkturberoende program		Program med aktivitetsstöd	
	Marginal-effekt	Std.-fel	Marginal-effekt	Std.-fel
<i>Humankapital</i>				
Ålder	-0,017	0,002	-0,014	0,001
Ålder i kvadrat	0,000	0,000	0,000	0,000
Kvinna	0,027	0,005	0,024	0,004
Gift	0,027	0,008	0,009	0,006
Gymnasieutbildning	-0,027	0,006	-0,018	0,004
Eftergymnasial utbildning	-0,038	0,006	-0,026	0,005
<i>Invandrarbakgrund och medborgarskap</i>				
Invandrare från Afrika	0,069	0,016	0,023	0,011
Invandrare från Asien	0,145	0,009	0,093	0,007
Invandrare från Norden	-0,028	0,012	-0,009	0,010
Invandrare från Sydamerika	0,072	0,020	0,054	0,015
Invandrare från EU	0,063	0,015	0,060	0,012
Invandrare från övriga länder	0,099	0,011	0,071	0,008
Utländsk medborgare	0,055	0,010	0,019	0,007
Har varit i Sverige mindre än 5 år	0,164	0,012	0,087	0,009

<i>Arbetshandikapp</i>				
Somatiskt arbetsrelaterat handikapp	-0,155	0,004	-0,107	0,004
Psykiskt arbetsrelaterat handikapp	-0,152	0,004	-0,105	0,004
Övriga arbetsrelaterade handikapp	-0,129	0,008	-0,090	0,007
Handikappersättning 2006	0,127	0,130	0,098	0,116
Handikappersättning 2007	-0,100	0,058	-0,078	0,049
<i>Partner</i>				
Partner arbetslös 2007	-0,030	0,007	-0,006	0,006
<i>Arbetslöshetshistorik</i>				
Söker flera slags arbeten	0,099	0,005	0,076	0,004
Har utbildning i sökt yrke	0,024	0,005	0,026	0,004
Har arbetslöshetsersättning	0,061	0,005	0,046	0,004
Har arbetslöshetsersättning inom privat service	-0,035	0,006	-0,018	0,005
Har arbetslöshetsersättning för akademiker	-0,018	0,006	-0,005	0,005
Har arbetslöshetsersättning för offentligt anställda	-0,029	0,006	-0,023	0,005
Summerade inskrivningsdagar 6 år före anvisningen till program	0,000	0,000	0,000	0,000
Summerat antal arbetslöshetsdagar 6 år före anvisningen till program	0,000	0,000	0,000	0,000
Antal byten av sökandekategori under den 6-årsperiod som föregick anvisningen till program	0,000	0,001	0,000	0,001
Antal program under 6-årsperioden som föregick anvisningen till program	0,005	0,002	0,006	0,001
<i>Arbetshistorik</i>				
Hade arbetsinkomst 2002	-0,020	0,006	-0,012	0,005
Hade arbetsinkomst 2003	-0,010	0,007	-0,004	0,006
Hade arbetsinkomst 2004	0,010	0,007	0,006	0,006
Hade arbetsinkomst 2005	0,018	0,008	0,015	0,006
Hade arbetsinkomst 2006	-0,011	0,007	-0,015	0,005
Saknade arbete under minst ett av de tre år som föregick anvisningen till program	-0,013	0,005	-0,007	0,004
<i>Regional kontext</i>				
UV-kvot för kommun	0,007	0,001	0,006	0,001
<i>Län</i>				
Stockholms län (Referens)				
Uppsala län	-0,076	0,010	-0,067	0,007
Södermanlands län	-0,094	0,011	-0,077	0,008
Östergötlands län	-0,023	0,011	-0,041	0,008
Jönköpings län	-0,089	0,011	-0,072	0,008
Kronobergs län	-0,036	0,016	-0,047	0,011
Kalmar län	0,011	0,012	0,006	0,010
Gotlands län	-0,041	0,023	-0,058	0,015
Blekinge län	-0,010	0,015	-0,009	0,012

Skåne län	-0,060	0,007	-0,021	0,006
Hallands län	-0,117	0,009	-0,090	0,007
Göteborgs och Bohus län	-0,079	0,007	-0,066	0,005
Värmlands län	-0,069	0,010	-0,069	0,007
Örebro län	-0,082	0,010	-0,075	0,007
Västmanlands län	0,005	0,011	0,006	0,008
Dalarnas län	-0,076	0,010	-0,082	0,006
Gävleborgs län	-0,076	0,008	-0,050	0,006
Västernorrlands län	-0,004	0,012	0,020	0,010
Jämtlands län	-0,062	0,011	-0,028	0,010
Västerbottens län	0,021	0,013	0,035	0,011
Norrbottnens län	0,042	0,013	0,065	0,012
Pseudo R ²	0,18		0,12	
Wald	6 427		5 220	

Humankapital

Både ålder och ålder i kvadrat är signifikanta, och totalt sett är effekten av stigande ålder negativ. I jämförelse med konjunkturberoende program är ålderseffekten som mest negativ vid 52 års ålder och i jämförelse med program med aktivitetsstöd är ålderseffekten som mest negativ vid 46 år.¹⁰⁴ Resultaten visar, i båda jämförelserna, att egenskapen att vara kvinna ökar chansen för arbetspraktik. Likaså har de båda utbildningsvariablerna en signifikant negativ effekt. Detta ska tolkas som att individer som tillhör referenskategori, i detta fall att ha grundskola som sin högsta utbildning, har en högre chans att bli praktikdeltagare.

Invandrarbakgrund och medborgarskap

Samtliga kontrollvariabler förutom invandrare från Norden är signifikanta och positiva. Generellt ska detta tolkas som att personer med en invandrarbakgrund har större chans att bli deltagare i arbetspraktik. Detta stämmer väl överens med uppgifter från intervjuerna. Det kan särskilt noteras den stora positiva effekten av att ha invandrat från Asien. Då jämförelsegruppen utgörs av andra konjunkturberoende program är effekten en ökning med hela 14,5 procentenheter, medan sannolikheten att delta i arbetspraktik ökar med 9,3 procentenheter om jämförelsegruppen utgörs av deltagare i andra program med aktivitetsstöd.

Arbetshandikapp

Det finns en signifikant och kraftig effekt av att Arbetsförmedlingen har bedömt att personen har någon form av arbetshandikapp. Denna egenskap innebär att chansen att vara deltagare i arbetspraktik väsentligt

¹⁰⁴ Extremvärdet fås som: $-1 * \text{marginaleffekt} * \text{Ålder} / (2 * \text{marginaleffekt} * \text{Ålder i kvadrat})$.

reduceras. Notera dock att det förhållandet att individen har ett hos försäkringskassan registrerat handikapp inte påverkar sannolikheten för arbetspraktikdeltagande.

Partner

Om personen lever i ett parförhållande där även partnern är arbetslös reduceras chanserna för att bli deltagare i arbetspraktik med 3 procentenheter då jämförelse görs med konjunkturberoende program, medan effekten är icke signifikant vid jämförelse med andra program med aktivitetsstöd.

Arbetslöshetshistorik

Ett flertal variabler används för att på olika sätt fånga arbetslöshetshistoriken. Den variabel som används för att fånga målmedvetenhet, antal sökta yrken, är signifikant. En person som är mer precis i vad han/hon vill arbeta med har en högre chans att bli deltagare i arbetspraktik. Detta gäller även om personen har utbildning i sökt(a) yrke(n). Att ha tillgång till arbetslöshetsersättning påverkar chansen positivt. Marginaleffekterna för de tre arbetslöshetskassegrupperna i tabell A4 är dock negativa. Detta ska tolkas som att personer som tillhör arbetslöshetskassor som utgör referenskategori, exempelvis privat tillverkningsindustri, har större chans till praktikdeltagande. När det gäller de olika variablerna som kontrollerar för tider, antal program etcetera är effekterna mycket små.

Arbetshistorik

Generellt har individens arbetshistorik en låg påverkan på chansen att bli deltagare i arbetspraktik. Detta kan delvis bero på att den aspekten till en del fångats upp av exempelvis om en person får arbetslöshetsersättning, eftersom individen då någon gång har uppfyllt arbetsvillkoret för försäkringen och därmed har arbetat.

Regional kontext

Även om effekterna av UV-kvoten är låg så är effekten signifikant. Detta ger en fingervisning om att arbetspraktik i större omfattning används, jämfört med ett genomsnitt av andra konjunkturberoende program och program med aktivitetsstöd, för att möta konjunktursvängningar på arbetsmarknaden. Resultatet visar att om antalet arbetslösa i en kommun ökar (U), givet antalet vakanser (V), så kommer sannolikheten att en person blir anvisad till arbetspraktik att öka. Resultatet visar även på att det finns uppenbara regionala skillnader vad gäller anvisningar till arbetspraktik. Samtliga marginaleffekter för länsvariablerna ska tolkas i jämförelse med

Stockholms län. Exempelvis ska marginaleffekten för Uppsala län tolkas som att sannolikheten att bli anvisad arbetspraktik i Uppsala län är 7,6 respektive 6,7 procentenheter lägre än i Stockholms län i jämförelse med de olika grupperna av jämförelseprogram.

A5. CIA-antagandet

En viktig förutsättning för att kunna använda PSM-metoden är, som tidigare nämnts, att den modell som används för att modellera urvalet till den studerade åtgärden på ett tillförlitligt sätt kan fånga upp de systematiska delarna av urvalsprocessen – det så kallade CIA-antagandet. Som antyds i tidigare avsnitt går det inte att på basis av regressionsmodellen direkt avgöra eller förkasta om detta antagande är uppfyllt, däremot ger modellresultatet vissa indikationer på om så skulle vara fallet. Idealfallet för PSM är att det går att skapa en modell som med god precision klarar av att prediktera in individer i grupper *och* som samtidigt ger en möjlighet att jämföra relativt stora grupper. Att skapa en modell som på ett bra sätt kan placera individerna i de olika grupperna kan relativt lätt åstadkommas genom att två grupper med mycket olika förutsättningar jämförs, exempelvis de som går in i program och de som är öppet arbetslösa och som aldrig deltagit i program. Problemet som då uppstår är att effektskattningen kommer att baseras på väldigt få individer.

Om, som visas i tabell A4, modellens förklaringsvärde (Pseudo R^2) är relativt lågt kan det bero på åtminstone tre omständigheter. Två av dessa är att inte rätt modell respektive rätt variabler använts. Den tredje är att det val som görs inte är självklart utan att det finns en mängd olika alternativ där bedömningen görs på en rad olika egenskaper, var för sig eller i kombinationer. Då någon av de två första omständigheterna är fallet kan det förväntas låga förklaringsvärden för modellen som helhet, men även att de variabler som inkluderats i modellen inte är signifikanta, det vill säga att slumpen avgjort vilka som anvisats till respektive åtgärd. Om den tredje omständigheten är fallet kommer förklaringsvärdet att vara förhållandevis lågt, men med signifikanta variabler som pekar i en förväntad riktning. I denna granskning har intervjuer med arbetsförmedlare samt tidigare forskning om programeffekter av arbetspraktik och liknande åtgärder legat till grund för valet av variabler. Resultaten visar vidare att de flesta av variablerna har ett förväntat tecken och är signifikanta, det vill säga identifierar egenskaper som påverkar om individen har anvisats arbetspraktik eller inte. Riksrevisionen gör därför bedömningen att den modell som har använts som grund för matchning (PSM-metoden) ger möjlighet till att identifiera relevanta jämförelseindivider från andra program inom respektive programfamilj.

Bilaga B

I bilaga B presenteras det underlag som använts för att skapa den matchning som ger upphov till effektskattningarna redovisade i tabellerna 4 och 5 i kapitel 4, det vill säga då personerna inte tidigare varit deltagare i något program.

B1. Jämförelsegrupperna

Tabell B1. Antalet individer fördelat på program i de olika jämförelsegrupperna. (Sökandekategori inom parentes)

	Konjunkturberoende program	Program med aktivitetsstöd
Start av näringsverksamhet (46)	1 968	1 968
Allmänt anställningsstöd (47)	1	
Förstärkt anställningsstöd (48)	0	
Särskilt anställningsstöd (49)	1	
Arbetslivsinriktad rehabilitering (71)	6 136	6 136
Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling (73)	1 039	1 039
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning (75)	211	211
Fördjupad kartläggning och vägledning (76)		205
Arbetsmarknadsutbildning (81)	1 978	1 978
Förberedande utbildning (83)		5 456
Lärlingsplats (85)		10
Summa	11 334	17 003

B2. Utfall

Tabell B2. Procentuell andel gynnsamma utfall av för arbetspraktik, konjunkturberoende program samt program med aktivitetsstöd. Individerna har tidigare ej deltagit i program

	Arbetspraktik	Konjunkturberoende program	Program med aktivitetsstöd
Definition 1	29,26	29,97	27,35
Definition 2	58,30	43,68	43,10
Definition 3	61,77	56,30	52,62
Antal individer	3 633	11 334	17 003

B3. Beskrivande statistik

Tabell B3. Beskrivande statistik över arbetspraktik, konjunkturberoende program samt program med aktivitetsstöd där individerna inte tidigare deltagit i program

	Arbetspraktik		Konjunkturberoende program		Program med aktivitetsstöd	
	Medelvärde	Std.-avv.	Medelvärde	Std.-avv.	Medelvärde	Std.-avv.
<i>Humankapital</i>						
Ålder	39,67	10,05	42,41	9,7	41,66	9,66
Kvinna	0,51	0,50	0,53	0,50	0,51	0,5
Gift	0,50	0,50	0,42	0,49	0,44	0,5
Gymnasieutbildning	0,42	0,49	0,54	0,50	0,51	0,5
Eftergymnasial utbildning	0,34	0,47	0,26	0,44	0,28	0,45
<i>Invandrarbakgrund och medborgarskap</i>						
Invandrare från Afrika	0,05	0,22	0,02	0,13	0,04	0,19
Invandrare från Asien	0,28	0,45	0,09	0,29	0,15	0,36
Invandrare från Norden	0,02	0,15	0,03	0,18	0,03	0,17
Invandrare från Sydamerika	0,02	0,15	0,01	0,11	0,02	0,13
Invandrare från EU	0,06	0,23	0,03	0,16	0,03	0,17
Invandrare från övriga länder	0,10	0,31	0,05	0,22	0,06	0,24
Utländsk medborgare	0,37	0,48	0,10	0,3	0,18	0,39
Har varit i Sverige mindre än 5 år	0,37	0,48	0,08	0,28	0,17	0,37
<i>Arbetshandikapp</i>						
Somatiskt arbetsrelaterat handikapp	0,06	0,23	0,27	0,44	0,22	0,42
Psykiskt arbetsrelaterat handikapp	0,03	0,17	0,2	0,4	0,16	0,37
Övriga arbetsrelaterade handikapp	0,01	0,08	0,02	0,15	0,02	0,14
Handikappersättning 2006	0,00	0,03	0,01	0,10	0,01	0,09
Handikappersättning 2007	0,00	0,03	0,01	0,10	0,01	0,09

<i>Partner</i>						
Partner arbetslös 2007	0,32	0,47	0,33	0,47	0,31	0,46
<i>Arbetslöshetshistorik</i>						
Söker flera slags arbeten	0,66	0,47	0,42	0,49	0,45	0,5
Har utbildning i sökt yrke	0,47	0,50	0,4	0,49	0,39	0,49
Har a-kassa	0,41	0,49	0,36	0,48	0,36	0,48
Har a-kassa inom privat service	0,16	0,36	0,19	0,39	0,17	0,38
Har a-kassa för akademiker	0,15	0,35	0,16	0,37	0,15	0,36
Har a-kassa för offentligt anställda	0,11	0,31	0,16	0,37	0,15	0,35
Summerade inskrivningsdagar 6 år före anvisningen till program	352	360	332	375	336	370
Summerat antal arbetslöshetsdagar 6 år före anvisningen till program	185	213	159	215	160	214
Antal byten av sökandekategori under den 6-årsperiod som föregick anvisningen till program	2,71	2,48	2,53	2,39	2,56	2,39
<i>Arbetshistorik</i>						
Hade arbetsinkomst 2002	0,27	0,44	0,40	0,49	0,36	0,48
Hade arbetsinkomst 2003	0,26	0,44	0,38	0,48	0,34	0,47
Hade arbetsinkomst 2004	0,26	0,44	0,33	0,47	0,31	0,46
Hade arbetsinkomst 2005	0,24	0,42	0,29	0,45	0,27	0,44
Hade arbetsinkomst 2006	0,18	0,39	0,22	0,41	0,20	0,40
Saknade arbete under minst ett av de tre år som föregick anvisningen till program	0,49	0,50	0,46	0,50	0,48	0,50
<i>Regional kontext</i>						
UV-kvot för kommun	3,55	2,23	3,63	2,21	3,48	2,14
	%		%		%	
<i>Län</i>						
	<i>Andel</i>		<i>Andel</i>		<i>Andel</i>	
Stockholms län	22,05		17,31		19,46	
Uppsala län	2,81		2,90		3,27	
Södermanlands län	0,83		2,07		2,02	
Östergötlands län	3,44		3,31		3,67	
Jönköpings län	1,84		2,63		2,54	
Kronobergs län	1,40		1,16		1,55	
Kalmar län	3,55		2,44		2,43	
Gotlands län	0,30		0,53		0,64	
Blekinge län	2,48		1,54		1,55	
Skåne län	16,82		15,37		13,93	
Hallands län	0,85		2,89		2,52	
Göteborgs och Bohus län	11,95		15,63		16,45	
Värmlands län	2,70		3,79		3,99	
Örebro län	2,01		3,11		3,27	

Västmanlands län	5,06	3,56	3,53
Dalarnas län	1,84	2,36	3,05
Gävleborgs län	3,91	5,20	4,68
Västernorrlands län	4,60	4,50	3,53
Jämtlands län	2,59	3,33	2,58
Västerbottens län	4,13	3,35	2,99
Norrbottnens län	4,84	3,02	2,33
Antal individer	3 633	11 334	17 003

B4. Resultat – Sannolikheten att tillhöra arbetspraktik

Tabell B4. Faktorer som påverkar sannolikheten att vara deltagare i arbetspraktik. Probitmodell

	Konjunkturberoende program		Program med aktivitetsstöd	
	Marginal-effekt	Std.-fel	Marginal-effekt	Std.-fel
<i>Humankapital</i>				
Ålder	-0,020	0,003	-0,015	0,002
Ålder kvadrat	0,000	0,000	0,000	0,000
Kvinna	0,044	0,007	0,031	0,005
Gift	0,003	0,012	-0,008	0,008
Gymnasieutbildning	-0,025	0,009	-0,017	0,006
Eftergymnasial utbildning	-0,036	0,009	-0,027	0,007
<i>Invandrarbakgrund och medborgarskap</i>				
Invandrare från Afrika	0,126	0,026	0,037	0,015
Invandrare från Asien	0,179	0,015	0,097	0,011
Invandrare från Norden	-0,024	0,020	-0,003	0,015
Invandrare från Sydamerika	0,077	0,031	0,051	0,022
Invandrare från EU	0,067	0,022	0,075	0,017
Invandrare från övriga länder	0,126	0,018	0,085	0,013
Utländsk medborgare	0,084	0,016	0,025	0,011
Har varit i Sverige mindre än 5 år	0,127	0,018	0,054	0,012
<i>Arbetshandikapp</i>				
Somatiskt arbetsrelaterat handikapp	-0,177	0,006	-0,118	0,005
Psykiskt arbetsrelaterat handikapp	-0,181	0,006	-0,121	0,005
Övriga arbetsrelaterade handikapp	-0,137	0,012	-0,088	0,011
Handikappersättning 2006	0,018	0,073	0,007	0,051
Handikappersättning 2007	-0,113	0,036	-0,075	0,028
<i>Partner</i>				
Partner arbetslös 2007	-0,022	0,011	0,004	0,008
<i>Arbetslöshetshistorik</i>				
Söker flera slags arbeten	0,120	0,008	0,086	0,006
Har utbildning i sökt yrke	0,021	0,007	0,027	0,005

Har a-kassa	0,073	0,008	0,051	0,006
Har a-kassa inom privat service	-0,049	0,009	-0,027	0,007
Har a-kassa för akademiker	-0,026	0,009	-0,009	0,007
Har a-kassa för offentligt anställda	-0,038	0,010	-0,029	0,007
Summerade inskrivningsdagar 6 år före anvisningen till program	-0,00007	0,000	-0,00005	0,000
Summerat antal arbetslöshetsdagar 6 år före anvisningen till program	0,00010	0,000	0,00008	0,000
Antal skatbyten under den 6-årsperiod som föregick anvisningen till program	0,002	0,002	0,001	0,001
<i>Arbetshistorik</i>				
Hade arbetsinkomst 2002	-0,026	0,010	-0,016	0,008
Hade arbetsinkomst 2003	-0,017	0,012	-0,012	0,009
Hade arbetsinkomst 2004	0,014	0,012	0,007	0,009
Hade arbetsinkomst 2005	0,006	0,012	0,003	0,009
Hade arbetsinkomst 2006	-0,029	0,010	-0,023	0,007
Saknade arbete under minst ett av de tre år som föregick anvisningen till program	-0,010	0,008	-0,008	0,006
<i>Regional kontext</i>				
UV-kvot för kommun	0,005	0,002	0,005	0,001
<i>Län</i>				
Stockholms län (Referens)				
Uppsala län	-0,019	0,019	-0,030	0,012
Södermanlands län	-0,106	0,017	-0,083	0,011
Östergötlands län	0,054	0,022	-0,003	0,014
Jönköpings län	-0,055	0,019	-0,045	0,013
Kronobergs län	0,014	0,031	-0,038	0,016
Kalmar län	0,094	0,024	0,048	0,018
Gotlands län	-0,050	0,042	-0,076	0,020
Blekinge län	0,096	0,029	0,061	0,022
Skåne län	-0,024	0,011	0,018	0,009
Hallands län	-0,129	0,012	-0,094	0,009
Göteborgs och Bohus län	-0,050	0,011	-0,044	0,007
Värmlands län	-0,017	0,019	-0,040	0,012
Örebro län	-0,081	0,016	-0,076	0,010
Västmanlands län	0,053	0,022	0,043	0,015
Dalarnas län	-0,047	0,019	-0,065	0,011
Gävleborgs län	-0,072	0,014	-0,044	0,010
Västernorrlands län	-0,004	0,018	0,030	0,016
Jämtlands län	-0,038	0,019	-0,006	0,016
Västerbottens län	0,041	0,022	0,034	0,017
Norrbottnens län	0,086	0,025	0,119	0,022
Pseudo R2	0,24		0,15	
Wald	3 151		2 479	

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Rapporter utgivna före 2009 finns tillgängliga på Riksrevisionens webbplats, www.riksrevisionen.se.

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder

- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning
- 2009:26 Statens garantier i finanskrisen
- 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott.
Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning
- 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser
- 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd
- 2009:30 Omlokalisering av myndigheter
- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se