



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

”Anvisningseffekter” – finns dom?

Resultat från tre arbetsmarknadspolitiska experiment

Pathric Hägglund

RAPPORT 2006:3

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Näringsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra: utvärdering av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, studier av arbetsmarknadens funktionssätt och utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. Förutom forskning arbetar IFAU med att: sprida kunskap om institutets verksamhet genom publikationer, seminarier, kurser, workshops och konferenser; bygga upp ett bibliotek av svenska utvärderingsstudier; påverka datainsamling och göra data lättillgängliga för forskare runt om i landet.

IFAU delar även ut anslag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Anslagen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om anslag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid myndigheten finns en traditionell styrelse bestående av en ordförande, institutets chef och åtta andra ledamöter. Styrelsen har bl a som uppgift att besluta över beviljandet av externa anslag samt ge synpunkter på verksamheten. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagsarsidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

"Anvisningseffekter" – finns dom? Resultat från tre arbetsmarknadspolitiska experiment[†]

av

Pathric Hägglund[‡]

2006-03-27

Sammanfattning

Denna rapport studerar effekten av att anvisas obligatoriska insatser vid Arbetsförmedlingen (Af) på de arbetslösas sannolikhet att lämna arbetslöshet innan programstart. Till grund för analysen ligger tre experiment utförda i olika län under 2004 där alternativa metoder för effektivare matchning testades vid Af. I ett av experimenten där en bred grupp av arbetslösa anvisades en kombination av jobbsökarinsatser och utökad kontroll av sökinsatsen, identifieras en positiv effekt motsvarande två veckors kortare arbetslöshetstid. Att anvisas enbart den utökade kontrollen genererade emellertid ingen signifikant effekt på utflödet. I de andra två experimenten påträffas inga effekter av att anvisas aktiva jobbsökarinsatser vid Af.

[†] Denna rapport är en sammanfattning av Hägglund (2006a). Jag är IFAU tacksam för finansiering av projektet. Jag tackar Anders Björklund, Anders Harkman, Patrik Hesselius, Jonas Månsson, samt seminariedeltagare vid Institutet för social forskning (SOFI) och IFAU, för värdefulla synpunkter av den engelska versionen av denna rapport. Ett särskilt tack avslutningsvis till alla projektmedarbetare i Jämtland, Uppsala och Östergötland för gott samarbete i genomförandet av dessa experiment, samt Petra Nilsson vid Ams för hjälp med data.

[‡] Institutet för social forskning, Stockholms universitet, 106 91 Stockholm. e-mail: pathric.hagglund@sofi.su.se.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Experimenten.....	4
3	Data och metod.....	7
4	Resultat.....	9
4.1	Andelsjämförelser.....	9
4.2	Hasardanalys.....	11
4.3	Varaktighet som icke arbetslös.....	13
4.4	Betydelsen av anvisningseffekter	14
5	Avslutande diskussion	16
	Referenser	18

1 Inledning

Utvärderingar av den aktiva arbetsmarknadspolitiken individeffekter fokuserar vanligtvis på effekterna av deltagande under och efter tiden i en insats. Man skulle emellertid också kunna tänka sig att förväntningar om framtida deltagande har betydelse för de arbetslösas incitament att lämna arbetslöshet. ”Anvisningseffekter” (*internationellt: ”Pre-programme effects”*) är benämningen på de effekter som kan uppstå som en konsekvens av att de arbets sökande anvisas till obligatoriska insatser vid Arbetsförmedlingen (Af). Dessa effekter är resultatet av att den arbetssökande förändrar sin sökinsats, alternativt sina krav på det sökta jobbet, i tidsperioden fram till insatsens start.

En vanlig uppfattning bland arbetsförmedlare är att obligatoriska insatser i arbetslöshetsperioden bidrar till att minska andelen arbetslösa med relativt goda möjligheter att få jobb. Detta skulle kunna förklaras av att aktiva insatser är tidskrävande vilket förväntas påverka den arbetssökandes inställning till arbetslöshet negativt. Om den arbetssökande förutser insatserna sjunker värdet av arbetslöshet redan innan programstart vilket ökar benägenheten att lämna arbetslöshet. Insatsen betraktas i detta fall som något negativt, ett ”hot”, som minskar den sökandes egna möjligheter att fritt välja mellan fritid och jobbsökande. En insats kan emellertid också ses som något positivt, en möjlighet, under förutsättning att deltagande kan öka jobbchanserna och/eller leda till bättre jobberbjudanden. Om de positiva förväntningarna av deltagande överväger de negativa skulle en motsatt effekt kunna uppstå, d v s ett lägre utflöde från arbetslöshet innan start (Black m fl 2003).

Anvisningseffekter har under de senaste åren alltmer börjat uppmärksammas i den empiriska arbetsmarknadslitteraturen. Utvärderingar baserade på experiment – Black m fl (2003), och The Maryland UI Work Search Demonstration Experiments (1997) på amerikanska data, samt Dolton & O’Neill (1996) på engelska data – finner alla stöd för att vetskapen om framtida deltagande har en positiv inverkan på den arbetslöses incitament att avbryta sin ersättningsperiod. Detsamma gäller genomförda icke-experimentella studier från Australien (DEWRSB 2001), Danmark (Rosholm & Svarer 2004), och Sverige (Carling & Larsson 2005). En dansk studie (Jensen m fl 2003) hittar emellertid ingen effekt alls. Nämnade studier har analyserat anvisningseffekter främst inom ramen för aktiv förmedlingsverksamhet, d v s insatser som inkluderar vägledning och kontroll av sökinsats samt jobbsökaraktiviteter. En ökad benägenhet att lämna arbetslöshet har emellertid också kunnat konstateras

innan start av mer omfattande insatser som exempelvis arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik. Detta i situationer där deltagande har kvalificerat för ytterligare ersättningsdagar (se Carling m fl 1996, Thoursie 1998, och Roed m fl 2002 på svenska data, samt Lalive m fl 2000 på Schweiziska data). I tolkningen av de svenska resultaten ska emellertid vägas in att även andra faktorer, exempelvis extra service från Af, i viss mån kan ha haft betydelse för utflödet under de sista veckorna av ersättning.

Denna studie är baserad på data från tre försöksverksamheter i tre län (Jämtland, Uppsala och Östergötland) under 2004 där intensifierade förmedlingstjänster erbjöds en slumpmässigt utvald grupp arbetslösa. En likaledes slumpmässigt vald grupp hänvisades till Af:s ordinarie service. Det experimentella upplägget innebär att grupperna är helt jämförbara avseende såväl observerade som icke-observerade egenskaper, vilket i sin tur betyder att eventuella skillnader i utfallet direkt kan härledas skillnaden i den erbjudna servicen.¹ I analysen, som avgränsar sig till arbetssökande med rätt till arbetslöshetsersättning, jämförs grupperna avseende avbrottsfrekvens i ersättningsperioden mellan tidpunkten för anvisning och insatsens start. Benägenheten att återkomma till arbetslöshet jämförs också mellan de i respektive grupp som lämnade arbetslöshet under den studerade perioden.

2 Experimenten²

Under andra halvåret 2003 erbjöds landets länsarbetsnämnder möjligheten att söka anslag från Ams för att i pilotprojekt testa alternativa metoder för effektivare matchning mellan arbetslösa och arbetsgivare. Insatserna, som antingen kunde riktas mot en bred grupp av arbetslösa alternativt en avgränsad delgrupp, avsåg i huvudsak jobbsökaraktiviteter och vägledning, men även utökad kontroll av sökinsats samt intensifierade arbetsgivarkontakter. Snarare än nya och innovativa kan insatserna beskrivas som intensivare och mer noggrant utförda varianter av redan tillämpade metoder.³ Samtliga aktiviteter var obligatoriska vilket innebar att om den sökande inte följde anvisningen från

¹ Endast två svenska experiment finns dokumenterade inom detta område; Delander 1978, och Hägglund 2005.

² För en mer noggrann beskrivning av experimenten hänvisas läsaren till Hägglund (2006c).

³ Aktiviteterna utfördes av 3–5 arbetsförmedlare i respektive projekt (län).

Af anmälades detta till den aktuella a-kassan som i sin tur fattade beslut om reducering av arbetslöshetsersättningen.⁴

I ett antal av projekten beslutades att urval till deltagande, och icke-deltagande, skulle bestämmas med hjälp av randomisering. Utifrån en angiven målgrupp fick slumpen avgöra vilka som skulle ingå i försöksgruppen, och således få ta del av projektinsatserna, respektive kontrollgruppen, som hänvisades till Af:s ordinarie service. I varje experiment utsågs en ansvarig utvärderare inom Ams vars viktigaste uppgift var att genomföra randomiseringen, samt tillse att experimentens integritet bibehölls genom uppföljningsperioden.⁵ Av särskilt intresse för denna uppsats är att förutbestämda tidsintervaller tillämpades mellan anvisning och programstart i intagen av nya sökande i projekten.⁶ Detta är en förutsättning för att kunna skilja mellan effekten av att anvisas, respektive delta i, en insats.

Intagningsrutiner och tidsintervaller varierade såväl mellan projekten som inom projekten över tiden. Anvisningarna innehöll kortfattade beskrivningar av projektens syften samt övergripande innehåll. Arbetssökande som uppbar arbetslöshetsersättning påmindes också om sina skyldigheter gentemot a-kassan.

Tabell 1 sammanfattar huvudingredienserna inom respektive projekt.⁷ I Jämtlands län riktades insatserna mot en bred grupp av arbetslösa, det enda kriteriet var att deltagarna skulle ha rätt till arbetslöshetsersättning. Insatserna bestod dels av jobbsökaraktiviteter och dels av utökat kontroll av de sökandes sökaktivitet. För att få en uppfattning om betydelsen av respektive insats delades försöksgruppen slumpmässigt in i två delgrupper där den ena anvisades en kombination av de två insatserna, och där den andra anvisades endast den utökade kontrollen. Intagen av nya deltagare skedde i två steg: I det första kallades den sökande till ett individuellt kartläggningmöte där register-

⁴ Reglerna anger att en första förseelse leder till en sänkning av arbetslöshetsersättningen med 25 procent under åtta veckor. En andra förseelse innebär en reducering med 50 procent under ytterligare åtta veckor, och en tredje föranleder indragen ersättning.

⁵ Författaren av denna rapport var vid tillfället anställd på Ams och ansvarig utvärderare för projekten inom ramen för denna uppsats.

⁶ Inom varje projekt gjordes successiva intag av nya sökanden under 2004. Skälet var dels att antalet arbetsförmedlare inom varje projekt inte tillät ett stort intag, och dels att arbetsbelastningen inom respektive projekt skulle hållas så jämn som möjligt.

⁷ Tabell A1 beskriver sammansättningen i försöks- och kontrollgrupper avseende ett urval av karaktäristika. För en mer detaljerad beskrivning av grupperna hänvisas läsaren till Hägglund 2006b.

information kontrollerades. De sökande informerades även om vilken service de skulle få under projekttiden och när dessa aktiviteter skulle påbörjas. Vid det andra mötet, tre eller fem veckor senare, påbörjades insatserna.⁸

I Uppsala län riktades projektets uppmärksamhet mot eftergymnasialt utbildade samhällsvetare, en grupp med förhållandevis svag ställning på arbetsmarknaden i regionen. Deltagarna delades in i mindre nätverksgrupper (8–10 personer/grupp) som till en början träffades veckovis, och därefter varannan vecka. Träffarna ägde i regel rum utan överinsyn av projektmedarbetare. Tanken var att genom att göra de sökande mer delaktig i fastställandet av behov och identifierandet av lämpliga insatser, skulle de bli mer motiverade att lösa sin situation. Det tillämpade tidsintervallet mellan anvisning och programstart minskades successivt mellan intagen, från sex veckor i det inledande intaget till två veckor i det sista intaget.

I Östergötland valde man att pröva insatser för ungdomar (18–25 år), företrädesvis med rätt till arbetslöshetsersättning. Aktiviteterna bedrevs veckovis i grupp där deltagarna fick aktivt stöd i sitt jobbsökande. Kunskaper i att behärska de webbapplikationer som erbjuds på Ams hemsida betonades inom projektet. Tre veckor förlöpte mellan anvisning till, och information om, insatsen, och insatsens start.

⁸ Till skillnad från övriga projekt där deltagarna kvarstod i projektet tills dess arbetslöshets-situationen var löst, alternativt projektperioden slut, begränsades aktiviteterna i Jämtland till maximalt tre månader. Efter kartläggningsmötet fick deltagarna extra ”bevakning” vid Af vilket innebär att de i genomsnitt mottog fler förslag och anvisningar till jobb under den resterande tiden innan programstart. Nedan – i resultatavsnittet – argumenterar jag emellertid för att detta inte bör ha påverkat deltagarnas jobbchanser i nämnvärd utsträckning.

Tabell 1 Försöksverksamheterna: en översikt

	Jämtland	Uppsala	Östergötland
Målgrupp	Öppet arbetslösa, rätt till a-kassa	Öppet arbetslösa/deltidsarbetslösa, eftergymnasialt utbildade samhällsvetare	Öppet arbetslösa ungdomar (företrädesvis med rätt till a-kassa)
Typ av service	1. Jobbsökar-aktiviteter i grupp & utökad kontroll av sökinsats. 2. Utökad kontroll av sökinsats (individuellt)	“Obevakade” jobbsökarklubbar	Traditionella (“övervakade”) jobbsökarklubbar
Genomsnittligt antal veckor mellan anvisning och programstart	6,3	4,4	3,0
Antal observationer (alla/rätt till a-kassa)	1253/1003*	1092/517	991/736
- Försöksgrupp (alla/rätt till a-kassa)	611/496	549/275	487/357
- Kontrollgrupp (alla/rätt till a-kassa)	642/507	543/242	504/379

Not: *: skälet till varför inte samtliga i urvalet uppbär a-kassa är att arbetslöshet rapporteras i efterhand till a-kassorna. Det går således inte att vid en viss tidpunkt veta vilka som är arbetslösa och som uppbär ersättning.

3 Data och metod

För att följa de sökandes tid i arbetslöshet används a-kassornas databas för utbetald arbetslöshetsersättning (*A-stat*). Således avgränsas analysen till arbetslösa med rätt till arbetslöshetsersättning, detta trots att rätten till ersättning inte var ett villkor för deltagande i projekten (*Jämtland undantaget*). *A-stat* innehåller förutom veckovis information om utbetald arbetslöshetsersättning också uppgifter om den arbetssökandes typ av ersättning (grundbelopp eller inkomstrelaterad ersättning), ersättningens storlek, tidigare inkomst, samt antal kvarvarande ersättningsdagar. Eftersom *A-stat* saknar information om avbrottsorsak kopplas data från arbetslöshetsregistret (*Händel*)

på vid tidpunkten för avbrottet. Från *Händel* hämtas också information om bl a den arbetssökandes kön, ålder, utbildning, medborgarskap, arbetshandikapp, önskat yrke, och arbetslöshetshistorik.

De sökande följs från den vecka då anvisningen mottogs t o m veckan för programstart.⁹ Vid länkningen av data mellan *A-stat* och *Händel* tillämpas en tvåveckorsregel, där tidpunkten för avbrottet i arbetslöshetsperioden enligt *Händel* inte får överskrida två veckor från det tillhörande avbrottet i ersättningsperioden enligt *A-stat*. Om två veckor överskrids tilldelas den sökande avbrottsorsaken "okänd orsak".¹⁰

I analysen redovisas jämförelser av andelen i respektive grupp som under mätperioden avbröt sin ersättningsperiod av både kända och okända orsaker. Ett "avbrott" definieras som allt från en halv dag och mer. Det är alltså fullt möjligt att avbryta ersättningsperioden och återkomma till arbetslöshet innan programstart och delta i projektet.

Ett centralt inslag i dessa utvärderingar är kontrollgruppsdeltagarnas möjlighet att ta del av det ordinarie serviceutbudet vid Af under mätperioden. Detta är en konsekvens av det ursprungliga syftet med försöksverksamheterna som var att hitta effektivare arbetsmetoder än de som används idag. För att i analysen ta hänsyn till ett systematiskt högre utflöde till reguljär programverksamhet i kontrollgrupperna, och en medföljande lägre sökaktivitet som en konsekvens av deltagande, presenteras också resultaten från skattningar av en *Cox proportional hasardmodell*.¹¹ Hasarden definieras här som sannolikheten att lämna arbetslöshet för arbete eller annat vid en viss tidpunkt betingat av att den arbetssökande fortfarande är arbetslös då. En fördel med denna modell är att den ger möjlighet att inkludera och beakta observationer vars mätperiod avbryts av andra skäl än de vi i första hand är intresserade av, i detta fall

⁹ Endast sökanden som uppbar ersättning samtliga dagar den vecka då anvisningen mottogs är inkluderade i urvalet. Ett undantag gjordes i projektet i Uppsala där en mindre grupp deltagare var deltidsarbetslösa. Dessa lyfte således ersättning i mindre än fem dagar den aktuella veckan.

¹⁰ Av olika orsaker kan tidpunkten för ett avbrott i arbetslöshetsperioden i *Händel* inte anses fullt tillförlitligt. Om exempelvis den sökande undlåter att rapportera till Af när denne får jobb registreras ett senare datum för denna händelse än vad som faktiskt var fallet. Kortare avbrott i arbetslöshetsperioden p g a exempelvis sjukdom rapporteras i vissa fall inte heller till Af. Avseende den exakta längden på arbetslöshetsperioden bör *A-stat* härvidlag betraktas som mer pålitlig eftersom den sökande vid felaktigt uppbärande av arbetslöshetsersättning riskerar uteslutning från a-kassan. För en mer utförlig diskussion och analys av betydelsen av bristerna i *Händel* i detta sammanhang rekommenderas läsaren den längre versionen av denna uppsats (Hägglund 2006b).

¹¹ Se Lancaster (1990) för en mer utförlig presentation av denna modell.

reguljära program.¹² Till skillnad från de enkla andelsjämförelserna förs också in en tidsaspekt i analysen eftersom avbrottsfrekvensen jämförs i varje tidsperiod (dag), och inte aggregerat över hela mätperioden. Hasardmodellen skattar således effekten av anvisningen på den genomsnittliga hastighet med vilken den arbetslöse avbryter ersättningsperioden.

4 Resultat

4.1 Andelsjämförelser

Tabell 2 redovisar effekterna av att anvisas projektinsatserna uttryckt som andelsjämförelser av avbrottsfrekvens under perioden fram till projektstart. Den exakta fördelningen mellan olika avbrottsorsaker ska tolkas med viss försiktighet eftersom den högre personalintensiteten inom projekten borde reducera risken för avbrott av okänd orsak. Fokus bör istället riktas mot den sammanlagda andelen avbrott.

I projektet i Jämtland rapporteras en 8,7 procentenheter stor positiv avvikelse i den totala andelen avbrott. Skillnaden motsvarar 23 procent och är statistiskt signifikant på 1-procentsnivå. Den positiva effekten är tillsynes jämnt fördelad mellan jobb och andra kända och okända orsaker. Eftersom grupperna endast uppvisar mindre avvikelser i utflödet till reguljära program kan effekten inte förklaras av en ”inlåsningsseffekt” bland personer i kontrollgruppen. Intressant att notera är att i stort hela den positiva effekten kan härledas till delgruppen som anvisades till kombinationen av utökad kontroll av sökinsats och jobbsökaraktiviteter (JSA). Effekten för denna grupp uppgår till hela 14,2 procentenheter, eller 37,5 procent. Effekten av att anvisas till enbart utökad kontroll är visserligen positiv, men relativt blygsam (3,3 procentenheter) och icke-signifikant. Det förefaller således som om jobbsökaraktiviteter i grupp uppfattas som ett betydligt mindre attraktivt alternativ jämfört med regelbundna, individuella uppföljningar av sökaktiviteten.

I likhet med Jämtlandsexperimentet rapporterar projektet i Uppsala endast en mindre avvikelse mellan försöks- och kontrollgrupp i utflödet till reguljära program under perioden fram till programstart. Signifikant fler i försöks-

¹² I likhet med personer med tider utan avbrott under mätperioden högerscensureras dessa observationer.

gruppen rapporteras ha fått jobb. Emellertid har signifikant färre avbrutit ersättningsperioden av okänd orsak vilket antyder att skillnaderna orsakats av en bättre registeruppföljning inom projektet. Sammanlagt återfinns en svagt negativ men icke-signifikant avvikelse i andelen med avbruten ersättningsperiod under mätperioden.

I Östergötland lämnade signifikant fler i kontrollgruppen öppen arbetslöshet för att påbörja ett reguljärt program under tiden fram till projektstart (-6,1 procentenheter). Detta understryker det stora fokus arbetsmarknadspolitiken, inte bara i länet utan i hela landet, hade på ungdomar vid tidpunkten.¹³ Med andra ord utgjorde insatserna inom projektet i Östergötland i högre grad ett alternativ till andra aktiva insatser vid Af jämfört med motsvarande situation i de andra projekten.¹⁴ Trots skillnaden i utflödet till reguljära program, och trots en signifikant positiv avvikelse i avbrott av känd orsak, är effekten på den totala avbrottsfrekvensen nära noll (1,0 procentenheter).

¹³ I augusti 2003 gavs AMV i uppdrag av regeringen att halvera den öppna arbetslösheten bland långtidsarbetslösa ungdomar t o m augusti 2004.

¹⁴ Dessa insatser bestod främst av aktiviteter inom Ungdomsgarantin, Arbetspraktik samt förberedande utbildning.

Tabell 2 Anvisningseffekter, uttryckta som avvikelser mellan försöks- och kontrollgrupper i andelen med avbrott under mätperioden, fördelat på avbrottsorsak (standardfel inom parentes).

	Jämtland			Uppsala	Östergötland
<i>Avbrottsorsak</i>	<i>Alla</i>	<i>JSA</i>	<i>Ej JSA</i>		
Jobb ^a	0,030 (0,024)	0,054* (0,031)	0,006 (0,029)	0,051** (0,024)	-0,008 (0,022)
Annan känd orsak ^b	0,021* (0,012)	0,019 (0,016)	0,022 (0,016)	0,013 (0,013)	0,027* (0,014)
Okänd orsak ^c	0,037 (0,026)	0,069** (0,033)	0,005 (0,031)	-0,071* (0,037)	-0,009 (0,024)
Summa avbrott	0,087*** (0,031)	0,142*** (0,039)	0,033 (0,038)	-0,007 (0,042)	0,010 (0,032)
Reguljära program ^d	-0,031 (0,020)	-0,022 (0,025)	-0,040 (0,024)	0,001 (0,013)	-0,061** (0,027)
Pågående mätperiod	-0,056* (0,031)	-0,119*** (0,038)	0,007 (0,039)	0,006 (0,042)	0,051 (0,036)

Not: Antal observationer, Jämtland (alla): 1003, Jämtland (JSA): 753, Jämtland (Ej JSA): 757, Uppsala: 517, Östergötland: 736. : ^{a)} Inkluderar även deltidsjobb. ^{b)} Inkluderar pension, reguljära studier och tillfälliga avbrott av kända orsaker enligt Händel. ^{c)} Inkluderar avbrott kodade i Händel som "okänd orsak", samt avbrott utan tillhörande avbrottsorsak i Händel inom 14 dagar. ^{d)} Avser avbrott p g a start i reguljär programverksamhet, exempelvis arbetsmarknadsutbildning och subventionerat arbete. *, **, *** anger signifikans på 10-, 5- respektive 1-procentsnivån.

4.2 Hasardanalys

I *Tabell 3* redovisas de justerade och ojusterade effekterna av anvisningarna i hasardmodellen där systematiska skillnader i utflödet till reguljära program explicit beaktas.¹⁵ Resultaten bekräftar genomgående ovanstående slutsatser. I Jämtland avbryter försöksgruppen ersättningsperioden i i genomsnitt 31 procent snabbare takt än kontrollgruppen. Tar man hänsyn till slumpmässigt uppkomna avvikelser i gruppernas sammansättning blir effekten något lägre (30 procent). Studeras de två försöksgrupperna var och en för sig kan konstateras att de som anvisas till JSA i genomsnitt lämnar arbetslöshet 55 procent

¹⁵ De justerade respektive ojusterade effekterna inkluderar, respektive inkluderar inte, förklarande variabler i modellen. Bland de förklarande variablerna ingår, förutom de som redovisas i tabell A1, bl a sökt yrke, sökt arbetstid, arbetshandikapp, förmedlingskontor och anvisningstidpunkt.

snabbare (46 procent justerat) än kontrollgruppen, medan de som anvisas enbart utökad kontroll lämnar arbetslöshet 11 procent snabbare (13 procent justerat). Endast de förra effekterna är statistiskt säkerställda.¹⁶

Såväl Uppsala som Östergötland redovisar små icke-signifikanta effekter av anvisningarna. Båda dessa projekt tillämpade kortare intervall mellan anvisning och programstart jämfört med projektet i Jämtland (4,4 respektive 3 veckor jämfört med 6,3 veckor). Emellertid visar en närmare analys att de positiva anvisningseffekterna i Jämtlandsprojektet uppstår tidigt i mätperioden, redan inom två veckor efter anvisningen. Detta antyder att anvisningseffekter kan uppstå även med kort varsel.¹⁷

¹⁶ Avvikelsen i utflödet mellan de två försöksgrupperna är signifikant på 10-procentsnivån.

¹⁷ Detta resultat är också en av orsakerna till varför det större antalet jobbförslag och jobbanvisningar som utgick till försöksgruppen i Jämtland under de sista veckorna innan programstart, *inte* förväntas ha haft någon avgörande inverkan på utfallet. Om så varit fallet hade vi väntat oss en successivt växande anvisningseffekt under mätperioden. Denna analys finns mer utförligt återgiven i Hågglund 2006b. *Händel* innehåller information om jobbanvisningar som de sökande, till skillnad från jobbförslagen, är ålagda att söka. I data framgår att 10 respektive 5 procent i försöks- respektive kontrollgrupp mottog minst en jobbanvisning under mätperioden. När denna information inkluderas i analysen framträder ett negativt samband mellan sannolikheten att anvisas ett jobb och att lämna arbetslöshet, vilket ytterligare förstärker den redan positiva anvisningseffekten. Det negativa sambandet kan sannolikt förklaras av att sannolikheten att motta en jobbanvisning ökar med arbetslöshetstiden. Ett avslutande argument till stöd för de redovisade effekterna är den signifikanta skillnaden mellan de två försöksgrupperna. Eftersom dessa grupper i samma utsträckning mottog jobbförslag och jobbanvisningar under de sista veckorna av mätperioden kan denna skillnad endast förklaras av de olika aktiviteter de anvisats till.

Tabell 3 Anvisningseffekter, justerade och icke-justerade, på hasarden (standardfel inom parentes).

	Jämtland			Uppsala	Öster- götland
	Alla	JSA	Ej JSA		
Anvisningseffekt (ej justerad)	0,315*** (0,103)	0,551*** (0,121)	0,107 (0,130)	-0,005 (0,165)	0,024 (0,157)
Anvisningseffekt (justerad) ^a	0,296** (0,106)	0,461*** (0,127)	0,127 (0,137)	0,030 (0,172)	-0,010 (0,165)

Not: Antal observationer, Jämtland (alla): 1003, Jämtland (JSA): 753, Jämtland (Ej JSA): 757, Uppsala: 517, Östergötland: 736. *, **, *** anger signifikans på 10-, 5- respektive 1-procentsnivån. ^a: Effekten justeras enligt fotnot 14.

4.3 Varaktighet som icke arbetslös

Avgörande för hur ekonomiskt betydelsefull en ökning av utflödet från arbetslöshet är på exempelvis besparingar i a-kassasystemet är utflödets varaktighet. Om ökningen enbart är resultatet av tillfällig frånvaro, exempelvis p g a kortvarig sjukdom, är den positiva effekten sannolikt av mindre betydelse.

I detta avsnitt redovisas antalet arbetslöshetsveckor de påföljande 26 veckorna efter avbrottet i ersättningsperioden för de som avbröt ersättningsperioden innan programstart. Notera att analysen endast är beskrivande och således inte återger effekten av anvisningen på utflödets varaktighet. Anledningen till att en kausal tolkning inte kan ges är att avbrotten inte kan antas vara slumpmässigt fördelade inom respektive grupp.

Enligt *Tabell 4* är risken att återkomma till arbetslöshet överlag stor. Endast 25–30 procent har ingen rapporterad arbetslöshet under 26-veckorsperioden. Beroende på projekt tillbringade genomsnittspersonen mellan 10 och 12 veckor som antingen öppet arbetslös eller som deltagare i ett reguljärt program. Försöksgrupperna uppvisar generellt sett fler arbetslöshetsveckor jämfört med kontrollgrupperna även om skillnaderna är små och inte statistiskt säkerställda. Skillnaderna är också små för tiden som öppen arbetslös respektive som programdeltagare var för sig.

I Jämtland är arbetslöshetstiden i genomsnitt en vecka längre för försöksgruppen som helhet. Emellertid är skillnaden endast 0,4 veckor för delgruppen som erbjöds jobbsökaraktiviteter. Det finns alltså ingenting som tyder på att det ökade utflödet från arbetslöshet innan projektstart skulle vara

ett resultat av systematiska avvikelser i utflödets varaktighet. Endast marginella skillnader redovisas för projekten i Uppsala och Östergötland. Värt att notera är att trots att signifikant fler lämnade öppen arbetslöshet för reguljära program i Östergötlands kontrollgrupp, återfinns nästan inga skillnader alls i antalet programveckor 26 veckor senare. Detta kan tolkas som att anvisningen till projektaktiviteterna endast sköt upp beslutet om programdeltagande.

4.4 Betydelsen av anvisningseffekter

För att ge perspektiv till den positiva anvisningseffekten i Jämtlandprojektet kan först konstateras att det 30 procent snabbare utflödet från arbetslöshet utgör en motsvarande förkortning av arbetslöshetstiden i det 6,3 veckor långa tidsintervallet. Med en genomsnittlig arbetslöshetstid på 22 ersättningsdagar under perioden, beräknat för kontrollgruppen, utgör förkortningen 6,5 ersättningsdagar (10,1 och 2,8 för JSA respektive ej JSA).¹⁸ Med en genomsnittlig dagsersättning på 626 kronor kan den kortare ersättningsperioden översättas till en besparing på två miljoner kronor. Eftersom de totala projekt-kostnaderna uppgick till 2,5 miljoner kronor motsvarar effekten 80 procent av kostnaderna.

¹⁸ En ersättningsvecka motsvarar fem dagar.

Tabell 4 Antal veckor som arbetslös (öppet arbetslös eller i program) de påföljande 26 veckorna efter avbrott i ersättningsperioden (standardfel inom parentes).

	Jämtland				Uppsala		Östergötland	
	Försök (alla)	Försök (JSA)	Försök (ej JSA)	Kon- troll	Försök	Kon- troll	Försök	Kon- troll
Kvantil (%):								
90	25,4	25,4	25,6	24,3	25,2	25,0	23,6	25,0
75	20,9	20,6	21,1	18,1	19,8	17,8	18,2	18,7
50	9,8	8,1	10,8	9,0	8,5	8,0	12,0	10,2
25	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,6	2,0
10	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Antal a- löshets- veckor (snitt)	11,3	10,8	11,9	10,3	10,5	10,2	11,2	11,1
Varav i:								
-öppen a- löshet	9,6	9,2	10,1	9,0	9,4	9,3	8,9	9,0
-program	1,7	1,6	1,8	1,3	1,1	0,8	2,3	2,1
Avvikelse # a-lös- hets- veckor	1,0 (0,9)	0,4 (1,1)	1,6 (1,2)	-	0,4 (1,5)	-	0,1 (1,3)	-
Antal obs.	231	128	103	192	90	81	93	94

Not: *, **, *** anger signifikans på 10-, 5- respektive 1-procentsnivån.

5 Avslutande diskussion

Denna rapport har analyserat förekomsten av s k anvisningseffekter som en konsekvens av den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige. Som underlag har tjänat tre experiment som genomfördes i tre olika län under 2004, samtliga utförda som försöksverksamheter och med avsikt att erbjuda ersättningsberättigade arbetslösa obligatoriska och intensifierade förmedlingsinsatser (främst vägledning, jobbsökarinsatser och kontroll av sökinsats). Studien, som är den första i sitt slag på svenska data, bekräftar tidigare erfarenheter från bl a USA (Black m fl 2003, och "The Maryland UI Work Search Demonstration" 1997) och England (Dolton & O'Neill 1996), som funnit att det negativa inslaget av deltagande i olika insatser kan ha betydelse för incitamenten att lämna arbetslöshet.

I projektet i Jämtland föranledde anvisning till en kombination av jobbsökarinsatser och utökad kontroll av sökinsatsen en ökning av det genomsnittliga utflödet från arbetslöshet med 46 procent under de sex veckor som föregick programstart. Detta kan översättas till en förkortning av tiden som arbetslös med ungefär två veckor. Genom att slumpmässigt anvisa de arbetsökande till olika service konstateras att den positiva effekten nästan utslutande kan förklaras av anvisningar till jobbsökaraktiviteterna. Effekten av att anvisas till återkommande uppföljningar av sökinsatsen vid Arbetsförmedlingen (Af) är signifikant lägre och icke-signifikant skild från kontrollgruppens utflöde. En möjlig förklaring är att jobbsökaraktiviteterna till skillnad från uppföljningarna anordnades i grupp, vilket av vissa arbetssökande kan ha upplevts som stigmatiserande. En jämförelse av tiden som arbetslös under de påföljande 26 veckorna efter att ha lämnat arbetslöshet visar inga tecken på att det ökade utflödet orsakats av i genomsnitt mer temporära avbrott i arbetslösheten.

I de två övriga experimenten i Uppsala och Östergötland återfanns inga tecken på effekter av anvisningar till olika typer av jobbsökarinsatser. En tänkbar förklaring till de skilda resultaten är de olika målgrupperna inom respektive projekt. Medan projektet i Jämtland riktades mot en bred grupp av arbetslösa avgränsades insatserna i de andra projekten till regionspecifika problemgrupper (eftergymnasialt utbildade samhällsvetare respektive ungdomar). Insatserna kan för dessa grupper ha framstått som relativt attraktiva. De sökande kan dessutom förväntas ha haft relativt svårare att med kort varsel hitta alternativ försörjning.

En annan möjlig förklaring till resultaten är den genomsnittligt låga sökaktiviteten bland arbetslösa i Jämtland. I de senaste årens *Sökandeundersökningar* (Ams) har länet återkommande rapporterat den högsta andelen inaktiva sökande. En låg sökaktivitet antyder brister i Af:s kontroll av att de sökande uppfyller grundvillkoren för rätt till arbetslöshetsersättning, vilket i sin tur är en grogrund för motivationshöjande effekter av intensifierade insatser från Af.

Referenser

- Black, Dan A., Jeffrey A. Smith, Mark C. Berger, & Brett J. Noel (2003). "Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System." *American Economic Review*, 93(4), 1313-1327.
- Calmfors, Lars, Anders Forslund, & Maria Hemström (2001). "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences." *Swedish Economic Policy Review*, 8(2), 61-124.
- Carling, Kenneth, Per-Anders Edin, Anders Harkman, & Bertil Holmlund (1996). "Unemployment Duration, Unemployment Benefits, and Labor Market Programs in Sweden." *Journal of Public Economics*, 59, 313-334.
- Carling, Kenneth & Laura Larsson (2005). "Does early intervention help the unemployed youth?" *Labour Economics*, 12(3), 301-319.
- Delander, Lennart (1978). "Studier kring den arbetsförmedlande verksamheten." In *Arbetsmarknadspolitik i förändring*, SOU 1978:60.
- Department of Employment, Workplace Relations and Small Business (2001). "Job Network – A Net Impact Study." Evaluation and Program Performance Branch Report, 1/2001, (www.workplace.gov.au – Job Network – performance statistics – performance and evaluation reports archive).
- Dolton, Peter & Donal O'Neill (1996). "Unemployment Duration and the Restart Effect: Some Experience Evidence." *The Economic Journal*, 106(435), 387-400.
- Hägglund, Pathric (2005). "Job-Search Assistance Using the Internet – Evidence from a Swedish Randomised Experiment." Working Paper, 3/2005, Institutet för social forskning.
- Hägglund, Pathric (2006a). "Are there pre-programme effects of Swedish active labour market policies? Evidence from three randomised experiments." Working Paper, 2006:2, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Hägglund, Pathric (2006b). "Are There Pre-programme Effects of Swedish Active Labour Market Policies? – Evidence from Three Randomised Experiments." Dissertation Series, 66, Institutet för social forskning.

- Hägglund, Pathric (2006c). "A description of three randomised experiments in Swedish labour market policy." Report, 2006:4, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Jensen, Peter, Michael Svarer Nielsen, & Michael Rosholm (2003). "The Response of Youth Unemployment to Benefits, Incentives, and Sanctions." *European Journal of Political Economy*, 19(2), 301-316.
- Lalive, Rafael, Jan C. van Ours, & Josef Zweimüller (2000). "The Impact of Active Labor Market Programs and Benefit Entitlement Rules on the Duration of Unemployment." Discussion Paper, 149, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Lancaster, Tony (1990). *The Econometric Analysis of Transition Data*. Cambridge University Press.
- Lindbeck, Assar, Mårten Palme, & Mats Persson (2004). "Sjukskrivning som ett socialt fenomen." Debattartikel, 2004(4), Ekonomisk Debatt.
- Martin, John & David Grubb (2001). "What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies." *Swedish Economic Policy Review*, 8(2), 9-56.
- Maryland Department of Labor, Licensing and Regulation (1997). "Evaluation of the Unemployment Insurance Work Search Demonstration." Report.
- Roed, Knut, Peter Jensen, & Anna Thoursie (2002). "Unemployment Duration, Incentives and Institutions – A Micro-Econometric Analysis Based on Scandinavian Data." Working Paper, 3/2002, Institutet för social forskning.
- Rosholm, Michael & Michael Svarer (2004). "Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes." Discussion Paper, 1300, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Thoursie, Anna (1998). "Studies on Unemployment Duration and on the Gender Wage Gap." Dissertation Series, 35, Institutet för social forskning.

Tabell A1 Beskrivning av försöks- och kontrollgrupper. Fetskrift anger statistisk signifikans på 5-procentsnivå.

	Jämtland			Uppsala		Östergötland	
	Försöks- grupp (JSA)	Försöks- grupp (Ej JSA)	Kontroll- grupp	Försöks- grupp	Kontroll- grupp	Försöks- grupp	Kontroll- grupp
Kvinna	0,32	0,35	0,28	0,53	0,50	0,44	0,38
Ålder							
18-24	0,07	0,08	0,07	0,01	0,01	0,91	0,92
25-34	0,30	0,28	0,32	0,44	0,46	0,09	0,08
35-44	0,27	0,23	0,24	0,29	0,24	-	-
45-54	0,18	0,19	0,21	0,19	0,19	-	-
55-	0,17	0,22	0,16	0,06	0,11	-	-
<i>Genomsnitt</i>	40,33	41,46	40,25	37,56	38,57	22,71	22,55
Högsta utbildningsnivå							
<=Grundskola	0,19	0,24	0,20	-	-	0,09	0,13
Gymnasium	0,54	0,49	0,54	-	-	0,83	0,78
Universitet/högskola	0,27	0,25	0,25	1,0	1,0	0,08	0,08
Erfarenhet i sökt yrke (ja)	0,85	0,80	0,84	0,72	0,76	0,81	0,77
Utbildning i sökt yrke (ja)	0,75	0,69	0,74	0,91	0,90	0,58	0,54
Medborgarskap (svenskt)	0,98	0,98	0,99	0,95	0,93	0,96	0,97
Arbetslöshetshistorik							

	Jämtland			Uppsala		Östergötland	
	Försöks- grupp (JSA)	Försöks- grupp (Ej JSA)	Kontroll- grupp	Försöks- grupp	Kontroll- grupp	Försöks- grupp	Kontroll- grupp
Antal program	4,25	3,54	3,68	1,72	1,62	1,46	1,41
Pågående arbetslöshetsperiod, år	1,07	0,99	0,95	0,60	0,66	0,56	0,55
Samtliga arbetslöshetsperioder, år	5,86	4,71	4,84	3,07	3,08	1,73	1,82
Arbetslöshetsersättning							
Tidigare inkomst (SEK/dag)	864	879	875	844	804	501	484
Ersättning (SEK/dag)	624	616	626	589	569	486	481
<i>Antal observationer</i>	246	250	507	275	242	357	379

Not: Informationen avser anvisningsveckan.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter/Reports

- 2005:1** Ahlin Åsa & Eva Mörk "Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?"
- 2005:2** Söderström Martin & Roope Uusitalo "Vad innebar införandet av fritt skolval i Stockholm för segregeringen i skolan?"
- 2005:3** Fredriksson Peter & Olof Åslund "Påverkas socialbidragsberoende av omgivningen?"
- 2005:4** Ulander-Wänman Carin "Varslad, uppsagd, återanställd. Företrädesrätt till återanställning enligt 25 § LAS i praktisk tillämpning"
- 2005:5** Isacsson Gunnar "Finns det en skillnad mellan samhällets och individens avkastning på utbildning?"
- 2005:6** Andersson Christian & Iida Häkkinen "En utvärdering av personalförstärkningar i grundskolan"
- 2005:7** Hesselius Patrik, Per Johansson & Laura Larsson "Hur påverkar kravet på läkarintyg sjukfrånvaron? Erfarenheter från ett socialt experiment"
- 2005:8** van den Berg J & Bas van der Klaauw "Job search monitoring and sanctions – a brief survey of some recent results"
- 2005:9** Sibbmark Kristina & Anders Forslund "Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år"
- 2005:10** Lindqvist Linus, Laura Larsson & Oskar Nordström Skans "Friårets arbetsmarknadseffekter"
- 2005:11** Hjertner Thorén Katarina "Kommunal aktiveringspolitik: en fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare"
- 2005:12** Gartell Marie & Håkan Regnér "Sambandet mellan val av högskola och inkomster efter examen för kvinnor och män"
- 2005:13** Kennerberg Louise & Kristina Sibbmark "Vilka deltar i svenska för invandrare?"
- 2005:14** Sibbmark Kristina & Caroline Runeson "Arbetsmarknadspolitisk översikt 2004"
- 2005:15** Martinson Sara "Omställningsavtalen: mellan vilka, för vilka och på vilket sätt?"
- 2005:16** Bennmarker Helge, Kenneth Carling & Bertil Holmlund "Leder höjd a-kassa till längre arbetslöshetstider? En studie av de svenska förändringarna 2001–2002"

- 2005:17** Nordström Skans Oskar & Olof Åslund "Ses vi på jobbet? Etnisk segregation mellan arbetsplatserna 1985–2002"
- 2005:18** Skedinger Per "Hur höga är minimilönerna?"
- 2006:1** Zenou Yves, Olof Åslund & John Östh "Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden?"
- 2006:2** Mörk Eva, Linus Lindqvist & Daniela Lundin "Påverkar maxtaxan inom barnomsorgen hur mycket föräldrar arbetar?"
- 2006:3** Hägglund Pathric "Anvisningseffekter" – finns dom? Resultat från tre arbetsmarknadspolitiska experiment"
- 2006:4** Hägglund Pathric "A description of three randomised experiments in Swedish labour market policy"

Working Papers

- 2005:1** Ericson Thomas "Personnel training: a theoretical and empirical review"
- 2005:2** Lundin Martin "Does cooperation improve implementation? Central-local government relations in active labour market policy in Sweden"
- 2005:3** Carneiro Pedro, James J Heckman & Dimitriy V Masterov "Labor market discrimination and racial differences in premarket factors"
- 2005:4** de Luna Xavier & Ingeborg Waernbaum "Covariate selection for non-parametric estimation of treatment effects"
- 2005:5** Ahlin Åsa & Eva Mörk "Effects of decentralization on school resources"
- 2005:6** Cunha Flavio, James J Heckman & Salvador Navarro "Separating uncertainty from heterogeneity in life cycle earnings"
- 2005:7** Söderström Martin & Roope Uusitalo "School choice and segregation: evidence from an admission reform"
- 2005:8** Åslund Olof & Peter Fredriksson "Ethnic enclaves and welfare cultures – quasiexperimental evidence"
- 2005:9** van den Klaauw Bas, Aico van Vuuren & Peter Berkhout "Labor market prospects, search intensity and the transition from college to work"
- 2005:10** Isacson Gunnar "External effects of education on earnings: Swedish evidence using matched employee-establishment data"
- 2005:11** Abbring Jaap H & Gerard J van den Berg "Social experiments and instrumental variables with duration outcomes"
- 2005:12** Åslund Olof & Oskar Nordström Skans "Measuring conditional segregation: methods and empirical examples"

- 2005:13** Fredriksson Peter & Bertil Holmlund “Optimal unemployment insurance design: time limits, monitoring, or workfare?”
- 2005:14** Johansson Per & Per Skedinger “Are objective, official measures of disability reliable?”
- 2005:15** Hesselius Patrik, Per Johansson & Laura Larsson “Monitoring sickness insurance claimants: evidence from a social experiment”
- 2005:16** Zetterberg Johnny “Swedish evidence on the impact of cognitive and non-cognitive ability on earnings – an extended pre-market factor approach”
- 2005:17** Nordström Skans Oskar & Linus Lindqvist “Causal effects of subsidized career breaks”
- 2005:18** Larsson Laura, Linus Lindqvist & Oskar Nordström Skans “Stepping-stones or dead-ends? An analysis of Swedish replacement contracts”
- 2005:19** Dahlberg Matz, Magnus Gustavsson “Inequality and crime: separating the effects of permanent and transitory income”
- 2005:20** Hjertner Thorén Katarina “Municipal activation policy: A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients”
- 2005:21** Edin Per-Anders & Magnus Gustavsson “Time out of work and skill depreciation”
- 2005:22** Bennmarker Helge, Kenneth Carling & Bertil Holmlund “Do benefit hikes damage job finding? Evidence from Swedish unemployment insurance reforms”
- 2005:23** Forslund Anders, Nils Gottfries & Andreas Westermarck “Real and nominal wage adjustment in open economies”
- 2005:24** Åslund Olof & Nordström Skans Oskar “Will I see you at work? Ethnic workplace segregation in Sweden 1985–2002”
- 2005:25** van den Berg Gerard J “Competing risks models”
- 2006:1** Åslund Olof, John Östh & Yves Zenou “How important is access to jobs? Old question – improved answer”
- 2006:2** Hägglund Pathric “Are there pre-programme effects of Swedish active labour market policies? Evidence from three randomised experiments”

Dissertation Series

- 2005:1** Nilsson Anna “Indirect effects of unemployment and low earnings: crime and children’s school performance”
- 2003:1** Andersson Fredrik “Causes and labor market consequences of producer heterogeneity”
- 2003:2** Ekström Erika “Essays on inequality and education”