

En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin

Anders Harkman
Maria Mikkonen
Susanna Okeke

Working Paper 2010:2

Arbetsförmedlingens Working Paper serie presenterar rapporter som rör analys av arbetsmarknadens funktionssätt och effekter av arbetsmarknadspolitiska insatser. Rapporterna är pågående arbete och författarna tar tacksamt emot synpunkter.

Working papers kan laddas ned från
www.arbetsformedlingen.se

Arbetsförmedlingens huvudkontor
Forskningsenheten
113 99 Stockholm
E-post: forskningsenheten@arbetsformedlingen.se

En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin

Anders Harkman
Maria Mikkonen
Susanna Okeke

Februari, 2010

Sammanfattning

Sedan april 2008 har Arbetsförmedlingen samarbetat med kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin. Avsikten med samarbetet är att kunna erbjuda arbetssökande förbättrade möjligheter till individuellt anpassade åtgärder och därigenom öka förutsättningarna för ett ökat utflöde till arbete. Studien följer utvecklingen av andelen deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som fått arbete och jämför resultatet mellan kontor som samverkat och kontor som inte samverkat med kompletterande aktörer.

Studien visar inga varaktiga effekter av samverkan med kompletterande aktörer på utflödet till arbete inom jobb- och utvecklingsgarantin. Initialt ökar i genomsnitt utflödet till arbete bland deltagarna på kontor som samverkar med kompletterande aktörer jämfört med utvecklingen för övriga kontor. Den största effekten observeras under det andra kvartalet efter införandet för att därefter minska och sedan helt utebli.

1 Inledning

Inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) har Arbetsförmedlingen sedan april 2008 kunnat upphandla insatser av privata aktörer, så kallade kompletterande aktörer (KA). Avsikten med kompletterande aktörer är att kunna erbjuda arbetssökande förbättrade möjligheter till individuellt anpassade åtgärder och därigenom öka förutsättningarna för ett ökat utflödet till arbete.

Ett annat syfte är att införandet av privata aktörer ska leda till nya, och mer effektiva, arbetssätt. Privata aktörer har generellt större incitament att hålla nere kostnader för att öka vinsten, vilket kan leda till utveckling och förnyelse av den befintliga verksamheten. Studier av exempelvis Söderström och Lundbäck (2001) och Fölster (2001) visar att etablering av nya aktörer kan motivera redan befintliga offentliga aktörer att utnyttja sina resurser mer effektivt. Shleifer (1998) och Hart m.fl.(1997) menar å andra sidan att privata aktörer kan ha för stora incitament att hålla nere kostnaderna och att kvalitén på tjänsterna därför kan försämrans.

Trots att privata aktörer finns inom arbetsförmedlingsverksamhet i ett flertal länder har ännu förhållandevis få studier utvärderat förmedlingsverksamhet som bedrivs av privata aktörer.¹ Ett undantag är Winterhager m.fl.(2006) som i en utvärdering av tyska privata aktörer finner en positiv effekt av sådana privata aktörer på sannolikheten att vara sysselsatt. I Hasluck m.fl.(2003) jämförs privat förmedlingsverksamhet med offentlig verksamhet för långtidsarbetslösa och resultatet visar att arbetslöshetens varaktighet minskar bland dem som haft tillgång till privata aktörer. Liknande resultat redovisas även av Hales m.fl.(2003). Möjligheten till privata aktörer infördes i Sverige under 2008. En svensk studie av Bennmarker m.fl.(2009) finner att arbetssökande som fick hjälp av privat arbetsförmedling i genomsnitt har lika stor sannolikhet att få arbete som de arbetssökande som var på Arbetsförmedlingen. Studien visar vidare att utlandsfödda hos privat förmedling fick arbete snabbare än de utlandsfödda som har fått hjälp av Arbetsförmedlingen.

Införandet av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin i Sverige har genomförts successivt, hälften av arbetsmarknadsområdena har

¹Privat förmedlingsverksamhet bedrivs i olika omfattning i exempelvis Danmark, Storbritannien, Nederländerna, Tyskland och Australien.

fått avtal med sådana aktörer under 2008 och övriga har fått det efter sommaren 2009. En fördel med ett successivt införande av kompletterande aktörer är möjligheten att utvärdera resultatet (effekten) av en sådan arbetsmarknadspolitisk insats, det vill säga att kunna jämföra utfallet av verksamhet där kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingen samverkar med varandra med utfallet av verksamhet som enbart bedrivs av Arbetsförmedlingen.

Syftet med denna studie är att utvärdera om verksamheten med kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin ger resultat som skiljer sig från de resultat som Arbetsförmedlingen annars skulle ha uppnått. Studien följer utvecklingen av andelen deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som fått arbete och jämför resultatet mellan kontor som samverkat och kontor som inte har samverkat med kompletterande aktörer. Det bör poängteras att studien inte studerar effekten av att deltagaren är hänvisad till en kompletterande aktör utan effekten på sannolikheten att komma i arbete av att vara inskriven vid ett kontor som har *möjlighet* att använda/hänvisa till kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin.

Studien visar inga varaktiga effekter av samverkan med kompletterande aktörer på utflöde till arbete inom jobb- och utvecklingsgarantin. Initialt ökar i genomsnitt utflödet till arbete bland deltagarna på kontor som samverkar med kompletterande aktörer jämfört med utvecklingen för övriga kontor. Den största effekten observeras under det andra kvartalet efter införandet för att därefter minska och sedan helt utebli.

Nästa avsnitt beskriver de kompletterande aktörernas roll i jobb- och utvecklingsgarantin. Avsnitt 3 redogör för det datamaterial som används och beskriver den empiriska modellen. Resultaten presenteras i avsnitt 4 och slutsatserna diskuteras i avsnitt 5.

2 Kompletterande aktörers roll i jobb- och utvecklingsgarantin

Jobb- och utvecklingsgarantin infördes 2 juli 2007 och riktar sig till dem som står utanför arbetsmarknaden under en längre tid. Insatserna inom garantin ska innehålla individuellt utformade åtgärder som syftar till att så snabbt som möjligt få deltagarna i arbete.

Anvisningen till jobb- och utvecklingsgarantin sker i anslutning till att de

sökande blir utförsäkrade från arbetslöshetsförsäkringen, vilket i normalfallet sker efter 300 dagar med arbetslöshetsersättning.² De som inte har rätt till arbetslöshetsersättning, men som har haft en sammanhängande arbetslöstid eller har deltagit i program under minst 18 månader, är en annan grupp av arbetssökande som kan anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. En anvisning inom jobb- och utvecklingsgarantin består till minst 75 procent av aktiviteter och resterande del ägnas åt självständiga jobbsökaraktiviteter. Ersättningen i jobb- och utvecklingsgarantin kan vara aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

Jobb- och utvecklingsgarantin är indelad i tre faser. Under den första fasen (Fas 1) sker kartläggning, jobbsökaraktiviteter med coaching och förberedande insatser. Om den sökande inte hittar ett arbete under den första fasen påbörjas den andra fasen (Fas 2) efter 150 dagar. Gemensamt för aktiviteterna under Fas 2 är att de utöver aktiviteterna i Fas 1 även innehåller aktiviteter som är förlagda på en arbetsplats, exempelvis praktik. Dessutom är det under Fas 1 och Fas 2 även möjligt för deltagare att ta del av andra insatser där aktivitetsstöd kan utgå, exempelvis arbetsmarknadsutbildning och start av egen näringsverksamhet. Deltagarna kan också få del av de olika subventioner som Arbetsförmedlingen kan lämna till arbetsgivare.

Den tredje fasen (Fas 3) infaller efter 450 dagar i jobb- och utvecklingsgarantin. Detta innebär att den sökande erbjuds en sysselsättning hos en anordnare efter överenskommelse med förmedlingen.

Insatserna i Fas 1 och Fas 2 får ske antingen i Arbetsförmedlingens regi eller hos en kompletterande aktör.³ Deltagaren kan vara hos en kompletterande aktör i maximalt 6 månader och aktören tar över hela ansvaret under den tiden. Både arbetspraktik och arbetsträning kan ingå men däremot kan deltagarna inte delta i arbetsmarknadsutbildning eller få bidrag för start av näringsverksamhet under tiden hos kompletterande aktör.

Den ekonomiska ersättningen varierar mellan de olika aktörerna men sker i tre steg. En första utbetalning, som motsvarar 30 procent av den totala ersättningen, betalas ut två veckor efter att den arbetssökande har placerats hos den kompletterande aktören. När deltagaren får jobb eller påbörjar reguljär utbildning sker den andra utbetalningen, som även den motsvarar

²Föräldrar till barn under 18 år kan få ytterligare 150 ersättningsdagar, vilket betyder att anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin sker efter 450 dagar.

³Den här studien berör framförallt deltagare som är i Fas 1.

30 procent. Den slutliga ersättning, resterande 40 procent, utbetalas när anställningen varat i tre månader, alternativt då utbildning övergått till heltidsanställning inom sex månader efter att utbildning startat.⁴

3 Empirisk strategi

3.1 Data

Avsikten med att använda kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin är i första hand att förbättra resultaten inom denna garanti som helhet. Den följande analysen kommer att inriktas på att jämföra utfallet av *hela* verksamheten inom jobb- och utvecklingsgarantin vid kontor som har samverkat respektive inte har samverkat med kompletterande aktörer.

Syftet med jobb- och utvecklingsgarantin är att de insatser som erbjuds skall leda till att deltagarna så snabbt som möjligt får ett subventionerat eller osubventionerat arbete. Det är därför naturligt att använda utflödet till arbete som resultatvariabel. En viktig anledning till att inkludera osubventionerat arbete är att det här ofta rör sig om personer med uppenbara svårigheter att hitta reguljära jobb och att övergång till arbete med ekonomiskt stöd till arbetsgivaren är ett mycket vanligt sätt att lämna jobb- och utvecklingsgarantin.

Resultatutvecklingen vid kontor utan kompletterande aktörer ska i princip representera den utveckling som skulle ha ägt rum om de kontor som samverkar med kompletterande aktörer inte skulle ha gjort det. Kontor med och utan tillgång till kompletterande aktörer bör därför ha så likartade förutsättningar som möjligt. För att uppnå detta har denna studie bland annat utgått från en klusterindelning av kontoren och begränsat jämförelsen till kontor inom samma kluster.⁵

En begränsning är att samtliga kontor inom vissa kluster antingen bara har eller inte har kompletterande aktörer. I 7 av 16 kluster finns det dock tillräckligt med kontor som både har och inte har kompletterande aktörer för att

⁴För en mer detaljerad genomgång av jobb- och utvecklingsgarantin och kompletterande aktörernas roll inom garantin, se Rosén (2010).

⁵Antalet kluster, eller grupper av likartade kontor, är 16. Klusterindelningen bygger på andelen arbetslösa och programdeltagare av befolkningen, andelen utanför arbetskraften, andelen lediga platser, befolkningstäthet, andel sysselsatta i tjänsteföretag och ett mått på sammansättningen av de arbetslösa med avseende på individegenskaper som exempelvis ålder, kön, födelse-land och tidigare arbetslöshetserfarenhet. Se Harkman och Nilsson (2008) för en mer detaljerad beskrivning.

Tabell 1: Kontor och deltagare i analysen fördelat på kluster.

Variabel	Antal kontor		Deltagare 1/7 2007–30/6 2009	
	med KA	utan KA	Kontor med KA	Kontor utan KA
Kluster 2	17	22	9245	7090
Kluster 4	18	14	3343	2190
Kluster 5	12	10	3324	1661
Kluster 8	19	5	13575	2578
Kluster 11	13	7	9494	2874
Kluster 15	10	15	4439	6762
Kluster 16	15	5	10500	2245
Samtliga	104	78	53920	25400

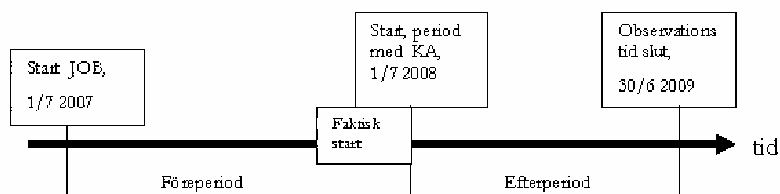
en jämförelse skall vara möjlig (se tabell 1). Dessa sju kluster omfattar majoriteten av samtliga kontor och deltagare i garantin. Av samtliga 248 kontor som fördelas i klusteranalysen ingår 182 i analysen. Studiens största begränsning är att storstadskontor, med undantag för ett fåtal kontor i Malmö, inte ingår i analysen eftersom nästan samtliga kontor i storstadsregionerna utnyttjat kompletterande aktörer under denna period.⁶

Analysen bygger på individdata från Arbetsförmedlingens registerdatabaser. Databaset innehåller detaljerade uppgifter om alla som varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen sedan augusti 1991. Uppgifterna omfattar både individkaraktäristika och uppgifter om tidpunkter för olika typer av händelser från det att den arbetssökande skrevs in till dess att den sökande lämnar Arbetsförmedlingen. Materialet som används här omfattar samtliga som någon gång har deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin under perioden juli 2007–juni 2009 vid de kontor som tillhör de kluster som ingår i undersökningen. Deltagarna följs tills de lämnar jobb- och utvecklingsgarantin (till följd av arbete eller av andra orsaker) eller fram tills undersökningsperiodens slut.

Undersökningsperioden delas sedan upp i perioden före införandet av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantien och perioden efter införandet. Undersökningen omfattar således en föreperiod som börjar 1/7 2007 och avslutas 31/6 2008 samt en efterperiod som sträcker sig från 1/7 2008 till observationstidens slut som är 30/6 2009 (se figur 1). Resultaten vid kontor som samverkar med kompletterande aktörer jämförs med resultaten för kontor som inte samverkar med kompletterande aktörer dels

⁶En beskrivning av vilka kluster och kontor som ingår i analysen finns i bilaga 1.

Figur 1: Schema över undersökningens uppläggning.



för perioden före samverkan, dels efter introduktionen av kompletterande aktörer i verksamheten.

Under perioden juli 2008–juni 2009 har 17 300 personer i urvalet fått anvisning om en kompletterande aktör inom jobb- och utvecklingsgarantin. Detta motsvarar i genomsnitt cirka 1 400 personer i månaden.⁷

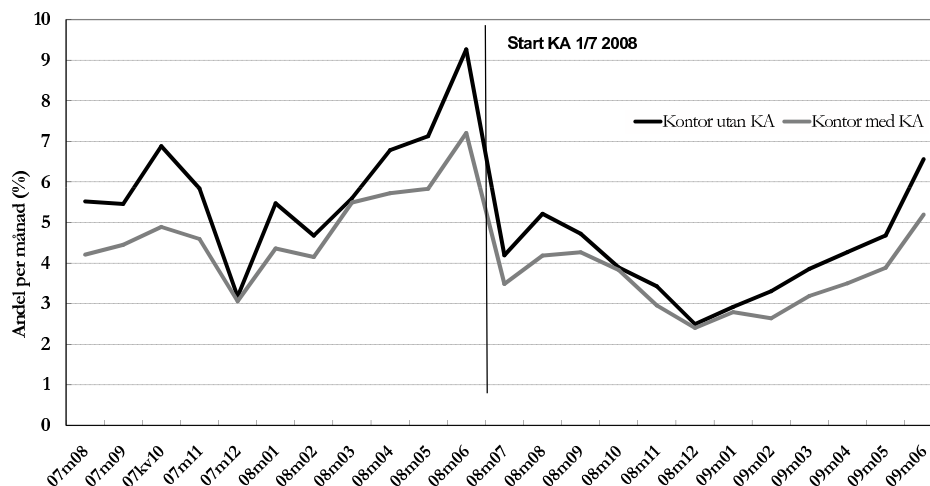
Figur 2 redovisar utflödet till arbete per månad från jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) och utflödet redovisas både för kontor som har samverkat med kompletterande aktörer och för jämförelsekontoren.⁸ Individerna följs från och med juli 2007, vilket också är startmånaden för jobb- och utvecklingsgarantin. Sommaren 2008 påbörjades verksamheten med kompletterande aktörer och tiden efter representerar således 'efterperioden'.

Figur 2 visar att de kontor som senare kom att samverka med kompletterande aktörer har en klart lägre andel som har gått till arbete under föreperioden. I genomsnitt är utflödet under perioden juli 2007 till juli 2008 nästan 20 procent lägre bland kontor med kompletterande aktörer än bland jämförelsekontor. Denna observation förklaras sannolikt av att det fram-

⁷Antalet personer som gått till en kompletterande aktör inom jobb- och utvecklingsgarantin har beräknats som antalet som gått till kompletterande aktör under en månad (som har ett startdatum under månaden) och som var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin vid månadens slut. Om en person har två eller flera beslut om kompletterande aktör inom en och samma månad räknas bara personen en gång under månaden. Antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin på kontor som hade avtal med kompletterande aktörer var i genomsnitt 28 000 per månad.

⁸Utflödet beräknas som: (antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som fått arbete under månaden)/(antalet inskrivna arbetslösa vid månadens början + halva inflödet av arbetslösa under månaden). Den sista termen i nämnaren tas med för att även de som tillkommer under månaden kan hitta jobb under denna månad. Att bara halva antalet räknas bygger på antagandet att de som gått in i jobb- och utvecklingsgarantin under månaden varit där i genomsnitt halva tiden och därför inte haft lika lång tid på sig att hitta arbete som de som fanns med i början av månaden.

Figur 2: Övergången till arbete från jobb- och utvecklingsgarantin.



Figuren illustrerar utflödet till arbete från kontor med och utan kompletterande aktörer. Både subventionerat och osubventionerat arbete inkluderas.

förallt är kontor med ett sämre resultat som har fått möjlighet att samverka med kompletterande aktörer initialt.

Av figur 2 framgår också att utflödet till arbete är betydligt större under perioden före än efter starten av verksamheten med kompletterande aktörer. Detta gäller för båda grupperna av kontor. Den viktigaste anledningen är givetvis den finansiella kris som inträffade under hösten 2008 och som resulterade i en mycket snabb nedgång i efterfrågan på arbetskraft. Vid kontor utan kompletterande aktörer har i genomsnitt 4,1 procent av deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin gått över till arbete varje månad under perioden juli 2008–juni 2009 jämfört med 6 procent under motsvarande månader ett år tidigare. Vid kontor med kompletterande aktörer är motsvarande andelar 3,5 procent respektive 4,9 procent.

En ytterligare viktig iakttagelse är att under perioden juli till december 2008 har skillnaden minskat väsentligt mellan kontor med och utan kompletterande aktörer. I december månad 2008 är skillnaden endast marginell. Under de första månaderna 2009 har skillnaderna åter ökat och under resterande del av perioden är utflödet på nytt klart lägre vid kontoren med kompletterande aktörer.

3.2 Metod

Det ideala för denna studie skulle vara att skapa två, i alla avseenden, identiska grupper med deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin där den ena gruppen är inskriven vid ett kontor som samverkar med kompletterade aktörer medan den andra gruppen är inskriven vid ett kontor som inte har någon samverkan. En eventuell skillnad i möjligheten att lämna garantin för ett arbete skulle då kunna observeras och samtidigt förklaras av vilken typ av kontor som individerna har varit inskrivna vid. Denna skillnad skulle då definiera effekten på kontornivå av samverkan på det sammanlagda utflödet till arbete. I praktiken är inte detta möjligt. En och samma individ kan inte vara inskriven vid två olika kontor samtidigt och två identiska individer går inte att finna. Om två icke-identiska grupper av personer används skulle en observerad skillnad i sannolikhet mellan kontoren kunna bero på att de två individgrupperna skiljer sig åt. De två grupperna kan bestå av individer som redan innan inträdet i jobb- och utvecklingsgarantin har egenskaper som ger större/mindre möjligheter att få ett arbete (exempelvis arbetslivserfarenhet, motivation och utbildning). Detta innebär således att en direkt jämförelse mellan typer av kontor inte är möjlig om individsammansättningen inte är identisk.

En jämförelse kräver, förutom identiska grupper av individer, också att de aktuella kontoren i alla andra avseenden är jämförbara. Detta gäller inte enbart kontorens förutsättningar att få individer i arbete, vilket tas hänsyn till i och med kontrollen för kluster, utan också att kontoren är jämförbara med avseende på det faktiska resultatet *före* införandet av kompletterande aktörer.

Som framgår av figur 2 är detta inte fallet. Under perioden före införandet av kompletterande aktörer har kontor som sedermera har fått tillgång till dessa aktörer i genomsnitt lägre utflöde till arbete. För att trots detta kunna mäta effekten av att kontor samverkar med kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin, studeras här istället skillnaden i utveckling över tid. Detta görs både för kontor som under perioden fick tillgång till kompletterade aktörer och för kontor som enbart bedrev ordinarie förmedlingsverksamhet. Detta görs med hjälp av en så kallad 'difference-in-difference'-estimator (DiD-estimator). DiD-estimatorn kan i detta fall definieras som avvikelsen mellan den genomsnittliga förändringen i utflöde till arbete för de kontor som i mitten av perioden börjar samverka med kom-

pletterande aktörer och den genomsnittliga förändringen för de kontor som inte erbjuder samma möjligheter:

$$\hat{\beta}^{DID} = (\bar{Y}^{KA,e} - \bar{Y}^{KA,f}) - (\bar{Y}^{ejKA,e} - \bar{Y}^{ejKA,f}) = \Delta\bar{Y}^{KA} - \Delta\bar{Y}^{ejKA} \quad (1)$$

där KA står för kontor som samverkar med kompletterande aktörer, $ejKA$ står för kontor som inte samverkar med kompletterande aktörer och Y är utflödet till arbete från jobb- och utvecklingsgarantin.

Modellen bygger på antagandet om parallella trender. Detta innebär att tidstrenden för de två kontorsgrupperna skall vara densamma under perioden före införandet av kompletterande aktörer. Genom att tillåta varierande tidstrender även under föreperioden kan man se om det finns några tendenser till skilda trender.

Arbetslöshetsrisken för deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin analyseras med hjälp av en hasardfunktion. Sannolikheten att lämna jobb- och utvecklingsgarantin för ett arbete, $h(t)$, är beroende av den tid som individen varit under 'risk'. Här används en så kallad 'Cox proportionella hasard'-modell eftersom denna modell inte ställer några specifikationskrav på hur sannolikhetsfunktionen beror av tiden.⁹ Modellen används för att skatta i vilken utsträckning sannolikheten att lämna garantin för ett arbete beror på observerbara skillnader mellan individer. I detta fall handlar det främst om hur individernas möjlighet att lämna jobb- och utvecklingsgarantin påverkas av om den arbetssökande är inskriven vid ett kontor som samverkar med kompletterande aktörer eller inte. Modellen kan skrivas som:

$$h(t) = h_0(t) \times \exp(\beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k) \quad (2)$$

där $h(t)$ är hasarden, som är sannolikheten att få ett arbete vid olika tidpunkter i jobb- och utvecklingsgarantin (givet att de inte redan fått ett arbete). $h_0(t)$ är baseline hasarden som i det här fallet är ospecificerad. Den visar hur sannolikheten att lämna jobb- och utvecklingsgarantin varierar med tiden. x_1, \dots, x_k är de förklaringsfaktorer (kovariater) som ingår i modellen.

⁹Se Cox (1972) och Blossfeld m.fl. (1989) för en mer utförlig diskussion om modellen.

Specifikationen av den statistiska modellen nedan avser modell 3 (se tabell 2). Övriga modeller är modifierade varianter av densamma. Kovariatvektorn specificeras på följande sätt:

$$\beta_1 KA_i + \sum_{k=1}^7 \beta_{2k} Kvalt_{ik} + \sum_{j=1}^7 \beta_{3j} C_{ij} + \sum_{j=1}^7 \sum_{k=1}^7 \beta_{4jk} (Kvalt_{ik} \times C_{ij}) + \sum_{k=4}^7 \beta_{5k} (KA_i \times Kvalt_{ik}) \quad (3)$$

där i är index för individ, KA är en indikatorvariabel med värdet 1 om den arbetssökande är inskriven vid ett förmedlingskontor med kompletterande aktörer och antar värdet 0 i annat fall. Koefficienten β_1 mäter skillnaden mellan kontor med respektive utan kompletterande aktörer som finns under hela den studerade perioden. β_2 är koefficientestimatet för den gemensamma kvartalstrenden för kontor där dummyvariabler för kvartal är konstruerade med index k . För att ytterligare öka flexibiliteten tillåts klusterspecifika effekter där C betecknar kluster och j är index för kluster. Dessutom har inkluderats även klusterspecifika kvartalstrender genom en interaktion mellan kvartal och kluster. Modellen har skattats med olika specifikationer där effekten av att använda kompletterande aktörer mäts av DiD-estimatorn β_5 . Dessutom har kontorspecifika effekter inkluderats i modellen för att kontrollera om det faktum att det genomsnittliga utflödet till arbete är väsentligt lägre för kontoren med kompletterande aktörer under föreperioden kan påverka estimatens storlek. Grundantagandet om parallella trender undersöks också.

Cox-modellen implicerar att effekterna av olika variabler uttrycks i form av proportionella förändringar i sannolikhetsfunktionen över tid. Detta innebär exempelvis att skillnaden i sannolikhet att lämna garantin för arbete mellan arbetssökande som är inskrivna vid ett kontor som har kompletterande aktör respektive inte har kompletterande aktör är densamma oavsett hur länge de deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin. Studien följer individerna under sex månader, eller fram till dess att de påbörjar ett arbete eller av andra skäl lämnar garantin (beroende på vad som först inträffar). Resultaten av skattningarna presenteras i nästa avsnitt.

4 Resultat

De skattade effekterna redovisas i tabell 2.¹⁰ Resultaten redovisas som hasardkvoter vilket innebär att de kan tolkas som andelar i förhållande till en referenskategori.

I den första specifikationen mäts effekten av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin med en enkel dummyvariabel som anger skillnaden mellan kontor med respektive utan kompletterande aktörer. Den skattade hasardkvoten på 0,843 kan tolkas som att de individer som har deltagit i garantin och som har varit inskrivna vid kontor som under perioden har samverkat med kompletterande aktörer hade 16 procent lägre sannolikhet att övergå till arbete jämfört med arbetssökande inskrivna vid jämförelsekontoren. Detta bekräftar den deskriptiva bild som presenteras i figur 2.

Estimatet på nästföljande rad i modell 1 visar skillnaden mellan hur deltagarnas utflöde till arbete förändrades under efterperioden beroende på om de var inskrivna vid ett kontor med eller utan kompletterande aktörer. Värdet 1,059 betyder att utflödet från jobb- och utvecklingsgarantin vid kontor som samverkat med kompletterande aktörer i genomsnitt under efterperioden är cirka 6 procent högre jämfört med kontor som inte samverkat med kompletterande aktörer och kan tolkas som en effekt av att kompletterande aktörer införts i verksamheten. Denna skillnad är statistiskt säkerställd.

Den andra modellspecifikationen (modell 2) är en dynamisk specifikation som tillåter att effekten av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin varierar över tid. I den här specifikationen tillåts effekten variera kvartalsvis vilket ger fyra separata kvartalsvisa effekter av införandet. Den skattade koefficienten för det första kvartalet efter införandet är positiv och visar en tendens till ökat utflöde vid samverkande kontor efter att kompletterande aktörer införts. För nästkommande kvartal är förbättringen statistiskt säkerställd och effekten motsvarar 20 procent högre utflöde. Detta innebär att deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin vid kontor med kompletterande aktörer har 20 procent högre sannolikhet att lämna jobb- och utvecklingsgarantin för ett arbete relativt den gruppen som är inskriven vid kontor som inte har samverkat med kompletterande aktörer under perioden.

¹⁰Resultaten som presenteras kan tolkas som ett genomsnitt för riket med undantag för storstadsregioner. För att kontrollera för olikheter mellan kluster har separata skattningar estimerats för varje kluster. Vi finner inga statistiskt säkerställda skillnader mellan de olika klustren.

Under det tredje kvartalet efter införandet faller den positiva effekten till åtta procent och är endast statistiskt säkerställd på 10-procentsnivån. För det sista kvartalet finns inte längre någon positiv effekt.

I den tredje specifikationen (modell 3) tillåts också utvecklingen under föreperioden att variera. Med denna specifikation är det möjligt att undersöka om det redan före införandet förekom trendmässiga förändringar i skillanden mellan de två kontorsgrupperna. Om sådana förändringar är statistiskt säkerställda är det inte möjligt att avgöra om de positivt skattade koefficienterna i modell 1 och modell 2 beror av kompletterande aktörer eller av några andra förklaringsfaktorer. Som framgår av modell 3 finns inga signifikanta avvikelser från genomsnittsskillnaden under föreperioden. Detta visar att skillnaderna i sannolikhet att lämna jobb- och utvecklingsgarantin för arbete är konstant under perioden innan möjligheten att gå till kompletterande aktörer infördes.

Figur 2 visar tydliga skillnader i utflöde till arbete under föreperioden mellan de kontor som sedermera har fått kompletterande aktörer och övriga kontor. Detta visar att kontorens resultat i termer av utflöde till arbete kan ha påverkat valet av kontor som initialt fick kompletterande aktörer, det vill säga att det kan föreligga en selektion som kan påverka skattningarna i modell 1–3. För att i någon mån kontrollera om storleken på estimaten påverkats av selektion inkluderas dummyvariabler för kontor i modellspecifikation 4 och 5 för att kontrollera för kontorsspecifika effekter. Som framgår påverkas dock inte de skattade koefficienterna nämnvärt av att inkludera kontorsspecifika effekter varken i modell 4 eller modell 5.

Vid klusterindelningen tas hänsyn till bland annat sökandesammansättningen med avseende på olika individegenskaper som ålder, kön, födelseland, funktionshinder osv. Detta baseras dock på alla som skrivs in vid de olika arbetsförmedlingskontoren. Det uteslutes inte att det ändå finns viktiga systematiska skillnader bland dem som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin mellan olika kontor som kan påverka resultaten. Därför har även en uppsättning individegenskaper samt kommundata för befolkning och relativ arbetslöshet inkluderats i modellerna. Dessa skattningsresultat redovisas inte här. Resultaten påverkas dock inte nämnvärt av att inkludera dessa variabler utan liknar i hög grad de som erhöles i de tidigare modellerna. Resultaten förefaller således vara tämligen robusta även med avseende på sökandesammansättning.

Tabell 2: Skattade effekter (hasardkvoter) av kompletterade effekter inom jobb- och utvecklingsgarantin på övergången till arbete (standardfel).

Variabel	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Kontor med KA (ja=1)	0.843*** (.017)	0.843*** (.065)	0.834*** (.057)		
KA-kontor efter 1/7 2008	1.059** (.028)				
Effekter av KA <i>före</i> införandet					
3:e kvartalet före, kv4 2007			1.042 (.086)		1.049 (.087)
2:a kvartalet före, kv1 2008			1.039 (.081)		1.049 (.082)
1:a kvartalet före, kv2 2008			0.981 (.073)		0.995 (.075)
Effekter av KA <i>efter</i> införandet					
1:a kvartalet efter, kv3 2008		1.036 (.044)	1.047 (.082)	1.033 (.043)	1.054 (.083)
2:a kvartalet efter, kv4 2008		1.197*** (.055)	1.210** (.097)	1.199*** (.055)	1.224*** (.099)
3:e kvartalet efter, kv1 2009		1.082* (.048)	1.094 (.087)	1.082* (.048)	1.104 (.088)
4:e kvartalet efter, kv2 2009		0.999 (.035)	1.009 (.075)	1.010 (.035)	1.031 (.077)
Dummyvariabler för kvartal ingår	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Dummyvariabler för kluster ingår	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Dummyvariabler för kontor ingår	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja

*/**/*** anger statistisk signifikans på 10/5/1-procentsnivån.

Resultaten tyder därmed på att de kontor som har använt kompletterande aktörer i genomsnitt temporärt förbättrade sina resultat jämfört med de kontor som inte har använt sig av kompletterande aktörer.

Estimation av modellspecifikation 3 och 5 visar inga statistiskt säkerställda skillnader vilket innebär att det inte finns någon tendens till trendmässig utveckling under föreperioden. Detta ger stöd åt antagandet om parallella trender. Det bör noteras att perioden före införandet är väldigt begränsad eftersom jobb- och utvecklingsgarantin infördes sommaren 2007.

Ett sätt att kontrollera för antagandet om parallella trender under en längre period är att undersöka utflödet för andra grupper vid de aktuella kontoren. Genom att studera utvecklingen för alla arbetslösa inskrivna vid Arbetsförmedlingen som inte deltog i program av något slag mellan juli 2005 och juni 2008 har vi möjligheten att studera utvecklingen under en längre period. Figur 3 visar kvoten mellan antalet som gått från arbetslöshet till arbete för kontor som samverkar, respektive inte samverkar, med kompletterande aktörer. Av figuren framgår att kontoren där möjligheten till kompletterande aktörer infördes har haft ett lägre utflöde till arbete än jämförelsekontoren under hela perioden. Under perioden före verksamheten med kompletterande aktörer finns inga betydande förändringar av relationen mellan de båda kontorsgrupperna. En linjär trend skattad på perioden visar på en mycket svagt sjunkande tendens, det vill säga att skillnaden i utflöde snarare tenderar att öka före introduktionen. Utifrån detta kan vi dra slutsatsen att någon trendmässig minskning av skillnaden i utflöde till arbete inte går att observera för perioden före införandet.

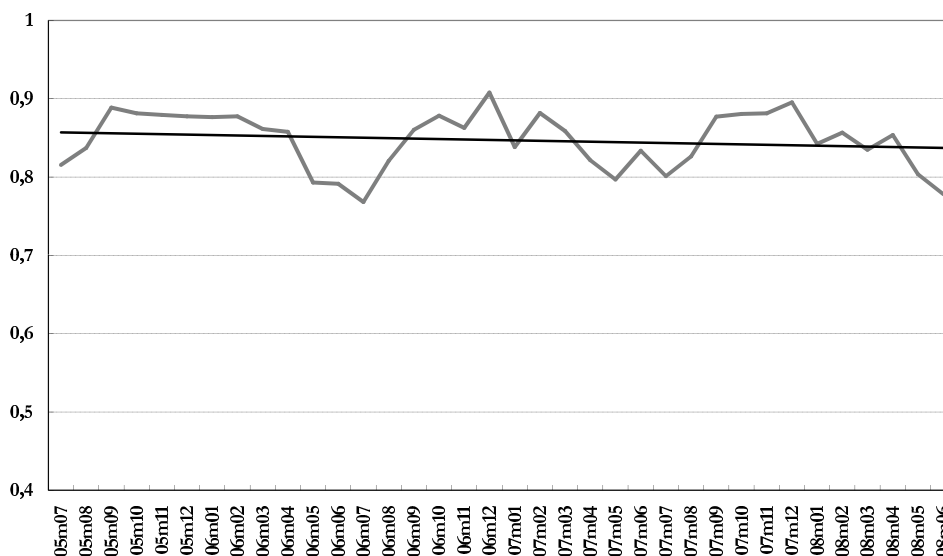
Vi kan således konstatera att modellens grundantaganden tycks vara uppfyllda och att resultaten är tämligen robusta. Resultaten visar att införandet av kompletterande aktörer har inneburit en temporär initial positiv effekt i termer av ökat utflöde till arbete vid de kontor där tjänsterna införts. Under fjärde kvartalet 2008 är effekten tydlig för att under nästföljande kvartal, minska och därefter helt försvinna.

Nästa avsnitt undersöker om resurs- och utgiftsförändringar för de två kontorsgrupperna kan vara en del av förklaringen till resultatet.

4.1 Ekonomiska effekter

Många av de kontor som initialt fick tillgång till kompletterade aktörer är kontor som har efterfrågat ökade resurser. Ett tidigt införandet av komplet-

Figur 3: Kvoten mellan antalet som gått vidare till arbete från arbetslöshet för kontor som samverkar, repektive inte samverkar, med kompletterande aktörer (juli 2005–juni 2008).



terande aktörer kan ses som ett försök att minska arbetsbördan på de berörda kontoren. I det följande undersöks om kontoren som samverkar med kompletterande aktörer även har fått en större ökning av anslagen än jämförelsekontoren. För att kontrollera om en sådan ökning dessutom kan förklara den positiva effekt som erhöles i de skattade modellerna av att samverka med kompletterade aktörer som observeras i slutet av 2008, jämförs här resursfördelningen under perioden mellan kontor med kompletterande aktörer och jämförelsekontoren.

I april 2008 tilldelades kontoren 440 miljoner för köp av tjänster hos kompletterande aktörer både inom och utom jobb- och utvecklingsgarantin. Vid årets slut uppgår kostnaderna för kompletterande aktörer *inom* jobb- och utvecklingsgarantin endast till 76,2 miljoner kr. Av tabell 3 framgår hur mycket den genomsnittliga månadskostnaden har ökat efter införandet av kompletterande aktörer.¹¹

De totala kostnaderna utgörs av samtliga kostnader som är bokförda vid kontoren förutom aktivitetsstöd. Tabellen gör en jämförelse av kostnader mellan kontor med kompletterande aktörer och jämförelsekontor. Detta kan ge en indikation på om kostnaderna vid kontor som haft verksamhet med

¹¹Kostnaderna före införande avser perioden juli 2007–juni 2008. Kostnaderna efter det att verksamheten startat avser perioden juli 2008–juni 2009.

Tabell 3: Förändring av kostnaderna efter införandet av KA.

Variabel	Kontor med KA	Kontor utan KA
Totala kostnader (exkl. anställningsstöd)	+ 12.1 %	+ 10.3 %
varav		
Anslag 1:1 Förvaltningskostnader	- 8.6 %	- 5.2%
Anslag 1:3 Kostnader för arbetsmarknads- politiska program och andra kostnader	+ 60.3 %	+ 41.9 %

kompletterande aktörer har förändrats i förhållande till övriga kontor.

Som framgår av tabellen skiljer sig den totala utvecklingen av utgifterna för berörda kontor endast marginellt åt mellan kontor som har haft respektive inte har haft kompletterande aktörer under perioden. Tabellen visar också att Arbetsförmedlingens anslag för kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och andra kostnader (anslag 1:3) har ökat mer för kontoren som haft tillgång jämfört med kontor som inte haft kompletterande aktörer. Detta kan förklaras av att kompletterande aktörer har belastat detta anslag under perioden. När det gäller Arbetsförmedlingens anslag för förvaltningskostnader (anslag 1:1) har utgifterna minskat för både försökskontoren och övriga, även om minskningen är något större för kontoren med kompletterande aktörer.

En förklaring till den initiala effekten på övergången till arbete inom jobb- och utvecklingsgarantin som studien visar kan vara att kontoren med kompletterande aktörer i och med införandet har fått en avlastning så att varje förmedlare har fått färre arbetssökande som följd. Att effekten enbart är temporär talar dock emot denna förklaring. Genom att estimerat modeller som presenterades i tabell 2 och inkludera variabler för resurser per sökande på de enskilda kontoren kan det dock konstateras att eventuella skillnader i anslagsmedel inte förklarar någon del av utflödet till arbete.

5 Slutsatser

Kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin har införts i syfte att öka mångfalden av insatser inom garantin och därigenom öka möjligheten till individanpassade insatser. Dessutom är avsikten att privata aktörer ska leda till en ökad effektivitet även inom den ordinarie förmedlingsverksamheten. Detta skulle i sin tur kunna innebära ett ökat utflöde till arbete för de sökande. Denna studie syftar till att utvärdera de faktiska effekterna

av införandet av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin.

Analysen visar inga varaktiga effekter på utflöde till arbete inom jobb- och utvecklingsgarantin. I studien visas att utflödet till arbete från kontor som har samverkat med kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin, i genomsnitt, ökat initialt jämfört med utvecklingen för övriga kontor. Utflödet till arbete kulminerade under det andra kvartalet efter införandet av kompletterande aktörer. Därefter har den positiva effekten minskat, och för senare kvartal går det inte att återfinna några skillnader mellan de kontor som har och inte har samverkat med kompletterande aktörer.

Huruvida det ökade utflödet till arbete vid kontor som samverkat med kompletterande aktörer ett kvartal efter att kompletterande aktörer infördes beror på kompletterande aktörer eller arbetsförmedlarna vid de aktuella kontoren går inte att svara på med denna modell. Någon slutsats kan således inte dras om det är förmedlarna som har lyckats få fler till arbete eller om det är de kompletterande aktörerna.

En orsak till att effekten bara är temporär kan vara att de kompletterande aktörerna initialt har haft fördel av ett 'nytt' kontaktnät och därför har haft större möjligheter än förmedlarna att få ut de arbetssökande till arbete. Det kan tänkas att denna komparativa fördel har mattats av i takt med att de privata aktörerna har utnyttjat sina kontakter.

Den ekonomiska ersättningen till de kompletterande aktörerna är i stor utsträckning beroende av huruvida personer får ett arbete eller ej. Detta indikerar att de kompletterande aktörer har ett starkt incitament att få ut personer till arbete. Detta kan även innebära att aktörerna tar ansvar för ett större antal sökanden än vad de egentligen har kapacitet till. En orsak till den initiala effekten kan vara att de kompletterande aktörerna har förändrat resursinsatsen över tid. Verksamheten har startats upp med mycket resurser som sedan dragits ner alternativt inte anpassats uppåt i förhållande till ett ökat antal deltagare. Det är rimligt att anta att de kompletterande aktörernas möjlighet till ett förväntat ekonomiskt resultat vid en försämrad konjunktur kräver ett ökat antal sökande.

Det bör åter poängteras att studien inte inkluderar storstadsregionerna och endast jämför verksamhet som enbart bedrivs av Arbetsförmedlingen med verksamhet där kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingen agerar som komplement till varandra. Det bör också observeras att det endast är verksamheten med kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklings-

garantin som ingår i utvärderingen. Den korta uppföljningsperioden gör det också svårt att säga något om långsiktiga effekter.

Referenser

Benmmarker, Helge, Erik Grönqvist och Björn Öckert. 2009. *Betalt efter resultat - utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar*. IFAU Rapport 2009:23, Uppsala.

Blossfeld, Hans-Peter, Alfred Hamerle och Karl Ulrich Mayer. 1989. *Event History Analysis: Statistical Theory And Application in the Social Science*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc. Publisher.

Cox, David R. 1972. 'Regression Models and Life-Tables.' *Journal of the Royal statistical Society* 34(2):187-220.

Fölster, Stefan. 2001. Högre tillväxt med privat drift. Stockholm Industriernas Utredningsinstitut.

Hales, Jon, Rebecca Taylor, William Mandy och Melissa Miller. 2003. *Evaluation of Employment Zones: Report on a Cohort Survey of Long-Term Unemployed People in the Zones and a Matched Set of Comparison Areas*. National Centre for Social Research, Department for Work and Pensions.

Harkman, Anders och Petra Nilsson. 2008. *Gruppering av arbetsförmedlingskontor med likartade förutsättningar*. Working Paper Series, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

Hart, Oliver, Andrei Shleifer och Robert W. Vishny. 1997. 'The Proper Score of Government: Theory and Application to Prisoners.' *The Quarterly Journal of Economics* 112(4):1127-1161.

Hasluck, Chris, Peter Elias och Anne Green. 2003. *The Wider Labour Market Impact of Employment Zones*. Warwick Institute for Employment Studies, Department for Work and Pensions.

Rosén, Erika. 2010. *Jobb- och utvecklingsgarantin - en studie ur deltagarnas perspektiv*. Kommande rapport, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

Shleifer, Andrei. 1998. 'State versus Private Ownership.' *Journal of Economic Perspectives* 12(4):133-150.

Söderström, Lars och Mattias Lundbäck. 2001. *En företagsam välfärd*. Svenskt Näringslivs Rapportserie, Stockholm.

Winterhager, Henrik, Anja Heinze och Alexander Spermann. 2006. 'Deregulating Job Placement in Europe: A Microeconomic Evaluation of an Innovative Voucher Scheme in Germany.' *Labour Economics* 13(4):505-517.

**Bilaga 1: Arbetsförmedlingskontor fördelat med resp.
utan kompletterande aktörer inom resp. kluster**

Kluster 2	Kontor med KA	Kontor utan KA
	0421 Af Flen 0510 Af Linköping 0723 Af Lessebo 0821 Af Hultsfred 0830 Af Västervik 0910 Af Visby 1211 Af Simrishamn 1213 Af Trelleborg 1270 Af Hässleholm 1452 Af Lysekil 1456 Af Vänersborg 1737 Af Grums/Hammarö 1810 Af Väst Örebro län 1935 Af Sala 2230 Af Sundsvall 2235 Af Örnsköldsvik 2505 Af Boden	0322 Af Heby 0430 Af Nyköping 0620 Af Nässjö/Aneby 0711 Af Markaryd 0812 Af Emmaboda 0813 Af Öland 0815 Af Torsås 1279 Af Svalöv 1311 Af Laholm 1321 Af Falkenberg 1442 Af Ulricehamn 1444 Af Borås 1716 Af Säffle/Årjäng 1727 Af Forshaga/Hagfors/Munkfors 1728 Af Kil/Sunne 1820 Af Norr Örebro län 1910 Af Köping/Arboga/Kungsör 2001 Af Borlänge Säter 2011 Af Hedemora 2012 Af Mora/Orsa/Älvdalen 2032 Af Ludvika/Smedjebacken 2432 Af Nordmaling
Kluster 4	Kontor med KA	Kontor utan KA
	0103 Af Upplands-Bro 0112 Af Norrtälje 0115 Af Värmdö 0311 Af Bålsta 0431 Af Gnesta/Trosa 0722 Af Alvesta 0724 Af Tingsryd 0728 Af Uppvidinge 1214 Af Vellinge 1215 Af Svedala 1225 Af Lomma 1226 Af Staffanstorp 1322 Af Kungsbacka 1421 Af Härryda 1422 Af Kungälv 1423 Af Lerum Partille 1424 Af Stenungsund 1478 Af Lidköping	0322 Af Heby 0331 Af Gimo 0623 Af Tranås/Eksjö/Ydre 0624 Af Vetlanda/Sävsjö 0630 Af Värnamo 0631 Af Gislaved/Gnosjö 0710 Af Ljungby 0713 Af Älmhult 0820 Af Oskarshamn 1239 Af Örkelljunga 1320 Af Varberg 1440 Af Mark 2003 Af Säter 2435 Af Vännäs

Kluster 5	Kontor med KA	Kontor utan KA
	0105 Af Upplands Väsby	0106 Af Märsta
	0118 Af Nynäshamn	0310 Af Enköping
	0163 Af Huddinge	0330 Af Tierp
	0169 Af Haninge	0824 Af Högsby
	1217 Af Skurup	1272 Af Perstorp
	1218 Af Sjöbo	1313 Af Hyltebruk
	1227 Af Eslöv	1715 Af Arvika/Eda
	1228 Af Hörby	1901 Af Fagersta
	1229 Af Höör	2010 Af Avesta
	1427 Af Ale	2423 Af Norsjö
	1477 Af Falköping	
	1930 Af Hallstahammar	
	/Surahammar	

Kluster 8	Kontor med KA	Kontor utan KA
	0411 Af Strängnäs	1030 Af Karlshamn
	0571 Af Motala/Vadstena	1031 Af Sölvesborg-Bromölla
	0572 Af Mjölby/Boxholm	2370 Af Östersund
	0832 Af Vimmerby	2271 Af Östersund
	1020 Af Karlskorona	2419 Af Skellefteå
	1021 Af Ronneby	
	1411 Af Angered	
	1417 Af Järntorget	
	1451 Af Uddevalla	
	1470 Af Mariestad	
	1474 Af Skövde	
	1730 Af Karlstad	
	1830 Af Örebro	
	2110 Af Bollnäs-Ovanåker	
	2210 Af Härnösund	
	2233 Af Timrå	
	2502 Af Luleå	
	2503 Af Luleå	
	2515 Af Piteå	

	Kontor med KA	Kontor utan KA
Kluster 11	0164 Af Botkyrka Salem	1220 Af Landskrona
	0168 Af Södertälje	1230 Af Helsingborg Teknik
	0410 Af Eskilstuna	1231 Helsingborg Serviceyrken
	1201 Af Arlöv	1232 Af helsingborg Utbildning Vård
	1202 Af Malmö Service	1233 Af Bjuv
	1203 Af Malmö Vård	1235 Af Åstorp
	Administration	1236 Af Klippan
	1205 Af Malmö	
	IT Ekonomi Utbildning	
	1206 Af Malmö	
	Bygg, Transport, Trädgård	
	1207 Af Malmö Teknik	
	1208 Af Malmö Samverkan	
	1209 Af Malmö Nya Invandrare	
	1212 Af Tomelilla	
1925 Af Västerås		

	Kontor med KA	Kontor utan KA
Kluster 15	0740 Af Växjö	0321 Af Uppsala
	1216 Af Ystad	0323 Af Uppsala
	1221 Af Lund	0324 Af Uppsala
	1224 Af Kävlinge	0610 Af Jönköping
	1274 Af Broby	0810 Af Kalmar
	1276 Af Kristianstad	0814 Af Nybro
	1420 Af Mölndal	0822 Af Mönsterås
	1429 Af Alingsås	1234 Af Höganäs
	1455 Af Norra Bohuslän	1237 Af Ängelholm
	1479 Af Skara	1238 Af Båstad
		1310 Af Halmstad
		2020 Af Falun
		2437 Af Umeå
		2439 Af Umeå

	Kontor med KA	Kontor utan KA
Kluster 16	0420 Af Katrineholm	1459 Af Dalsland/
	Vingåker	2130 Af Hudiksvall-Nordanstig
	0530 Af Norrköping	2211 Af Kramfors
	0531 Af Finspång	2520 Af Kalix
	0532 Af Söderköping	2521 Af Haparanda
	0533 Af Valdemarsvik	
	0541 Af Utland	
	0542 Af Norrköping B	
	0543 Af Norrköping C	
	1454 Af Trollhättan	
	1705 Af Filipstad/ Kristinehamn/Storfors	
	1804 Af SYD, Örebro län	
	2112 Af Söderhamn	
	2120 Af Gävle	
	2122 Af Hofors-Sandviken	
	2517 Af Älvsbyn	

