

---

Pathric Hägglund

# Första året med Aktivitetsgarantin

## – succé eller fiasko?

Aktivitetsgarantin infördes hösten 2000 i syfte att bryta rundgången mellan öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program för sökande som under lång tid stått utanför den reguljära arbetsmarknaden. Tidigare studier har beskrivit hur deltagare och förmedlingspersonal upplever arbetet inom programmet. Uppföljningar har också gjorts för att ta reda på hur många deltagare som efter olika lång tid i programmet fått arbete. Denna studie är den första kvantitativa utvärderingen av Aktivitetsgarantin.<sup>1</sup> Som sådan söker den besvara om programmet uppnått sina mål om att öka den sökandes möjligheter att få, och behålla, en anställning.

Den första augusti 2000 infördes Aktivitetsgarantin på arbetsförmedlingarna runt om i landet. Upprinnelsen till programmet var ett stort antal arbetssökande som under en längre tid haft problem att finna arbetstillfällena och därför i många fall fastnat i en rundgång mellan arbetsmarknadspolitiska åtgärder och öppen arbetslöshet. Det huvudsakliga syftet med programmet är att väsentligt förbättra den sökandes möjligheter på den reguljära arbetsmarknaden. Mer specifikt är målet att motverka långa inskrivningstider samt minska andelen återinskrivningar. Detta ska uppnås via en intensifierad handledningsinsats bestående av insatser inom

ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken, dvs jobbsökeri- och vägledningsverksamhet, kompetenshöjande insatser samt sysselsättningskapande åtgärder. Till skillnad från andra arbetsmarknadspolitiska program är Aktivitetsgarantin inte tidsbegränsad. En sökande står kvar till dess att denne försvunnit ur arbetsförmedlingens register alternativt haft arbete under minst sex månader. Aktivitetsgarantin riktar sig till långtidsinskrivna, eller personer som riskerar att bli långtidsinskrivna.<sup>2</sup>

Eftersom målgruppen med största sannolikhet tidigare deltagit i ett eller flera arbets-

**Pathric Hägglund** är fil lic i nationalekonomi och utredare på Arbetsmarknadsstyrelsen.

---

1. Artikeln bygger på Hägglund (2002).

2. Detta gällde i huvudsak fram till första februari 2001. Nya direktiv innebär att arbetssökande på väg mot utförsäkring, dvs med få ersättningsberättigade arbetslöshetsdagar kvar, fr o m denna tidpunkt prioriteras.

marknadspolitiska program är det främst två ingredienser som kan förväntas generera ett gynnsamt utfall vad gäller de sökandes möjligheter att få ett arbete. Dels den inledande jobbsökeri- och vägledningsinsatsen, och dels den ökade övervakningen som följer av att aktiviteterna ska bedrivas på heltidsbasis. Inom sökteorin (van den Berg & van der Klaauw 2001) ges möjlighet att dela in en sökandes sökingsinsats i två typer av sökkkanaler. Den ena kan i detta sammanhang sägas inbegripa typiska förmedlingskanaler, dvs arbetsförmedlingens platsledning, arbetsförmedlingens platsbank samt förslag och anvisningar från arbetsförmedlingens personal. Den andra är mer informell och förlitar sig istället på den sökandes egna initiativ, exempelvis direktkontakt med arbetsgivare, tips från vänner och bekanta samt tidningsannonser. En utökad handledningsinsats kan förväntas öka sök-effektiviteten för sökandet inom förmedlingens kanaler. Detta leder inte bara till att den arbetslöse ersätter eget sökande med sökande via dessa kanaler, utan också till att reservationslönen, dvs den lägsta lön för vilken den arbetslöse kan tänka sig att arbeta, ökar. Båda dessa effekter antas ha negativ inverkan på sannolikheten att lämna arbetslöshet för arbete. Givet vissa antaganden förväntas emellertid den ökade sök-effektiviteten väga tyngre, vilket därmed talar för en positiv nettoeffekt av intensifierade handledningsinsatser.

I likhet med aktiva handledningsinsatser bör ett större mått av övervakning föranleda en omfördelning av den sökandes sökingsinsatser bort från egeninitierade till förmedlingsbaserade sökkkanaler. Detta eftersom de senare i högre utsträckning går att kontrollera från arbetsförmedlingens sida. En skillnad är dock att den ökade sökingsinsatsen via förmedlingen inte åtföljs av ökad sök-

effektivitet. Risken är därför att den ökade sökingsinsatsen inte kan kompensera det minskade egna sökandet med en negativ effekt på sannolikheten att få jobb som följd. I vissa specifika fall kan emellertid en positiv effekt uppnås. Det fordrar dock att den nuvarande sökingsinsatsen genom egna kanaler är så liten att det inte finns så mycket sökande att ersätta. Det skulle exempelvis kunna vara fallet bland arbetsökande som varit inskrivna vid arbetsförmedlingen länge och som därmed kan förväntas ha tömt sina depåer av egna kontakter. Sökandeundersökningen (AMS) kvartal fyra 2001 där sökande som fått jobb tillfrågats om tillvägagångssätt (*tabell 1*), visar emellertid att det likväl är via dessa kanaler de flesta får jobb. Exempelvis är andelen hela 69 procent för sökande som var inskrivna i två år eller mer och som inte varit inskrivna i Aktivitetsgarantin. Med andra ord kvarstår ett betydande utrymme för substitution i sök-beteendet. Resultaten i tabellen antyder att så också sker. Av sökande som deltagit i Aktivitetsgarantin har en högre andel fått jobb via förmedlingens tjänster jämfört med de som inte deltagit.

**Tabell 1.** Andel långtidsinskrivna som fått arbete via olika sökkkanaler (procent). Källa: AMS Sökandeundersökning 2001 kvartal 4.

Sökkkanal	Deltagare i	
	Ej deltagare i Aktivitetsgarantin	Aktivitetsgarantin
Förmedling	15	21
Egen	69	62
Övriga	16	17

Not: Sökkkanalerna "Egen" respektive "Förmedling" definieras i texten. Sökandekanal "Övriga" inbegriper bl a fortsatt anställning hos arbetsgivare hos vilken man genom arbetsmarknadspolitiska program tidigare haft arbetspraktik eller anställningsstöd. "Arbete" inkluderar ej subventionerat arbete.



Sammantaget leder ovanstående resonemang till slutsatsen att nettoeffekten av de intensifierade handlednings- och övervakningsinsatserna inom Aktivitetsgarantin kan förväntas bestämmas av graden av handledning i förhållande till graden av övervakning. Ju mer handledning desto gynnsammare effekter.

De internationella erfarenheterna av de sociala experiment som genomförts på området framstår som relativt samstämmiga och konsistenta med ovan redovisade teoretiska förutsägelser. Studier från framförallt USA och Nederländerna konstaterar att ju högre dosen av handledning är, desto positivare blir också effekten på sannolikheten att få ett arbete. En annan slutsats är att ju sämre det rådande arbetsmarknadsläget är, och ju sämre arbetsmarknadsutsikter den studerade gruppen har, desto gynnsammare effekter kan förväntas från en ökad kontroll av de sökande (se bl a Gorter & Kalb 1996; Meyer 1995). I Sverige är effekterna av ökade handledningsinsatser ett relativt utforskat område, åtminstone om man ser till nyare forskning. Delander (1978) genomförde det i Sverige hittills enda (!) experimentet inom arbetsmarknadsforskningen där huvudresultaten pekade på positiva effekter för såväl utflödet till arbete som kvaliteten i de förmedlade jobben. Även andra, icke-experimentella, studier från 1980-talet, däribland Delander (1981; 1982) och Engström m fl (1988), finner övervägande gynnsamma effekter för olika grupper av sökande. Behrenz (1998) mäter effekten av 250 nya handläggare på tre förmedlingskontor 1987 och drar slutsatsen att utflödet till alla andra utgångar utom arbete (!) ökar. I en färsk studie av Hägglund (2001) granskas konsekvenserna av en resursomfördelning på tre förmedlingskontor i Stockholms län där programmedel ersattes av medel för platsförmedling.

Det positiva utfallet, uttryckt som ett högre utflöde till arbete, kan emellertid inte särskilja mellan effekten av lägre programintensitet och högre platsförmedlingsintensitet.

Det är viktigt att komma ihåg att Aktivitetsgarantin består en rad olika insatser, alla till vardags givna inslag i den aktiva arbetsmarknadspolitiken. De ökade handledningsinsatserna inom Aktivitetsgarantin innebär en ökad dos av allt arbetsförmedlingen har att erbjuda, inklusive arbetsmarknadspolitiska program och subventionerade arbeten. Syftet med föreliggande studie är att undersöka effekten av deltagande i Aktivitetsgarantin utifrån de uppsatta målen. Den första frågeställningen lyder; bidrar deltagande i Aktivitetsgarantin till att den sökandes chanser att få ett arbete ökar jämfört med om denne inte deltar? Den andra frågan behandlar återflödet till arbetslöshet för arbetssökande som fått jobb och formuleras; innebär deltagande i Aktivitetsgarantin att chansen att få behålla arbetet ökar, jämfört om man inte deltagit? Efter som varje individ vid en och samma tidpunkt låter sig studeras i endast ett tillstånd uppstår ett behov av en kontroll- eller jämförelsegrupp. För att finna en relevant sådan har vi i analysen använt en matchningsmetod som innebär att vi för varje deltagare funnit en icke-deltagande "tvilling". I en durationsmodell jämförs sedan deltagar- och jämförelsegrupp avseende tiden som går innan de sökande får arbete, respektive återkommer från arbete. Ansatsen medger möjligheten att lokalisera effekter av deltagande efter olika tider i programmet.

## Val av metod

Två faktorer inskränker de metodmässiga valmöjligheterna i denna studie. Den första har att göra med det faktum att deltagarna

i Aktivitetsgarantin inte valts ut slumpmässigt från en skara av personer som uppfyllde kriterierna för deltagande. Det finns därmed en påtaglig risk att deltagargruppen i vissa avseenden systematiskt skiljer sig från en vald jämförelsegrupp. Den andra försvårande omständigheten är bristen på uppföljningstid. Det finns ingenting som garanterar att personer i jämförelsegruppen inte själva blir placerade i programmet ens på kort sikt. Detta är en fundamental brist som dock lindras av det faktum att programmet byggdes ut i förhållandevis långsam takt; endast mellan fem och tio procent av de långtidsinskrivna placerades i Aktivitetsgarantin varje månad under hösten 2000.

För att kunna identifiera ett kausalt samband mellan deltagande i Aktivitetsgarantin och utfall, dvs sannolikheten att få respektive behålla ett arbete, fordras att betydelsen av andra faktorer med en systematisk inverkan på utfallet neutraliseras. Det enda som tillåts skilja grupperna åt är att den ena gruppen får ta del av programmet medan den andra gruppen inte får det, åtminstone inte just då. Målet är med andra ord att i möjligaste mån återskapa en experiment-situation där urvalet till programmet är att betrakta som slumpmässigt. I syfte att finna en lämplig jämförelsegrupp används i denna studie ett matchningsförfarande som innebär att vi utifrån ett antal faktorer skattar den enskildes sannolikhet att delta i Aktivitetsgarantin. Dessa faktorer är korrelerade med såväl den sökandes förväntade utfall som sannolikhet att bli placerad i programmet. Därefter matchas varje enskild deltagare ihop med en icke-deltagare vars sannolikhet att delta är så lika den faktiske deltagarens sannolikhet att delta som möjligt.<sup>3</sup>

För att mäta effekten av deltagande i Aktivitetsgarantin vill vi sedan till att börja med jämföra deltagar- och jämförelsegrupp

avseende sannolikheten att få jobb. För detta ändamål tillämpas sk överlevnadsanalys (eller "survival analysis") där tiden innan en händelse, i detta fall arbete, mäts. Denna metodik har flera fördelar. Först och främst ges möjlighet att inkludera pågående tider, dvs sökande som vid det slutgiltiga mätillfället 30/9 2001 står kvar som arbets-sökande. I dessa fall "censureras" observationen, vilket i praktiken innebär att denne ingår i analysen fram till detta mätillfälle. Censureras gör även observationer som avslutas med annat än arbete; där ingår bl a gruppen icke-deltagare som efter en tid placeras i Aktivitetsgarantin.<sup>4</sup> Dessa bryter sin inskrivningstid innan mätillfället, dock utan att tilldelas en händelse. Att kunna inkludera även denna grupp i analysen är ännu en förtjänst med denna ansats. Alternativet hade varit att redan från början avgränsa urvalet av icke-deltagare till sökande som under det studerade året inte placerats i programmet. Detta hade föranlett att en bias automatiskt byggts in i urvalet. Orsaken är att samtliga icke-deltagare vid en senare tidpunkt hade kunna förväntas bli placerade i Aktivitetsgarantin under förutsättning att de inte redan hunnit få arbete, alternativt lämnat arbetsförmedlingen av annan anledning. En avgränsning skulle således inneburit att vi fått en överrepresentation av sökande som fått jobb i jämförelsegruppen, vilket därmed skulle orsakat en negativ bias i den beräknade programeffekten. Avslutningsvis öppnar denna ansats för

3. En jämförelseperson behöver således inte vara identisk avseende varje enskild egenskap utan endast som ett vägt genomsnitt av de i modellen inkluderade faktorerna.

4. Dessa uppgår till cirka 16 procent av den slutgiltiga jämförelsegruppen.



möjligheten att studera effekten av deltagande efter olika tider i programmet.

### Data och urvals konstruktion

Urvalet av deltagare är hämtat från en population bestående av 3 417 sökande som den 1/10 2000 var långtidsinskrivna och som någon gång under oktober eller november 2000 påbörjade aktiviteter inom Aktivitetsgarantin.<sup>5</sup> Den potentiella jämförelsegruppen är 26 829 stycken likaledes långtidsinskrivna som under dessa två månader inte placerades i programmet. Uppgifter om de sökande hämtas från AMS Händelsedatabas (Händel), där såväl personkaraktäristik som löpande (daglig) information om den sökandes tidigare och nuvarande inskrivningstider finns att tillgå.

Förutom tidigare inskrivningstid antas sysselsättning vid matchningstidpunkten ha stor betydelse för selektionen in i programmet. Om den sökande redan befinner sig i en arbetsmarknadsutbildning torde chansen att bli placerad i Aktivitetsgarantin vara tämligen liten. I urvalet ingår därför endast sökande som vid matchningstidpunkten stod registrerade som öppet arbetslösa. Denna avgränsning leder till att drygt 40 procent av såväl deltagar- som jämförelsegrupp exkluderas. Urvalet är avslutningsvis begränsat till personer som söker heltidstjänst och som är berättigade till arbetslöshetsersättning. Efter rensning av observationer med saknad och/eller inkonsekvent information uppgår antalet deltagare före matchning till 1 683 och antalet potentiella jämförelsepersoner till 12 670.

### Sannolikhet att delta och matchning

De faktorer som används för att förklara varför vissa sökande placerades i Aktivitets-

garantin och andra inte kan delas in i *personkaraktäristik* (kön, ålder, medborgarskap, arbetshandikapp och utbildningsnivå), *yrkes-specifik information* (sökt yrke samt eventuell yrkesspecifik utbildning och erfarenhet), *individuell inskrivningshistorik* (antal påbörjade arbetslöshetsperioder), samt *omvärldsfaktorer* (hemlän, kommunspezifikt arbetsmarknadsläge och kontorsspecifik programintensitet).<sup>6</sup> Ett antal variabler, däribland antal påbörjade arbeten, antal påbörjade program, sammanlagd tid i program samt sammanlagd inskrivningstid undantaget tid i arbete, exkluderades pga att de inte bidrog till att förklara insorteringen till programmet.<sup>7</sup> Det sistnämnda är såväl intressant som överraskande eftersom det antyder att det i urvalet till Aktivitetsgarantin vid denna tidpunkt, givet gruppen långtidsinskrivna, inte skett någon systematisk insortering av den till synes mest utsatta gruppen arbetslösa, dvs sökande med de längsta inskrivningstiderna, flest påbörjade program etc. Denna uppfattning förstärks i *tabell A1* där medelvärden för deltagare och icke-deltagare såväl före som efter matchning presenteras. Där framgår att deltagarna inte

5. Till gruppen långtidsinskrivna räknas sökande som varit inskrivna vid arbetsförmedlingen i minst två år utan arbete.

6. Den kommunspezifika informationen är definerad som ett niomånaders (2000-01 – 2000-09) genomsnitt av kvoten mellan obalans, dvs öppet arbetslösa och deltagare i program, och befolkning i varje kommun. Kontorens programintensitet är på motsvarande sätt specificerad som kvoten mellan antalet programdeltagare och obalansen. Tidigare inskrivningserfarenhet räknas t o m 30/9 2000 för såväl deltagare som icke-deltagare.

7. För detaljerad information om resultatet i den genomförda logit-analysen hänvisas till Hägglund (2002).

bara är yngre utan också högre utbildade i genomsnitt. I synnerhet är skillnaden stor avseende sökande med mer än enbart grundskoleutbildning. Bland deltagarna återfinns också en avsevärt lägre andel sökande med arbetshandikapp. Eftersom ingen påvisbar selektion in i programmet skett av arbetslösa "längst bak i kön" ökar möjligheten att finna jämförbara arbetslösa bland sökande som inte placerades i programmet vid denna tidpunkt.

Skattningen av varje enskild sökandes sannolikhet att placeras i Aktivitetsgarantin ligger till grund för den matchning mellan deltagare och icke-deltagare som syftar till att likställa förutsättningarna mellan grupperna. Matchningen går till på följande vis: En sökande plockas ur gruppen av deltagare och matchas med en sökande ur jämförelsegruppen. Den sistnämnde läggs sedan tillbaka i gruppen av icke-deltagare och kan sedermera bli matchad med ytterligare deltagare. Denna matchningsprocedur genererar den minsta avvikelser mellan deltagare och jämförelsegrupp. Tiden för såväl deltagare som matchad icke-deltagare börjar mätas vid *deltagarens* startdatum. Skulle jämförelsepersonen i tidsintervallet mellan den första oktober och starttidpunkten, dvs någonstans mellan 1/10 – 30/11 2000, hunnit lämna öppen arbetslöshet exkluderas såväl deltagare som icke-deltagare från urvalet. Efter matchning kvarstår 1 178 deltagare och 1 075 icke-deltagare.<sup>8</sup>

### Analys av utflöde från arbetslöshet till arbete

Under denna rubriks jämförs deltagar- och jämförelsegrupp avseende sannolikheten att få arbete. En distinktion görs mellan arbete som inkluderar, respektive exkluderar, anställningsstöd.<sup>9</sup>

### *Effekter av Aktivitetsgarantin på sannolikheten att få arbete inklusive anställningsstöd*

Ett delmål med Aktivitetsgarantin är att genom samverkan med olika arbetsgivare få till stånd subventionerade arbeten. Utöver sökandet bland existerande lediga platser ställer denna målsättning krav på såväl handläggarens som den sökandes aktiva kontakter med arbetsgivarna i syfte att skapa arbetstillfällen. Att anställningsstöden är högt prioriterade inom Aktivitetsgarantin visar sig genom att stöden i allmänhet är generösare avseende både subventionsgrad och varaktighet (se *tabell 2*).<sup>10</sup>

*Figur 1* redovisar den genomsnittliga sannolikheten för deltagare och icke-deltagare att få ett arbete med eller utan stöd över tiden. Exempelvis är sannolikheten för den genomsnittliga deltagaren att 14 veckor efter starttidpunkten, givet att denne fortfarande är arbetslös då, få en anställning knappt tre procent. Övergångsfrekvensen är generellt sett högre för deltagare jämfört med icke-deltagare. I synnerhet mellan veckorna 14–30 framträder tydliga skillnader även om statistiskt säkerställda effekter

8. Viktning görs i analysen av de icke-deltagare som matchats mot fler än en deltagare för att likställa antalet i deltagar- och jämförelsegrupp.

9. I begreppet arbete ingår varken timanställning eller deltidsanställning. Orsaken är att de registreringsrutiner som inledningsvis omgärdade Aktivitetsgarantin inte medgav möjligheten att både ha arbete och program på samma gång, trots att så de facto var fallet. Däremot har sökande som lämnat arbetsförmedlingen utan känd orsak, men som bedömts att med stor sannolikhet vara i arbete, räknats med.

10. I Hägglund (2002) analyseras effekterna av Aktivitetsgarantin på sannolikheten att få jobb även på regional nivå.

**Tabell 2.** Sökande i deltagar- respektive jämförelsegrupp som fått anställningsstöd inom ett år (totalt 1 178 observationer i respektive grupp).

Typ av anställningsstöd	Deltagare		Icke-deltagare	
	Antal	Procent	Antal (viktat)	Procent
Lönebidrag	29	2,5	15	1,3
Offentligt skyddat arbete (OSA)	4	0,3	3	0,3
Allmänt anställningsstöd	10	0,9	10	0,9
Förstärkt anställningsstöd (för tvåårsinskrivna)	59	5,0	35	3,0
Särskilt anställningsstöd (över 57 år)	42	3,6	-	-
Förstärkt anställningsstöd (för fyraårsinskrivna)	58	4,9	17	1,4
Totalt	202	17,2	80	6,9

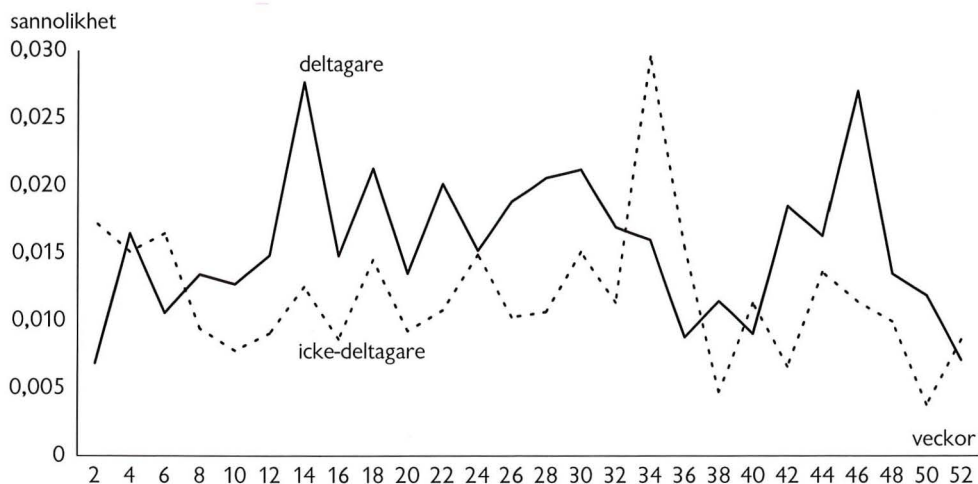
Not: Lönebidrag och OSA avser arbetshandikappade. Allmänt anställningsstöd utgår till långtidsarbetslösa, lämnas i sex månader med 50 procent av lönekostnaden. Förstärkt anställningsstöd för tvåårsinskrivna lämnas under sex, därefter 18, månader med 75, respektive 25, procent av lönekostnaden. Förstärkt anställningsstöd för fyraårsinskrivna lämnas under 12 (+12) månader med 75 (50) procent av lönekostnaden. Särskilt anställningsstöd för personer som fyllt 57 år, får endast anvisas tvåårsinskrivna som tagit del av aktiviteter inom Aktivitetsgarantin i minst tre månader. Detta stöd får lämnas i 24 månader med upp till 75 procent av lönekostnaden.

endast kan konstateras för vecka 14. Exempelvis är chansen att få anställning denna vecka nästan dubbelt så stor om man befinner sig i Aktivitetsgarantin jämfört med om man inte gör det. Effektestimatet, 0,25, är signifikant på en procents signifikansnivå och ska tolkas som att en deltagare får arbete, med eller utan anställningsstöd, i

genomsnitt 25 procent snabbare jämfört med en icke-deltagare.

*Effekten av Aktivitetsgarantin på sannolikheten att få arbete utan anställningsstöd*

Figur 2 redovisar den genomsnittliga sannolikheten för deltagare och icke-deltagare att

**Figur 1.** Sannolikhet att få arbete inklusive anställningsstöd.



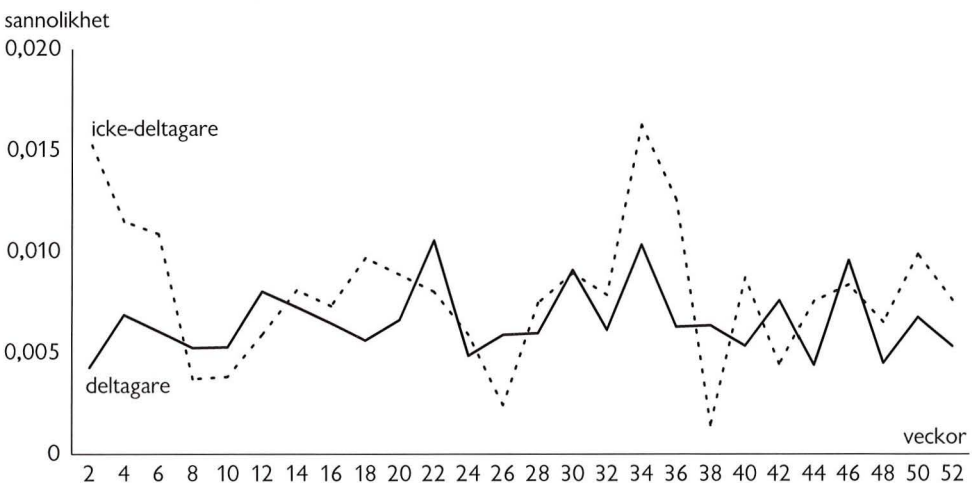
få ett arbete utan stöd och hur denna varierar över tiden. Man kan notera att sannolikheten är relativt liten och relativt konstant, mellan 0,1 och 1,6 procent under det första året. Icke-deltagarna uppvisar en klart högre övergångsfrekvens de två första månaderna vilket kan ha flera förklaringar. Dels är det rimligt att anta en viss inlåsningseffekt i början av programmet, vilket stöds av att sannolikheten att få jobb de efterföljande månaderna ökar något. Det är emellertid också möjligt att det bland icke-deltagarna finns sökande som ansåg sig ha goda möjligheter att inom kort påbörja ett arbete och som därmed i själva verket aldrig var aktuella för deltagande i Aktivitetsgarantin vid denna tidpunkt. Denna information har inte kunnat beaktas i analysen och riskerar att leda till en underskattning av den sanna programeffekten. I genomsnitt innebär deltagande i programmet att chansen att få ett arbete utan stöd minskar något jämfört med att istället stå kvar som öppet arbetslös. Effektestimatet (-0,21) är visserligen negativt men endast svagt signifikant. Om del-

tagare och icke-deltagare som fått arbete inom 14 dagar exkluderas från analysen, för att återknyta till resonemanget om icke-observerbara skillnader mellan grupperna, halveras denna negativa effekt som då inte längre är signifikant.

### Analys av återinflöde till arbetsförmedlingen

Visserligen kan ett arbete, hur kort det än må vara och oavsett anställningsform, antas vara av godo för en icke försumbar andel av de sökande som uppfyller kriterierna för deltagande i Aktivitetsgarantin. Emellertid är syftet med Aktivitetsgarantin också att nå varaktiga lösningar där den sökande har möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta gäller i synnerhet den grupp sökande som har ett förflutet med rundgång mellan arbetslöshet och kortare anställningar. Av olika anledningar har dessa individer inte nått tillfredsställande förankring på arbetsmarknaden och ett minskat återflöde till arbetsförmed-

**Figur 2.** Sannolikhet att få arbete utan anställningsstöd.





lingen är således att föredra framför ett snabbt utflöde.

I följande analys studeras sannolikheten att återkomma till arbetslöshet för personer som fått arbete, med respektive utan anställningsstöd, i och utanför Aktivitetsgarantin. Urvalet är hämtat från utflödet till jobb under oktober-december 2000 där den sökandes tid utanför arbetsförmedlingen mätts ett år framåt i tiden. För att kunna inkludera sökande med det beskrivna rundgångsmönstret är deltagarna denna gång *inte* avgränsade till enbart långtidsinskrivna. Detta till skillnad från jämförelsegruppen som ännu en gång består av sökande som varit inskrivna utan osubventionerat arbete i minst två år. Efter att observationer med saknad och/eller inkonsistent information, sökande utan arbetslöshetsersättning samt personer sökandes enbart deltidsjobb, avlägsnats, kvarstår 704 (1 482) deltagare (icke-deltagare) med osubventionerat arbete och 1 191 (2 364) deltagare (icke-deltagare) med arbete som även inkluderar anställningsstöd.

Analysmetoden är densamma som tidigare, dvs en matchningsprocedur tillämpas i syfte att likställa förutsättningarna mellan deltagar- och icke-deltagargrupp avseende faktorer som kan tänkas påverka utfallet, varefter tiden innan eventuellt återflöde till arbetsförmedlingen mäts och jämförs mellan grupperna. Eftersom vi inte kan kontrollera för om den sökande varit i arbete under hela frånvaroperioden, även om det kan antas gälla de allra flesta, uttalar vi oss inte explicit om varaktighet i arbete utan snarare om tiden som löper innan en eventuell ny notering i arbetsförmedlingens register. I matchningsmodellen används utöver de tidigare specificerade förklaringsvariablerna även tid i öppen arbetslöshet, antal påbörjade program, sammanlagd tid i program

samt total inskrivningstid med undantag för tid i arbete utan stöd. Dessa variabler blir i denna analys särskilt viktiga eftersom deltagar- och jämförelsegrupp kan förväntas avvika avseende den senaste inskrivningsperioden.<sup>11</sup> Karaktäristika för deltagar- och jämförelsegrupp mellan såväl matchade som fått arbete inklusive stöd som för matchade som fått arbete utan stöd redovisas i *tabell B1*. Sökande som efter det påbörjade arbetet inte har någon ytterligare notering i arbetslöshetsregistret inom ett år censureras.

*Återinflöde till arbetsförmedlingen för sökande som fått arbete inklusive anställningsstöd*

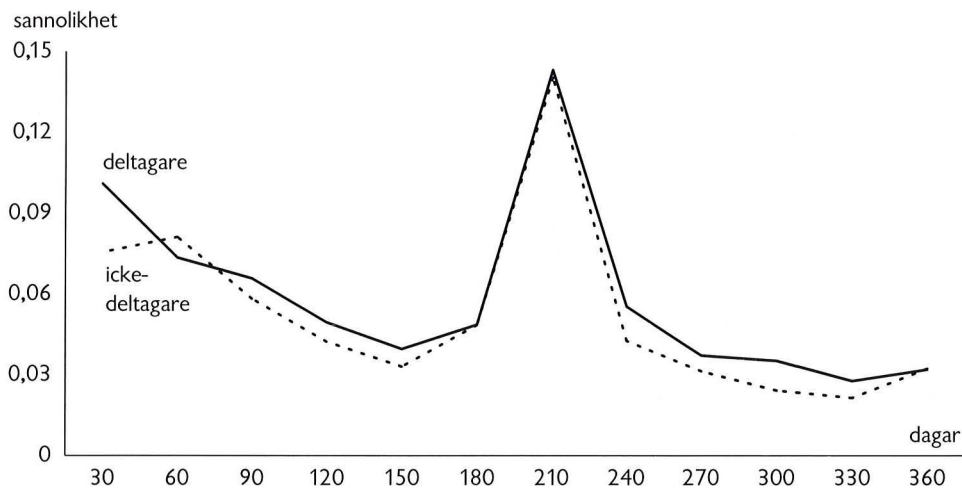
I *figur 3* redovisas sannolikheten för sökande som fått arbete med eller utan stöd, i och utanför Aktivitetsgarantin, att återkomma till arbetsförmedlingen efter olika frånvarotider. Grupperna har liknande mönster i återflödet; störst är sannolikheten att återkomma inom en (!) månad samt vid 6–7 månader.

Kombinationen av att andelen sökande som får arbete med anställningsstöd är något högre i deltagargruppen samt att dessa stöd i genomsnitt är mer varaktiga (*tabell 2*), kan förväntas gynna deltagargruppen.<sup>12</sup> Trots detta tenderar sökande som fått arbete inom Aktivitetsgarantin att återkomma i något högre grad jämfört med de som fått

11. För detaljerad information om resultaten i de genomförda logit-analyserna hänvisas till Häggglund (2002).

12. Andelen sökande som lämnade arbetsförmedlingen för subventionerat respektive icke-subventionerat arbete var 0,41 respektive 0,59 bland deltagarna och 0,33 respektive 0,67 bland icke-deltagarna.

**Figur 3.** Sannolikhet att återvända till arbetsförmedlingen för deltagare och icke-deltagare som fått arbete inklusive anställningsstöd, efter olika tider.



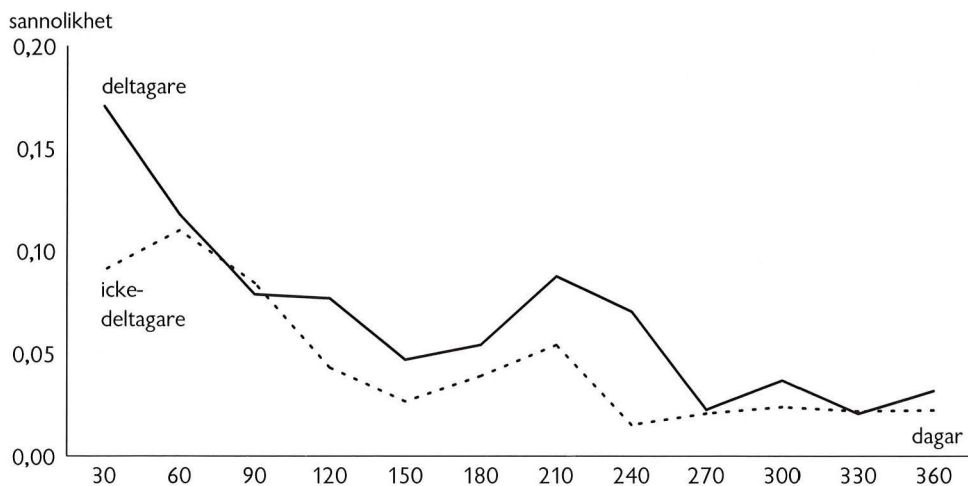
arbete utanför Aktivitetsgarantin. Efter sju månader har 42 (39) procent av deltagarna (icke-deltagarna) återvänt till arbetsförmedlingen, efter ett år är motsvarande andel 52 (48) procent. Beräknat som ett genomsnitt över det studerade året återvänder deltagarna i genomsnitt tolv procent snabbare till arbetslöshet jämfört med icke-del-

tagarna. Estimatet är statistiskt säkerställt på tio procents signifikansnivå.

*Återinflöde till arbetsförmedlingen för sökande som fått arbete utan anställningsstöd*

Mönstret i återflödet till arbetsförmedlingen känns igen även när anställningsstöden

**Figur 4.** Sannolikhet att återvända till arbetsförmedlingen för deltagare och icke-deltagare som fått arbete utan anställningsstöd, efter olika tider.



exkluderas i analysen (*figur 4*). Anmärkningsvärt är den höga andel som redan inom en månad återvänder till arbetslöshet, hela 17 procent bland deltagarna och nio procent bland icke-deltagarna. En avvikelse som går i samma riktning kan också urskiljas mellan sex och åtta månader. En trolig förklaring är en större andel tidsbestämda anställningar i deltagargruppen. Ökningen sammanfaller emellertid också med den tid i arbete som fordras för att den sökande ska kunna återvända till arbetsförmedlingen med rätt till ny ersättningsperiod, samt med liten risk att återigen skrivas in i Aktivitetsgarantin. En möjlighet är således att det huvudsakliga motivet för somliga att ta ett arbete är att slippa ur Aktivitetsgarantin och få en förmodat lugnare tillvaro som öppet arbetssökande.

De vid olika tidpunkter höga återinskrivningsandelarna innebär att hela 44 procent av de som fick arbete utan stöd bland deltagarna, och 34 procent av icke-deltagarna, återkom till arbetslöshet inom sex månader. Motsvarande andelar efter ett år är 58 och 44 procent. Sammantaget bidrar dessa skillnader till att sökande som får arbete utan anställningsstöd inom Aktivitetsgarantin i genomsnitt återkommer 38 procent snabbare till arbetslöshet jämfört med sökande som får arbete utanför Aktivitetsgarantin. Denna differens är statistiskt säkerställd på en signifikansnivå lägre än en procent.

### Avslutande diskussion

När arbetslöshet och sysselsättning sedan några år, med svenska mått mätt, närmar sig normala nivåer förväntas den aktiva arbetsmarknadspolitikerna återigen få en avgörande roll för den ekonomiska utvecklingen. Främst betonas vikten av platsförmedling och kompetenshöjande insatser

som värdefulla redskap i arbetet att tillgodose efterfrågan på arbetskraft. Dessa fick under lågkonjunkturen i stor utsträckning stå tillbaka för insatser av mer sysselsättningsskapande karaktär. En central uppgift är att tillvarata den existerande arbetskraftsresursen och särskilt uppmärksamma sökande som under en lång period stått utanför den reguljära arbetsmarknaden. Det är bl a mot denna bakgrund införandet av Aktivitetsgarantin hösten 2000 ska ses. Programmet riktar sig i första hand till sökande som varit inskrivna vid arbetsförmedlingen i minst två år och under denna tid inte haft något arbete. Aktivitetsgarantin tillämpar ingen ny revolutionerande arbetsmetodik, i stället utnyttjas hela arsenalen av arbetsmarknadspolitiska insatser med allt från vägledning, arbetsmarknadsutbildning och anställningsstöd. Förhoppningen är att handledarens mer aktiva roll via större tillgänglighet, samt aktiviteter mer anpassade till deltagarens behov i förhållande till arbetsmarknadens, ska leda till målet arbete.

I denna artikel har Aktivitetsgarantin studerats utifrån dess huvudsakliga syfte att höja deltagarnas konkurrenskraft på arbetsmarknaden. Givet att endast långtidsinskrivna studerats, kan vi konstatera att Aktivitetsgarantin ökar den sökandes chanser att bryta arbetslöshet för anställning. När subventionerade arbeten inkluderas i analysen blir effekten av deltagande signifikant positiv. Anställningsstöden inom Aktivitetsgarantin tenderar att vara jämförelsevis generösa avseende såväl subventionsgrad som varaktighet. Anställningsstödens positiva individeffekter måste emellertid ställas mot de makroekonomiska undanträngningseffekterna stöden vanligtvis är förknippade med (se Calmfors m fl 2002 för en översikt). Möjligtvis kan dessa motiveras med att man hjälper sökande som i förhål-



landevis stor utsträckning annars inte skulle fått jobb.

Deltagande i Aktivitetsgarantin förmår emellertid inte att öka deltagarens chanser att få ett arbete utan stöd. En tolkning utifrån sökteorin och internationell forskning är att förmedlingsinsatser i allmänhet, och övervakningsinsatser i synnerhet, leder till att den arbetslöse ersätter eget sökande, exempelvis direktkontakt med arbetsgivare och sökande via tidningsannonser, med sökande via typiska förmedlingskanaler. Det sistnämnda inbegriper främst förslag och anvisningar från arbetsförmedlingens personal samt sökande i arbetsförmedlingens platsbank. Eftersom det egna sökandet är av stor betydelse för sannolikheten att få arbete kan en situation ha uppstått där bortfallet av sökande via dessa kanaler inte kunnat kompenseras av det ökade sökandet via förmedlingens kanaler. En annan förklaring, även den väl förankrad inom forskningen, kan vara skillnaden i de ekonomiska förutsättningarna mellan arbetslösa i och utanför Aktivitetsgarantin. En deltagare erhåller ersättning i form av aktivitetsstöd motsvarande det belopp den arbetslöse får från arbetslöshetsförsäkringen, emellertid saknas en bortre gräns för ersättningsberättigande. Trots att arbetslösa utanför Aktivitetsgarantin i praktiken knappast riskerar utförsäkring, visar svenska studier (se Carling m fl 1996; Thoursie 1998) att utflödet från arbetslöshet till arbete ökar när den sökande närmar sig ersättningsperiodens slut. Detta har tolkats som att arbetslösa föredrar arbete framför ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det potentiella "hotet" om Aktivitetsgarantin skulle därmed kunna vara en delförklaring till det högre utflödet till arbete bland icke-deltagarna.

Man får heller inte glömma att Aktivitetsgarantins utformning med tonvikt på

subventionerade arbeten öppnar för potentiella dödviktseffekter där den arbetslöse, även utan subvention, skulle fått arbetet. Syftet med anställningsstöden är ju också att de på sikt ska leda till "riktiga" anställningar. Eftersom vi här endast studerat de förhållandevis kortsiktiga effekterna av programmet är det möjligt att Aktivitetsgarantin potentiellt gynnsamma inverkan på utflödet till osubventionerade arbeten inte till fullo kunnat beaktas.

Resultaten av Aktivitetsgarantins för-måga att minska den sökandes risk att återvända till arbetsförmedlingen är nedslående. Deltagare som fått jobb utan stöd har genomgående en högre återkomstfrekvens jämfört med icke-deltagare; cirka 60 procent står åter som arbetssökande inom ett år. Störst, och mest alarmerande, är den höga andel som återkommer till arbetslöshet redan inom en månad. Någon förklaring är svår att finna. Att de korta jobben skulle vara en medveten strategi från arbetsförmedlingen att försöka hjälpa sökande att få in en fot på arbetsmarknaden, eller möjligtvis ett desperat försök från den sökande att slippa undan en krävande tillvaro som deltagare, stämmer inte överens med den till synes oförändrade möjligheten att faktiskt få ett arbete utan stöd. Visserligen utjämnas skillnaderna då anställningsstöden inkluderas. Men trots att en högre andel av de som fått arbete inom Aktivitetsgarantin fått det med hjälp av anställningsstöd, och trots dessa stöds generösa utformning, kvarstår en svagt negativ effekt av deltagande.

Sammanfattningsvis tyder resultaten i denna studie på att effekterna av Aktivitetsgarantin svårligen låter sig summeras i termer av succé eller fiasko. Programmets behållning är utan tvekan arbetet med att få ut sökande i varaktiga subventionerade arbeten. På minuskontot återfinns en oförklarligt hög

andel osubventionerade arbeten med påfallande kort varaktighet. Då en minskad andel återinskrivningar är ett uttalat mål bör orsakerna studeras mer ingående. Med tanke på den negativa publicitet som inledningsvis omgav Aktivitetsgarantin vore det också av intresse att studera programmets potentiellt avskräckande inverkan på sökande som löper stor risk att placeras. Flera studier på utländska data (se exempelvis Black m fl 1998) visar tydliga samband mellan "hotet" om programdeltagande och utflödet till jobb. Faktum är att storleken på detta samband i de flesta fall vida överstiger effekterna av aktiviteterna inom själva programmet. En möjlig hypotes är således att programmets största förtjänst ligger i just risken att placeras där. Avslutningsvis, pga av att Aktivitetsgarantin bedrivs inom ramen för arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet och arbetsmetodiken samtidigt är mycket resurskrävande, ställs höga krav på omfördelning och omställning av arbetet på varje förmedlingskontor. Vad detta får för konsekvenser för arbetet med övriga sökande vid arbetsförmedlingen bör också studeras närmare.

## Referenser

- AMS-rapport (2001) "Definitioner inom AMV:s statistik" Uin 2001:1, AMS, Stockholm.
- Behrenz L (1998) *An Impact Analysis of a Personell Increase at Swedish Employment Offices*. Lund Economic Studies, No 79, Lunds universitet.
- Black D A, Smith J A, Berger M C & Noel B J (2002) "Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Experimental Evidence from the UI System" NBER Working paper No W8825.
- Calmfors L, Forslund A & Hemström M (2002) "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences" Working paper 2002:4, IFAU, Uppsala.
- Carling K, Edin P-A, Harkman A & Holmlund B (1996) "Unemployment Duration, Unemployment Benefits, and Labor Market Programs in Sweden" *Journal of Public Economics* 59 (1996) 313-334.
- Delander L (1978) *Studier kring den arbetsförmedlande verksamheten*. SOU 1978:60, Arbetsmarknadspolitik i förändring, Fritzes, Stockholm.
- Delander L (1981) "Platsförmedling som jämställdhetsinstrument" AMS, Stockholm.
- Delander L (1982) "Sysselsättningseffekter av utökade förmedlingsinsatser för invandrare" AMS, Stockholm.
- Engström L, Löfgren K-G & Westerlund O (1988) *Intensified Employment Services, Unemployment Durations and Unemployment Risks*. Umeå Economic Studies, No 186, Umeå universitet.
- Gorter C & Kalb G R J (1996) "Estimating the Effect of Counseling and Monitoring the Unemployed Using a Job Search Model" *Journal of Human Resources* 31, 590-610.
- Häggglund P (2001) "Utvärdering av matchningsinriktad försöksverksamhet i Stockholms län" Working paper 2001:1, AMS, Stockholm.
- Häggglund P (2002) "Första året med Aktivitetsgarantin – En utvärdering av Aktivitetsgarantins effekter" AMS-rapport 2002:2, AMS, Stockholm.
- Meyer B D (1995) "Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments" *Journal of Economic Literature* 33, 91-131.
- Thoursie A (1998) "Effects of Renewable Benefit Periods and Labour Market Programmes on the Exit Rate from Unemployment" Report No 35, Swedish Institute for Social Research, Stockholm.
- Van den Berg G J & van der Klaauw B (2001) "Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment" Working paper 2001:12, IFAU, Uppsala.

**Tabell A1.** Medelvärden, i procent, för deltagare respektive icke-deltagare, samt beräknad avvikelse.\*

	Före matchning		Efter matchning		Avvikelse (%)
	Deltagare	Icke-deltagare	Deltagare	Icke-deltagare	
Man	64,9	60,8	63,9	65,6	3,6
Ålder (år)	46,7	49,8	46,8	47,7	8,9
Ålder <sup>2</sup> (år)	2276,8	2594,8	2290,0	2366,8	8,7
<i>Utbildningsnivå</i>					
Grundskola	32,6	42,3	34,1	34,0	0,4
mindre än 2 år gymnasium	34,4	28,2	33,8	31,2	5,6
3-4 år gymnasium	18,6	16,2	18,7	19,5	2,2
Högskola/universitet	14,4	13,3	13,4	15,4	5,6
<i>Länstyp</i>					
Storstadslän	48,2	40,6	47,1	45,9	2,4
Skogslän	25,7	27,8	25,1	27,9	6,3
Övriga	26,0	31,6	27,8	26,1	3,6
<i>Sökt yrkeskategori</i>					
Ej hänförligt yrkesområde	9,5	6,3	9,0	9,1	0,3
Ledningsarbete	1,1	2,0	1,0	1,9	7,1
Teoretisk specialkompetens	7,4	9,2	7,3	7,0	1,0
Kortare högskoleutbildning	12,8	13,8	13,3	12,9	1,3
Kontors- och kundservice	13,0	15,4	13,4	11,6	5,4
Service, omsorg, försäljning	13,0	12,3	13,0	12,1	2,6
Jord-, skogsbruk, fiske	2,1	3,0	2,0	2,0	0,0
Hantverksarbete	15,6	15,1	15,2	16,6	3,7
Process-, maskin-, transportarbete	17,3	13,9	17,4	17,5	0,2
Ingen särskild yrkesutbildning	8,2	9,0	8,4	9,3	3,3
<i>Utbildning i sökt yrke</i>					
Ja	55,3	57,3	55,0	53,9	2,2
<i>Erfarenhet i sökt yrke</i>					
Ja	78,7	84,8	78,9	80,2	3,4
<i>Svenskt medborgarskap</i>					
Ja	90,7	91,1	90,2	90,5	0,9
<i>Arbetshandikapp</i>					
Ja	23,5	29,8	25,4	23,4	4,5
<i>Individuell inskrivningshistorik</i>					
Antal påbörjade arbetslöshetsperioder	7,5	6,7	7,5	7,2	9,1
<i>Kontorsspecifik information</i>					
Programandel	29,1	29,5	29,2	28,9	4,3
<i>Kommunspecifik information</i>					
Obalanstal	7,5	8,0	7,6	7,5	5,4
Median ASB					3,63
Antal observationer	1 683	12 670	1 178	1 075	

\*Avvikelsen definieras som  $\frac{abs(\bar{x}_m - \bar{x}_l)}{\sqrt{\{s_m^2(x_{mi}) + s_l^2(x_{li})\}/2}}$ , där  $\bar{x}_j$  och  $s_j^2(x_{ji}^2)$  ( $j = m, l$ ) är medeltal och varians

för varje enskild kovariat. Inom parentes anges det faktiska antalet observationer i denna grupp.



**Tabell B1.** Medelvärden, i procent, för deltagare respektive icke-deltagare, samt beräknad avvikelse.\*

	Matchning arbete utan stöd		Avvikelse (%)	Matchning arbete inklusive anställningsstöd		Avvikelse (%)
	Deltagare	Icke-deltagare		Deltagare	Icke-deltagare	
Man	63,1	66,5	7,1	66,0	67,9	4,0
Ålder (år)	40,5	41,2	6,0	42,6	43,1	4,1
Ålder <sup>2</sup> (år)	1759,4	1799,7	4,6	1944,3	1979,4	3,7
<i>Utbildningsnivå</i>						
Grundskola	45,4	45,7	0,6	54,7	57,9	6,4
mindre än 2 år gymnasium	26,0	28,2	5,0	21,9	21,6	0,6
3-4 år gymnasium	19,1	15,0	10,9	15,5	13,1	6,6
Högskola/universitet	9,5	11,2	5,3	8,0	7,4	2,3
<i>Länstyp</i>						
Storstadslän	49,6	47,9	3,5	47,0	49,6	5,2
Skogslän	21,1	22,6	3,5	23,1	20,1	7,3
Övriga	29,2	29,5	0,6	29,9	30,3	0,9
<i>Sökt yrkeskategori</i>						
Ej hänförligt yrkesområde	2,1	0,9	9,8	2,3	2,1	1,2
Ledningsarbete	0,4	0,4	0,0	0,4	0,3	1,4
Teoretisk specialkompetens	8,2	9,4	4,1	8,0	7,7	1,0
Kortare högskoleutbildning	15,6	16,2	1,6	14,6	14,5	0,2
Kontors- och kundservice	15,6	14,1	4,1	14,2	13,1	3,2
Service, omsorg, försäljning	16,3	16,2	0,4	16,0	14,9	2,8
Jord-, skogsbruk, fiske	1,8	1,2	4,9	2,1	2,0	0,6
Hantverksarbete	18,2	18,9	1,9	18,3	19,7	3,5
Process-, maskin-, transportarbete	14,4	16,0	4,5	14,8	15,5	1,9
Ingen särskild yrkesutbildning	7,5	6,75	2,9	9,3	10,0	2,6
<i>Utbildning i sökt yrke</i>						
Ja	59,0	60,8	3,6	55,0	54,8	0,5
<i>Erfarenhet i sökt yrke</i>						
Ja	80,2	76,4	9,3	81,8	82,7	2,5
<i>Svenskt medborgarskap</i>						
Ja	89,4	89,6	0,5	89,0	87,6	4,3
<i>Arbetshandikapp</i>						
Ja	11,2	11,3	0,5	15,3	15,4	0,2
<i>Individuell inskrivningshistorik</i>						
Antal påbörjade arbetslöshetsperioder	9,4	10,4	21,7	9,3	9,7	9,5
Antal påbörjade program	5,1	5,7	19,7	5,3	5,6	8,2
Total programtid (månader)	22,5	24,4	13,9	23,9	24,6	5,6
Sammanlagd inskrivningstid (månader)	60,7	66,7	21,6	63,3	66,6	11,9
<i>Kontorsspecifik information</i>						
Programandel	38,2	38,1	0,4	38,2	38,0	2,0
<i>Kommunspecifik information</i>						
Obalanstal	5,6	5,5	5,9	5,7	5,8	1,33
Median ASB			4,6			3,0
Antal observationer	681	406		1 165	724	

\* Avvikelsen definieras som i tabell A1.