Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser – lärdomar från ett randomiserat experiment

MARIA CHEUNG, JOHAN EGEBARK, ANDERS FORSLUND, LISA LAUN, MAGNUS RÖDIN OCH JOHAN VIKSTRÖM

Maria Cheung är doktor i nationalekonomi och arbetar på Delegationen för Migrationsstudier (Delmi). maria.cheung@regeringskansliet.se

Johan Egebark är doktor i nationalekonomi och arbetar på Arbetsförmedlingens analysavdelning. johan.hartvig-egebark@arbetsformedlingen.se

Anders Forslund är forskare vid IFAU och professor emeritus i nationalekonomi. anders.forslund@ifau.uu.se

Lisa Laun är docent i nationalekonomi och forskare vid IFAU. lisa.laun@ifau.uu.se

Magnus Rödin är doktor i nationalekonomi och arbetar på Arbetsförmedlingens analysavdelning. magnus.rodin@arbetsformedlingen.se

Johan Vikström är forskningsledare vid IFAU och professor i nationalekonomi. johan.vikstrom@ifau.uu.se

Vi sammanfattar de viktigaste lärdomarna från ett storskaligt randomiserat experiment som syftade till att mäta effekter av fler möten mellan arbetssökande och arbetsförmedlare tidigt i arbetslösheten. Vi visar att extra möten har tydliga direkta effekter, som drivs av att de som tog del av insatsen fick hjälp att identifiera de jobb som var mest lämpliga att söka. Vi visar samtidigt att stödet ledde till undanträngning, vilket innebär att den lägre arbetslösheten i behandlingsgruppen uppkom på bekostnad av högre arbetslöshet i kontrollgruppen. Vi diskuterar slutligen på vilka sätt förmedlingsinsatser bör implementeras för att bli så effektiva som möjligt.

En stor mängd studier visar att förmedlingsinsatser är ett av de mer kraftfulla verktygen i den aktiva arbetsmarknadspolitiken (Card m fl 2018). De positiva effekterna av att få mer stöd av arbetsförmedlare under arbetslösheten har visat sig vara jämförelsevis stora, både i studier från Sverige (Liljeberg och Lundin 2010; Andersson Joona och Nekby 2012; Helgesson m fl 2022) och i studier från andra länder (Maibom m fl 2017; Manoli m fl 2018). Samtidigt finns nya studier som visar att mer intensiv hjälp riktad till vissa arbetssökande kan leda till att arbetssökande som inte får del av hjälpen får svårare att hitta jobb, något som brukar benämnas undanträngning. Eftersom förekomsten av undanträngningseffekter kan leda till att vi överskattar effekterna av en insats, vilket i sin tur har viktiga implikationer för vilka beslut som bör tas i arbetsmarknadspolitiken, är det viktigt med mer och fördjupad kunskap. I den här artikeln presenterar vi resultat som visar hur förmedlingsinsatser kan utformas för att bli så effektiva som möjligt.

Resultaten bygger på ett storskaligt randomiserat experiment som genomfördes under 2015.[1] Insatsen som testades mer än fördubblade antalet möten mellan arbetssökande och arbetsförmedlare under de tre första månaderna av arbetslösheten. Dessutom testades tre olika mötesformer: individuella fysiska möten, individuella möten på distans och gruppmöten. Studien utformades så att det skulle vara möjligt att mäta både den direkta effekten för de arbetssökande som fick fler möten och potentiella undanträngningseffekter för dem som inte fick fler möten. För att identifiera dessa effekter genomfördes randomisering i två nivåer. Undanträngningen fångas genom att vi tillämpade randomisering på kontorsnivå – hälften av totalt 72 lokala arbetsförmedlingskontor slumpades till en grupp med aktiva kontor, som genomförde fler möten, medan den andra hälften slumpades till

[1] Den här artikeln bygger på resultat som presenteras i sin helhet i Cheung m fl (2023).

en grupp med inaktiva kontrollkontor. För att fånga den direkta effekten randomiserade vi sedan arbetssökande *inom* de aktiva kontoren – hälften av alla arbetssökande som skrev in sig på dessa 36 kontor under sex månader slumpades till behandlingsgruppen och fick därmed fler möten.

Vi visar att de direkta effekterna av insatsen är stora. Sannolikheten att lämna arbetslösheten under de första tre månaderna ökade med 3,5 procentenheter och tiden i arbetslöshet minskade med ca sex dagar under det år vi följer deltagarna. Samtidigt visar vi att förekomsten av undanträngning gör att effekten på arbetslösheten totalt sett är förhållandevis liten: hade vi inte tagit hänsyn till undanträngning i vår studie hade vi överskattat effekterna av förstärkta förmedlingsinsatser med omkring 90 procent. Givet dessa resultat uppstår en viktig följdfråga: går det att utforma förmedlingsinsatser på ett sätt som minskar undanträngningen och som därmed ökar genomslagskraften vid ett införande i stor skala? Vi visar att i en situation med många vakanser och få arbetssökande är undanträngningen inte lika betydande, vilket innebär att förmedlingsinsatser framför allt bör användas där det råder brist på arbetskraft och konkurrensen om jobben är lägre. Ett konkret exempel är att stöd av den här typen med fördel kan riktas till dem som söker jobb inom ett bristyrke. Dessutom bör förmedlingsinsatser inte prioriteras lika högt i tider av lågkonjunktur, när konkurrensen om jobben hårdnar, utan i stället vara ett verktyg som framför allt plockas fram i högkonjunkturer.

Ett viktigt bidrag i vår studie är att vi lyckas visa vad det är som driver effekterna. Vi visar att arbetsförmedlarna använde mötena till att förmedla information om vilka jobb de anser är lämpliga att söka. Förslagen från arbetsförmedlarna ledde till att de arbetssökande som slumpades till fler möten sökte de mest lämpliga jobben tidigare i arbetslösheten och det ledde i sin tur till att de lämnade arbetslösheten snabbare. En viktig slutsats är därför att arbetsförmedlare behöver ha god kännedom om både den enskilde arbetssökande och den lokala arbetsmarknaden, så att de så snabbt som möjligt kan identifiera jobb som är mest lämpliga att söka.

Vi visar slutligen att effekterna av förstärkta förmedlingsinsatser kan påvisas för samtliga tre mötesformer, men att individuella fysiska möten och individuella möten på distans har större och tydligare effekter än gruppmöten. Intressant nog tycks individuella fysiska möten och distansmöten ha likvärdiga effekter, vilket är uppmuntrande med tanke på att möten som sker på distans sannolikt kommer att öka i takt med att den digitala tekniken utvecklas. Att distansmöten tycks fungera lika bra som fysiska möten kan förklaras av att den centrala bakomliggande mekanismen utgörs av jobbförslag – att diskutera och föreslå lämpliga vakanser verkar ha fungerat bra även i de möten som genomfördes på distans. Samtidigt är det viktigt att här poängtera tre saker. För det första *adderades* distansmötena i vår studie till redan befintliga individuella fysiska möten, som genomfördes som en del av den ordinarie verksamheten på Arbetsförmedlingen. Utifrån våra resultat kan vi alltså inte dra slutsatsen att det är en lämplig strategi att enbart

tillhandahålla digitala möten. För det andra genomfördes distansmötena av förmedlare som arbetade på lokalkontoren, vilket innebär att de arbetssökande i vår studie fick stöd av förmedlare som hade kunskap *om den lokala arbetsmarknaden*. För det tredje gäller resultaten för *nyinskrivna* arbetssökande. Vi kan alltså inte dra slutsatsen att distansmöten fungerar för dem som varit arbetslösa längre perioder och som därför har större behov av stöd.

1. Storskalig randomiserad försöksverksamhet

Våra resultat baseras på ett randomiserat experiment som genomfördes under sex månader, våren (mars–maj) respektive hösten (augusti–november) 2015. Totalt deltog 72 lokala arbetsförmedlingskontor, vilket motsvarande ungefär en fjärdedel av alla kontor i Sverige. Kontoren som deltog var ett representativt urval av samtliga kontor i landet, både i termer av storlek och geografisk spridning. Studiepopulationen i experimentet utgjordes av arbetslösa som flödade in på dessa 72 arbetsförmedlingskontor under de sex månader försöket pågick.

Insatsen: fler möten tidigt i arbetslösheten

Ett förhållandevis enkelt sätt att intensifiera stödet till arbetssökande är att införa fler möten med arbetsförmedlare. I vår studie mer än fördubblades antalet möten under de första tre månaderna av arbetslösheten. För att få en djupare förståelse för betydelsen av dessa kontakter använde vi dessutom tre olika former av möten: individuella fysiska möten, individuella möten på distans och gruppmöten. Genom att variera mötesformen kan vi studera om effekten av insatsen beror på vilket sätt som mötena genomfördes.

De individuella fysiska mötena och de individuella mötena på distans hade flera viktiga likheter. Tre extra möten adderades till de två individuella fysiska möten som alla nyregistrerade arbetssökande erbjöds under de första tre månaderna av sin arbetslöshet. Båda dessa mötesformer syftade till att ge ett individanpassat stöd i jobbsökandet, men det fanns inga detaljerade instruktioner om vad mötena skulle innehålla. Syftet med att erbjuda distansmöten var att skapa större flexibilitet, både för de arbetslösa och för arbetsförmedlarna. Dessa möten genomfördes antingen via telefon eller via ett webbaserat verktyg.

För gruppmötena fanns ett mer detaljerat protokoll som styrde innehållet. Varje gruppmöte samlade 10–15 arbetssökande som, i seminarieform, gick igenom olika teman, t ex CV-skrivande, intervjuträning och nätverkande. Under de två första veckorna genomfördes fem seminarier, därefter delades deltagarna in i mindre grupper som skulle träffas på egen hand en gång per vecka under två månader.

Randomisering i två nivåer

Randomiseringen genomfördes i två nivåer. I ett första steg randomiserade vi över de 72 utvalda lokala kontoren, för att ta fram de 36 kontor som skulle

delta aktivt i studien. De resterande 36 kontoren fungerade som inaktiva kontrollkontor och fortsatte därför att arbeta enligt sin ordinarie verksamhet, som om vårt experiment inte hade ägt rum. Innan randomiseringen delades de 72 kontoren in i tre grupper: storstäder, mellanstora städer och glesbygd. Randomiseringen över kontor genomfördes sedan på ett sätt som garanterade att det fanns lika många kontorstyper (storstäder, mellanstora städer, glesbygd) i gruppen med de 36 aktiva kontoren som i gruppen med de 36 inaktiva kontoren. I randomiseringen över kontoren bestämdes också vilken mötesform de 36 aktiva kontoren skulle ha. En tredjedel av kontoren slumpades till att genomföra individuella fysiska möten, en tredjedel till att genomföra individuella digitala möten och en tredjedel till att genomföra gruppmöten. Eftersom vi använder tre olika mötesformer kan vi studera om effekten av förstärkta förmedlingsinsatser beror på i vilken form stödet gavs. Vi kan t ex svara på den viktiga, och aktuella, frågan om det fungerar att öka stödet till arbetslösa med hjälp av fler individuella möten på distans.

I det andra steget slumpade vi fram de arbetssökande som skulle tillhöra behandlingsgruppen. Målgruppen i vår studie utgjordes av inflödet av nyregistrerade arbetssökande, dvs personer som precis registrerat sig som arbetslösa vid något av de 36 aktiva kontoren.[2] Randomiseringen av arbetssökande gjordes *inom* vart och ett av de 36 kontor som valts ut som aktiva. Med hjälp av slumpen valdes alltså hälften av de som skrev in sig på de 36 aktiva kontoren ut till att få extra stöd i form av fler möten tidigt i arbetslösheten.

I vår mer omfattande vetenskapliga artikel visar vi att experimentet i stora drag genomfördes så som det var tänkt. Vi visar t ex att behandlingsgruppen deltog i 0,5 fler möten än kontrollgruppen, vilket motsvarar två extra möten för de arbetssökande som faktiskt dök upp på mötena. Ökningen av antalet möten i behandlingsgruppen är koncentrerad till de tre första månaderna av arbetslösheten – det finns alltså ingen skillnad i antal möten efter experimentet, vilket är precis vad vi ska förvänta oss. Ökningen i antalet möten var lika stor för de individuella fysiska mötena och de individuella mötena på distans, medan den var något större för gruppmötena. Detta är också förväntat givet att det var tänkt att antalet gruppmöten skulle vara fler. De arbetssökande som tilldelades fysiska möten (antingen individuella eller i grupp) hade också fler fysiska möten enligt Arbetsförmedlingens register. De arbetssökande som tilldelades distansmöten hade i stället fler digitala möten.

Vi visar också att randomiseringen skapade grupper som är lika i termer av observerbara egenskaper, såsom utbildningsnivå, ålder, kön, och tidigare arbetslöshet. Att behandlingsgruppen är jämförbar med kontrollgruppen inom de 36 aktiva kontoren innebär att vi trovärdigt kan identifiera den

[2] De enda som undantogs var personer som varit arbetslösa under de tre senaste månaderna, samt personer som deltog i etableringsinsatser eller det förstärkta samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

direkta effekten av det ökade stödet. Att icke-behandlade arbetssökande på de aktiva kontoren är jämförbara med de icke-behandlade arbetssökande på de inaktiva kontoren innebär att vi trovärdigt kan identifiera undanträngningseffekter.

Empirisk strategi

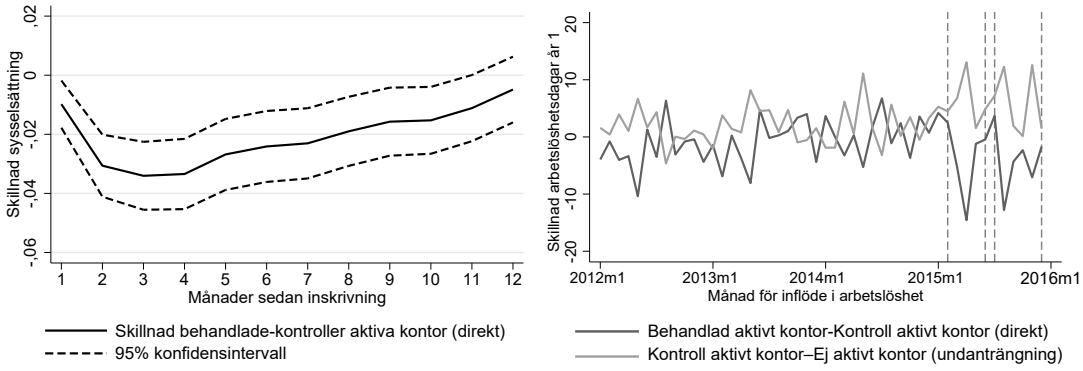
För att fånga de direkta effekterna av insatsen jämför vi behandlade och obehandlade arbetssökande på de 36 aktiva kontoren. Vi skattar effekterna genom att helt enkelt jämföra medelvärden för de utfall vi är intresserade av: om det finns statistiskt signifikanta skillnader mellan behandlingsgruppen och kontrollgruppen vet vi att det finns effekter av insatsen. Notera också att vi även då vi studerar de bakomliggande mekanismerna i vårt experiment använder samma metod för att mäta skillnader mellan behandlade och obehandlade arbetssökande – den enda skillnaden är de utfall vi studerar. För att mäta undanträngning utnyttjar vi i stället randomiseringen över kontor. Vi fångar undanträngningseffekter genom att jämföra obehandlade arbetssökande på de 36 aktiva kontoren med obehandlade arbetssökande på de 36 inaktiva kontoren. Även här gäller att om det finns statistiskt signifikanta skillnader mellan dessa grupper så vet vi att undanträngning existerar. Eftersom många lokala arbetsmarknader vid tiden för studien hade ett enda lokalkontor innebar randomiseringen över kontor randomisering över arbetsmarknader, vilket ger oss goda möjligheter att mäta undanträngningseffekter. Både när vi skattar den direkta effekten och när vi mäter graden av undanträngning använder vi den typ av linjära regressionsmodeller som traditionellt används inom utvärderingslitteraturen.

2. Resultat

Figur 1 illustrerar hur vi går till väga för att mäta effekterna av insatsen. I den vänstra grafen fokuserar vi på den direkta effekten genom att studera skillnaden i arbetslöshet mellan behandlade och obehandlade arbetssökande på de aktiva kontoren. Grafen visar att andelen arbetslösa är tydligt lägre i behandlingsgruppen än i kontrollgruppen, vilket betyder att arbetslösheten minskade för dem som tog del av insatsen. Effekten är som störst efter 3–4 månader, ungefär samtidigt som behandlingen slutar. Även om effekten sedan avtar så håller den i sig under nästan ett helt år.

I tabell 1 redovisar vi motsvarande resultat från våra regressionsanalyser. Kolumn 1 visar att insatsen ökade sannolikheten att lämna arbetslösheten med 3,4 procentenheter, vilket motsvarar en ökning av jobbchansen med ca tio procent. Tiden i arbetslöshet minskade med 1,5 dagar under de första tre månaderna och med ca sex dagar under ett år (se kolumn 2 respektive 3).[3] Vi kan alltså konstatera att de direkta effekterna av förstärkta förmedlingsin-

[3] Vi har även verifierat att de individer som lämnade arbetslösheten faktiskt blev sysselsatta. Omkring 90 procent av utträdena från arbetslöshet som vi observerar i vår population ledde till sysselsättning inom tre månader. Vi kan därför dra slutsatsen att insatsen inte ledde till att individer lämnade arbetskraften.



Källa: Egna beräkningar.

Figur 1
Illustration av effekter

satser är betydande, vilket bekräftar resultaten från tidigare studier.

I nästa steg studerar vi om insatsen ledde till undanträngning. Undanträngningseffekter förekommer om behandlingsgruppens lägre arbetslöshet förklaras av att arbetslösheten samtidigt ökar i kontrollgruppen. Ett sätt att illustrera förekomsten av undanträngning är att föreställa sig att det finns en kö till varje jobb på arbetsmarknaden. Om vi i vårt experiment bara sorterar om ordningen i den kön – så att de som hamnat i behandlingsgruppen får jobben i stället för de som hamnade i kontrollgruppen – har vi inte vunnit någonting eftersom arbetslösheten totalt sett inte minskat. Att identifiera förekomsten av undanträngning är viktigt, inte minst sett ur ett policyperspektiv. Om det förekommer undanträngning och vi inte lyckas fånga detta kommer vi att tro att den insats vi studerar är mer effektiv än den egentligen är. I värsta fall kan undanträngningen motverka den direkta effekten helt och hållet, så att effekten av insatsen på totalen är noll.

Vår metod för att skatta undanträngningseffekter illustreras i den högra grafen i figur 1. Den heldragna svarta linjen visar skillnaden i arbetslöshetsdagar mellan behandlade och icke-behandlade arbetssökande på de aktiva kontoren, varje år 2012–16.[4] Den streckade grå linjen visar i stället skillnaden i arbetslöshetsdagar mellan icke-behandlade arbetssökande på de aktiva kontoren och icke-behandlade arbetssökande på kontrollkontoren för motsvarande period. De vertikala linjerna, slutligen, markerar de två experimentperioder (vår respektive höst 2015) när randomiseringen genomfördes. I perioden före experimentet, före 2015, håller sig båda tidsserierna hela tiden nära noll (även om det förekommer vissa slumpmässiga variationer). Därefter, i de två perioder när experimentet genomfördes, händer något med serierna – arbetslösheten minskar för behandlade relativt icke-behandlade på de aktiva kontoren (den svarta heldragna linjen

[4] För att öka precisionen i skattningarna av undanträngningseffekter använder vi data för den längre perioden 2012–16. Notera att vi kan skapa fiktiva behandlings- och kontrollgrupper för perioden före experimentet genom att tillämpa samma randomiseringsregel som användes under experimentet, som säger att de arbetssökandes personnummer bestämmer grupptillhörighet.

Tabell 1
Skattningar av effekter

	Utflöde från arbetslöshet	Dagar i arbetslöshet första kvartalet	Dagar i arbetslöshet första året
Direkt effekt behandlingsgrupp	0,034***	–1,456***	–5,991***
	(0,006)	(0,353)	(1,359)
Undanträngning kontrollgrupp	–0,015**	0,695**	4,160**
	(0,006)	(0,318)	(1,727)
Nettoeffekt behandlingsgrupp	0,018***	–0,761**	–1,831
	(0,005)	(0,326)	(1,484)
Medelvärde	0,390	73,78	187,0
Observationer	552 816	552 816	552 816

Anm: Tabellen redovisar regressioner av respektive utfallsvariabel på en indikator för deltagare (”Direkt effekt behandlingsgrupp”) och en indikator för att vara inskriven i ett aktivt arbetsförmedlingskontor (”Undanträngning kontrollgrupp”). Medelvärde avser kontrollkontoren. Standardfel klustrade på kontorsnivå inom parentes. *** p<0,01, ** p<0,05, *p<0,1.
Källa: Egna beräkningar.

visar tydligt den direkta effekten), samtidigt som arbetslösheten ökar för icke-behandlade på de aktiva kontoren relativt icke-behandlade på kontrollkontoren (grå streckad linje). Det senare resultatet visar att det finns betydande undanträngningseffekter i vårt experiment.

I nästa steg skattar vi regressioner för att få en bild av effekterna totalt sett. Våra skattningar visar att insatsen minskade utflödet till arbete för icke-behandlade på de aktiva kontoren med 1,5 procentenheter (omkring 3,8 procent) under de första tre månaderna av arbetslösheten, vilket bekräftar att förekomsten av undanträngning är betydande. När vi tar hänsyn till undanträngningen är effekten av insatsen fortfarande positiv, men jämförelsevis liten: övergångarna till arbete ökade med 0,25 procentenheter eller omkring 0,7 procent. Hade vi inte utformat experimentet för att kunna mäta undanträngningen hade vi således överskattat effekten av de extra mötena med nästan 90 procent.

3. Vad är det som gör att insatsen fungerar?

Ett viktigt bidrag i vår studie är att vi undersöker vad som driver de effekter vi ser. Att identifiera de bakomliggande mekanismerna är viktigt eftersom det hjälper oss att förstå hur vi kan utforma mer effektiva förmedlingsinsatser. I analysen använder vi data som ger oss möjlighet att studera både arbetsförmedlarnas och de arbetssökandes beteenden. Informationen om sökbeteenden kommer från de aktivitetsrapporter som de arbetslösa ska lämna in varje månad. Rapporterna visar de aktiviteter de arbetssökande uppger att de vidtagit för att förkorta sin tid i arbetslöshet och ger således information om t ex antal jobb som sökts, vilka av dessa som varit spontana ansökningar och antal intervjuer. För att fånga arbetsförmedlarnas beteen-

den använder vi information om både det stöd som förmedlarna ger till de arbetssökande och den kontroll de utövar.

Information om lämpliga jobb

Vår slutsats är att den viktigaste förklaringen till de betydande direkta effekterna är information som de arbetslösa får om lämpliga sökbara jobb. Vi visar att de arbetssökande som slumpades till att delta i insatsen fick signifikant fler platsanvisningar och platsförslag under de tre månader som insatsen pågick.[5] Arbetsförmedlarna tycks alltså ha använt de extra mötena till att visa de arbetssökande vilka vakanser de ska fokusera på i sitt jobbsökande. En viktig följdfråga är om de arbetssökande drog nytta av den hjälp de fick i sitt jobbsökande. Våra analyser visar att behandlingsgruppen oftare rapporterade att de sökt jobb som de blivit hänvisade till, vilket talar för att de faktiskt använde sig av informationen.

En förklaring till att informationen om lämpliga jobb kortar tiden i arbetslöshet kan vara att de arbetslösa påverkas att söka bredare. I nästa steg undersöker vi därför om förslagen på lämpliga vakanser breddar jobbsökandet, både avseende yrke och avseende geografi. Våra resultat visar att båda dessa dimensioner är helt opåverkade – förslagen påverkade varken vilka yrken som söktes eller i vilken kommun som jobben söktes. Slutsatsen är alltså att de arbetslösa i behandlingsgruppen sökte samma typ av yrken i samma geografiska regioner som de skulle sökt även utan insatsen – den viktiga skillnaden är att de söker dessa jobb tidigare.

På förhand är det svårt att säga om förslagen från arbetsförmedlarna ska leda till bättre eller sämre matchning på arbetsmarknaden. Det är t ex möjligt att förmedlarna prioriterade att förkorta tiden i arbetslöshet och därför föreslog vakanser som utgör något sämre matchningar (givet yrke och geografi); eller så använde de mötena till att identifiera och föreslå de allra mest lämpliga vakanserna (givet yrke och geografi). Genom att studera storleken på lönen på det första jobbet efter arbetslösheten, och hur länge sysselsättningen varar, kan vi mäta om kvaliteten på matchningen påverkades. Effekterna på dessa marginaler visar sig vara små, vilket tyder på att insatsen varken försämrade eller förbättrade matchningen på arbetsmarknaden.

Alternativa förklaringar till effekterna

För att kunna slå fast att jobbförslag faktiskt är den centrala mekanismen behöver vi utesluta andra tänkbara förklaringar. Först utesluter vi att effekten drevs av ökad kontroll av de arbetssökande. Dels ser vi inga tecken på att insatsen ökade sannolikheten att få en sanktion, dels finns inga indikationer på att de arbetslösa i behandlingsgruppen ökade sin sökintensitet, vilket de borde gjort om de upplevde ökad kontroll. Det är viktigt att här poängtera

[5] Vi skiljer mellan två typer av information, platsförslag respektive platsanvisningar. En arbetssökande som inte söker det jobb som avses i en platsanvisning riskerar neddragen ersättning. För platsförslag finns däremot inget krav utan det är upp till den arbetssökande att avgöra om denne vill söka.

att behandlingsgruppen hela tiden var utsatt för den kontroll som kännetecknar den ordinarie verksamheten på Arbetsförmedlingen (de lämnade fortfarande in aktivitetsrapporter som granskades och de skulle fortfarande följa de regler som gäller för alla registrerade arbetslösa). Vi säger alltså inte att kontroll inte har någon betydelse; den slutsats vi drar är att effekterna av de extra möten som vi adderade i vår studie inte förklaras av ökad kontroll. I nästa steg utesluter vi att den direkta effekten av insatsen drevs av andra typer av stödinsatser som tillhandahålls inom Arbetsförmedlingens verksamhet, såsom hjälp med CV-skrivande, hjälp med att skriva jobbansökningar, intervjuträning och arbetsmarknadsutbildningar.

Jämförelser mellan mötesformer och mellan grupper av arbetslösa

Sammantaget visar våra resultat att individuella fysiska möten och individuella möten på distans ger något större och bredare effekter än gruppmöten.[6] Att distansmöten tycks fungera lika bra som fysiska möten kan förklaras av att den centrala bakomliggande mekanismen utgörs av jobbförslag – att diskutera och föreslå lämpliga vakanser verkar fungera lika bra i ett fysiskt möte som i ett möte på distans. Det är samtidigt viktigt att komma ihåg att det vi utvärderar är distansmöten som har *adderats* till redan befintliga individuella fysiska möten – vi kan alltså inte dra slutsatsen att distansmöten rakt av kan ersätta fysiska möten. Dessutom genomfördes distansmötena av *lokala arbetsförmedlare* som hade god kännedom om utbud och efterfrågan på den lokala arbetsmarknaden.

Eftersom jobbförslag tycks vara den mekanism som förklarar effekterna i experimentet är det intressant att undersöka om relativt svagare grupper vinner mer på att delta i insatsen. Vi skulle kunna förvänta oss att jobbförslag har större betydelse för svagare arbetssökande eftersom dessa generellt sett kan tänkas ha större behov av vägledning i sitt jobbsökande, och dessutom kan tänkas ha mindre möjligheter att använda sig av egna nätverk för att hitta lämpliga jobb. Intressant nog finner vi att insatsen gynnade utomeuropeiskt födda arbetssökande relativt mer. Även arbetslösa som har lägre utbildningsnivå tycks ha gynnats i något högre utsträckning.

4. Undanträngning

I tabell 1 visade vi att det finns betydande undanträngningseffekter i vårt experiment, vilket innebär att den minskade arbetslösheten för behandlingsgruppen uppstod på bekostnad av ökad arbetslöshet i kontrollgruppen. Nu återvänder vi till undanträngningen och genomför mer detaljerade analyser av dessa effekter. Syftet är att förstå om det finns sätt som förmedlingsinsatser kan genomföras på som minskar riskerna för undanträngning och som därför är att föredra.

[6] Notera samtidigt att skillnaderna i effekterna mellan mötesformerna inte är statistiskt signifikanta, vilket innebär att vi inte kan utesluta att effekten är lika stor oavsett mötestyp. Notera också att eftersom gruppmöten är relativt billigare än individuella möten kan det fortfarande vara kostnadseffektivt att använda sig av den mötesformen.

Undanträngning av resurser

Vi börjar med att undersöka om undanträngningen förklaras av att lokalkontoren flyttade resurser från kontrollgruppen till behandlingsgruppen. Om undanträngningen orsakades av omfördelning av resurser är lösningen på problemet förhållandevis enkel; det som i så fall krävs vid ett nationellt införande är att beslutsfattare tillför medel som kan finansiera ett tillskott av resurser på lokalkontoren. Inget tyder på att undanträngningen i vårt experiment beror på omfördelning av resurser. De arbetssökande i kontrollgruppen fick varken färre möten eller färre förslag på vilka jobb de kunde söka. Vidare skedde inga förändringar i fråga om vilka arbetsförmedlare som kontrollgruppen hade kontakt med – förmedlarna hade samma erfarenhet och samma arbetsbelastning som de skulle haft i normalfallet, i en situation där vi inte genomfört experimentet. Slutligen visar vi att varken de arbetssökande i kontrollgruppen eller arbetsförmedlarna som kontrollgruppen träffade ändrade sitt beteende under perioden som experimentet pågick; förmedlarna som träffade kontrollgruppen fortsatte alltså att ge stöd och sköta kontrolluppdraget som om vår intervention aldrig ägt rum och på samma sätt skedde inga förändringar i sökbeteendet hos kontrollgruppen i de dimensioner vi tidigare studerat. För att summera finner vi inget stöd för att det skedde en omfördelning av resurser till följd av den mer intensiva hjälpen i behandlingsgruppen, och vi drar därför slutsatsen att undanträngningseffekterna vi observerar i vår studie förklaras av att det sker undanträngning på arbetsmarknaden. Det här resultatet är viktigt eftersom det innebär minskade möjligheter att hitta enkla lösningar för att komma till rätta med de stora undanträngningseffekterna – att tillföra mer resurser till lokalkontoren skulle helt enkelt inte hjälpa.

Undanträngning på lång sikt

En begränsning med många experiment av den typ vi genomför är att de fångar effekter på förhållandevis kort sikt. Samtidigt är det inte otänkbart att insatser som går ut på att stötta arbetslösa i deras jobbsökande har mer långtgående effekter på arbetsmarknaden. Vi vet att interventionen förändrade sökbeteendet i behandlingsgruppen – de som fick hjälp att identifiera lämpliga vakanser reagerade genom att söka dessa jobb tidigare än de annars skulle ha gjort. Detta skulle i sin tur kunna leda till att företagen svarar genom att publicera fler vakanser, eftersom de ser att det skett en förändring – de får snabbare återkoppling än de skulle fått i avsaknad av insatsen.

Om det tar tid för företagen på efterfrågesidan att fullt ut reagera på den förändring som skett kommer de långsiktiga effekterna av vår insats skilja sig från de vi ser på kort sikt. Detta skulle i så fall innebära att våra slutsatser om vilka effekter förmedlingsinsatser har totalt sett blir felaktiga. Genom att studera effekterna på antalet vakanser redan på kort sikt kan vi få en indikation om den här typen av anpassning på efterfrågesidan förekommer. Våra resultat tyder på att företagen faktiskt svarade med att lägga ut fler

vakanser och som förväntat sker förändringen i den senare delen av experimentet: under hösten växte det totala antalet vakanser med omkring nio procent och inflödet av nya vakanser ökade med omkring sex procent.

I vår vetenskapliga uppsats utvecklar vi en enkel teoretisk modell för att studera implikationerna av en fullskalig utrullning av den insats vi utvärderar. Ett intressant resultat, som är värt att lyfta fram här, är att när vi i våra simuleringar tar hänsyn till att företagen reagerar med att lägga ut fler vakanser på marknaden så ökar värdet av ett storskaligt införande av förstärkta förmedlingsinsatser.

Undanträngning i olika arbetsmarknadslägen

Slutligen undersöker vi om undanträngningen varierar mellan olika typer av arbetsmarknadslägen. Om undanträngningen är mindre på vissa typer av marknader öppnar det upp för möjligheten att designa mer effektiva interventioner – vid en utrullning kan vi i så fall undvika vissa arbetsmarknader för att få ut mer av förmedlingsinsatser.

I vår mer omfattande vetenskapliga uppsats utvecklar vi en teoretisk modell som ger prediktionen att undanträngningseffekterna är större, och de totala effekterna av vår intervention mindre, när efterfrågan på arbete är låg. Vi visar sedan empiriskt att modellens prediktioner stämmer: på lokala arbetsmarknader med många arbetslösa och få vakanser är undanträngningseffekterna betydligt större än på marknader med få arbetslösa och många vakanser. Vilket genomslag förmedlingsinsatser får påverkas alltså i stor utsträckning av läget på arbetsmarknaden; är det goda tider, med hög efterfrågan och få arbetslösa, kan vi förvänta oss ett bättre utfall än i tider när ekonomin krymper. Av dessa resultat följer att undanträngningseffekterna borde vara mindre under senare delen av vårt experiment, eftersom vi visat att företagen under hösten la ut fler vakanser (vilket innebär lägre konkurrens om jobben). När vi undersöker detta finner vi visst stöd för att så är fallet, vilket ytterligare stödjer slutsatsen att undanträngningen varierar beroende på hur hård konkurrensen om jobben är.

5. Avslutande diskussion

I den här artikeln presenterar vi resultat som visar hur arbetsförmedlingsinsatser kan utformas för att vara så effektiva som möjligt. Resultaten bygger på ett storskaligt randomiserat experiment som genomfördes på 72 lokala arbetsförmedlingskontor under 2015. Insatsen som testades fördubblade antalet möten mellan arbetssökande och arbetsförmedlare under de tre första månaderna av arbetslösheten. Vi visar att de direkta effekterna av att introducera extra möten är stora. Sannolikheten att lämna arbetslösheten under de första tre månaderna ökade med tio procent och tiden i arbetslöshet minskade med omkring sex dagar under det år vi följer deltagarna. Samtidigt visar vi att förekomsten av undanträngning gör att effekten på arbetslösheten totalt sett är förhållandevis liten: hade vi inte tagit hänsyn

till undanträngning i vårt experiment hade vi överskattat effekterna med omkring 90 procent.

Förekomsten av undanträngningseffekter innebär att förmedlingsinsatser behöver utformas på rätt sätt för att vara effektiva. För det första bör vi undvika att rikta den här typen av insatser till arbetssökande som har jämförelsevis goda jobbchanser – eftersom den positiva direkta effekten av stödet riskerar att motverkas av negativa effekter för andra arbetssökande. För det andra bör stödet framför allt användas på arbetsmarknader där konkurrensen om jobben är lägre, eftersom undanträngningen då är mindre. En implikation av detta är att förmedlingsinsatser förmodligen inte bör användas i samma omfattning i lågkonjunkturer (när konkurrensen om jobben hårdnar), utan i stället vara ett verktyg i tider av högkonjunktur.

Våra resultat är också relevanta mot bakgrund av den utveckling som skett inom arbetsmarknadspolitiken de senaste åren. I dag sker en stor del av förmedlingsarbetet i privat regi, vilket gör det svårare att följa upp vilken typ av hjälp de arbetssökande får. Vi kan alltså inte vara säkra på att stödet till de arbetslösa i dag är utformat på det sätt som, enligt resultaten i vår studie, tycks fungera bäst. Samtidigt har de förmedlingstjänster som fortfarande tillhandahålls i offentlig regi i stor utsträckning övergått till att genomföras på distans av arbetsförmedlare som saknar lokal förankring (i det som kallas personligt distansmöte, PDM). Vår studie visar att ökad kontakt i form av digitala möten tycks fungera lika bra som extra möten som genomförs fysiskt. Här är det dock viktigt att poängtera att vi mäter effekter av att *addera* extra möten till de fysiska individuella möten som redan förekom i den ordinarie verksamheten; vi kan alltså inte uttala oss om huruvida det är en bra strategi att enbart ha digitala kontakter med de arbetslösa på det sätt som ofta sker i dag. Dessutom genomfördes distansmötena av förmedlare som arbetade på lokalkontoren – vilket innebär att de arbetssökande i vår studie fick stöd av en förmedlare som hade kunskap *om den lokala arbetsmarknaden*. Det som driver effekterna i vårt experiment är information som de arbetssökande får om vilka jobb som är lämpliga att söka. En viktig följdfråga är hur Arbetsförmedlingen arbetar med den här typen av stöd i dag, det som kallas platsförslag och platsanvisningar. En farhåga är att minskad kunskap om den lokala arbetsmarknaden, till följd av nedlagda lokalkontor och ökad fokus på digitala kanaler, minskat möjligheterna att identifiera och rekommendera de mest lämpliga vakanserna.

I tider med stora och snabba förändringar på arbetsmarknaden är det viktigt att insatser som syftar till att stötta arbetslösa att komma tillbaka i sysselsättning utformas utifrån kunskap om vad som bevisligen fungerar. Vår förhoppning är att de insikter och slutsatser vi presenterat här kan ligga till grund för framtida beslut om hur arbetsmarknadspolitiken bäst kan utformas.

REFERENSER

Andersson Joona, P och L Nekby (2012), ”Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment”, *Scandinavian Journal of Economics*, vol 114, s 575–600.

Card, D, J Kluve och A Weber (2017), ”What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations”, *Journal of the European Economic Association*, vol 16, s 894–931.

Cheung, M fl (2023), ”Does Job Search Assistance Reduce Unemployment? Experimental Evidence on Displacement Effects and Mechanisms”, under utgivning i *Journal of Labor Economics*, https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/726384.

Helgesson P, E Jönsson, P Ornstein, M Rödin och U Westin (2022), ”Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd”, Slutrapport från socialfondsprojektet Jämställd etablering, Arbetsförmedlingen analys 2022:10.

Liljeberg, L och M Lundin (2010), ”Jobbnätet ger jobb – effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet”, IFAU Rapport 2010:2, Uppsala.

Maibom, J, M Rosholm och M Svarer (2017), ”Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation”, *The Scandinavian Journal of Economics*, vol 119, s 541–570.

Manoli, D S, M Michaelides och A Patel (2018), ”Long-term Effects of Job-search Assistance: Experimental Evidence Using Administrative Tax Data”, NBER Working Paper 24422.