



IFAU – INSTITUTET FÖR  
ARBETSMARKNADSPOLITISK  
UTVÄRDERING

## **Försök med alternativ platsförmedling för utomnordiska invandrare**

Kenneth Carling  
Helge Bennmarker  
Anders Forslund  
Susanne Ackum Agell

STENCILSERIE 2001:2

# **Försök med alternativ platsförmedling för utomnordiska invandrare**

av

Kenneth Carling, Helge Benmarker, Anders Forslund och  
Susanne Ackum Agell

2001-09-26



# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Arbetsökande invandrare vid arbetsförmedlingen har relativt svenskar ett betydligt lägre utflöde till arbete; utflödet är ungefär 50-70 procent lägre för invandrare efter korrigering för andra kända faktorer som påverkar arbetslöshets-tider. Medianarbetslöshetstiden är ungefär 25 veckor för en svensk och ungefär 40 veckor för en invandrare, som förutom invandrarskap är till synes identisk med svensken. Vidare är medelarbetslöshetstiden ungefär 45 veckor för en svensk och 75 veckor för en invandrare.<sup>1</sup> Arbetslösheten bland infödda svenskar (16-64 år) var 5.5% 1998 - för utomnordiskt födda (16-64 år) var arbetslösheten 19.5% 1998; se Wessberg (1999).

Dessa dystra siffror har föranlett regeringen att diskutera åtgärder för att minska arbetslösheten för invandrare. En sådan åtgärd är att pröva om platsförmedling av andra aktörer än den offentliga arbetsförmedlingen kan minska invandramas arbetslöshetstider.

## 1.2 Försöksverksamhet

Idén att pröva nya metoder för platsförmedling till invandrare framlades först i 1999 års budgetproposition, där det sägs att ”Regeringen kommer att initiera ... en försöksverksamhet för att pröva nya sätt att förmedla arbete till arbetslösa invandrare”. I en PM från Näringsdepartementet vidareutvecklas idén. En särskild utredare ges därmed i uppdrag att planera försöket. Planerna på en försöksverksamhet har sedan diskuterats vid möten med representanter från Näringsdepartementet, Finansdepartementet, Arbetsmarknadsstyrelsen och IFAU.

Alternativ aktör kommer att vara något av de rikstäckande rekryteringsföretagen. Rekryteringsföretaget (RF) ska bedriva platsförmedling i likhet med arbetsförmedlingen (AF) för de individer som ingår i försöket. Försöket kommer enbart att avse platsförmedling till externa företag; rekrytering till det egna RF skall inte vara en del i försöket

Försöket skall vara kontrollerat, i syfte att möjliggöra säkra slutsatser om skillnaden i platsförmedlingseffektivitet mellan AF och RF. Kontrollerade för-

---

<sup>1</sup> Sifferuppgifterna i föregående meningar avser nyinskrivna arbetssökande med medborgarskap i land utanför Norden, inte den arbetssökandes härkomst; se Carling m fl (1996, 1999).

sök har den fördelen att de leder till att de som jämförs likställs och att jämförelsen därmed blir rättvisande. Detta kan jämföras med okontrollerade försök, där det stora problemet är att det föreligger en risk för selektion. Sådana problem uppkommer om deltagandet i olika program påverkas av faktorer som också är viktiga för programmets resultat. Detta problem uppkommer inte vid ett väl genomfört försök, där deltagandet i olika program är randomiserat.

### **1.3 Erfarenheter av kontrollerade försök i Sverige, Europa och USA**

I Sverige och Europa är exempel på kontrollerade försök inom arbetsmarknadsområdet fåtaliga. Det mest kända svenska exemplet är ett försök med intensifierad platsförmedling i Eskilstuna på 70-talet; se Björklund & Regnér (1996). I USA, däremot, använder många delstater metodiken för att utvärdera den förväntade effekten av nya planerade arbetsmarknadsprogram; se Katz m fl (1998).

Kontrollerade försök är den mest populära metodiken inom andra områden, såsom medicin, psykologi och naturvetenskap. Skälet är att metodiken, korrekt genomförd, ger överlägset säkra resultat.

### **1.4 Potentiell målkonflikt**

Vi vill påpeka att det finns en potentiell målkonflikt vid utformningen av försöket: den uppläggnings som är den bästa för att medge en god utvärdering behöver inte nödvändigtvis vara den bästa om vi i första hand är ute efter att ”nå goda resultat” med försöket (även om det är oklart vad detta betyder i frånvaro av en fullödig utvärdering). I vårt förslag har möjligheterna att utvärdera effekterna varit vägledande för försökets uppläggnings.

Den ovan diskuterade potentiella målkonflikten är ändå kanske mest skenbar – om vi genom försöket får starka indikationer på att RF är effektivare i att förmedla jobb åt invandrare på den svenska arbetsmarknaden, bör denna kunskap kunna ligga till grund för en bättre framtida politik.

## 2 Plan för försöket

### 2.1 Syfte

Syftet är att utvärdera om ett privat företag med rekryteringsverksamhet snabbare och i större omfattning förmedlar arbeten till arbetslösa personer med utländsk bakgrund än AF. En konsekvens är att eventuella skillnader mellan privat och offentlig platsförmedling kan studeras och kunskap om förutsättningar för framgångsrik platsförmedling beträffande exempelvis organisation och näringslivskontakter kan inhämtas.

### 2.2 Organisation

Försöket planeras och genomförs av ett sekretariat. Sekretariatet består av en forskare och en utredare från IFAU, samt en administratör med god kännedom om arbetsmarknadens institutioner. Sekretariatet ansvarar för att försöket ges ett sådant upplägg att det är genomförbart och att slutsatser kan dras om de uppställda hypoteserna. Till Sekretariatet knyts en referensgrupp som skall bestå av representanter för Närings- och Finansdepartementet.

Upplägget av försöket beskrivs i detalj i ett protokoll. När protokollet är färdigställt skall en workshop med erkända forskare på området anordnas i syfte att granska sekretariatets förslag till upplägg. Eventuellt beslut om att i för tid avbryta det av riksdagen beslutade försöket fattas gemensamt av referensgruppen och sekretariatet, eller genom att uppdragsgivaren drar tillbaka uppdraget.

### 2.3 Huvuddragen för upplägget

AF och ett privat rekryteringsföretag ska jämföras m a p platsförmedlingseffektivitet. För att säkerställa att de båda aktörernas förutsättningar likställs beträffande de arbetssökande de har att förmedla platser till, skall försöket vara kontrollerat. Fördelningen av sökanden mellan de båda aktörerna skall ske med randomisering. Vidare skall likhet i förutsättningarna skapas m a p information och ekonomiska resurser. Försöket löper under en period av två år.

I en försöksverksamhet påverkas ofta studerade aktörer så att de i försökssituationen presterar bättre än vad de skulle ha gjort i motsvarande verksamhet utan pågående försök. För att kunna fastställa denna effekt skall utfallet under studieperioden kontrolleras mot en extern kontrollgrupp.

### 2.3.1 Plats

Försöket genomförs på minst tre orter i landet. Att fler än en ort föreslås, motiveras av att man därmed undviker ett alltför stort beroende av omständigheter som är specifika för en viss AF eller ett visst platskontor för RF. Samtidigt ger det också möjlighet studera effekten av försöket på orter med olika karaktäristika.

De valda platserna skall uppfylla ett flertal kriterier: (i) De skall ha ett diversifierat näringsliv. (ii) RF skall redan finnas etablerade, så att man undviker att inkörningsproblem påverkar jämförelsen. (iii) Ett tillräckligt antal arbetslösa som uppfyller inklusionskriterierna (se avsnitt 2.3.3 nedan) skall finnas. (iv) Förmedlingskontoren ska inte vara organiserade så att detta medför allvarliga, praktiska problem för genomförandet.

### 2.3.2 Placeringsperiod

Placeringsperioden begränsas för deltagarna till fem månader från randomiserings-tillfället. Placeringsperioden bestäms å ena sidan av att platsförmedlingen måste pågå tillräckligt länge för att hinna få genomslag, och å andra sidan av att deltagarna inte skall berövas möjligheten att delta i aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Av betydelse för denna avvägning är att arbetstillfällena inte bara skall hinna förmedlas, utan att dessa även skall hinna tillträdas under, eller i direkt anslutning till, placeringsperioden. Således kan placeringsperioden inte vara alltför kort. Genom att i försöket endast inkludera individer som bedöms kunna ta arbete direkt (se avsnitt 2.3.3 punkt 3 nedan), och således inte är i omedelbart behov arbetsmarknadspolitiska åtgärder, blir berövandet av möjligheterna till deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder under en period mindre betydelsefullt. Fem månader kan då vara lämplig placeringsperiod utifrån båda de motverkande omständigheterna.

### 2.3.3 Deltagare

För att en person skall kunna delta i försöket föreslås denne uppfylla följande kriterier:

- **Född i land utanför Norden**

Försöket riktar sig enbart till utomnordiska invandrare. De stora problemen på den svenska arbetsmarknaden finns bland de grupper som har invandrat från något land utanför Norden. Det råder säkert stor variation inom denna grupp, men

kunskapen därom är mycket begränsad, varför försöket lämpligen riktas mot invandrare i allmänhet bland de utomnordiska invandrarna. De nordiska invandrarernas situation på arbetsmarknaden är däremot ganska likvärdig de infödda svenskarnas situation.

- **20-65 år**

- **Bedöms enligt AMS klassificeringssystem kunna ta arbete direkt**

Endast för dem som, enligt AF, anses kunna ta ett arbete direkt kan man begränsa insatserna till att bara gälla platsförmedling, utan möjlighet till deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, under en så lång tid som fem månader.

- **Nyinskriven på arbetsförmedlingen**

För att medge säkra slutsatser måste försöket så långt det är möjligt renodla de studerade effekterna. Om grupper med långa inskrivningsperioder bakom sig deltar kommer eventuella effekter inte entydigt att kunna hänföras till skillnader i förmedlingseffektivitet mellan AF och RF. Det blir också i det närmaste omöjligt att konstruera jämförelsegrupper ur AMS eller SCB:s statistik om andra än de nyinskrivna omfattas av försöket. Dessutom torde arbetsmarknadspolitiska åtgärder ofta bli aktuella för långtidsinskrivna inom en femmånaders period. Placeringsverksamheten skulle då tvingas avbrytas.

Även om vi alltså kan utgå ifrån att problemen är störst för dem som inte enbart är invandrare utan också långtidsinskrivna, så talar de ovanstående skälen entydigt för att försöket bör inskränkas till nyinskrivna. Kunskaper om vilka metoder som är effektivast för att förmedla arbeten till nyinskrivna invandrare borde rimligen ge vägledning om hur långtidsinskrivna invandrare bäst placeras på den öppna arbetsmarknaden. Förkortade arbetslöshetstider bör också leda till lägre långtidsarbetslöshet. Detta förhållande mellan arbetslöshetstider och långtidsarbetslöshet för de båda aktörerna kan också studeras i försöket.

Slutligen är det låga flödet till arbete bland invandrare ett allmänt invandrarproblem, se avsnitt 1.1. Även högutbildade invandrare, som eventuellt är underrepresenterade bland de långtidsarbetslösa, har sämre arbetsmarknadsutsikter än jämförbara svenskfödda. Genom att låta försöket avse nyinskrivna arbetssökande fångas hela gruppen upp, och problemet kan därmed studeras i sin helhet.



- **Ej utskriven från AF den senaste månaden**

Detta selekterar bort sökanden som kommer från en kort period med arbete på den reguljära arbetsmarknaden efter en tidigare period av arbetslöshet, ty dessa skulle i likhet med långtidsinskrivna troligtvis snart vara i behov av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

- **Lämnat uttryckligt samtycke**

Detta krävs enligt personuppgiftslagen.

### **2.3.4 Genomförande**

Arbetsökanden som uppfyller kriterierna för att delta i försöket identifieras vid inskrivningstillfället vid AF. Randomisering sker omedelbart genom telefonkontakt med ett randomiseringscenter. Sökanden som randomiserats bokförs vid randomiseringscentret samt vid AF. RF informeras omedelbart per fax om sökanden som tilldelats dem, de sökande får instruktioner om hur de kontaktar sin förmedlare vid RF. Under placeringstidens fem månader registreras alla arbetssökande i AF datasystem, AF90 eller AIS, i enlighet med gängse rutiner. De arbetssökande följs således i befintliga databaser, men uppföljning görs även med enkäter. RF har tillgång till datasystemet genom en kontaktperson på AF. Genom denne sker också kommunikation rörande de uppgifter som platsförmedlarna på RF behöver vidareförmedla för att AF ska kunna utföra sitt myndighetsuppdrag, exempelvis gällande anmälningar om överträdelse av gällande regler för arbetslöshetsersättning.

Följande skall gälla för *deltagarna* i försöket (så att deltagande i försöket inte begränsar de arbetslösas sökmöjligheter):

Deltagare som randomiserats till att erhålla platsförmedling genom den privata platsförmedlaren skall vid varje tidpunkt kunna välja att återgå till AF, och därigenom i denna mening avbryta sitt aktiva deltagande i försöket.

Deltagare som randomiserats till att erhålla platsförmedling genom AF skall om han/hon så önskar även kunna välja att söka jobb genom ett RF.

Följande skall gälla för *RF och AF-kontor* (så att försökssituationen renodlas till att avse platsförmedling till externa arbetsgivare.):

RF skall inte erbjuda deltagare anställning i det egna företaget under försökets aktiva period. RF berövas därmed en möjlighet som AF saknar; aktörerna ges därmed samma förutsättningar i detta avseende.

AF och RF skall endast erbjuda deltagarna platsförmedlingsservice under placeringstiden. Inga försöksdeltagare kommer således att erhålla plats i arbetsmarknadspolitisk åtgärd genom förmedlarens försorg under placeringstiden. Eftersom möjligheterna att erhålla arbete sannolikt påverkas av deltagande i en åtgärd, elimineras därmed skillnader i utfall mellan aktörerna på grund av olika nyttjade åtgärder.

## **3 Uppföljning och utvärdering**

### **3.1 Uppföljning**

En implementeringsstudie skall genomföras ett år efter det att försökets har inletts. (Av etiska skäl skall även delanalyser vid olika tidpunkter under försöksperioden, s k interimanalyser, göras för att säkerställa att inte RF:s utfall är väsentligt sämre än AF:s. Interimanalysen samordnas med implementeringsstudien.)

Uppdraget ges till sådan person som är oberoende av de organisationer som initierat och genomför försöket. Implementeringsstudien bekostas av sekretariatets medel. Syftet med implementeringsstudien är att pröva om studien genomförs i enlighet med protokollet, i övrigt på ett önskvärt sätt, samt att genomförandet inte medfört sådana komplikationer att resultaten från försöket starkt kan ifrågasättas. Sekretariatet skall göra alla inkomna data tillgängliga för dem som genomför implementeringsstudien. Rapporten som implementeringsstudien resulterar i skall föreläggas referensgruppen och sekretariatet.

### **3.2 Utvärdering**

#### **3.2.1 Kortsiktseffekter**

Utvärdering sker efter det att försökets aktiva fas är avslutad. Den avser kortsiktseffekten av försöket, definierat som platsförmedling inom fem månader efter randomiseringstillfället. I utvärderingen jämförs placeringsförmågan.

Utvärderingen sker i första hand enligt principen ”Intention to treat”, d v s utfallet utvärderas för alla randomiserade deltagare, oavsett om de fullföljt sina kontakter med den platsförmedlare de blivit tilldelad genom randomiseringen.

Vidare finns möjligheter att studera utfallet för undergrupper av populationen. Exempelvis skillnader beroende på invandringsår, födelseland, yrkeserfarenhet och utbildning.

Uppdraget ges till sådan person som är oberoende av de organisationer som initierat och genomför försöket. Utvärderingen bekostas av sekretariatets medel. Sekretariatet skall göra alla inkomna data tillgängliga för dem som genomför utvärderingen. Rapporten som utvärderingen resulterar i skall föreläggas referensgruppen och sekretariatet.

### **3.2.2 Långsiktseffekter**

Fem år efter det att försöket inleds skall en utvärdering av långsiktseffekten göras. Syftet är att fastställa om kortsiktseffekten kvarstår, vilket inte nödvändigtvis skulle vara fallet om kvaliteten i de förmedlade arbetena skiljer sig åt mellan AF och RF. Exempel på kvalitetskillnad är olika frekvens av tidsbegränsade anställningar. Denna utvärdering syftar även till att ge kunskap om den initiala förmedlingsperiodens effekt på långtidsarbetslösheten.

Uppdraget ges till sådan person som är oberoende av de organisationer som initierat och genomför försöket. Utvärderingen bekostas av sekretariatets medel. Sekretariatet skall göra alla inkomna data tillgängliga för dem som genomför utvärderingen. Rapporten som utvärderingen resulterar i skall föreläggas referensgruppen och sekretariatet.

## **4 Sammanfattning**

- Målet med försöket är att studera alternativa aktörers platsförmedlingsförmåga, i syfte att dra slutsatser om betydelse av kontaktnät och verksamhetens organisation för att kunna förbättra platsförmedlingen till invandrare.
- Försökets effekt på långtidsarbetslösheten studeras särskilt.
- Försöket skall vara kontrollerat för att kunna likställa aktörernas förutsättningar, så att jämförelsen blir rättvisande och ger säkra slutsatser.
- Försöksplanen skall i detalj beskrivas i ett protokoll.

## Referenslista

Björklund A & H Regnér (1996) "Experimental Evaluation of European Labour Market Policy" i Schmid, G, J, O'Reilly & K, Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edgar Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK

Carling K, P-A Edin, A Harkman & B Holmlund (1996) "Unemployment duration, unemployment benefits, and labor market programs in Sweden", *Journal of Public Economics*, 59:313-334

Carling C, B Holmlund & A Vejsiu (1999) "Do benefit cuts boost job findings? Swedish evidence from the 1990s", Working Paper 1999:8, IFAU, Uppsala

Katz L, M Stanley & A Kreuger (1998) "Impacts of Employment and Training programmes: The American Experience" i "International Evidence on Employment Policies", Treasury Working Paper No.70, London

Wessberg O (1999), AKU, SCB, personlig kommunikation