

Finansdepartementet

# Teknisk bilaga till fördjupningsrutan Snabbare etablering bland nyanlända

April 2018



## Teknisk bilaga till fördjupningsrutan Snabbare etablering bland nyanlända april 2018

Arbetsförmedlingen har sedan etableringsreformen december 2010 haft i uppdrag att underlätta och påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Utvärderingar tyder på att reformen inledningsvis hade en liten men positiv effekt, men även påtagliga startproblem. Under senare år har dock andelen personer som efter avslutad etableringsplan går vidare till arbete ökat. Analysen i denna promemoria visar att det förbättrade resultatet bland personer som deltagit i etableringsuppdraget delvis förklaras av en starkare konjunkturutveckling och av olika typer av sammansättningseffekter, bl.a. högre utbildningsnivå senare år. När hänsyn tagits till konjunktur- och sammansättningseffekter kvarstår dock omkring hälften av förbättringen. Detta kan vara en indikation dels på att etableringsuppdraget fungerar bättre, dels på att de förändringar som regeringen gjort inom flera politikområden har underlättat nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Resultaten stöds av ny studie från Arbetsförmedlingen som finner att sannolikheten att vara i arbete eller utbildning är högre bland dem som påbörjade etableringsuppdraget 2012–2015 jämfört med dem som påbörjade 2011.

Ovanstående analys och slutsatser finns i 2018 års, ekonomiska vårproposition (prop. 2018/19:100 avsnitt 9 fördjupningsrutan Snabbare etablering av nyanlända). Denna promemoria dokumenterar beräkningarna framförallt till diagram 9.16 i ovanstående proposition, i denna promemoria benämnd diagram 2.

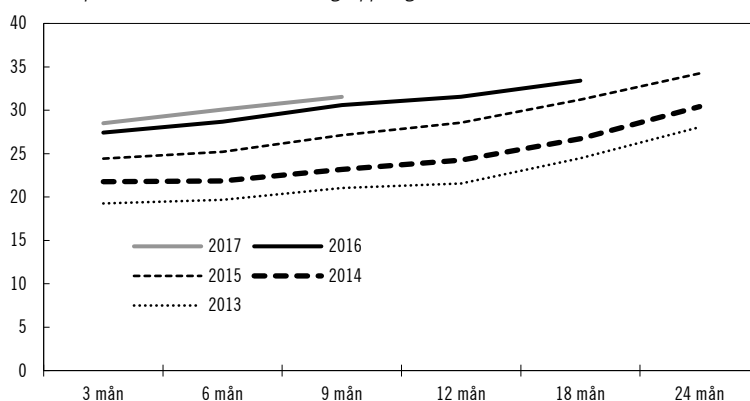
Etableringsreformen som genomfördes i slutet av 2010 innebar att staten tog över det samordnande ansvaret från kommunerna för introduktionen av flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga. Genom reformen tog staten också över ansvaret för de nyanländas försörjning under introduktionstiden. Det grundläggande syftet med reformen var att åstadkomma en snabbare etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare, genom att sätta arbete i centrum för insatserna och genom att ge Arbetsförmedlingen ansvaret för samordningen av insatserna för målgruppen. Diagram 1 visar att andelen som gått till arbete (inkl. subventionerade anställningar) efter etableringsuppdraget har ökat bland nyanlända som lämnat etableringsuppdraget (d.v.s. avslutat etableringsplanen) de senaste åren. Mellan 2013 och

2016 ökade andelen som var i arbete tre månader respektive tolv månader efter avslutad etableringsplan med 8 respektive 11 procentenheter.

En möjlig förklaring till den ökade andelen i arbete är att etableringsinsatserna blivit effektivare. Etableringsreformen innebar en omfattande omläggning av integrationspolitiken och mycket tyder på att reformen inledningsvis drogs med startproblem, vilka i sådant fall kan ha minskat den initiala reformeffekten. Utöver detta har nuvarande regering vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra etableringsinsatserna för nyanlända, t.ex. införandet av extra-tjänsterna och förändringar i regelverken för nystartsjobb. Att andelen personer i arbete har ökat skulle dock även kunna förklaras av andra faktorer, såsom en stark konjunkturutveckling eller t.ex. att senare års deltagare har högre utbildning (dvs gynnsamma sammansättningseffekter).

**Diagram 1 Andel personer (20–64 år) i arbete efter tid sedan de lämnade etableringsuppdraget**

*Procent av personer som lämnat etableringsuppdraget*



Anm.: Årtalen avser det år då en person lämnade etableringsuppdraget. Sysselsatta avser personer i arbete enligt Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik.

Källa: Arbetsförmedlingen.

I fördjupningsrutan Snabbare etablering av nyanlända (prop. 2017/18:100 avsnitt 9) bedöms att ca hälften av ökningen av andelen i arbete kvarstår efter att hänsyn tagits till konjunktur- och sammansättningseffekter samt oförklarade förändringar. Detta kan vara en indikation dels på att etableringsuppdraget fungerar bättre, dels på att de förändringar som regeringen gjort inom flera politikområden har underlättat nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Syftet med denna promemoria är att dokumentera beräkningarna bakom den slutsatsen.

## 1. Analys av Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik

### 1.1 Data

Data hämtas från verksamhetsstatistiken för etableringsuppdraget, i vilken personer som lämnat etableringsuppdraget ingår. Samtliga individer mellan 20 och 64 år (etableringsuppdragets målgrupp) inkluderas. Samtliga individer som lämnade etableringsuppdraget före 2014 exkluderas på grund av begräsningar i data, samt samtliga personer vilka inte haft en etableringsplan. Därefter kvarstår de personer som lämnade från januari 2014 till december 2017. Arbetsmarknadsutfall för dessa observeras 3, 6, 9, 12, 18 och 24 månader efter att de lämnade etableringsuppdraget.

Data delas in i fyra årskohorter: personer som *lämnade* etableringsuppdraget 2014, 2015, 2016 samt 2017. För de första två kohorterna observeras samtliga utfall. För de som lämnade 2016 observeras det sista utfallet 18 månader efter avslutad etableringsplan, och då endast för de som lämnade under första halvåret 2016 (då den sista observationspunkten är december 2017). För de som lämnade 2017 är det sista observerade utfallet nio månader efter avslutad etableringsplan, och då endast för de som lämnade under första kvartalet.

#### 1.1.1 Begräsningar i data

En brist i data är att de flyktingar och flyktinganhöriga som aldrig deltagit i etableringsuppdraget – t.ex. på grund av heltidssysselsättning, föräldradidighet eller nedsatt arbetsförmåga – inte ingår. Detta är ett problem om det innebär att undanträngningseffekter mellan deltagare och icke-deltagare inte observeras. Ett annat problem är att den data som använts för analysen inte möjliggör att dela in deltagarna efter vilket år de skrevs in i etableringsuppdraget. Istället delas deltagarna in efter vilket år de lämnade etableringsuppdraget. Problemet är dock av mindre betydelse eftersom de flesta lämnat etableringsuppdraget efter ca två år. Kohorten som lämnade etableringsuppdraget år  $t$  motsvarar därför ungefärligen den kohort som påbörjade etableringsuppdraget i  $t-2$ . Ett tredje problem är att informationen blir osäkrare desto längre tid som går från att en person lämnade etableringsuppdraget. Riskerna är att detta särskilt gäller deltagare med en stark arbetsmarknadsställning, givet att dessa är mindre benägna än övriga att vara i kontakt med Arbetsförmedlingen.

### 1.2 Metod

För att undersöka hur stor del av den ökade andelen i arbete som inte kan förklaras av konjunkturen och sammansättningseffekter under perioden

jämförs kohorterna som lämnade etableringsuppdraget 2015, 2016 och 2017 (undersökningsgruppen) med kohorten som lämnade etableringsuppdraget 2014 (kontrollgruppen). Kohorternas andel i arbete mäts 3, 6, 9, 12, 18 och 24 månader efter avslutad etableringsplan. Hänsyn tas till sammansättningsförändringar över tid genom att kontrollvariabler inkluderas för kön, åldersgrupp, födelseland, utbildningsnivå och funktionshinder.<sup>1</sup> En kontrollvariabel för hur personerna skrivits ut från Migrationsverket inkluderas också: utflyttade från anläggningsboende, utflyttade från eget boende, ej kommunmottagna, kvotflyktingar samt anhöriga.

För att ta hänsyn till skillnader i konjunkturläge över tid och mellan regioner inkluderas kontrollvariabler för län, arbetsmarknadstäthet per län samt andelen av länets befolkning totalt som utgörs av nyanlända som antingen är öppet arbetslösa eller sökande med aktivitetsstöd.<sup>23</sup> Kvartalsvariabler inkluderas också för att fånga säsongsvariation i andelen i arbete.

Modellen skattas med minsta kvadratmetoden (OLS) och är en linjär sannolikhetsmodell där utfallsvariabeln (om en person är i arbete eller inte) har värdena 1 eller 0. Den modell som skattas kan således skrivas som:

$$Y_{i,n} = \alpha + \gamma K_t + \beta X_i + \delta Z_{i,t} + \varepsilon \quad (1)$$

där  $Y_{i,n}$  är arbetsmarknadsutfallet för individ  $i$  efter tid  $n$  månader sedan avslutad etableringsplan,  $X_i$  är bakgrundsvariablerna,  $Z_{i,t}$  arbetsmarknadsvariablerna i tidpunkten  $t$  och  $\varepsilon$  är feltermen.  $K_t$  är dummyvariabler för de olika kohorterna. Parametern  $\gamma$  anger effekten av att tillhöra en viss kohort och är den parameter som är av primärt intresse. Förutsatt att modellen inte är felspecificerad anger  $\gamma$  *förändringen av etableringsinsatsernas sysselsättnings effekt* mellan undersökningsgruppen och kontrollgruppen givet kontrollvariablerna.

### 1.3 Resultat

Tabell 2 sammanfattar modellskattningarna. De skattade effekterna för respektive kohort och utfall ska tolkas som förändringen jämfört med

---

<sup>1</sup> Det finns även en kontrollvariabel för tid i etableringsuppdraget. Variabeln är dock behäftad med stora endogenitetsproblem, då tiden i etableringsuppdraget mekaniskt minskar om effekten avseende andelen i arbete ökar, eftersom personer som får arbete tenderar att lämna insatsen. Kontrollvariabeln används därför inte.

<sup>2</sup> Arbetsmarknadstätheten definieras som andelen lediga jobb (enligt Arbetsförmedlingens statistik) delat på andelen inskrivna arbetslösa.

<sup>3</sup> Tanken bakom den sista kontrollen är dels att nyanlända konkurrerar med varandra om arbete, dels att ett högt antal inskrivna riskerar att försvåra etableringssinsatserna och minska behandlingseffekten.

kontrollgruppen efter att hänsyn tagits till konjunkturutveckling och sammansättning (*kohorteffekterna*).<sup>4</sup> Det finns en statistiskt säkerställd förbättring för de som lämnade 2015 jämfört med de som lämnade 2014 vid samtliga observationspunkter förutom efter sex månader. För övriga kohorter finns statistiskt säkerställda effekter vid samtliga observationspunkter.<sup>5</sup>

Tabell 2 Regressioner med både bakgrundsvariabler och konjunkturläge

Kohort	Efter 3 mån	Efter 6 mån	Efter 9 mån	Efter 12 mån	Efter 18 mån	Efter 24 mån
2015	0,010* (0,006)	0,010 (0,006)	0,019*** (0,007)	0,029*** (0,007)	0,022** (0,008)	0,018*** (0,007)
2016	0,021** (0,008)	0,021** (0,009)	0,032*** (0,009)	0,038*** (0,008)	0,022*** (0,009)	
2017	0,033*** (0,009)	0,037*** (0,010)	0,047*** (0,011)			
Nivå 2014 (bas):	0,218	0,219	0,232	0,242	0,267	0,304
<i>Kontrollvariabler</i>						
Kvartal	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Länsvariabler						
Län	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Arbetsmarknadstäthet	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Andel inskrivna nyanlända arbetslösa	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bakgrundsvariabler						
Kön	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Åldersgrupp	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Födelseland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Utbildningsnivå	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Funktionshinder	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Flyktingkategori	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Antal observationer:	71 059	62 986	55 737	48 972	37 927	26 257

Anm.: Skattningarna är gjorda med robusta standardfel. \* motsvarar en signifikansnivå på minst 10 procent, \*\* en signifikansnivå på minst 5 procent och \* en signifikansnivå på minst 1 procent.

Kohorteffekterna är inte obetydliga. För kohorten som lämnade 2015 motsvarar resultaten 2,9 procentenheter högre andel i arbete jämfört med

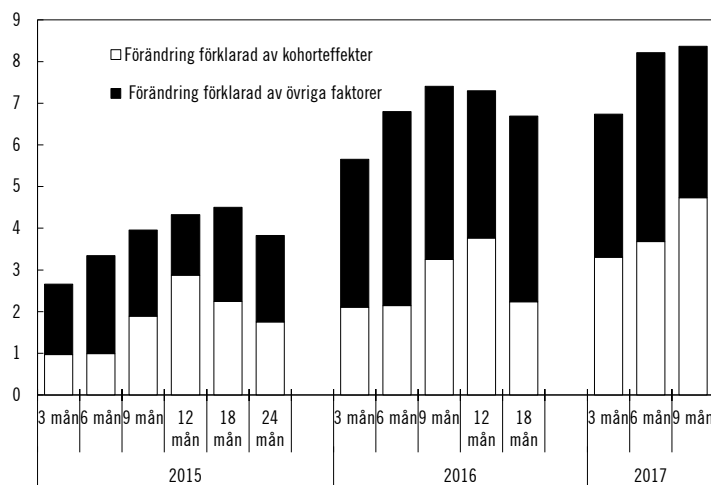
<sup>4</sup> Adderar man denna effekt med andelen i arbete för kontrollgruppen får man andelen som skulle ha varit i arbete om sammansättning och konjunkturläget inte förändrats. Nivån för kontrollgruppen visas på fjärde raden.

<sup>5</sup> Observera att sammansättningen av kohorten som lämnade 2017 skiljer sig mellan de olika utfallen. För utfallet "Efter 3 mån" består kohorten av samtliga som lämnade under de första tre kvartalen 2017, för utfallet "Efter 6 mån" består kohorten av samtliga som lämnade under de första två kvartalen 2017 och för utfallet "Efter 9 mån" samtliga som lämnade under första kvartalet 2017. En liknande problematik finns för utfallet "Efter 18 mån" för kohorten som lämnade 2016. Anledningen är att sista observationspunkten är december 2017. Det är således inte möjligt att observera hur det gick t.ex. efter 3 månader för de som lämnade i november 2017. Analys av kohorterna 2014 och 2015 tyder dock på att detta inte haft någon betydelse för slutsatserna. Om något så är risken att effekterna underskattas marginellt, eftersom utfallen tenderar att förbättras med tiden och därmed vara starkare för de deltagare som lämnade under den senare delen av ett år.

2014 års kohort 12 månader efter avslutad etableringsplan och 1,8 procentenheter högre andel i arbete 24 månader efter.<sup>6</sup> För de efterföljande kohorterna är effekterna överlag större. När hänsyn tagits till kontrollvariablerna är andelen i arbete tre månader efter avslutad etableringsplan 3,3 procentenheter högre för 2017-kohorten än för 2014-kohorten. Att resultaten tenderar att förbättras för senare kohorter är förenligt med hypotesen att etableringsuppdraget inledningsvis hade startproblem men att dessa gradvis har åtgärdats.

Diagram 2 Förändring sedan 2014 av andel personer i arbete (20–64 år) efter tid sedan de lämnade etableringsuppdraget

Förändring i procentenheter



Anm.: Förändringen förklarad av övriga faktorer är den förändring som förklaras av sammansättningseffekter och konjunkturläge eller som är oförklarad. Effekten efter 6 månader för de som lämnade 2015 är inte statistiskt säkerställd.  
Källor: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Diagram 2 redovisar de skattade kohorteffekterna i tabell 2 som andelar av ökningarna gällande andelen i arbete i diagram 1. Varje stapel visar ökningen för ett visst utfall och kohort jämfört med motsvarande utfall för kohorten som lämnade 2014. Den vita delen av stapeln är den ökning som förklaras av kohorteffekterna. Dessa motsvarar ca 40–60 procent av de observerade ökningarna i andelen i arbete. Resterande ökning (de svarta fälten) förklaras av konjunkturläge, sammansättningseffekter och residual. Resultaten som sammanfattas i diagrammet indikerar tydligt att sammansättningseffekter eller konjunkturläge inte kan förklara hela eller huvuddelen av den observerade förbättringen av andelen i arbete.

<sup>6</sup> Att effekten är lägre 24 månader efter avslutad etableringsplan än efter både 12 och 18 månader kan bero på att informationen om en persons arbetsmarknadsstatus blir mer osäker med tiden. Personer som har fått fasta jobb kan ha lägre incitament att hålla Arbetsförmedlingen informerad om sin arbetsmarknadsstatus.

## 2. Slutsatser

Andelen i arbete för personer som lämnat etableringsuppdraget har ökat kraftigt de senaste åren. Denna promemoria har analyserat om det beror på förändringar i de nyanländas sammansättning och det förbättrade konjunkturläget, eller om det kan finnas andra förklaringar, t.ex. effektivare etableringsinsatser och andra politiska åtgärder. När hänsyn tagits till konjunktur- och sammansättningseffekter kvarstår statistiskt säkerställda kohorteffekter som förklarar omkring hälften av förbättringen. Kohorteffekterna är en indikation dels på att etableringsuppdraget fungerar bättre, dels på att de förändringar som regeringen gjort inom flera politikområden har underlättat nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Kohorteffekterna kan dock inte automatiskt tolkas som kausala samband. Även om regressionerna kontrollerar för de viktigaste bakgrundsvariablerna och för lokalt konjunkturläge så går det inte att utesluta att förbättringarna beror på andra, icke-observerade faktorer. Det är även möjligt att kontrollvariablerna inte fullt ut fångar den konjunkturförbättring som skett.

En indikation på att de skattade kohorteffekterna verkligen fångar en ökad effektivitet inom etableringsuppdraget och andra politikområden är en nyligen publicerad studie från Arbetsförmedlingen som finner likartade resultat (Cheung och Rödin, 2018). Studien undersökte om etableringsuppdraget med tiden blivit effektivare. Den använde kohorten som började 2011 som kontrollgrupp. Som undersökningsgrupp användes kohorterna som påbörjade etableringsuppdraget 2012, 2013, 2014 och 2015. Arbetsförmedlingen fann när de kontrollerade för konjunktur- och sammansättningseffekter att sannolikheten att en individ haft någon typ av arbete eller utbildning efter ett respektive två år var högre för undersökningsgruppen än för kontrollgruppen. De fann även att effekterna var större för de senare kohorterna. Arbetsförmedlingen tolkade resultatet som att etableringsuppdraget över tiden blivit effektivare, även om inte heller de kunde utesluta att resultaten förklarades av andra, icke-observerade faktorer.<sup>7</sup>

### Källförteckning

Cheung, M. och Rödin, M. (2018), ”Progression i Etableringsuppdraget?”, Working Paper 2018:4, Arbetsförmedlingen.

---

<sup>7</sup> Arbetsförmedlingens studie och den studie som presenteras i denna promemoria har liknande data, metod samt frågeställning. Skattningarna som presenteras i denna promemoria var dock redan gjorda när Arbetsförmedlingens studie publicerades.