



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

Ekonomiska drivkrafter och studieresultat – effekter av Sfi-bonus

**Mattias Engdahl
Olof Åslund**

RAPPORT 2012:27

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU delar även ut forskningsbidrag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Forskningsbidragen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om forskningsbidrag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid institutet finns ett vetenskapligt råd bestående av en ordförande, institutets chef och fem andra ledamöter. Det vetenskapliga rådet har bl.a. som uppgift att lämna förslag till beslut vid beviljandet av forskningsbidrag. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Rapporterna finns även i tryckt format. Du kan beställa de tryckta rapporterna via telefon eller mejl. Se nedanstående kontaktinformation.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Ekonomiska drivkrafter och studieresultat – effekter av Sfi-bonus[†]

av

Mattias Engdahl[§] och Olof Åslund^a

2012-12-10

Sammanfattning

Rapporten studerar effekter av prestationsbonusar inom Svenska för invandrare. Under en försöksverksamhet 2009–2010 fick slumpvis utvalda kommuner rätten att erbjuda så kallad Sfi-bonus om upp till 12 000 kr till studerande som klarade kursmålen inom angivna tidsgränser. Resultaten pekar på en positiv effekt på studieresultat i Stockholm, däremot finner vi inga effekter i andra deltagande kommuner. De skattade effekterna är större för yngre än för äldre, men likartade för kvinnor och män. Analysen visar även på en viss ökning i deltagande i bonuskurser i Stockholm, men inte någon tydlig effekt på deltagande i allmänhet.

[†] Rapporten är en förkortad populärversion av Åslund och Engdahl (2012). Vi hänvisar till den studien för en fullständig redogörelse. Vi är tacksamma för värdefulla kommentarer från Erik Grönqvist på den svenska rapporten.

[§] Uppsala universitet, mattias.engdahl@nek.uu.se

^a IFAU, olof.aslund@ifau.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Svenska för invandrare – Sfi.....	5
2.1	Tidigare studier av Sfi	6
3	Försöksverksamhetens utformning.....	7
3.1	Sfi-bonusen.....	7
4	Studiens upplägg och genomförande.....	9
4.1	Analysmodellen.....	11
5	Resultat.....	13
5.1	Effekter på deltagande.....	13
5.2	Effekter på studieresultat.....	15
5.3	Effekter av extra medel.....	17
6	Kan vi förklara mönstren?.....	18
7	Avslutande kommentarer.....	20
	Referenser.....	22

1 Inledning

En omfattande forskningslitteratur visar att kunskap i värdlandets språk är en viktig nyckel till invandrades framgång i arbetslivet och samhället i stort.¹ I likhet med många andra länder erbjuder Sverige därför svenskundervisning som en del i politiken som riktas mot nyanlända. Dock har det under lång tid framkommit kritik mot lågt deltagande, många avhopp och långa studietider inom Svenska för invandrare (Sfi) (Statskontoret 2009, Riksrevisionen 2008, och Skolinspektionen 2010).

Denna rapport redovisar en utvärdering av ett försök att genom prestationsrelaterade bonusar öka deltagandet och prestationerna inom Sfi. Försöksverksamheten med ”Sfi-bonus” genomfördes i ett antal slumpmässigt utvalda kommuner 1 juli 2009–30 juni 2010. Den som klarade kraven kunde få upp till 12 000 kr i bonus. Syftet med studien är att undersöka hur det påverkade sannolikheten att för det första börja, och för det andra sedan slutföra Sfi. Resultaten är inte bara relevanta för det specifika sammanhang som försöket gäller. De ger också ett kunskapsunderlag för om och hur ekonomiska stimulanser kan användas för att förbättra studieresultat i allmänhet, och i synnerhet för individer med en i genomsnitt svag ställning på arbetsmarknaden.

Tanken att använda ekonomiska drivkrafter för att påverka studieprestationer är inte ny. Att individer, åtminstone i viss mån, agerar utifrån ekonomiska incitament är en central tanke i ekonomisk forskning. Möjligheten att erhålla en ekonomisk belöning för ett visst agerande torde därmed öka sannolikheten att människor uppvisar det beteendet. Huruvida en individ faktiskt sporras av ekonomiska incitament kompliceras å andra sidan av ett antal faktorer. Beroende på hur bonusen konstrueras kommer den faktiska effekten variera. Om kraven uppfattas som ouppnåeliga eller alltför kostsamma kommer få personer att påverkas av bonusen. På samma sätt, om kraven sätts för lågt kommer det att uppstå så kallade ”dödviktsförluster” där man betalar ut bonusar utan att beteendet egentligen förändras. Det är också tänkbart att bonusmöjligheten leder till att individen ändrar sitt studiebeteende på ett sätt som inte är avsett, till exempel att man avstår från att lära sig mer kvalificerat kursinnehåll för att vara säker på att inte missa frågor på ”bonusnivån”. Alla dessa aspekter handlar om designen av bonusen i förhållande till studiesystemet.

En annan möjlighet är att så kallade ”kamrateffekter” kan spela en roll: positiv (man sporrar varandra till hårdare arbete) eller negativ (den som inte tror sig klara bonusen blir avundsjuk och tappar motivationen). Det finns också

¹ Se t.ex. Rooth och Åslund (2006) för svensk evidens och en översikt.

en lång oavslutad diskussion i den psykologiska forskningen om huruvida yttre motiverande faktorer tränger undan den egna motivationen (t.ex. Deci m.fl. 2001 och Rodriguez-Planas 2010).

Den empiriska forskningen om incitamentseffekter ger en blandad bild. En relativt stor litteratur har studerat effekterna av att införa olika typer av belöningsystem i utbildning på olika nivåer. Dessa studier använder experimentella eller delvis experimentella försök i likhet med vår studie.² Vissa finner positiva effekter på studieresultat (t.ex. Angrist m.fl., 2002, Angrist och Lavy, 2009, och Kremer, Miguel och Thornton, 2009), medan andra inte ger stöd eller mer begränsat stöd för denna typ av interventioner (t.ex. Angrist, Oreopoulos och Williams 2010 och Fryer 2010).³ Angrist, Oreopoulos och Williams (2010) gör ett försök att sammanfatta litteraturen och drar slutsatsen att effekterna ser ut att vara mer positiva på lägre nivåer/i lägre åldrar. Detta står i viss motsats till Fryer (2010) som utifrån ett omfattande försök på grundskolenivå med belöningar för en rad olika prestationer (till exempel läsa böcker och förbättrade betyg i klassen) drar slutsatsen att denna typ av insatser inte verkar vara särskilt effektiva.

Det är alltså inte klart vad vi ska förvänta oss för effekter av den svenska Sfi-bonusen. Osäkerheten ökar också då detta (vad vi vet) är det första försöket i sitt slag med omfattande grundläggande språkträning för målgruppen vuxna nyanlända invandrade. Samtidigt gör detta studien extra angelägen.

De resultat som redovisas nedan pekar på osäkra effekter på sannolikheten att påbörja Sfi, men betydande positiva genomsnittliga effekter på studieresultat. Effekterna är likartade bland kvinnor och män, men större för yngre och de tenderar också att vara högre bland dem med låg eller medelhög utbildning. Det är dock mycket viktigt att notera att effekten på studieresultat drivs helt av jämförelsen mellan Stockholm (som införde bonusen) och dess jämförelsegrupp. För övriga bonus-kommuner ser vi ingen sammantagen effekt. Detta tillsammans med det faktum att det finns en del svårförklarade tidsmönster signalerar att vi inte har en fullständig bild av hur olika mekanismer och faktorer inverkar.

Resten av rapporten är upplagd på följande sätt: avsnitt 2 beskriver utbildningsformen Sfi. Avsnitt 3 redogör för försöksverksamhetens utformning och ger en kortfattad beskrivning av bonusen. I avsnitt 4 diskuteras studiens upplägg. Sedan följer avsnitt 5 där resultaten presenteras. Avsnitt 6 diskuterar

² Med "experimentell" menas i detta sammanhang förenklat uttryckt att det finns någon form av känd mekanism som styr vilka som deltar och vilka som inte gör det. Randomisering är ett exempel på en sådan mekanism. "Delvis experimentell" kan här förstås som att det finns en faktor (t.ex. ett regelverk) som påverkar sannolikheten för att delta.

³ Se Åslund och Engdahl (2012) för fler referenser.

möjliga förklaringar till de mönster som framkommer och i avsnitt 7 ges några avslutande kommentarer.

2 Svenska för invandrare – Sfi

Sverige har i olika former erbjudit svenskundervisning för invandrade sedan 1960-talet (Kennerberg och Sibbmark 2005). Försöksverksamheten med prestationsbonusar genomfördes inom ramarna för Sfi. Syftet med utbildningsformen är att ge grundläggande kunskaper i svenska till utlandsfödda vuxna (Skollag 2010:800).⁴ Studierna ska också erbjuda grundläggande läs- och skrivfärdigheter för dem som saknar det.

Programmet är omfattande. År 2011 deltog ca 100 000 personer. I våra data påbörjar cirka hälften av alla utomnordiska migranter utbildningen inom ett år från invandringstillfället. Kommunerna har huvudansvaret för Sfi, men cirka 35 procent av undervisningen sker hos andra utförare (privata företag, studieförbund och folkhögskolor) (Skolverket 2010a). Kraven för deltagande är, förutom avsaknad av kunskaper i svenska språket, att man ska ha fyllt 16 år och vara folkbokförd i en kommun. Uppfylls kraven är kommunerna skyldiga att erbjuda intresserade personer undervisning inom 3 månader.⁵

Deltagarna kan indelas i två kategorier: flyktingar och övriga. Skolinspektionen (2010) rapporterade att cirka en tredjedel av deltagarna tillhörde den första kategorin och kom till Sfi via de tidigare kommunala introduktionsprogrammen. Den andra kategorin är mer blandad och innefattar personer som kommer till Sfi via arbetsförmedlingen eller socialtjänsten, och de som söker sig till Sfi själva. För många deltagare finns det alltså tydliga ekonomiska skäl att delta även i avsaknad av bonus, eftersom rätten till ekonomisk ersättning kopplas till deltagandet.⁶

Sfi omfattar tre studievägar med kurser på olika nivåer.⁷ Studieväg 1 (Sfi 1) riktar sig till personer med låg utbildningsbakgrund och innehåller kurserna A och B. Sfi 2 vänder sig till dem med medelhög utbildning och erbjuder kurser på nivå B och C, medan Sfi 3 riktar sig till mer studievana personer med kurserna C och D. Skillnaderna i studiebakgrund är betydande. Beräkningar i

⁴ Denna lag ersatte Skollag 1985:1100 som tidigare var i kraft. Syftet med undervisningen förändrades inte i och med den nya lagen.

⁵ Det finns vissa undantag, t.ex. rörande norska och danska medborgare som i allmänhet inte har rätt att delta i undervisningen. Personer som bor i Finland men arbetar i Sverige kan i vissa fall ha rätt till Sfi.

⁶ Till detta kommer naturligtvis den förväntade avkastningen i form av större möjligheter på arbetsmarknaden.

⁷ Systemet reglerades tidigare av SKOLFS 2009:2 som nyligen ersatts av SKOLFS 2012:13.

Åslund och Engdahl (2012) pekar på att elever som började på Sfi 1 från och med juli 2009 till och med juni 2010 hade 4,5 års utbildning i genomsnitt. För Sfi 2 och Sfi 3 var motsvarande siffror 10 respektive 14 år.

Även om målen för en kurs är desamma oberoende av studieväg så varierar upplägget utifrån förkunskaper och deltagarnas förutsättningar. I genomsnitt ska undervisningen omfatta minst 15 timmar per vecka. Längden på kurserna varierar, ett riktvärde (men ingen begränsning) är 525 timmar. Standardiserade prov används för examination på kurserna B, C och D. Eleven har rätt att fortsätta uppåt i systemet till den högsta nivån (D).

2.1 Tidigare studier av Sfi

Flera tidigare rapporter pekar på problem inom Sfi-systemet (t.ex. Statskontoret 2009, Riksrevisionen 2008, och Skolinspektionen 2010). Ett problem är att många hoppar av, ett annat att många tar lång tid på sig att fullfölja studierna. Officiell statistik från Skolverket visar att bland de som påbörjade en Sfi-kurs under 2009 hade 60 procent fullföljt åtminstone en kurs 2011, 29 procent hade hoppat av och 11 procent var fortfarande kvar i systemet. Utfallen var något bättre bland kvinnor än bland män, och det verkar också ha skett en viss positiv utveckling jämfört med tidigare år.

Om lågt deltagande eller avhopp ska ses som ett problem beror i viss mån på vad de som inte deltar gör. Om människor hoppar av eller aldrig börjar på grund av att man hittar arbete är det inte självklart att det ska ses som ett misslyckande för systemet. Kennerberg (2009) visar dock att det bland icke-deltagarna finns en relativt stor grupp som har svag ställning på arbetsmarknaden och/eller är beroende av försörjningsstöd.

En fråga som ännu inte kunnat besvaras på ett fullständigt sätt är om och hur Sfi påverkar chanserna på arbetsmarknaden. Problemet är att hitta en trovärdig kontrollgrupp till de som väljer att påbörja studierna (diskuteras bland annat i Riksrevisionen 2008). Kennerberg och Åslund (2010) gör matchade jämförelser mellan deltagare och icke-deltagare och finner att den senare gruppen har högre inkomster och sysselsättning inledningsvis, men att de som påbörjar Sfi över tiden stärker sin ställning relativt de som aldrig börjar studierna.⁸

⁸ Ett syfte med den försöksverksamhet som studeras här var att på lång sikt kunna studera hur Sfi påverkar individens möjligheter på arbetsmarknaden. Tanken var då att bonusen skulle kunna fungera som ett så kallat "instrument" i en statistisk analys.

3 Försöksverksamhetens utformning

Syftet med försöket var att undersöka om ekonomiska drivkrafter kan förbättra resultaten inom Sfi och/eller locka fler elever till utbildningen (Prop. 2008/09:156). Försöket beslutades och genomfördes av regeringen, dåvarande Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Regeringen samarbetade med IFAU kring utformningen av försöket, och IFAU fick i uppdrag att genomföra en utvärdering⁹.

Regeringen tillfrågade femtio kommuner om deltagande. Kommunerna blev informerade om att alla som på något sätt ingick i försöket skulle få extra medel för utveckling av Sfi-verksamheten, samt att maximalt femton kommuner skulle få rätt att utbetala Sfi-bonus. Genom att anmäla intresse godtog kommunen att delta oavsett om de hamnade i behandlings- eller kontrollgruppen. Trettiofem kommuner sade sig vara intresserade.

Bland dessa gällde det sedan att försöka skapa ”par” av kommuner som dels var jämförbara avseende Sfi-verksamhet, storlek, geografiskt läge och arbetsmarknad, och dels var spridda över landet. Utifrån dessa förutsättningar skapades grupper med två kommuner vardera, med undantag att man för att balansera Stockholms storlek sammanförde Göteborg, Uppsala och Södertälje till en pool.¹⁰ För att inte överskrida det maximala antalet om 15 bonus-kommuner, skapades totalt 13 par. Inom varje par fick därefter slumpen avgöra indelningen till behandlings- respektive kontrollgrupp. Utfallet av processen presenteras i Tabell 1. När det rör sig om ett begränsat antal kommuner och man strävar efter jämförbarhet på så många punkter som möjligt är det självklart så att matchningen inte kan bli perfekt. I nästa avsnitt diskuterar vi detta vidare.

3.1 Sfi-bonusen

Kommuner i behandlingsgruppen gavs rätten att under försöksperioden betala ut bonusar till deltagare i Sfi som uppfyllde vissa villkor. I korthet kan dem sammanfattas så här:

- Individens ska ha folkbokförts för första gången i en kommun mellan 1 juli 2009 och 30 juni 2010 och vara mellan 18 och 64 år gammal.

⁹ Detta är ett sammandrag av den huvudsakliga utvärderingen, se Åslund och Engdahl (2012) för den fullständiga redogörelsen. Uppdraget inkluderade även en delrapport (Engdahl och Åslund, 2010). I Skolverkets uppdrag ingick bland annat att följa upp antalet bonusutbetalningar (Skolverket, 2010b, och 2012) och hur de extra medel som utdelades till kommunerna som ingick i försöket användes (Skolverket, 2011).

¹⁰ Motivet för att kombinera Stockholm med Göteborg är att de är de största kommunerna (sett till befolkningsstorlek). Uppsala och Södertälje kan motiveras av att de tillhör samma lokala arbetsmarknadsregion som Stockholm. Ytterst handlar sammanslagningen om att få en jämförelsegrupp som på ett rimligt sätt balanserar Stockholm.

- Upphållstillståndet måste tillhöra en viss kategori. I princip exkluderades arbetskraftsmigranter och gäststuderande från bonusen.
- Individens ska ha klarat av någon av kurserna 1B, 2C eller 3D i en bonus-kommun, inom tolv månader efter kursstart men inte mer än femton månader efter folkbokföringen (invandringstillfället).

Vid försöksperiodens slut (från och med 2010-07-01) implementerades Sfi-bonus nationellt. Detta beslutades vid ett senare tillfälle och ingick inte i planeringen av försöket. Vår studie rör bara bonusen under försöksperioden.

Tabell 1 Bonusutbetalningar per kommun

Bonus-Kommun	Jämförelse (slumpvis indelat)	Antal bonusar	Andel män	Alder	Sfi 1, kurs B	Sfi 2, kurs C	Sfi 3, kurs D
Borås	Jönköping	81	0,58	28,43	0,16	0,46	0,38
Halmstad	Helsingborg	52	0,48	28,13	0,02	0,17	0,81
Huddinge	Haninge	57	0,33	30,09	0,02	0,16	0,82
Karlstad	Västerås	55	0,49	28,78	0,11	0,16	0,73
Katrineholm	Nyköping	27	0,56	30,04	0,00	0,00	1,00
Nacka	Täby	51	0,49	28,08	0,04	0,18	0,78
Sandviken	Gävle	20	0,35	29,35	0,10	0,05	0,85
Sollentuna	Solna	93	0,51	30,66	0,25	0,44	0,31
Stockholm	Gbg, S-tälje, Uppsala	361	0,50	29,86	0,03	0,25	0,72
Trelleborg	Landskrona	9	0,78	25,44	0,00	0,00	1,00
Uddevalla	Trollhättan	18	0,39	29,44	0,17	0,06	0,78
Växjö	Kalmar	148	0,49	28,39	0,33	0,44	0,23
Ö-vik	Härnösand	33	0,64	29,73	0,00	0,09	0,91
Total		1005	0,50	29,32	0,11	0,27	0,62

Källa: Skolverkets Sfi-bonusdatabas. Uppgifterna omfattar alla som invandrat 2009-07-01–2010-06-30 och som erhållit Sfi-bonus.

Bonusbeloppen varierade mellan studievägarna. 1B gav 6 000 kr, 2C 8 000 kr och 3D 12 000 kr. Det var möjligt att fortsätta till högre nivåer och få bonus även där, men det totala bonusbeloppet kunde inte överstiga 12 000 kr.

Tabell 1 ovan visar att cirka 1000 bonusar utbetalades inom ramen för försöket. Mönstren varierar mellan kommunerna, men i de flesta fall har en majoritet av bonusarna betalats ut på den mest avancerade studievägen. Tabellen visar också att genomsnittsåldern hos mottagarna var cirka 30 år och

att könsfördelningen var jämn i genomsnitt. Relaterar man antalet bonusar till antalet personer som uppnått kraven enligt Sfi-statistiken, som vi använder i vår huvudanalys och som diskuteras nedan, sticker två observationer ut. I Stockholm är det få som fått en bonus utbetald, vilket delvis skulle kunna förklaras av att Stockholm har många studenter och arbetskraftsinvandrare som inte har rätt till bonus.¹¹ I Växjö, å andra sidan, har ett mycket stort antal bonusar betalats ut i relation till antalet studenter.

4 Studiens upplägg och genomförande

Studien syftar till att utvärdera vilka eventuella effekter införandet av bonus hade på deltagande och resultat inom Sfi-verksamheten. Sådana effekter kan uppstå via ett stort antal mekanismer och påverkas av flera faktorer. Det mest uppenbara är att individen kan ändra sitt beteende och sina prioriteringar. Men det är också möjligt att kommuner och utförare påverkas så att även institutioner och undervisningsformer förändras. Dessa förändringar kan då påverka personer som inte är behöriga för bonusen, till exempel positivt genom att de får ta del av en intensifierad undervisning, eller negativt om till exempel undervisningsresurser i större utsträckning går till dem som siktar på en bonus. Naturligtvis kan även enskilda individers ändrade beteende påverka dem som inte är behöriga.

Även om det ur ett vetenskapligt perspektiv kanske är mest intressant att studera hur individer reagerar på ekonomiska drivkrafter, går det att argumentera för att det ur ett policyperspektiv i första hand de sammantagna effekterna av införandet som är relevanta. Därför är det viktigt att analysen genomförs på ett sådant sätt att de effekterna fångas. Följaktligen är vår huvudansats att följa personer från invandringstillfället avseende deltagande och resultat inom Sfi. Genom att göra detta tillåter vi för möjligheten att reformen kan påverka även dem som inte är behöriga. I grundmodellen avgränsar vi därmed inte analysen av studieresultat till dem som faktiskt deltar. Det gör att vi undviker problemet att Sfi-bonusen kan ändra sammansättningen bland deltagarna på ett sätt som gör att vi felaktigt får intrycket av en effekt av reformen när det i själva verket är deltagarna som har förändrats.

Det datamaterial som används består av information från ett stort antal register som sammanförts av SCB. I studiepopulationen inkluderas alla utlandsfödda individer mellan 18 och 64 år som under perioden 1 juli 2006 till

¹¹ Som framgår av diskussionen i nästa avsnitt kan vi inte i individmaterialet avgöra om en individ tillhör en kategori som kan få bonus eller inte. Detta utgör inte något egentligt problem i utvärderingen men försvårar denna typ av jämförelser.

30 juni 2010 folkbokfördes för första gången i Sverige, och som bosatte sig i någon av de i försöket deltagande kommunerna (behandlings- och kontrollkommuner).¹² För dessa personer har vi tillgång till uppgifter om deltagande och resultat i Sfi till och med 2011. I materialet finns också en mängd bakgrundsvariabler (se Åslund och Engdahl 2012). Tabell 2 visar genomsnittet för några bakgrunds- och utfallsvariabler i materialet. Den genomsnittliga nyanlände personen var cirka 31 år, drygt hälften är män. Ungefär hälften är gifta och cirka en fjärdedel har barn under 18 år i hushållet. Dessa egenskaper är relativt jämnt fördelade mellan kommungrupperna. Större skillnader finns när det gäller ekonomisk ställning, där de som kommer till Stockholm, som införde Sfi-bonus och som ingår i gruppen storstadsområden, har lägre socialbidragsberoende och högre inkomster.

Tabell 2 Beskrivning av datamaterialet (genomsnittliga värden)

	Storstadsområden		Andra kommuner		Alla	
	Behandling	Kontroll	Behandling	Kontroll	Behandling	Kontroll
Ålder	31,28	30,85	31,53	30,86	31,37	30,86
Andel män	0,54	0,54	0,53	0,51	0,53	0,53
Gift eller partner	0,46	0,47	0,52	0,51	0,48	0,49
Barn i hushållet	0,21	0,22	0,27	0,25	0,23	0,23
Andel med socialbidrag	0,13	0,25	0,25	0,26	0,17	0,25
Årsinkomst (100 kr)	434,05	261,20	274,28	295,51	376,24	276,34
Börjar inom 3 mån	0,30	0,21	0,28	0,25	0,29	0,23
Börjar inom 6 mån	0,42	0,39	0,43	0,42	0,42	0,40
Börjar inom 12 mån	0,49	0,50	0,53	0,52	0,50	0,51
Klarat någon kurs	0,16	0,20	0,24	0,23	0,19	0,21
Klarat bonus-kurs	0,07	0,09	0,10	0,11	0,08	0,10
Klarat annan kurs	0,15	0,18	0,21	0,20	0,17	0,19
<i>N</i>	33690	28899	19105	22813	52795	51712

Anm: Innehåller alla immigranter som anlände 2006-07-01 t.o.m. 2009-06-30 som var 18–64 år vid invandring och bosatta i någon av kommunerna som inkluderas i försöksverksamheten. Individkarakteristikan är mätt invandringsåret.

Det finns också vissa skillnader i fördelningen över födelseländer. I Åslund och Engdahl (2012) diskuterar vi skillnaderna närmare och genomför analyser som visar att de inte påverkar resultaten i den huvudsakliga analysen.

När det gäller utfallsvariabler ser vi att cirka hälften av alla nyanlända i urvalet påbörjar en Sfi-kurs inom ett år. Andelen som börjar snabbt, inom 3

¹² Individer från Norge, Danmark och Finland är exkluderade. "Första invandring" är den första tidpunkt sedan 1985 som invandring observerats.

månader, varierar mellan kommunerna. Uppgifterna om avklarade kurser visar andelen av urvalet som har slutfört en viss typ av kurs inom den tidsram som angavs av regelverket för bonusen, det vill säga maximalt tolv månader efter kursstart och högst femton månader efter invandring. Vi ser att andelen som klarar någon kurs ligger runt 20 procent, och att ungefär hälften så många slutfört en bonus-kurs (vilka i regel inte är den första kurs man påbörjar).

4.1 Analysmodellen

Som beskrivits ovan genomfördes försöket som ett randomiserat experiment. Det innebär att man inte behöver oroa sig för att det var de kommuner som hade högst ambitioner inom Sfi som såg till att få vara med. Detta då det efter visat intresse var slumpen som styrde vilken kommun i "paret" som fick dela ut bonus. Samtidigt innebär det faktum att antalet enheter var litet vissa begränsningar. För att man helt ska kunna lita på att slumpen utjämnar alla skillnader behöver nämligen antalet enheter vara stort.

Tabell 3 Studieresultat – genomsnittliga utfall per kommun (procent)

Andel som fullföljt inom "bonustid"	Försöksperioden				Innan försöket			
	Beh.	Jmf.	Skillnad	p-värde	Beh.	Jmf.	Skillnad	p-värde
Alla beh-alla jmf	20,3	21,1	-0,8	0,110	18,5	21,4	-2,9	0,0
Sthlm-Gbg/S-t/U-a	18,0	19,1	-1,2	0,055	15,7	20,0	-4,3	0,0
Huddinge-Haninge	17,1	21,9	-4,8	0,011	19,5	23,3	-3,7	0,0
Borås-Jönköping	29,7	32,0	-2,3	0,398	27,0	15,9	11,1	0,0
Växjö-Kalmar	27,6	15,5	12,1	0,000	25,0	18,7	6,3	0,0
Sandviken-Gävle	29,8	25,2	4,6	0,227	35,1	32,5	2,6	0,3
Nacka-Täby	8,8	17,7	-8,9	0,000	10,1	18,9	-8,8	0,0
Sollentuna-Solna	27,9	11,9	15,9	0,000	18,6	12,2	6,4	0,0
Halmstad-Helsingborg	26,6	21,5	5,0	0,042	29,4	28,1	1,3	0,4
Karlstad-Västerås	22,5	37,2	-14,7	0,000	30,6	32,2	-1,6	0,4
Trelleborg-Landskrona	14,4	11,1	3,2	0,265	12,7	13,3	-0,6	0,7
Ö-vik-Härnösand	42,1	42,9	-0,7	0,917	41,6	30,7	10,9	0,0
Uddevalla-Trollhättan	45,3	28,9	16,4	0,000	38,0	24,7	13,3	0,0
Katrineholm-Nyköping	50,6	41,2	9,4	0,059	22,3	40,5	-18,2	0,0

Anm: Tabellen visar andelen i respektive kommun och tidsperiod som fullföljt någon kurs inom Sfi inom tolv månader från kursstart och högst 15 månader efter invandringstillfället.

Om man har ett sådant experiment kan insatsen utvärderas helt enkelt genom att man jämför genomsnittet för de relevanta utfallsvariablerna i behandlings- och kontrollgrupperna. En jämförelse kan då göras utifrån Tabell 3 där parvisa och sammanslagna jämförelser av studieresultat i de olika kommunerna redovisas. På första raden i tabellens vänstra del ser vi att det sammantaget inte finns någon skillnad mellan behandlings- och kontrollgrupp.

De parvisa jämförelserna går åt olika håll, vissa är statistiskt signifikanta, andra inte. Om vi helt ville förlita oss på det randomiserade experimentet skulle detta i princip vara den analys som behövde göras.

Men eftersom antalet par är begränsat finns det skäl att fråga sig om randomiseringen verkligen gjort grupperna helt eller betingat jämförbara. En indikation på att detta inte är fallet ges av den högra delen av Tabell 3. Där ser vi att innan reformen genomfördes så var det i genomsnitt fler individer i kontrollgruppen som fullföljde Sfi inom den angivna tidsgränsen. Skillnader kvarstår om vi kontrollerar för skillnader i bakgrundsvariabler.

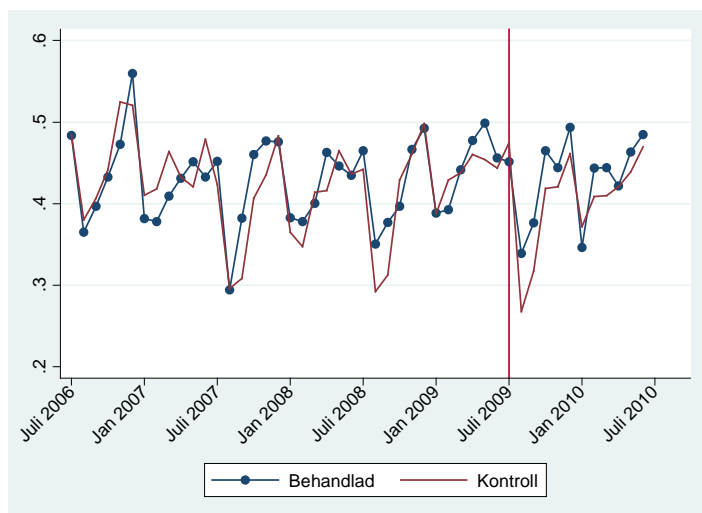
Det verkar alltså finnas något icke-observerat som gjorde att utfallen skiljde sig åt mellan grupperna innan försöksverksamheten. Detta måste vi ta hänsyn till i analysen. Vi använder en så kallad ”skillnad-i-skillnaden”-modell (på engelska ”difference-in-differences”, DD), vilket är en vanlig ansats i den här typen av utvärdering. Modellen bygger på ett antagande om att i avsaknad av reformen skulle skillnaden mellan behandlings- och kontrollgrupp vara lika stor före som efter reformen, och eventuella förändringar över tiden desamma. I sin enklaste form förutsätter modellen att det inte sker (olika) förändringar i sammansättningen av de studerade populationerna, till exempel avseende födelseort, ålder eller utbildningsbakgrund. Detta hanterar vi genom att inkludera en mängd kontrollvariabler i modellen.

Figur 1 visar att det också finns andra faktorer att ta hänsyn till i analysen. Av figuren framgår tydligt att det finns ett starkt säsongsmönster i sannolikheten att börja Sfi inom sex månader. Dessa skillnader beror sannolikt både på skillnader i vilka migranter som kommer när, och kanske ännu mer på institutionella skillnader i när kursstarter sker. För att detta mönster inte ska påverka resultaten kontrollerar vi även genomgående för invandringsmånad.

Tolkningen av våra skattningar blir därför; ”givet att en person med vissa givna individ- och familjekarakteristika kommer från ett visst land, till en viss kommun, vid en viss tidpunkt, spelar det då någon roll om kommunen dit han/hon kommer erbjuder Sfi-bonus?”

För att vara säkra på att resultaten av analysen är stabila kommer vi också redovisa hur olika mönster står sig vid några olika typer av känslighetsanalyser. Ett sätt att undersöka rimligheten i antagandet om oförändrade skillnader över tiden i avsaknad av reformen är att ”låtsas” att reformen ägde rum vid en tidigare tidpunkt och bara använda data från innan reformen. Om man ser ”effekter” i en sådan analys (där det inte bör finnas några), signalerar det att grundantagandet är mindre rimligt. Detta kallas vanligen ”placebo-analys”. En annan variant är att undersöka möjligheten att det finns långsiktiga trender i utfallen, och att dessa skiljer sig åt mellan behandlings- och jämförelse-

grupperna. Åslund och Engdahl (2012) diskuterar dessa och en rad andra känslighetsanalyser närmare.



Figur 1 Kursstarter inom 6 månader

5 Resultat

Avsnittet presenterar resultaten från den empiriska analysen. Vi inleder genom att presentera effekter på Sfi-startar och fortsätter sedan med analysen av studieresultat. Därefter diskuterar vi kortfattat vilken effekt de extra medel som de deltagande kommunerna mottog kan ha haft. Avsnittet avslutas med ett försök att tolka och diskutera de resultat som framkommer.

5.1 Effekter på deltagande

Tabell 4 visar skattade effekter på sannolikheten att börja en Sfi-kurs inom tre, sex respektive tolv månader. Vi kommer som regel genomgående att redovisa effekter för hela urvalet, samt uppdelat på kategorierna storstäder och andra kommuner. I kategorin storstäder ingår Stockholm som införde bonusen och i dess kontrollgrupp Göteborg, Södertälje och Uppsala. Det är alltså ett litet antal kommuner, men sett till antalet observationer utgör de ändå 60 procent av totalen. Som framgår nedan skiljer sig mönstren mellan grupperna åt, vilket är en anledning till att vi redovisar resultaten separat¹³.

¹³ Övriga "kommunpar" innehåller för få observationer för att genomföra separata analyser. I Tabell 3 framgår det vilka kommuner som ingår i gruppen.

Värdena i Tabell 4 ska tolkas som förväntade förändringar i andelen som börjar Sfi inom de angivna tidsramarna till följd av införandet av Sfi-bonus. Värden inom parentes ”()” visar att skattningen inte är statistiskt säkerställd (skild från 0). Värden inom hakparentes ”[]” visar att tolkningen av skattningen som ett orsakssamband ifrågasätts av ”placebo-skattningar” (se ovan) eller av inkluderandet av linjära trender i modellen.¹⁴ Med andra ord markerar typen av parentes vilken typ av känslighetsanalyser som resultaten inte håller för.¹⁵

Tabell 4 Effekter på Sfi-starter

Börjat inom:	Någon kurs			Bonus-kurs		
	Storstäder	Andra kommuner	Alla	Storstäder	Andra kommuner	Alla
3 mån.	[+3,5]	(-0,9)	[+2,0]	(+0,1)	(-0,4)	(-0,0)
6 mån.	[+2,6]	(+1,2)	[+2,1]	(+0,6)	(-0,6)	(+0,2)
12 mån.	[+3,2]	(-1,1)	[+1,5]	+2,0	(+0,2)	+1,2
Andel som börjat inom given tidsgräns (medelvärde för den beroende variabeln)						
3 mån.	0,26	0,26	0,26	0,02	0,04	0,03
6 mån.	0,40	0,43	0,41	0,05	0,08	0,07
12 mån.	0,50	0,52	0,51	0,16	0,21	0,18
N	62589	41918	104507	62589	41918	104507

Anm: Tabellen visar skattningar från linjära sannolikhetsmodeller för att ha påbörjat en viss typ av kurs inom en viss tidsgräns. ”Storstäder” inkluderar Stockholm och Göteborg/Södertälje/Uppsala. Värdena anger förväntad förändring i procentenheter till följd av Sfi-bonusen. ”()” indikerar att skattningen inte är statistiskt signifikant på 5-procentsnivån. ”[]” indikerar att så tolkningen/skattningen ifrågasätts av så kallad ”placebo-analys” eller av att man tar hänsyn till varierande linjära trender. Se Åslund och Engdahl (2012) för närmare detaljer.

Om vi börjar med sannolikheten att börja någon kurs ser vi att skattningarna för storstäderna visserligen antyder en relativt betydande effekt på inflödet, men att denna effekt ifrågasätts av känslighetsanalysen. För övriga kommuner är de skattade effekterna små och inte statistiskt säkerställda. Genom att storstäderna utgör en så stor andel av det totala urvalet blir resultaten för hela försöksgruppen kvalitativt likartade med dem för storstäderna.

Den nedre högra delen av Tabell 4 visar att det är ovanligt att påbörja bonusberättigande kurser inom en kort tid efter invandring. Efter 12 månader är

¹⁴ Linjära trender skulle t.ex. kunna fånga en över tiden förändrad tendens att påbörja Sfi inom en kommun.

¹⁵ För att beräkna osäkerheten i skattningarna (standardfelen) krävs vissa antaganden om på vilken nivå observationerna kan antas vara oberoende (så kallad klustring). Åslund och Engdahl (2012) diskuterar olika varianter för detta och presenterar resultat för olika alternativ.

det knappt 20 procent som har gjort det. Därför är det inte överraskande att analysen inte pekar på några kortsiktiga effekter av att börja bonuskurser. Däremot finns det i Stockholm en statistiskt säkerställd positiv effekt på sannolikheten att inom ett år ha påbörjat en bonuskurs. I relativa termer innebär effekten på 2 procentenheter en betydande ökning om ca 12 procent. Detta resultat håller också för de känslighetsanalyser som vi genomfört. För övriga kommuner ser vi dock ingen effekt, ett viktigt mönster som vi ska återkomma till.

5.2 Effekter på studieresultat

Vi övergår nu till att istället studera effekter på studieresultat. Tabell 5 visar resultat enligt samma struktur som för deltagande ovan. Ett första budskap från tabellen är att införandet av prestationsbonusar hade en statistiskt signifikant och kvantitativt betydande positiv effekt på studieresultat i storstadskommunerna. Däremot ser vi inga effekter i de övriga försökskommunerna. Återigen ser vi att effekterna från storstäderna slår igenom i den sammanslagna analysen, så att den genomsnittliga effekten blir positiv. Men det är viktigt att ha i åtanke att detta resultat drivs helt av jämförelsen Stockholm–Göteborg/Södertälje/Uppsala.

Tabellen visar att det finns effekter såväl på sannolikheten att fullfölja någon kurs, som på bonuskurser och på kurser som inte berättigar till bonus. Det senare skulle kunna verka problematiskt, men är rimligt eftersom de flesta Sfi-elever börjar sina studier på en kurs som inte ger bonus. Punktskattningarna är likartade, men sett till hur stor andel som fullföljer de olika typerna av kurser inom ”bonusgränsen”, är de relativa effekterna på bonus-kurser mer än dubbelt så stora. Detta verkar vara i linje med att fler personer i Stockholm påbörjade och slutförde bonuskurser efter att bonusen infördes.

Det är troligt att effekterna kan variera beroende på individens bakgrund och egenskaper. Den nedre delen av Tabell 5 visar skattningar uppdelat på ett antal bakgrundsvariabler. En första indelning är att studera personer från olika delar av världen. Här används två breda grupper: personer från länder som är med i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och personer från andra länder. I den sistnämnda gruppen är en stor majoritet av migranterna berättigade till Sfi-bonus. I den förstnämnda är andelen betydligt mindre, ca 10 procent.¹⁶ Det faktum att effekten i absoluta termer är lika stor i de två grupperna skulle kunna tolkas som en signal om problem i analysen – eftersom

¹⁶ Detta är en uppskattning baserad på statistik och kompletterande uppgifter från Migrationsverket.

en mindre andel EES-migranter är behöriga måste effekten bland dem som är behöriga vara stor.

Tabell 5 Effekter på studieresultat

Slutfört:	Storstäder		Andra kommuner		Alla	
	Skattning	Gmsnitt utfall	Skattning	Gmsnitt utfall	Skattning	Gmsnitt utfall
Någon kurs (1A-3D)	+3,2	0,18	(+0,5)	0,23	+2,0	0,20
Bonus-kurser (1B, 2C, 3D)	+3,4	0,08	(+0,7)	0,10	+2,2	0,09
Andra kurser (1A, 2B, 3C)	+3,1	0,16	(+0,5)	0,21	+1,9	0,18
Slutfört någon kurs:						
EES	+3,4	0,10	(+2,4)	0,13	+3,1	0,11
Icke-EES	+2,9	0,21	(-0,0)	0,27	+1,6	0,23
Kvinnor	+3,3	0,22	(-0,1)	0,28	+1,9	0,25
Män	+3,1	0,14	(+1,1)	0,19	+2,1	0,16
18-29 år	+4,5	0,19	(+0,2)	0,24	+2,6	0,21
30-64 år	(+1,7)	0,17	(+0,4)	0,22	(+1,2)	0,20
Kontroll för inkomst inv.år	+3,2	0,18	(+0,4)	0,23	+2,0	0,20
Hushållet socialbidrag inv.år	+3,9	0,31	(+2,5)	0,37	+3,5	0,34
Ej socialbidrag inv.år.	+2,9	0,15	(+0,2)	0,19	+1,7	0,16

Anm: Tabellen visar skattningar från linjära sannolikhetsmodeller för att ha slutfört en viss typ av kurs med betyg G eller VG inom 12 månader från kursstart och mindre än 15 månader efter invandring. "Storstäder" inkluderar Stockholm och Göteborg/Södertälje/Uppsala. Värdena anger förväntad förändring i procentenheter till följd av Sfi-bonusen. "()" indikerar att skattningen inte är statistiskt signifikant på 5-procentsnivån. "[]" indikerar att så tolkningen/skattningen ifrågasätts av så kallad "placebo-analys" eller av att man tar hänsyn till varierande linjära trender. Se Åslund och Engdahl (2012) för närmare detaljer.

Samtidigt är det rimligt att tro att den grupp som faktiskt är behörig i genomsnitt har relativt goda förutsättningar att klara kraven för Sfi-bonus (de behöriga innefattar bland annat anhöriga till personer som är varaktigt bosatta i Sverige och de har i vissa fall ett språk som har likheter med det svenska). EES-migranterna utgör dock en liten andel av de Sfi-studerande, och ett viktigt budskap från tabellen är att det i Stockholm finns en effekt även för den större gruppen migranter som inte kommer från EES-länder.

Effekterna på studieresultat för kvinnor och män är likartade, men det är tydligt att effekten drivs av de yngre. Detta är väntat ur ett investeringsperspektiv då tiden för att dra nytta av kunskaperna är längre, möjligen är även inlärningskostnaden lägre. Det är också rimligt utifrån att yngre i genomsnitt har lägre inkomster och därmed kan tänkas vara mer lockade av en bonus. Då

Stockholm avviker från jämförelsegruppen i det att individerna i genomsnitt har en starkare ekonomisk ställning redovisar vi också skattningar där vi dels kontrollerar för förvärvsinkomst under invandringsåret, och där vi delar upp urvalet efter om hushållet mottagit socialbidrag eller inte. Denna analys bekräftar mönstren från huvudanalysen.

I Åslund och Engdahl (2012) redovisar vi och diskuterar en stor mängd ytterligare känslighetsanalyser. Dessa inkluderar längre uppföljningshorisont för studieresultat (för att se om effekten bara beror på att personer blir klara något tidigare), ”viktade” skattningar (för att tillåta för att effekten kan variera mellan ursprungsländer), och kompletterande analyser för att se om bonusen lett till strategiska val och omflyttningar som kan tänkas påverka skattningarna (så verkar inte vara fallet). Vi finner dock tidsmönster i skattningarna som inte är helt enkla att tolka och understryker det faktum att det finns frågor kvar att besvara kring de faktorer som påverkar effekterna av bonusen. Vi återkommer till detta i den avslutande diskussionen.

Vi redovisar där också en ”betingad” analys, det vill säga där enbart de som börjat Sfi inkluderas. Detta har fördelen att vi exkluderar dem som aldrig skulle välja att påbörja studierna. Å andra sidan finns det risk för att analysen påverkas av att sammansättningen av eleverna förändras till följd av reformen. Resultaten från den betingade analysen ligger väl i linje med huvudresultaten. Det finns en tendens till positiva effekter även i andra försökskommuner än Stockholm, men med tanke på risken för att selektionen in i deltagande förändras bör man inte dra stora slutsatser kring det resultatet.

I den betingade analysen finns också bättre möjligheter att observera individernas utbildningsnivå (en uppgift som saknas för många nyanlända som inte deltar i Sfi).¹⁷ En kritik mot bonusen har varit att den orättvist gynnar högutbildade, eftersom de kan ha lättare att klara av bonuskraven, och särskilt när det gäller den högsta nivån. Även om det inte direkt säger något om rättvisa (som i stor utsträckning är en fördelningspolitisk frågeställning), så är det intressant att notera att effekterna av bonusen i Stockholm i alla fall inte verkar ha varit större bland dem med längst utbildning.

5.3 Effekter av extra medel

Sfi-bonusen var den stora delen i försöket och utgör huvudspåret för denna studie. Men det är också av intresse att fråga sig om de extra medel som tillföll de deltagande kommunerna påverkade utfallen. Totalt betalade Skolverket ut

¹⁷ I de register från SCB som vi har tillgång till saknas ofta information om utbildningsbakgrund vid invandringstillfället. Denna typ av uppgifter tillkommer i regel över tid. I Sfi-statistiken ingår denna uppgift som samlas in vid inskrivning i Sfi.

44 miljoner kr till kommunerna. Medlen fördelades utifrån antalet Sfi-studerande i tidigare perioder och var avsedda för kvalitetsförbättringar. En sammanställning från Skolverket visade att 65 procent av medlen användes till personalförstärkningar, 20 procent till läromedel och tekniska hjälpmedel och resten för övriga ändamål (Skolverket 2011).

Genom att enligt samma struktur som ovan jämföra utvecklingen i de kommuner som fick medel men inte delade ut bonus med dem som tillfrågades men inte inkluderades i försöket (det vill säga kontrollgruppen ovan blir behandlingsgrupp här), kan vi få en bild av eventuella effekter av medlen. Det är dock viktigt att komma ihåg att vi inte har fördelen av matchade par och randomisering i det här fallet.¹⁸ Analysen som presenteras i Åslund och Engdahl (2012) antyder att medlen kan ha gjort att fler personer började Sfi kort efter invandringen. Detta skulle vara i linje med att kommunerna i viss mån fick större möjligheter att erbjuda snabba kursstarter. Vi ser dock ingen effekt på studieresultat.

6 Kan vi förklara mönstren?

De resultat som presenterats ovan pekar på att Sfi-bonusen hade en inte obetydlig effekt i försöksgruppen som helhet, men att effekten helt drivs av jämförelsen i ”storstadsgruppen”. Utanför Stockholm indikerar analysen inga effekter av bonusen. En svår och viktig fråga är hur detta kan tolkas och förstås.

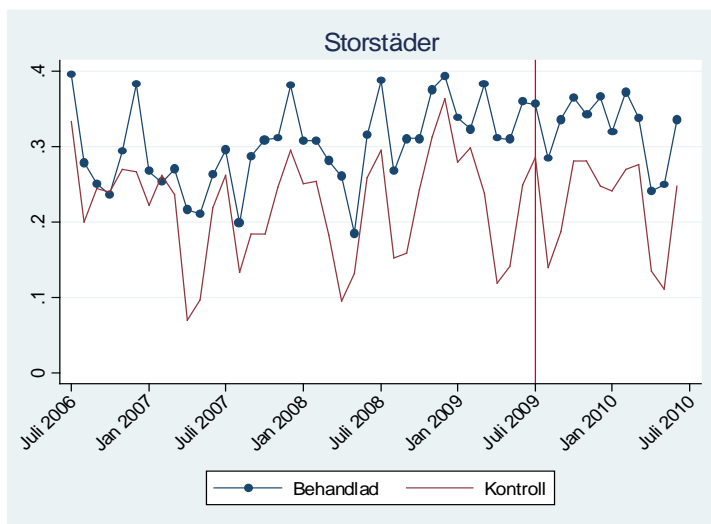
Till att börja med är det viktigt att konstatera att det antagande som analysen bygger på blir känsligare om jämförelsen enbart görs mellan ett fåtal kommuner, än om vi studerar flera ”behandlade” regioner. Risken att det i en enskild kommun finns någon annan icke-observerad faktor som påverkar jämförelsen är större än att samma typ av faktorer systematiskt skulle dyka upp i flera kommuner. Sådana faktorer kan till exempel vara andra reformer av utbildningen. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att Stockholm och Göteborg är stora kommuner – det räcker inte med att kommunen rekryterar en ovanligt bra lärare för att de övergripande mönstren ska förändras. Vi har också genomfört en stor mängd känslighetsanalyser utan att resultaten ändras.

Därför uppkommer frågan om vi kan finna förklaringar till de effekter som observeras i Stockholm men inte på andra ställen. Det skulle kunna vara så att det finns institutionella skillnader och lokala förutsättningar som gör att vi kan

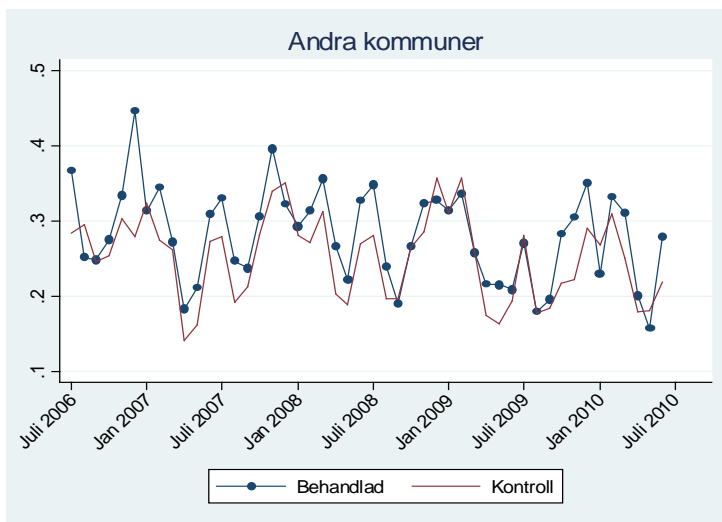
¹⁸ Anledningen till att både de kommuner som visat intresse men inte inkluderats och de som tackade nej till förfrågan inkluderas är att de historiska tidsmönstren blir mer jämförbara för gruppen som helhet än om man enbart använder en av grupperna.

förvänta oss olika effekter av reformen. Ett exempel är möjligheten att påbörja Sfi snabbt efter invandringstillfället. I Figur 2 och Figur 3 visas andelen som påbörjar Sfi inom tre månader i storstäder och övriga kommuner. Det är tydligt att andelen genomgående är högre i Stockholm (behandlingsgruppen i gruppen storstäder), både före och efter reformen. Detta gäller också relativt kommunerna utanför storstäderna (Figur 3).

Tidsgränsen i bonusen är relativt strikt satt utifrån de genomsnittliga studietiderna i Sfi-systemet. Vår analys visar också att sannolikheten att slutföra en kurs inom bonus-gränsen faller kraftigt med längre tid till kursstart. Skattningar i Åslund och Engdahl (2012, Tabell A14) pekar på att sannolikheten faller med 10 procentenheter i storstäderna när man går från start under den första månaden till start inom två till tre månader, och med nästan lika mycket till för dem som börjar efter fyra till fem månader. Mönstret kan ha flera förklaringar, till exempel att de som startar snabbt också är de som oavsett tid till kursstart skulle bli färdiga snabbt. Men det antyder också att förhoppningen om att nå bonuskraven påverkas av hur snabbt man får börja. Eftersom Stockholms institutioner/befolkingsunderlag förefaller erbjuda större möjligheter till detta, är det inte osannolikt att det kan bidra till skillnaderna i effekter.



Figur 2 Andel som startar Sfi inom 3 månader i storstäder



Figur 3 Andel som startar Sfi inom 3 månader i andra kommuner

7 Avslutande kommentarer

Denna rapport redovisar resultaten från en utvärdering av försöksverksamhet med prestationsbonus inom svenskundervisning för invandrade, så kallad Sfi-bonus. I försöket som pågick 1 juli 2009 till och med 30 juni 2010, indelades intresserade tillfrågade kommuner i par som sedan slumpmässigt placerades i behandlings- respektive kontrollgrupp. Resultaten pekar inte på några tydliga allmänna effekter på deltagande i Sfi, men däremot en tendens till ökat deltagande i bonusberättigande kurser på längre sikt i Stockholm.

När det gäller studieresultat ser vi statistiskt och kvantitativt betydande effekter, men de drivs helt av jämförelsen mellan Stockholm och Stockholms jämförelsekommuner. I övriga försökskommuner ser vi ingen effekt. De effekter som framkommer är likartade för kvinnor och män men syns framför allt för yngre personer. Analysen pekar också på att effekterna är större för låg- och medelutbildade än bland de högutbildade. Effekterna verkar också finnas i hushåll med olika ekonomisk status, och bland personer från olika delar av världen.

En kritik som framkommit i diskussionen om Sfi-bonus är att få personer uppnår bonusen, och att den därför skulle vara misslyckad eller felkonstruerad. Det kan mycket väl vara fallet, men det är också viktigt att påpeka att antalet personer som uppnår bonuskraven inte nödvändigtvis säger något om huruvida bonusen uppnår syftet att påverka deltagande och studieresultat. En belöning

som nås av få kan påverka många, och en belöning kan nås av många utan att någon egentligen påverkas.

Det finns anledning till viss försiktighet vid tolkningen av resultaten då det finns en del mönster som vi inte har förklaringar till. Samtidigt är de effekter som framkommer för Stockholm inte orimligt stora. Skattningarna säger att som en följd av bonusen var det tre personer av hundra som fullföljde en Sfi-kurs inom tidsgränsen för bonus, och inte hade gjort det annars.¹⁹ Om vi gör en grov kostnadskalkyl baserat på den statistik som vi har, så landar beräkningen på att bonuskostnaden för varje extra slutförd kurs var ca 14 500 kr.²⁰

Det är naturligtvis svårt att sätta ett värde på en slutförd kurs, dels för att värdet av språkkunskaper består av flera olika komponenter (varav en del är svåra att mäta i pengar), dels för att vi faktiskt inte vet i vilken mån en slutförd kurs också innebär bättre svenskkunskaper än vad som hade varit fallet om individen inte deltagit. Men om man tror att slutförd Sfi kan öka chanserna på arbetsmarknaden,²¹ så framstår kostnaden som relativt begränsad. Mer kunskap är därmed önskvärd om varför effekterna varierar mellan kommunerna och vilka mekanismer som driver förbättringen av studieresultaten i Stockholm.

¹⁹ Tror vi att enbart behöriga påverkas och tar hänsyn till att alla inte är det, blir andelen högre men ändå inte orimligt stor.

²⁰ Detta värde nås genom att först multiplicera antalet personer i urvalet som kom till Stockholm under försöksperioden (8 780) med punktskattningen (0,032), vilket ger 280,96 fler slutförda kurser. Totalt utbetalt bonusbelopp plus administrativa avgifter i Stockholm var 4 082 800, vilket dividerat med 280,96 ger en styckkostnad om 14 532 kr per extra slutförd kurs. Notera dock att detta värde gäller just där reformen verkar ha haft effekt. Inkluderar man de kommuner där den skattade effekten är noll blir den genomsnittliga kostnaden naturligtvis högre.

²¹ Även om det finns metodologiska svårigheter antyds detta av resultaten i Riksrevisionen (2008) och Kennerberg och Åslund (2010). Det finns också goda teoretiska skäl att tro att effekten bör vara positiv.

Referenser

- Angrist, J och Lavy, V (2009). "The effect of high stakes school achievement awards: evidence from randomized trials". *American Economic Review*, 99:4, 301–331.
- Angrist, J, Bettinger, E, Bloom, E, King, E, och Kremer M. (2002) "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment." *American Economic Review*, 92, pages 1535-1558.
- Angrist, J, Oreopoulos, P, och Williams, T (2010). "When opportunity knocks, who answers? New evidence on college achievement awards". NBER Working Paper No 16643, December 2010.
- Deci, E, Koestner, R, och Ryan, R. (2001). "Extrinsic Rewards and Intrinsic Motivation in Education: Reconsidered Once Again". *Review of Educational Research*, Spring 2001, Vol. 71, No. 1, pp. 1–27.
- Engdahl, M och Åslund, O (2010). "Delrapportering försök med Sfi-bonus". IFAU, 2010-01-22, dnr. 85/2009.
- Fryer, R (2011). "Financial Incentives and Student Achievement: Evidence from Randomized Trials". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol 126(4), pages 1755-1798.
- Kennerberg, L och Åslund, O (2010). "Sfi och arbetsmarknaden". Rapport 2010:10, IFAU, Uppsala.
- Kennerberg, L och Sibbmark, K (2005). "Vilka deltar i svenska för invandrare". Rapport 2005:13, IFAU, Uppsala.
- Kennerberg, L (2009). "Hur försörjer sig nyanlända invandrare som inte deltar i sfi?". Rapport 2009:9, IFAU, Uppsala.
- Kremer, M, Miguel, E och Thornton, R (2009). "Incentives to learn". *The Review of Economic and Statistics*, vol 91(3), pages 437-456.
- Proposition 2008/09:156. "Sfi-bonus – försöksverksamhet för att stimulera nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska".
- Riksrevisionen (2008). "Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter. Rapport 2008:13, Riksrevisionen, Stockholm.
- Rodríguez-Planas, N (2010). "Mentoring, Educational Services, and Incentives to Learn: What Do We Know About Them?". IZA DP No. 5255.

- Skolinspektionen (2010). "Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål". Kvalitetsgranskning, Rapport 2010:7.
- Skolverket (2010a). "Tabell 3A: Elever 2006 - 2010 efter kön, ålder, utbildningsbakgrund, andel i läs- och skrivinlärning, andel i praktik och anordnare" (<http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/2.1862/2.4402/2.4419>), Available on 2012-08-06.
- Skolverket (2010b). "Redovisning av försöksverksamheten med sfi-bonus". Redovisning av regeringsuppdrag, dnr 2009:417, 2010-01-15.
- Skolverket (2011). "Redovisning av uppföljning av kvalitetshöjande medel för insatser inom svenskundervisning för invandrare (sfi)". Redovisning av regeringsuppdrag, dnr 2009:586, 2011-03-23.
- Skolverket (2012). "Redovisning av försöksverksamheten med sfi-bonus". Redovisning av regeringsuppdrag, dnr 2011:13, 2012-05-22.
- Statskontoret (2009). "Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare". Rapport 2009:2, Statskontoret, Stockholm.
- Åslund, O och Engdahl, M (2012). "The value of earning for learning: Performance bonuses in immigrant language training". Working paper 2012:24, IFAU, Uppsala.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter

- 2012:1** Lundin Martin och Jonas Thelander ”Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995–2010”
- 2012:2** Edmark Karin, Che-Yuan Liang, Eva Mörk och Håkan Selin ”Jobbskatteavdraget”
- 2012:3** Jönsson Lisa och Peter Skogman Thoursie ”Kan privatisering av arbetslivs-inriktad rehabilitering öka återgång i arbete?”
- 2012:4** Lundin Martin och PerOla Öberg ”Politiska förhållanden och användningen av expertkunskaper i kommunala beslutsprocesser”
- 2012:5** Fredriksson Peter, Hessel Oosterbeek och Björn Öckert ”Långsiktiga effekter av mindre klasser”
- 2012:6** Liljeberg Linus, Anna Sjögren och Johan Vikström ”Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?”
- 2012:7** Bennmarker Helge, Oskar Nordström Skans och Ulrika Vikman ”Tidigare-lagda obligatoriska program för äldre långtidsarbetslösa – erfarenheter från 1990-talet”
- 2012:8** Lohela Karlsson Malin, Christina Björklund och Irene Jensen ”Sambandet mellan psykosociala arbetsmiljöfaktorer, anställdas hälsa och organisationers produktion – en systematisk litteraturgenomgång”
- 2012:9** Johansson Per, Tuomas Pekkarinen och Jouko Verho ”Gränshandel med alkohol och dess effekter på hälsa och produktivitet”
- 2012:10** Grönqvist Hans, Per Johansson och Susan Niknami ”Påverkar inkomstskillnader hälsan? Lärdomar från den svenska flyktingplaceringspolitiken”
- 2012:11** von Greiff Camilo, Anna Sjögren och Ing-Marie Wieselgren ”En god start? En rapport om att stötta barns utveckling”
- 2012:12** Lindahl Mikael, Mårten Palme, Sofia Sandgren Massih och Anna Sjögren ”Intergenerationell rörlighet i inkomster och utbildning – en analys av fyra generationer”
- 2012:13** Eriksson Stefan, Per Johansson och Sophie Langenskiöld ”Vad är rätt profil för att få ett jobb? En experimentell studie av rekryteringsprocessen”
- 2012:14** Böhlmark Anders och Helena Holmlund ”Lika möjligheter? Familjebakgrund och skolprestationer 1988–2010”
- 2012:15** Böhlmark Anders, Erik Grönqvist och Jonas Vlachos ”Rektors betydelse för skola, elever och lärare”
- 2012:16** Laun Lisa ”Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre”

- 2012:17** Böhlmark Anders och Mikael Lindahl ”Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt?”
- 2012:18** Angelov Nikolay och Arizo Karimi ”Hur långsiktigt påverkas kvinnors inkomster av att få fler barn?”
- 2012:19** Forslund Anders, Lena Hensvik, Oskar Nordström Skans och Alexander Westerberg ”Kollektivavtalen och ungdomarnas faktiska begynnelselöner”
- 2012:20** Ulander-Wänman Carin ”Flexibilitet – en dominerande diskurs i de anställningsvillkor som rör sysselsättningstrygghet för arbetstagare i kommun och landsting”
- 2012:21** Wikström Christina och Magnus Wikström ”Urval till högre utbildning – Påverkas betygens prediktionsvärde av ålder?”
- 2012:22** Karimi Arizo, Erica Lindahl och Peter Skogman Thoursie ”Effekter av föräldrapenning på arbetsutbud”
- 2012:23** Sibbmark Kristina ”Arbetsmarknadspolitisk översikt 2011”
- 2012:24** Liljeberg Linus, Sara Martinson och Jonas Thelander ”Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen”
- 2012:25** van den Berg Gerard J., Petter Lundborg och Johan Vikström ”De långsiktiga ekonomiska och sociala konsekvenserna av att förlora ett barn”
- 2012:26** Hägglund Pathric, Per Johansson och Lisa Laun ”Rehabiliteringsgarantin”
- 2012:27** Engdahl Mattias och Olof Åslund ”Ekonomiska drivkrafter och studie-resultat – effekter av Sfi-bonus”

Working papers

- 2012:1** Edmark Karin, Che-Yuan Liang, Eva Mörk och Håkan Selin ”Evaluation of the Swedish earned income tax credit”
- 2012:2** Jönsson Lisa och Peter Skogman Thoursie “Does privatisation of vocational rehabilitation improve labour market opportunities? Evidence from a field experiment in Sweden”
- 2012:3** Johansson Per och Martin Nilsson “Should sickness insurance and health care be administrated by the same jurisdiction? An empirical analysis”
- 2012:4** Lundin Martin och PerOla Öberg “Towards reason: political disputes, public attention and the use of expert knowledge in policymaking”
- 2012:5** Fredriksson Peter, Björn Öckert och Hessel Oosterbeek “Long-term effects of class size”
- 2012:6** van den Berg Gerard J., Pia R. Pinger och Johannes Schoch “Instrumental variable estimation of the causal effect of hunger early in life on health later in life”
- 2012:7** Bennmarker Helge, Oskar Nordström Skans och Ulrika Vikman “Workfare for the old and long-term unemployed”

- 2012:8** Lohela Karlsson Malin, Christina Björklund och Irene Jensen "The relationship between psychosocial work factors, employee health and organisational production – a systematic review"
- 2012:9** Engström Per, Pathric Hägglund och Per Johansson "Early interventions and disability insurance: experience from a field experiment"
- 2012:10** Johansson Per, Tuomas Pekkarinen och Jouko Verho "Cross-border health and productivity effects of alcohol policies"
- 2012:11** Grönqvist Hans, Per Johansson och Susan Niknami "Income inequality and health: lessons from a refugee residential assignment program"
- 2012:12** Lindahl Mikael, Mårten Palme, Sofia Sandgren Massih och Anna Sjögren "The intergenerational persistence of human capital: an empirical analysis of four generations"
- 2012:13** Eriksson Stefan, Per Johansson och Sophie Langenskiöld "What is the right profile for getting a job? A stated choice experiment of the recruitment process"
- 2012:14** Johansson Per och Xavier de Luna "Testing for nonparametric identification of causal effects in the presence of a quasi-instrument"
- 2012:15** Scholte Robert S., Gerard J. van den Berg och Maarten Lindeboom "Long-run effects of gestation during the Dutch hunger winter famine on labor market and hospitalization outcomes"
- 2012:16** Böhlmark Anders, Erik Grönqvist och Jonas Vlachos "The headmaster ritual: the importance of management for school outcomes"
- 2012:17** Ødegaard Fredrik och Pontus Roos "Measuring workers' health and psychosocial work-environment on firm productivity"
- 2012:18** Laun Lisa "The effect of age-targeted tax credits on retirement behavior"
- 2012:19** Böhlmark Anders och Mikael Lindahl "Independent schools and long-run educational outcomes – evidence from Sweden's large scale voucher reform"
- 2012:20** Angelov Nikolay och Arizo Karimi "Mothers' income recovery after child-bearing"
- 2012:21** Wikström Christina och Magnus Wikström "University entrance selection and age at admission"
- 2012:22** Karimi Arizo, Erica Lindahl och Peter Skogman Thoursie "Labour supply responses to paid parental leave"
- 2012:23** van den Berg Gerard J., Petter Lundborg och Johan Vikström "The economics of grief"
- 2012:24** Åslund Olof och Mattias Engdahl "The value of earning for learning: performance bonuses in immigrant language training"