



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

Marknadsmekanismer i teori och praktik

– erfarenheter från
etableringslotsarna

Kristina Sibbmark
Martin Söderström
Olof Åslund

RAPPORT 2016:19

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 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.

Tryckta rapporter kan beställas från IFAU. Kontaktuppgifter och mer information om IFAU och våra rapportserier finns på webbplatsen www.ifau.se

Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenheter från etableringslotsarna^a

av

Kristina Sibbmark^b, Martin Söderström^c och Olof Åslund^d

2016-11-25

Sammanfattning

Införandet av etableringslotsar 2010 utgick från ett valfrihets- och konkurrens-tänkande: nyanlända kunde välja bland privata aktörer som hade stor frihet i att utforma insatser för att underlätta etablering på arbetsmarknaden. Genom val- och etableringsfrihet i kombination med delvis resultatbaserade ersättningar till lotsarna skulle marknadsmekanismer göra att de mest effektiva företagen och arbetssätten gynnades. Vi finner att lotsmarknaden snabbt kom att domineras av ett mindre antal aktörer med verksamhet över stora delar av landet. Många lotsar nischade in sig mot personer från ett enskilt födelseland och vissa kunde också expandera på detta sätt. Över tid växte betydande geografiska skillnader fram avseende konkurrensen på lotsmarknaden. Lotsarnas arbetssätt varierade, men skillnaderna i övergångar till arbete var små och vi ser inte att några företag hade tydligt högre andelar deltagare i jobb. Vi finner inga tecken på att individernas val av lots har styrts av chans till jobb, varken inledningsvis eller vid byten. De nyanlända har istället efterfrågat och fått socialt och praktiskt stöd. Resultaten indikerar att vägen till ökade intäkter för lotsarna tycks ha gått via att attrahera deltagare snarare än att få deltagarna i arbete. Sammantaget verkar inte marknadsmekanismerna ha fungerat som det var tänkt, åtminstone inte ur ett arbetsmarknadsperspektiv.

^a Författarna vill tacka Helge Bennmarker, Magnus Rödin, Martin Lundin samt seminariedeltagare på IFAU för värdefulla synpunkter.

^b kristina.sibbmark@ifau.uu.se

^c martin.soderstrom@ifau.uu.se

^d olof.aslund@ifau.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Etableringslotsarna	6
2.1	Syfte och arbetsbeskrivning.....	6
2.2	Ersättningssystem och månadsrapport.....	7
2.3	Marknadsmekanismer i teorin	9
3	Tidigare kunskap om etableringslotsar, arbetsmarknadspolitik för nyanlända och kompletterande aktörer.....	10
3.1	Uppföljningar av lotsverksamheten.....	10
3.2	Arbetsmarknadspolitiska insatser för nyanlända	13
3.3	Privata utförare i arbetsmarknadspolitiken	14
4	Etableringslotsarnas beskrivning av sin verksamhet	15
4.1	Metod och material: intervjuer med etableringslotsar	15
4.2	Arbetsätt och aktiviteter hos lotsen	16
4.3	Lotsens roll i etableringsprocessen – vad ansåg sig lotsarna kunna erbjuda för att påskynda nyanländas etablering?	21
4.4	Sammanfattning intervjustudien.....	23
5	Marknaden för etableringslotsar	24
5.1	Data.....	25
5.2	Framväxten av lotsmarknaden.....	29
5.3	Insatser och övergångar till jobb.....	39
5.4	Val och byte av lots	47
6	Avslutande diskussion	51
6.1	Mycket socialt stöd, delvis skilda arbetsätt, men likartade resultat	52
6.2	Val av lots verkar inte främst ha styrts av chanser till jobb.....	53
6.3	Stor geografisk spridning i hur konkurrensutsatt marknaden var.....	54
6.4	Marknadsmekanismer i riktade insatser	55
	Referenser	57
	Appendix 1: Insatser hos lotsföretagen och arbetsmarknadspolitiska program hos Arbetsförmedlingen	60
	Appendix 2: Övergångar till jobb för olika grupper	62
	Appendix 3: Insatser och övergångar till jobb	63
	Appendix 4: Vilka valde att avsluta lotstjänsten i förtid?	64
	Appendix 5: Genomsnittligt antal begärda byten efter grupp och inskrivningstid	66

1 Inledning

I december 2010 infördes ett nytt system för mottagande och etablering av nyanlända. Den så kallade etableringsreformen innehöll flera komponenter – det övergripande ansvaret flyttades från kommunerna till Arbetsförmedlingen, individuella etableringsplaner som omfattade en introduktion på upp till 24 månader skulle upprättas och en ny ersättningsform för individens försörjning skapades för denna period.¹ En annan viktig komponent var införandet av de så kallade etableringslotsarna. Dessa står i fokus i denna rapport.

I förarbetena till reformen fanns stora förhoppningar och ambitioner med lotsarna. Lotsen var en privat aktör som skulle ge professionellt stöd för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden och i samhället generellt. Lotsen skulle alltså både fungera som kontaktskapande arbetsförmedlare och ett socialt stöd för den nyanlände, parallellt och i samklang med de insatser som gavs vid Arbetsförmedlingen, inom kommunernas språkundervisning eller hos andra aktörer. Insatsen var tydligt valfrihets- och marknadsdriven. Individen hade lagstadgad rätt till att fritt välja lots, och för lotsarna gällde så gott som fri etablering med begränsade krav från Arbetsförmedlingen på verksamhetens inriktning eller kvalifikationer för de som jobbade som lots. Stor frihet i tjänstens utformning låg i linje med det breda syftet, men skulle också bidra till individanpassning. Genom fria val från individernas sida i kombination med delvis resultatbaserade ersättningar till lotsarna skulle i förlängningen de mest effektiva företagen och arbetssätten gynnas.

Ett flertal rapporter har dokumenterat problem med lotsverksamheten. Riksrevisionens (RiR 2014:14) granskning pekar till exempel på att tjänsterna var för brett utformade, att valfrihetssystemet inte fungerade, och att det var bristande uppföljning och resultat. Liknande systemkritik framkommer även i till exempel Larsson (2015). Under våren 2015 slutade Arbetsförmedlingen i praktiken tilldela nyanlända till de externa lotsarna, med motiveringen att det framkommit stora missförhållanden och att det förekom säkerhetsproblem för den egna personalen.² Från den 1 januari 2016 är lotsarna formellt avskaffade.

Vår studie av lotsarna motiveras alltså inte av ett behov av att se hur en pågående verksamhet fungerar. Lotsarna är däremot intressanta att studera av flera andra skäl. Insatsen var omfattande och riktade sig till en stor grupp individer som utifrån tidigare erfarenheter kunde väntas ha stort behov av stöd.

¹ Se t.ex. Andersson Joona m.fl. (2016) för en övergripande utvärdering av etableringsreformen.

² Se t.ex. pressmeddelande från Arbetsförmedlingen den 20 februari 2015, "Arbetsförmedlingen avslutar tjänsten etableringslots".

Utformningen baserades i hög grad på en marknadslogik där nyanlända förväntades göra rationella val på en marknad där variationen kunde vara mycket stor utifrån tjänsteleverantörernas stora frihet. Etablering och integration är fortsatt (och kanske ännu mer än då reformen infördes) i fokus för den politiska diskussionen, och det är viktigt att förstå hur och varför olika inslag i politiken fungerat eller inte fungerat som det var tänkt.

Privata utförare av välfärdstjänster har varit ett växande inslag inom arbetsmarknadspolitiken under en lång tid (Lundin, 2011). Men lotsarna kan ses som särskilt intressanta eftersom införandet innebar att en helt ny typ av tjänst och marknad skapades av ett politiskt initiativ. Den mycket stora friheten både när det gällde företagets etablering och inriktning och individens möjlighet att välja och byta leverantör gör fallet särskilt intressant ur ett mer allmänt perspektiv. Då ersättningen till lotsarna delvis baserades på att rekrytera och behålla klienter och delvis på utfallet för dessa, ger insatsen också vissa möjligheter att studera hur ekonomiska drivkrafter kopplar till agerande och resultat.

Genom att studera etableringslotsarna kan vi belysa två övergripande och i det konkreta fallet sammankopplade frågor: (i) förutsättningar för och konsekvenser av att använda privata aktörer och marknadsmekanismer i offentligt finansierad verksamhet; (ii) utformningen av insatser för att underlätta nyanländas etablering.

Vår studie undersöker både lotsarnas och deltagarnas agerande, och ger bilder ur såväl mikro- som makroperspektiv. Hur arbetade lotsarna med sina deltagare, vilka resultat nådde man och hur relaterar arbetssätt till resultat? Vilka strategier använde sig lotsarna av för att konkurrera på lotsmarknaden och vad styrde individernas val av lots? Vad hände ur ett övergripande marknadsperspektiv – hur expanderade marknaden och enskilda företag, och vilken spridning ser vi i inriktning och resultat?

För att besvara de här frågorna är det möjligt att använda olika typer av datamaterial. Vi har valt att använda oss av två typer: intervjuer med etableringslotsar samt registerbaserade uppgifter om lotsföretagen och deras deltagare. Genom intervjuer med lotsar kan vi beskriva hur de såg på och tog sig an sitt uppdrag och hur de arbetade. Intervjuerna ger en bild av de förutsättningar som lotsarna verkade i och vilka mekanismer som påverkade lotsarnas arbete. Via registerdata får vi en kompletterande bild av lotsarnas arbetssätt genom att studera vilka insatser de gav till sina deltagare och vilka resultat de nådde. Vi studerar dels om insatser och resultat skilde sig åt mellan lotsar, dels om det fanns några samband mellan insatser och utfall. Det ska betonas att de samband mellan insatser och utfall vi finner ska tolkas som ett ömsesidigt beroende, inte som effekter (orsakssamband).

Intervjuerna ger oss också information om vilka strategier lotsarna använde för att konkurrera på marknaden. Tillsammans med studier på registerdata av hur lotsarna växte och nischade sig avseende deltagare, av hur geografiska etablerings- och konkurrensmönster utvecklades och av vilka egenskaper hos lotsen som styrde individernas val av lots, skapar vi oss en bild av hur marknaden kom att fungera.

I intervjuerna framkommer att lotsarna huvudsakligen fungerade som socialt stöd och i mindre utsträckning arbetade med jobbinriktade åtgärder. Detta förklarade lotsarna med uppdragets bredd och på det sätt de konkurrerade om deltagare: ett företag som nekade deltagare omfattande socialt stöd upplevde att de riskerade att förlora deltagare. Det fanns dock stora skillnader mellan lotsarna i arbetssätt: sannolikheten att få en viss typ av insats för individer med likartade egenskaper skilde sig kraftigt åt beroende på vilken lots den nyanlände hade. Däremot fanns mycket små skillnader mellan lotsar i deltagarnas jobbchanser. Det var mycket få lotsar som hade tydligt högre andelar klienter i arbete, och i inget fall ser vi nivåer över 35 procent, även om vi inkluderar subventionerade anställningar. Att skillnaderna i arbetssätt mellan lotsarna inte återspeglas i skillnader i övergångar till jobb beror troligen till stor del på att det är relativt få personer som får ett arbete och att lotsarna endast tillbringade tre timmar i månaden med sina deltagare.

Vi finner inga tydliga indikationer på att individernas val av lots styrdes av lotsarnas kvalitet i arbetsmarknadsrelaterade dimensioner. Däremot framgår det tydligt att många valde lotsar med hög andel deltagare från det egna födelselandet. Relativt många företag tycks också ha valt att nischas mot ett visst födelseland, vilket för många var en framgångsrik expansionsstrategi. En annan strategi för lotsarna var att expandera sin verksamhet till allt fler kommuner. De strategier vi observerar med registerdata, tillsammans med resultaten från intervjuerna, tyder på att lotsföretagen fäste större vikt vid att attrahera och behålla deltagare med hjälp av socialt stöd än att öka deltagarnas jobbchanser med jobbförberedande insatser. Vidare finner vi att marknaden initialt dominerades av många små aktörer, men att den snabbt kom att domineras av ett mindre antal stora aktörer verksamma över stora delar av landet. Etablerade sätt att mäta konkurrens pekar på att konkurrensen var måttlig till hög i stads-/storsadskommunerna i slutet av 2014, medan den var låg i mindre kommuner och på landsbygden.

Sammantaget tyder resultaten på att marknadsmekanismerna inte fungerade som det var tänkt, åtminstone inte ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Systemet med konkurrens och valfrihet verkar inte ha gett upphov till stora kvalitetskillnader när det gäller chansen till arbete. Vi ser inte heller att individernas

val av lots gynnade verksamheter som var mer välfungerande ur ett arbetsmarknadsperspektiv medan mindre framgångsrika företag konkurrerades ut.

Rapporten är disponerad som följer. I avsnitt 2 beskriver vi bakgrunden till införandet av etableringslotsarna, regelverket samt hur marknadsmekanismerna var tänkta att fungera. Avsnitt 3 sammanfattar tidigare uppföljningar och andra relevanta studier. Avsnitt 4 redogör för intervjuundersökningen och avsnitt 5 för den registerbaserade studien. Avsnitt 6 innehåller en avslutande diskussion.

2 Etableringslotsarna

I samband med införandet av etableringsreformen i december 2010, där Arbetsförmedlingen fick ansvaret för nyanlända flyktingars etablering, tillkom en ny aktör: etableringslotsen. Etableringslotsen var en privat aktör som genom sin kompetens, branschkunskap och egna nätverk skulle påskynda den nyanländes etablering på arbetsmarknaden.

2.1 Syfte och arbetsbeskrivning

Lotsens uppdrag beskrivs i propositionen som lämnades till riksdagen inför att etableringsreformen antogs. Där beskrivs att lotsen skulle ses som en arbetsförberedande insats (Prop. 2009/10:60) och vara en aktivitet som underlättade och påskyndade nyanländas etablering i arbetslivet.³ Samtidigt angavs att lotsens roll skulle vara bredare, och att lotsen kunde behöva agera både som arbetsförmedlare och coach beroende av den nyanländes behov och livssituation. I lagen om etableringsinsatser för vissa invandrare reglerades därför inte hur lotsen skulle arbeta eller vilken roll lotsen skulle ha, utan detta skulle bestämmas i mötet med den enskilde. Regeringen menade också att det var lotsen som skulle komma att ha den huvudsakliga kontakten med den nyanlände (Prop. 2009/10:60, s. 76). Lotsen skulle till exempel kunna ge den nyanlände råd och stöd vid studie- och yrkesval, coachning, jobbsökaraktiviteter, hjälp med arbetsgivarkontakter och praktikplatser samt socialt stöd. Lotsen borde också kunna föreslå flytt till annan kommun om chanserna till etablering var bättre där. En pådrivande lots var ett sätt att hindra att den nyanlände skulle fastna i ineffektiva åtgärder.

Lotsarna tillhandahölls genom ett valfrihetssystem (lagen om valfrihetssystem, LOV). Tanken var en mångfald av aktörer som skulle konkurrera med

³ För att ha rätt till etableringslots skulle individen omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (2010:197). Lagen vände sig till nyanlända i arbetsför ålder (20–64 år) som hade fått uppehållstillstånd som flyktingar, kvotflyktingar eller av flyktingliknande skäl, samt anhöriga till dessa. Även unga i ålder 18–19 år, med uppehållstillstånd enligt ovan, men som saknade föräldrar i Sverige, hade rätt till etableringslots (Arbetsförmedlingen 2010).

kvalitet i de tjänster de erbjöd. Regeringen avsåg att föreningar, idéburna organisationer eller branschorganisationer skulle kunna bli lotsar. Man föreställde sig en stor mångfald av aktörer med olika affärsidéer och att detta skulle kunna bidra till ökad kreativitet och nya arbetssätt samt en ny marknad för småföretagare. Lotsen behövde inte ha kompetens att ta emot alla grupper av nyanlända utan specialisering mot olika målgrupper eller geografiskt lyftes fram som en fördel, så även om lotsen talade flera språk. Lotsen skulle vidare ha bred kompetens med kunskaper om vilka insatser samhället kan erbjuda och ha goda kontakter mot arbetsmarknaden, samtidigt som den snabbt skulle kunna bedöma den nyanländes situation och behov (Prop. 2009/10:60).

I Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag inför upphandlingen av etableringslotsar specificerades lotsens uppdrag och kraven på anordnarna. Där angavs att lotsen skulle bidra till att den nyanlände fick kontakter och nätverk mot arbetslivet i Sverige och att den nyanlände fick orientering om det svenska arbetslivets allmänna villkor och krav. Lotsen skulle också bidra till att ge nyanlända socialt stöd som kunde röra bostadssituationen, behov av hälso- och sjukvård eller gällande familjesituationen (Arbetsförmedlingen 2011). Leverantören förväntades också ha en bred kompetens rörande det stöd och den service samhället kan erbjuda nyanlända och goda kunskaper och kontakter gällande arbetsmarknadens krav och möjligheter. Varje leverantör skulle ha minst en samordnare med dokumenterad erfarenhet av att koordinera verksamhet liknande uppdraget. Av övrig personal skulle det finnas någon med minst ett års dokumenterad erfarenhet av att arbeta med målgruppen och erfarenhet av integrationsprocessen, samt med erfarenhet av att leda coachande samtal. Leverantören skulle även ha personal med dokumenterad god kunskap i arbetsmarknad och samhälle, med erfarenhet av studie- och yrkesvägledning samt med dokumenterad branschkunskap.

2.2 Ersättningssystem och månadsrapport

Lotsarnas ersättning kom i tre olika former: startersättning, månadsersättning och resultatersättning. Ersättningarna visas i Tabell 1, där det framgår att de var differentierade utifrån deltagarnas utbildningsnivå. Startersättning fick en lots för att ta sig an en individ. En lots hade inga möjligheter att tacka nej till en sökande, såvida inte lotsen slagit i det kapacitetstak de själva definierat. För att få startersättning måste dock en gemensam planering först ha godkänts av Arbetsförmedlingen.

Månadsersättningen var en löpande ersättning som betalades ut när Arbetsförmedlingen godkänt den så kallade månadsrapporten, i vilken lotsarna redovisade hur de arbetade med sina deltagare. Resultatersättningen fanns i två steg

och betalades ut när den nyanlände uppnått förutbestämda mål. Resultatersättning 1 betalades ut när deltagaren tillträtt en anställning om minst tre månader. Det spelade ingen roll om det var lotsen eller någon annan som bidragit till att anställningen kommit till stånd för att resultatersättning 1 skulle utgå. Resultatersättning 2 betalades ut retroaktivt efter anställning, eftergymnasiala studier eller eget företagande om 6 månader. För resultatersättning 2 fanns även en snabbhetspremie som blev högre ju snabbare resultatet uppnåddes. Snabbhetspremien motsvarade innevarande månadsersättningar under etableringstidens ram om 24 månader. Resultatersättningarna betalades även ut för subventionerade anställningar.

Ersättningssystemet syftade till att värna kvalitet och belöna goda prestationer. Det bör dock noteras att ersättningen skapade åtminstone två drivkrafter. Start- och månadsersättningen skapade incitament till att rekrytera och behålla nyanlända, och resultatersättningen skapade incitament till övergångar till jobb och studier.

Tabell 1 Etableringslotsarnas ersättningssystem

Typ av ersättning	För deltagare med högst 6 års utbildning	För deltagare med mer än 6 års utbildning	Kommentar
Start-ersättning	6 000 kr	3 500 kr	När individ börjat hos etableringslots och Arbetsförmedlingen godkänt den gemensamma planeringen.
Månads-ersättning	1 650 kr	1 100 kr	Löpande efter godkänd månadsrapport.
Resultat-ersättning 1	13 000 kr	8 000 kr	Tillträde av anställning om minst 3 månader.
Resultat-ersättning 2 och snabbhetspremie	40 000 kr	30 000 kr	Efter (i) arbete under 6 sammanhängande månader, (ii) eftergymnasial utbildning minst en termin eller (iii) startat och drivit eget företag utan stöd från Arbetsförmedlingen i minst sex månader. Snabbhetspremien gavs utöver resultatersättningen och motsvarade innevarande månadsersättningar inom ramtiden om 24 månader.

Källa: Arbetsförmedlingen (2011).

Månadsrapporten var central i lotsarnas arbete och en godkänd månadsrapport utgjorde alltså grunden för rätt till månadsersättning. Det enda formella krav som fanns var att lotsen skulle träffa sin deltagare minst tre timmar i månaden, varav två timmar skulle vara individuella. Därutöver gjorde arbetsförmedlaren en bedömning av innehållet i de insatser som lotsen gett sin deltagare.

Det fanns nio olika typer av insatser som lotsen kunde erbjuda deltagaren så som de redovisades i månadsrapporten. Dessa insatser var fördjupad kartlägg-

ning, samhällsorienterande samtal, social aktivitet, annan aktivitet, praktiskt stöd, coachande samtal, intervjuträning, arbetsgivarbesök och CV-seminarium. I månadsrapporten angavs om deltagaren hade fått någon insats under månaden eller inte. Det var möjligt att ha flera insatser under samma månad. I månadsrapporten angavs även hur många möten lotsen haft med deltagaren under månaden, samt hur många timmar de totalt hade träffats.

2.3 Marknadsmekanismer i teorin

Med etableringslotsarna skapade den dåvarande alliansregeringen en ny marknad inom arbetsmarknadspolitiken i syfte att åstadkomma en snabbare etablering i arbetslivet för nyanlända. Förutsättningarna för den nya marknaden konkretiserades framförallt genom upphandlingssystem, kravspecifikationer och ersättningssystem.

Lotsarna tillhandahölls genom ett valfrihetssystem (lagen om valfrihetssystem, LOV). Regeringen ansåg att valfrihetssystemet satte brukaren i fokus och att makten på så sätt flyttade, från politiker och tjänstemän, till den enskilde. Systemet skulle leda till ökad valfrihet och ökat inflytande för brukaren samtidigt som det skulle medföra fler utförare och större mångfald (Prop. 2008/09:29). Regeringen menade att ett valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända skulle vara ett effektivt sätt att öka kvaliteten i de insatser som nyanlända får ta del av samtidigt som det skulle påskynda etableringen på arbetsmarknaden (Prop. 2009/10:60). Regeringen menade också att ett valfrihetssystem bygger på kvalitetskonkurrens och inte pris-konkurrens (Prop. 2009/10:60, s. 97). Etableringslotsarna skulle således konkurrera med kvaliteten i tjänsten och inte med pris då alla utförare fick samma ersättning.

När etableringslotsarnas roll närmare specificerades framställdes vissa krav på personalens omfattning och kompetens (se avsnitt 2.1). Kraven var relativt lågt satta, vilket bidrog till att underlätta in- och utträde på marknaden. För befintliga företag med verksamhet inom angränsande områden eller med erfarenhet från målgruppen förefaller kostnaderna för att bli lots ha varit mycket små. Men även kostnaderna för att starta nya företag för att enbart vara verksam på lotsmarknaden torde också ha varit relativt begränsade, med låga fasta investeringskostnader.

Ersättningssystemet till lotsarna var tudelat: ersättning betalades dels ut för att attrahera klienter, dels för prestationer (övergångar till jobb eller studier). Avsikten var att ersättningssystemet skulle göra att lotsarnas arbete fokuserades mot det övergripande målet om snabbare etablering på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen kontrollerade lotsarnas arbete genom att granska månads-

rapporten. Ersättningen betalades ut vid godkänd månadsrapport och arbetsförmedlaren kunde även ge uttryck för om de bedömde att individen behövde mer eller mindre av en viss typ av åtgärder. Det bör noteras att månadsrapporten var självrapporterad och det finns studier som visar att Arbetsförmedlingens granskning och kontroll av månadsrapporterna var tämligen svag (RiR 2014:14).

Sammantaget byggdes en marknadslogik in i systemet för etableringslotsar. Logiken var att marknadsmekanismerna skulle skapa en flora av olika lotsföretag där vissa genom god kvalitet skulle attrahera deltagare och därmed överleva. Mindre framgångsrika lotsar skulle behöva ompröva sin verksamhet eller slås ut. Genom denna marknadslogik skulle det övergripande målet om snabbare etablering på arbetsmarknaden uppnås. Lundin (2011) har studerat marknaden för arbetsmarknadspolitik och framväxten av privata aktörer. Han drar slutsatsen att utformningen av ersättningssystemet till de privata aktörerna samt sätt att säkerställa reella valmöjligheter för deltagarna är viktiga faktorer som måste fungera för att marknaden ska fungera ändamålsenligt. För etableringslotsarna betyder detta att – för att marknaden skulle fungera enligt intentionerna – lotsens arbete skulle fokusera på övergångar till jobb (det vill säga det skulle vara rätt balans mellan att prestera resultat och att attrahera/behålla klienter), och klienternas val av lots skulle styras av de prestationer som belönades (övergångar till jobb/studier). Det senare bygger på att de nyanlända efterfrågade lotsar som var framgångsrika i att få sina deltagare i jobb, men också på att de nyanlända hade förmågan och möjligheten att göra sådana val.

3 Tidigare kunskap om etableringslotsar, arbetsmarknadspolitik för nyanlända och kompletterande aktörer

3.1 Uppföljningar av lotsverksamheten

Det finns ett antal tidigare uppföljningar av etableringslotsarnas verksamhet. Statskontoret fick tidigt i uppdrag att följa genomförandet av etableringsreformen. Två år efter att reformen införts konstaterade Statskontoret att många delar av reformen och etableringslotsarnas verksamhet inte fungerade som regeringen tänkt sig. Valfrihetssystemet fungerade dåligt då de nyanlända hade svårt att göra ett oberoende val av etableringslots.⁴ De nyanlända hade ibland också svårt att överhuvudtaget förstå syftet med att ha en lots. Statskontoret angav att etableringslotsarna inte hade tid att prioritera jobbfrämjande insatser

⁴ Statskontorets slutsatser bygger på en enkät riktad till arbetsförmedlare i etableringsuppdraget.

till de nyanlända utan de hade i stället främst tagit ansvaret för det sociala stödet. Redan 2012 menade alltså Statskontoret att ansvarsförhållandena för det sociala stödet borde göras tydligare, liksom förfrågningsunderlagen om vad etableringslotsen förväntades göra och inte göra. I uppföljningen påpekades också att resultatersättningen borde minska till förmån för högre garanterad ersättning, då man ansåg att det skulle göra det möjligt för lotsarna att ägna mer tid åt jobbfrämjande åtgärder, vilka annars lätt kom i skymundan för mer praktiska frågor (Statskontoret 2012).

Arbetsförmedlingen följde kontinuerligt upp den verksamhet de bedrev inom etableringsuppdraget under åren 2012–2014. I uppföljningsrapporterna diskuterades också tjänstens utformning. Av uppföljningarna framgår att en stor andel av de nyanlända med etableringsplan använde sig av lotstjänsten, cirka 80 procent (Arbetsförmedlingen 2013a; 2013b). Arbetsförmedlingen konstaterade både 2012 och 2013 att arbetsmarknadsperspektivet i tjänsten borde kunna förstärkas eftersom analyser av de gemensamma planeringarna visade att arbetsmarknadsrelaterade insatser var minst vanliga.⁵ Där framkom också att vissa av de stora lotsleverantörerna bedrev rikstäckande verksamhet och flera av dem hade avtal med Arbetsförmedlingen om andra upphandlade tjänster. Även SFI-anordnare hade verksamhet som etableringslots. Utbildningsföretag inom arbetsmarknad var den vanligaste företagsformen och representerade 40 procent av marknaden. I en kundundersökning⁶ från november 2012 uttryckte 77 procent av deltagarna att de var nöjda med tjänsten, 65 procent hade en lots som talade deras modersmål och 30 procent av dem som bytt lots hade gjort det på grund av missnöje med tidigare lots (Arbetsförmedlingen 2013a).

Under 2013 lyfte Arbetsförmedlingen ett antal utmaningar med tjänstens utformning, en av dem rörde lotsens roll. Framför allt handlade det om ansvaret för det sociala stödet, där man menade att ansvarsfördelningen mellan olika statliga myndigheter samt kommuner och landsting var oklar. Arbetsförmedlingen menade att det kunde bidra till höga förväntningar på lotsarna och att arbetsmarknadsperspektivet därför underordnades. Arbetsförmedlingen lyfte även problem med ersättningssystemet och att det inte var ändamålsenligt utformat. Lotsens verksamhet var inte var den huvudsakliga aktiviteten i etableringsplanen, utan det var kanske snarare andra aktiviteter som tillgången till SFI och arbetsförberedande insatser som bidrog till den nyanländes etablering. Arbetsförmedlingen ansåg också att det fanns ett överutbud av

⁵ Även 2014 men då formulerat som att arbetsmarknadsperspektivet ofta blivit underordnat (Arbetsförmedlingen 2014).

⁶ Urvalet bestod av 1 710 arabisktalande som hade haft lots i minst sex månader. Svarsfrekvensen var 53 procent.

leverantörer, samt att valfrihetssystemet inte fungerade då lotsarnas tjänstebud var för likartat (Arbetsförmedlingen 2013b).

Under 2013–2014 tycks andelen som bytte lots på egen begäran ha ökat något. Arbetsförmedlingen lyfte återigen problem man såg med tjänsten, dels att deltagarna hade begränsad förmåga att fungera som kvalitetssäkrare av tjänsten, dels att ersättningsmodellen riskerade att öka incitamenten för fusk och oegentligheter. Arbetsförmedlingen framförde att man hellre såg en avveckling av tjänsten än att den blev behovsprövad (Arbetsförmedlingen 2014).

Riksrevisionen kom med en mycket kritisk granskning av lotsverksamheten sommaren 2014. Riksrevisionen menade att styrningen av tjänsten inte var ändamålsenlig, att lotsens uppdrag var för brett formulerat och att Arbetsförmedlingen brast i uppföljning och kontroll av lotsleverantörerna. Riksrevisionen menade också att valfrihetssystemet inte var tillämplbart på målgruppen och att de nyanlända inte hade tillräckliga förutsättningar att kunna göra informerade val.⁷ Sammantaget menade Riksrevisionen att bristerna i förutsättningar och genomförande gjorde tjänsten ineffektiv ur ett arbetsmarknadsperspektiv och att den sannolikt inte uppfyllde de mål och syften som tjänsten hade (RiR 2014:14).

Även Länsstyrelsen i Södermanlands uppföljning av etableringsreformen i länet visar problematiska förhållanden i lotsverksamheten. Lotsverksamheten beskrivs som en undflyende verksamhet, där det florerar mycket rykten och anekdoter och där informanter är ovilliga att uttala sig.⁸ Lotsar, deltagare och Arbetsförmedling menade alla att lotsarna främst sysslade med sociala och praktiska frågor. Lotsarna kritiserade ersättningssystemet, som inte fokuserade på lotsarnas huvudsakliga uppgifter, socialt stöd. Men de försökte också begränsa det sociala stödets dominans, eftersom de ansåg att det var negativt att deltagarna blev för beroende av lotsen. I studien framkommer också att arbetsförmedlarna upplevde sin möjlighet till kontroll av lotsarnas arbete som svag. Ytterligare ett problem som lyfts i studien är att lotsverksamheten kännetecknades av relationer där gränsen mellan yrkesroll och privatliv ofta blev suddig. Det uppstod beroenderelationer mellan lots och deltagare, samtidigt som det fanns mycket liten insyn i vad lotsarna gjorde och vad som skedde i kontakten med deltagare. Lotsen hade indirekt kontroll över deltagarens ekonomi genom månadsrapporten, något som blev särskilt problematiskt i

⁷ Det bör dock noteras att 97 procent av de som hade lots själva hade valt vilken lots som skulle tillhandahålla tjänsten (Arbetsförmedlingen 2014). Om personen inte ville göra ett eget val fick denne en lots via ett så kallat icke-vals-alternativ, vilket innebar att Arbetsförmedlingen valde den lots som låg närmast personens bostadsadress. De tjänstedeklarationer om lotsarnas verksamhet som de nyanlända valde utifrån fanns dock endast på svenska (RiR 2014:14).

⁸ Studien bygger på intervjuer med både deltagare, lotsar och arbetsförmedlare.

samband med konflikter eller om lotsen agerade utanför regelverket. I rapporten beskrivs också hur det, i fall då lotsverksamheten var nära knuten till en etnisk grupp, kunde uppstå ett socialt tryck att välja lotsföretag inom den egna gruppen för att undvika negativa sociala konsekvenser (Qvist och Tovatt 2014).

I februari 2015 avslutade Arbetsförmedlingen lotstjänsten och motiverade detta utifrån de missförhållanden och oegentligheter som framkommit.

3.2 Arbetsmarknadspolitiska insatser för nyanlända

Den svenska och internationella forskningen om effekter av insatser för nyanlända är generellt begränsad, och för en specifik insats som lotsverksamheten finns få direkta jämförelser. Vissa översikter pekar på mönster liknande dem som gäller för arbetssökande i allmänhet: insatser som liknar reguljära arbeten tenderar att vara förknippade med bättre resultat för den enskilde.⁹ Genomgående är också att litteraturen pekar ut flera faktorer som betydelsefulla, och därmed kan insatser av flera olika typer ha positiva effekter. Till exempel finner Sarvimäki och Hämäläinen (2016) att en reform mot målgruppsanpassade insatser med fokus på språkinläring hade positiva effekter för nyanlända i Finland.

Det finns svenska studier som pekar på positiva effekter av intensifierad matchning och rådgivning för nyanlända (Joona och Nekby 2012) och för utlandsfödda i allmänhet (Åslund och Johansson 2011). Även om dessa insatser också innebar möjligheter till subventionerade anställningar är resultaten i linje med internationella studier som finner positiva effekter av tätare kontakter med arbetsförmedlare (se t.ex. Vikström m.fl. 2013 och Crépon m.fl. 2005).

Å andra sidan kan man hävda att lotstjänsten skiljer sig avsevärt från intensifierade förmedlarinsatser: behandlingen var inte särskilt intensiv (3 timmar per månad), inte enbart inriktad på arbetsmarknaden och utfördes inte heller enbart av personer med särskild kompetens inom arbetsförmedling. I vissa dimensioner är jobbcoacherna (se nedan) därför en mer relevant jämförelsepunkt: begränsad behandlingsintensitet, (delvis) privata aktörer och betydande variation i kompetensprofilen hos coacherna. Som framgår nedan, var troligen coachernas effekt på sannolikheten att få jobb relativt begränsad och likartad för coachning i privat och offentlig regi.

⁹ Se t.ex. Butschek och Walter (2013), Rinne (2014), Kogan (2016) och Martin m.fl. (2016). Se också Heinesen m.fl. (2013) för resultat för insatser riktade till utlandsfödda socialbidragstagare i Danmark.

3.3 Privata utförare i arbetsmarknadspolitiken

Etableringslotsarna innebär att en ny privat aktör infördes i arbetsmarknadspolitiken. Privata alternativ inom arbetsmarknadspolitiken har funnits en längre tid (till exempel avseende upphandling av arbetsmarknadsutbildningen), men det är framför allt sedan alliansregeringen tillträdde 2006 som antalet privata alternativ ökat (se Lundin 2011). Framför allt har det handlat om olika former av coachningsinsatser (intensifierade förmedlingsinsatser), både riktat till korttidsarbetslösa och till personer inom de två garantiprogrammen.

Det finns ett antal studier av privata aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. Bennmarker m.fl. (2013) studerar en försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar under 2007 och 2008. De finner att arbetssökande hos privata arbetsförmedlingar hade fler möten och var mer nöjda, men de hittade inga genomsnittliga skillnader i termer av sysselsättning eller inkomst. De privata arbetsförmedlingarna tycks dock ha varit bättre på att förmedla jobb till utrikes födda, och med en tendens till att fungera sämre för ungdomar.¹⁰

Liljeberg m.fl. (2012) studerar effekter av jobbcoachning för korttidsarbetslösa och finner att jobbcoachning innebär kortad tid i arbetslöshet, men också att effekten är relativt liten. Rapporten studerar även eventuella skillnader mellan jobbcoachning i Arbetsförmedlingens regi och hos kompletterande aktörer. Studien finner inga skillnader i termer av övergångar till jobb, däremot var deltagarna hos kompletterande aktörer mer nöjda med den hjälp de fick. Detta är i linje med resultaten i Sibbmark och Martinson (2010a; 2010b), som visar att bland deltagare både i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för unga var deltagarna hos kompletterande aktörer mer positiva. Sibbmark och Martinson finner också att aktivitetsnivån var högre hos kompletterande aktörer än hos Arbetsförmedlingen. Deltagarna hos kompletterande aktörer sökte till exempel fler jobb och träffade sin handledare oftare än deltagarna hos Arbetsförmedlingen.

En i sammanhanget relevant studie är Gerdes (2014) som studerar ett försök med ett så kallat ratingsystem för jobbcoacher. Ratingsystemet innebär att Arbetsförmedlingen på sin hemsida publicerade tidigare deltagares omdömen av jobbcoacher på en skala från en till tre stjärnor (tre stjärnor indikerade mycket positiva erfarenheter). Studien visar att det finns tydliga indikationer på att ratingsystemet hade betydelse för hur de arbetssökande valde jobbcoach: det var en tydlig positiv koppling mellan ratingvärden och antalet nya deltagare hos jobbcoachen.

¹⁰ Resultaten i den internationella litteraturen varierar. Behaghel m.fl. (2014) finner, baserat på ett randomiserat försök i Frankrike, att offentlig förmedling är mer effektiv än privat.

4 Etableringslotsarnas beskrivning av sin verksamhet

Den första delen av vår studie bygger på intervjuer med etableringslotsar. Avsnittet syftar till att beskriva hur lotsarna såg på sin verksamhet och hur de tog sig an sitt uppdrag. Först undersöker vi hur lotsarna arbetade och vilka aktiviteter de erbjöd. Hur bedömde lotsen den nyanländes behov och vilka insatser som var lämpliga? Här diskuteras också etableringslotsens förhållande till Arbetsförmedlingen. Hur styrd uppfattade lotsen att den var av Arbetsförmedlingen? Därefter studerar vi hur lotsarna såg på sin roll i etableringsprocessen. Vad ansåg sig lotsen främst kunna erbjuda för att påskynda de nyanländas etablering i arbetslivet? Sammantaget ger vi i det här kapitlet en bild av hur lotsarna tolkade sitt uppdrag.

4.1 Metod och material: intervjuer med etableringslotsar

Avsnittet bygger på intervjuer med tio lotsar på två orter i landet, Göteborg och Kristianstad. Här hade Arbetsförmedlingen tidigare bedrivit försöksverksamhet med etableringssamtal. Lotsarna valdes ut på basis av storlek: företag med fler än 50 deltagare klassade vi som stora, medan de som hade färre än 50 deltagare sågs som små. Uppgifterna om antalet deltagare hämtades från Arbetsförmedlingens register i november 2013. Därefter kontaktades lotsföretagen och intervjuerna genomfördes under våren 2014. Vid intervjutillfället framkom dock att lotsarna inte alltid hade lika många deltagare under våren som de hade haft på hösten när urvalet gjordes. Vissa lotsar ingick också i större företag med flera besöksadresser i samma stad så urvalsgrunden visade sig i efterhand vara något osäker. Vi har dock inte haft för avsikt att kunna generalisera resultaten från intervjuerna i statistisk bemärkelse och trots osäkerheten i urvalet finns det en spridning i materialet. Bland de lotsar vi intervjuat finns både större utbildningsföretag och mindre frivilligorganisationer representerade. Det är också viktigt att konstatera att vi endast har kunnat intervjua lotsar från företag som tackat ja till att ställa upp på intervju. Ett mindre antal företag tackade nej till vår förfrågan. Vid diskussioner om oseriösa aktörer i branschen är detta viktigt att komma ihåg då det är möjligt att vårt urval styrs av hur villig en etableringslots är att ha kontakt med myndigheter och forskare.¹¹

¹¹ Totalt kontaktades 16 lotsföretag, 10 i Göteborg och 6 i Kristianstad. Av dessa tackade tre nej, två svarade inte och ett företag kunde inte erbjuda intervju med lots på den aktuella orten. Vid tidpunkten för urvalet fanns det 11 lotsföretag i Kristianstad och 61 i Göteborg. Materialet baseras på intervjuer från sex lotsföretag (fyra små och två stora) i Göteborg och fyra (två stora och två små) i Kristianstad. Lotsföretaget bestämde vilken lots vi fick intervjua.

Intervjuerna var semistrukturerade. De utgick från en intervjuguide men med möjlighet att ställa ytterligare frågor. Alla intervjuer utom en¹² spelades med intervjupersonens medgivande in på diktafon och transkriberades sedan i sin helhet. För att analysera intervjuerna har det transkriberade materialet därefter kodats i ett program för textanalys, där koderna berört olika delar av lotsens arbete och uppdrag som vi bedömt varit intressanta för att studera lotsens roll. Den största delen av koderna handlar om hur lotsen arbetade, vilka aktiviteter den erbjöd och hur samarbetet med Arbetsförmedlingen gick till. Övriga koder handlar bland annat om lotsens bakgrund och hur lotsen såg på oseriösa aktörer och deltagarnas förväntningar samt byten.

Även andra studier av lotsverksamheten har byggt på information inhämtad från etableringslotsarna själva. Riksrevisionens studie (RiR 2014:14) bygger bland annat på intervjuer med olika aktörer och deltagare inom etableringen, däribland företrädare för sex lotsföretag, samt på en enkät till drygt 500 lotsföretag verksamma i februari 2014. Vår intervjustudie bygger alltså på material insamlat under samma tid som Riksrevisionen genomförde sin granskning, med delvis överlappande frågor till lotsarna. Vi menar dock att det finns ett värde i att komplettera tidigare studier med ytterligare intervjuer som delvis bygger på andra frågor för att bedömningen av lotsarnas roll inte enbart ska grundas på en studie utan även kompletterande analyser. Det som framkommer i vår intervjustudie bidrar till förståelsen av hur lotsverksamheten kom att fungera även om vi också är medvetna om de begränsningar som finns i materialet (gällande generaliserbarhet). I presentationen vill vi också lyfta fram lotsarnas bild och visa hur de resonerade kring den verklighet de mötte. I kommande avsnitt fokuserar vi på aktiviteter och arbetssätt, hur lotsarna uppfattade styrningen från Arbetsförmedlingen samt vad lotsen främst kunde bidra med för att en nyanländ skulle kunna etablera sig i arbetslivet.

4.2 Arbetssätt och aktiviteter hos lotsen

Lotsarna beskrev sitt arbete på ett likartat sätt. Ofta inleddes arbetet med någon form av kartläggning av deltagarens bakgrund och intressen. Vid de första mötena med en ny deltagare skulle det även upprättas en gemensam planering. Den gemensamma planeringen utgick vanligtvis från den etableringsplan som deltagaren hade gjort tillsammans med Arbetsförmedlingen och där det beskrevs vad lotsen skulle bistå den nyanlände med. Flera av lotsarna vi talade med angav att deltagarna ofta ville ha hjälp med bostad och familjeanknytningsärenden, men att den gemensamma planeringen också kunde innehålla önskemål om hjälp med praktik eller att söka jobb. Arbetsförmedlingen kunde

¹² Denna intervju har inte kodats.

också ange att deltagaren behövde hjälp i kontakten med olika myndigheter och annat så kallat socialt stöd. Den gemensamma planeringen kunde förändras under tiden den nyanlända var hos lotsen och deltagaren kunde behöva hjälp med olika saker under olika perioder.

Det sociala stödet tog ofta mycket tid i början men kunde minska efter hand. Hade deltagaren svårt med de praktiska sakerna med livet i Sverige upplevde lotsarna att det kunde vara svårt att prata om arbete och försörjning. Flera lotsar menade att de medvetet försökt motverka att det sociala stödet dominerade under träffarna. Översättning av post och hjälp i andra ärenden kunde lätt ta upp all tid eftersom lotsen bara träffade deltagaren (och fick betalt för) tre timmar i månaden. Samtidigt utgjorde detta en balansgång då deltagaren alltid hade möjlighet att byta lots om den var missnöjd med det stöd den fick. En lots från en icke-vinstdrivande organisation upplevde en osäkerhet över hur tiden borde fördelas mellan det sociala stödet och arbetsmarknadsperspektivet, medan andra lotsar som vi träffat menade att lotsverksamhetens mål (arbete eller utbildning) hela tiden måste vara i fokus. Ofta kunde det dröja många månader innan fokus kunde flyttas från de praktiska frågorna till arbete och försörjning och vad den nyanlände ville göra efter etableringsperioden. Flera lotsar menade också att det var viktigt att deltagaren hade relativt goda kunskaper i svenska innan en praktik eller ett arbete kunde vara aktuellt. De lotsarna menade att deltagaren gärna skulle ha kommit långt i sin svenskundervisning (påbörjat SFI D) för att en praktik skulle kännas meningsfull och kunna leda till arbete. På frågan om när man började prata jobb med deltagaren så svarade en lots så här:

Det beror på individen. Allt är väldigt individuellt. De nämner, i gemensamma planeringen, att de är i behov av översättning och praktiskt stöd i kontakt med myndigheter. De vill inte ha praktik. Då kör vi bara det med den personen. Men kanske under tiden så kan man stimulera det att de börjar tänka på lite andra grejer också. Så vi gör ju mycket. Vi följer med till myndigheterna, vi ringer, tolkar, lite allt möjligt, det gör vi också. Men, jag tycker inte att det där ska ta för mycket tid heller.

(Etableringslots 1)

Enligt citatet ovan försöker lotsen anpassa diskussionen om arbete och försörjning efter deltagarens önskemål, men att de ämnena även tas upp med deltagare som uttrycker sig skeptiskt till det inledningsvis. De jobbelaterade aktiviteter som erbjöds hos lotsen kunde vara arbetsplatsbesök, att upprätta eller uppdatera ansökningshandlingar, intervjuträning, språkträning och coachande samtal. Alla lotsar vi träffat beskrev att de hade sådana aktiviteter med sina deltagare.

Det är däremot svårt att få en uppfattning om huruvida lotsarna hade olika strategier beroende på vilka deltagare de mötte, eller om de hade en tydlig plan för vilka insatser som borde erbjudas olika deltagare. En grupp deltagare hade mycket låg utbildning, men lotsarna kunde inte säga att de gjorde något speciellt för den gruppen,¹³ mer än att saker kunde ta lite längre tid. För deltagare med högre utbildning eller som hade jobbat tidigare upplevde en del lotsar att det var lättare att identifiera vilka behov de deltagarna hade. Yngre personer kunde också vara lättare att arbeta med enligt några lotsar, och de uppfattades ha lättare att ”komma i kapp” även om de hade en kortare utbildningsbakgrund.

Flera av lotsföretagen vi intervjuat jobbade strategiskt med praktikansskaffning genom att ha en anställd, eller avsätta tid specifikt för det ändamålet. Lotsarna angav även att de jobbade med kontakter och nätverk på andra sätt, antingen personligen eller via den organisation de tillhörde.

Lotsarna arbetade även strategiskt med att hitta nya deltagare. Ett företag marknadsförde sig mot språkgrupper de själva tillhörde genom föreningar, vänner och andra kontakter. Andra inriktade sig mot en specifik språkgrupp. Ofta fick de också nya deltagare genom tidigare deltagares rekommendationer. Vissa företag erbjöd också förberedande utbildningar inom Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag och kom i kontakt med nya deltagare på det sättet. Lotsföretagen uppfattade att det var hård konkurrens om de nyanlända och menade att det fanns oseriösa aktörer som lockade till sig deltagare med orealistiska förväntningar eller genom att erbjuda gåvor eller premier av olika slag.

Missnöjet med de oseriösa företagen var stort. Flera lotsar upplevde att deras tjänster ansågs mindre attraktiva om de inte erbjöd mobiltelefoner eller surfplattor. En del företag bemötte detta genom att låna ut exempelvis datorer vid behov, eller genom att anordna ”tävlingar” bland deltagare där exempelvis bästa CV belönades med busskort eller biobiljetter. Konkurrensen gjorde det svårt att prioritera bort uppgifter som lotsarna tyckte låg utanför deras uppdrag då risken var stor att missnöjda deltagare vände sig till en annan lots. Problematiken beskrivs i citatet nedan, som kommer från en lots i Göteborg:

På sistone har arbetsförhållandena förändrats. En del oseriösa lotsföretag har kommit in och med oetiska aggressiv [...] marknadsföring. Löften till folk som är orealistiska. [...] En del företag ger bort surfplattor, datorer, jag vet säkert, eftersom jag har träffat dem, de har berättat t.o.m. vilket företag som erbjudit, jag har anmält det till Arbetsförmedlingen. Så det finns sådana problem som tömmer lotsreformens innehåll i stort sett.

(Etableringslots 6)

¹³ För lågutbildade med högst sex års grundskola var ersättningen högre, se avsnitt 2.2.

Lotsen i citatet ovan menade att de oseriösa aktörerna tömmer lotsreformen på dess innehåll när de erbjuder annat än stöd och hjälp i etableringen. Det blir tydligt att det här lotsföretaget upplevde att det var svårt att konkurrera med kvalitet i lotstjänstens utformning. Det är dock viktigt att notera att uppgifterna i citatet ovan bygger på andrahandsuppgifter som inte nödvändigtvis behöver vara korrekta. Samtidigt har liknande uppgifter om gåvor eller otillbörlig marknadsföring även framkommit i andra studier (se t.ex. Qvist och Tovatt 2014, RiR 2014:14) vilket tyder på att detta förekommit i flera delar av landet. Liknande tankar uttrycktes även av en lots i Kristianstad, som menade att om man inte fokuserade på arbete som mål var arbetet som lots enkelt:

Det är jättelätt att jobba i lotsuppdraget om du inte fokuserar på arbete, utan du bara snackar dynga en timme i veckan. Alla fixar lotsuppdraget.

(Etableringslots 7)

4.2.1 Lotsarnas kontakter med Arbetsförmedlingen

Lotsarna var en kompletterande aktör till Arbetsförmedlingen och skulle arbeta utifrån vissa givna ramar. Uppdraget var brett och många lotsar upplevde det som otydligt (se avsnitt 4.3). Tidigare uppföljningar har också påvisat problem med att arbetsmarknadsperspektivet kom i skymundan i lotsarnas arbete (Arbetsförmedlingen 2013a; 2013b; 2014; Statskontoret 2012). Vi har frågat lotsarna hur de uppfattade kontakten med arbetsförmedlarna och om de hade utrymme att styra lotsarnas arbete, främst genom etableringsplanen och den gemensamma planeringen.

Den inledande kontakten mellan Arbetsförmedlingen och lotsen skedde, som nämndes ovan, vanligen genom att lotsen tog emot deltagarens etableringsplan. Utifrån den upprättades en gemensam planering, där lotsen listade de aktiviteter som den avsåg genomföra tillsammans med deltagaren. Lotsen och arbetsförmedlaren hade också viss kontakt varje månad då lotsen återrapporterade vad de och deltagaren gjort. För att månadsersättningen skulle betalas ut skulle också månadsrapporteringen godkännas av arbetsförmedlaren.

Av intervjuerna framgår att många lotsar önskade sig en tätare kontakt med Arbetsförmedlingen. Några lotsar beskrev problem med att de inte fick ta del av etableringsplanen eller att etableringsplanen inte var aktuell. Vissa upplevde också att etableringsplanen inte var tillräckligt informativ för att det skulle vara meningsfullt att upprätta en planering utifrån den. Lotsarna verkar även ha varit olika angelägna att ta kontakt med arbetsförmedlaren om de tyckte att etableringsplanen var bristfällig. Oavsett kvaliteten på etableringsplanen tycks lotsarna främst ha utgått från vad deltagaren berättat för dem. Deltagaren har

kanske inte alltid berättat samma saker för lotsen som de har gjort för arbetsförmedlaren eller förstått vad som frågats efter.

Lotsarna upplevde i många fall arbetsförmedlarna som överbelastade och att de i vissa fall kunde vara svåra att komma i kontakt med. Samtidigt beskriver många lotsar samarbetet med enskilda arbetsförmedlare som gott. I de fallen kunde arbetsförmedlaren och lotsen diskutera och koordinera insatser för en deltagare, och arbetsförmedlaren kunde be lotsen att förbereda den nyanlände för en ny aktivitet. Utifrån intervjuerna tycks det finnas en viss variation i hur bunden lotsarna kände sig av arbetsförmedlarens instruktioner då lotsarna gav olika uppgifter om hur de hanterade detta. Vissa lotsar menade att de inte kunde bortse från arbetsförmedlarens instruktioner eftersom arbetsförmedlaren kunde underkänna den gemensamma planeringen och månadsrapporten medan andra uttryckte problem med att de knappt fick ta del av etableringsplanen och att månadsrapporterna kunde godkännas rakt av. Kanske avspeglar detta att arbetsförmedlarna arbetade på olika sätt på olika orter. Lotsarna uttryckte ibland att de inte alltid var överens med förmedlaren om deltagarens behov. Till exempel godkände inte Arbetsförmedlingen språkutbildning som aktivitet även om lotsen såg mötena som ett tillfälle för deltagaren att prata och öva sin svenska. Genom månadsrapporten fanns det dock utrymme för arbetsförmedlaren att styra lotsens arbete. Detta framkommer av citatet nedan, där lotsen menar att en deltagare kan ha svårt att finna ett arbete men där arbetsförmedlaren ändå vill ha ett ökat jobbfokus:

Om det är nått, dom brukar skriva i parentes om det fattas någonting, om dom godkänner eller inte godkänner. Om dom godkänner så är det ok, och godkänner dom inte så skriver dom kommentar, typ, om det är något speciellt vi måste fokusera på. T.ex. om, för vi har ju våra deltagare, vissa deltagare, dom har svårt att få jobb, antingen beroende av hälsa, dom har svårt med hälsan, olika, kan inte för dom är för gamla, det är olika. Så vi har svårt att göra det. Så skriver dom inom parentes, jobbfokus. Typ nästa gång. Så måste vi säga till dom tyvärr, det är så. Så Arbetsförmedlingen kräver det. Jag vet att det är svårt men tyvärr måste vi gå igenom det. Så dom kommenterar om det är något som fattas, då gör dom det.

(Etableringslots 4)

Även alltför generella månadsrapporter kunde underkännas. Det räckte inte att skriva att deltagaren hade sökt jobb utan lotsen var då tvungen att komplettera med fler detaljer. Någon lots hade dock andra erfarenheter och menade att kontakten med Arbetsförmedlingen var för ensidig och att arbetsförmedlaren inte kommunicerade varför en månadsrapport underkänkts.

I de fall arbetsförmedlaren var tydlig med vad de förväntar sig av lotsen blev arbetet lättare. Den egna planeringen kunde då utgå från de behov arbetsförmedlaren definierat. Detta lyfts tydligt fram i citatet nedan:

En del är väldigt tydliga med, det här förväntar vi oss från lotsen. Där står det liksom, lotsens uppgift är, det har jag verkligen inte fått från alla, ska hjälpa dig att söka praktik, och hitta ett arbete som passar, matchar din utbildning, liksom. Ok, då är det det vi ska göra. Och sen så frågar jag ju som sagt också personen, och så bekräftar han eller hon att det är det, men de vill också kunna ha möjligheten att få stöd i information liksom, att förstå information och så där.

(Etableringslots 5)

4.3 Lotsens roll i etableringsprocessen – vad ansåg sig lotsarna kunna erbjuda för att påskynda nyanländas etablering?

Så som lyftes fram inledningsvis (avsnitt 2.1) gavs etableringslotsen ett brett uppdrag. Lotsen skulle både vara stödjande och pådrivande i den nyanländes etablering i Sverige och samtidigt hjälpa till med sociala frågor. I det här avsnittet beskriver vi hur de lotsar vi intervjuat själva såg på sitt uppdrag och sin roll i etableringsprocessen.

Flera av de lotsar vi har intervjuat upplevde det breda uppdraget som ett dilemma och att det delvis försvårade deras arbete. De lotsarna beskrev det som att de mer eller mindre gjorde ”allt” och de uppfattade det som att de gjorde det som Arbetsförmedlingen inte hann med. En lots beskriver det som att lotsen gör det som annars en kompis eller en schyst SFI-lärare skulle göra. Det breda uppdraget och delvis otydliga ramverket om vad lotsen kunde göra uppfattades av flera lotsar som ett problem. Lotsarna menade också att det fanns en tendens hos Arbetsförmedlingen att lägga över vissa uppgifter på lotsen som egentligen inte tillhörde deras uppdrag. Speciellt kunde anknytningsärenden rörande den nyanländes familj vara tidskrävande och det fanns en osäkerhet bland lotsarna hur sådana ärenden skulle hanteras och om det ingick i lotsens uppdrag att hjälpa till med detta. Om en arbetsförmedlare berättade för deltagaren att lotsen kunde hjälpa till i ett ärende, blev det svårt för lotsen att avvisa vissa förfrågningar från deltagaren när man visste att andra lotsar utförde det. Nekade lotsen en viss hjälp riskerade det företaget att förlora en deltagare. En lots vi intervjuat uttrycker det så här:

Sen är det ju lite olika från Arbetsförmedlingens sida hur det ska funka med t.ex. vad vi ska och inte ska hjälpa till med. Och det som dom Arbetsförmedlingen

meddelar oss känns det inte som att dom meddelar deltagaren. Så när deltagaren kommer, sen jobbar företagen, i och med att det inte finns ordentliga riktlinjer från Arbetsförmedlingen, så blir det ju att företagen jobbar lite hur dom vill, vilket resulterar i att jag kan inte neka en deltagare t.ex. ansökan om anknytning, när något annat företag gör det. Jag får inte lov, alltså jag kan, visst kan jag, men varför ska jag förlora deltagaren när andra företag gör dom här, och när vi nu lärt oss hur man gör det. Och att, det tar, det är nog det som tar mest tid. Det är liksom, varje ansökan tar i alla fall en fem, sex timmar att sitta och fylla i. Och sen så har man en hel familj och så är det en hel drös med blanketter som ska fyllas i. Så blir det ju väldigt mycket tid. Och då är det helt plötsligt dom här tre timmarna i månaden är ju aldrig, aldrig tillräckligt. Tre till fyra timmar i månaden, det är ingenting jämfört med vad vi lägger ner för tid och arbete. Och även det där att när deltagaren har lämnat oss, för dagen, så sitter vi ju med massa arbete. Då är det såna här samtal som ska utföras, och det är ringa till olika kommuner, det är socialförvaltning i vissa fall, försörjning t.ex. och sen kan det vara Migrationsverket, det är Skatteverket, det är mycket, dom tre timmarna är ingenting. För att dom tre timmarna är ju både vår administration och möten med deltagaren.

(Etableringslots 2)

Det framgår av intervjuerna att många lotsar upplevde att lotsens roll var otydlig för deltagaren. Ett lotsföretag menade att cirka hälften av deltagarna hade förväntningar på lotsen som de inte kunde uppfylla. Det verkade också finnas deltagare som i mindre utsträckning upplevde ett behov av lotsens tjänster då vissa lotsar beskriver hur de behövde ”lära” deltagarna värdet av att träffa lotsen. Lotsens roll i etableringsprocessen blev på så sätt oklar och det var ett dilemma som lotsarna fick förhålla sig till i sitt arbete. Det fanns även lotsar som menade att de tre timmar i månaden lotsen hade tillsammans med den nyanlände var för lite för att de skulle kunna bidra så mycket. Detta belyses i citatet nedan, där en lots resonerar om vilken roll etableringslotsarna kunde spela för en enskild nyanlände i dennes etablering:

Alltså äntligen, ska jag vara helt ärlig, jag ser det som att lotsens roll är ju en viktigt roll, en stor roll. Men samtidigt så är den inte den viktigaste och största rollen. Men på nåt sätt så nu när man känner att man pratar med folk och företag och hit och dit, så har deltagarna gjort det till att det största och viktigaste saken dom har i sin etablering, och egentligen så handlar det ju om tre timmar i månaden. I längden blir det inte så många timmar dom lägger fokus på det. Men dom kan lägga så mycket energi på det, fast den energin kan dom kanske lägga på andra saker som dom behöver hjälp med. Ibland så kan det vara så att man har

en träff med dom och så, eller att dom ringer och säger att jag har fått ett papper som är jätteviktigt, du måste hjälpa mig med det och hit och dit. Så kan dom ta sig t.ex. hemifrån hit, och kanske en kvart resa med bussen, och så kommer man hit och så har de inte ens öppnat kuvertet, och så öppnar man kuvertet och så står pappret på arabiska. Att dom kan lägga så mycket energi på att det här måste jag visa till min etableringslots, och ändå inte lägga energi på att kanske läsa det pappret. Samtidigt så är ju rollen väldigt viktig. Att ge korrekt information, jag brukar alltid lägga vikt på det, att lära dom att ta reda på fakta på rätt sätt. För jag brukar säga, jag kan inte allt, jag vet inte allt. [...] ...du måste lära dig hur man gör. Gör du inte det så kommer du aldrig kunna lära dig att hitta fakta. Så jag tycker rollen är ju viktig, men det är inte den viktigaste rollen inom deras etablering, kan man säga.

(Etableringslots 3)

Lotsen i citatet ovan menar att det viktiga för etableringslotsen är att lära deltagaren söka information på rätt sätt, och att ge deltagaren korrekt information. Flera lotsar uttryckte också att en viktig del av lotsens uppgift var att ge av sin tid. Lotsen kunde träffa deltagaren regelbundet, knappt en gång i veckan, under hela etableringsperioden. Lotsarna lyfte fram det värdefulla i att kunna ge deltagaren ostörd uppmärksamhet och att lotsen kunde vara ett kontinuerligt stöd eftersom den nyanlände vanligen inte träffade handläggaren på Arbetsförmedlingen lika ofta. Flera lotsar beskrev sitt uppdrag som ett coachningsjobb där man arbetade för att få deltagaren att förstå sitt värde och att hjälpa dem lära sig hur det svenska samhället fungerar. De kunde uttrycka sig på ett sätt där det handlar om att få deltagaren "att förstå" både hur samhället fungerar men också när det är lämpligt att söka jobb eller praktik. Lotsarna formulerade det här på lite olika sätt, men sammantaget är det tydligt att de såg sin roll som stödjande, men att uppdraget också innefattade att hjälpa deltagaren att ta ansvar för sin egen etablering. Lotsarna beskrev sig också som att de verkade som Arbetsförmedlingens utsträckta hand och som en förmedlare mellan kulturer där de kunde bidra med kontakter och nätverk.

4.4 Sammanfattning intervjustudien

Det här avsnittet har byggt på intervjuer med tio lotsar i Göteborg och Kristianstad. Studien utgår från lotsarnas perspektiv och fokuserar på hur de såg på sitt arbete och uppdrag. Urvalet är litet, men där finns lotsar som arbetade på stora utbildningsföretag, regionala företag och frivilligorganisationer. Resultatet går dock inte att generalisera i statistisk bemärkelse.

Utifrån intervjuerna framkommer att det fanns en osäkerhet bland lotsarna hur de skulle förhålla sig till etableringslotsens breda uppdrag. Detta påverkade

lotsarnas arbetssätt, där vissa tyckte det var svårt att veta hur tiden skulle fördelas mellan jobbfokuserade aktiviteter och socialt stöd. Det framgår inte heller tydligt hur lotsarna valde vilka aktiviteter en nyanländ skulle ta del av eller om aktiviteterna styrdes av hur lotsarna tolkade sitt uppdrag. Lotsarna beskrev också sitt arbete som att de gör ”allt”, och pekar inte ut enskilda aktiviteter som det viktigaste i deras uppdrag, eller för att en nyanländ ska kunna etablera sig i arbetslivet. Däremot menade lotsarna att de kunde ge av sin tid, och att en viktig del av lotsens arbete var det kontinuerliga stöd som en lots kunde ge en nyanländ under hela etableringsperioden. Intervjustudien visar också att lotsarna önskade tätare kontakter med Arbetsförmedlingen, både när det gällde hur olika aktiviteter skulle planeras och genomföras och gällande månadsrapporterna. Genom månadsrapporterna fanns ett visst utrymme för arbetsförmedlaren att styra lotsens arbete genom att påtala brister, eller att vissa aktiviteter var underrepresenterade. Arbetsförmedlingens möjligheter till kontroll har dock i flera andra studier lyfts fram som begränsad (Qvist och Tovatt 2014, RiR 2014:14).

Tidigare uppföljningar av lotsverksamheten har påvisat problem (se avsnitt 3.1). Statskontoret gjorde en uppföljning 2012 genom en enkät till arbetsförmedlare. Då tyckte arbetsförmedlarna att lotsarna främst gav socialt stöd och att de inte kunde ses som den part som har den huvudsakliga kontakten med nyanlända (Statskontoret 2012). Detta motsägs delvis av den här studien då de lotsar vi har intervjuat menar att de träffade de nyanlända oftare och mer regelbundet än vad arbetsförmedlarna gjorde. Lotsarna medgav att det sociala stödet tog upp mycket tid, men anledningen till att det sociala stödet tilläts dominera berodde enligt lotsarna på Arbetsförmedlingens otydliga regelverk. Ett företag som nekade deltagaren omfattande socialt stöd riskerade att förlora deltagare. Flera lotsar menade exempelvis att anknytningsärenden var en sådan aktivitet som många nyanlända efterfrågade, och att det var mycket tidskrävande. Risken att deltagaren skulle byta lots gjorde att många lotsar kände sig tvingade att arbeta med aktiviteter som inte kunde generera resultatersättning. Utifrån intervjuerna med lotsarna tycks därmed konkurrensen mellan olika lotsföretag inte beröra kvaliteten i deras arbete på arbetsmarknadsområdet utan snarare kvaliteten på och innehållet i det sociala stödet. Här är våra resultat samstämmiga med Riksrevisionens (RiR 2014:14) uppföljning.

5 Marknaden för etableringslotsar

Med hjälp av registerbaserade data över lotsföretagen och deras deltagare beskriver vi i det här avsnittet hur marknaden för etableringslotsar växte fram.

Vi studerar omsättningen av företag, hur företag expanderade, geografisk spridning, hur de nyanlända fördelade sig över lotsarna och hur konkurrensutsatt marknaden var. Därefter beskriver vi hur framgångsrika lotsarna var i att få de nyanlända i arbete, vilka arbetssätt lotsarna använde sig av och om det fanns något samband mellan typ av insatser och övergång till arbete. Avslutningsvis studerar vi faktorer som kan ha styrt deltagarnas val av lots.

5.1 Data

5.1.1 Urval

Data kommer från Arbetsförmedlingen och innehåller anonymiserad information om alla personer i etableringsuppdraget som använt sig av lots. Vi har tillgång till samtliga månadsrapporter från december 2010 (när reformen infördes) till februari 2015. I månadsrapporterna kan vi se hos vilken lots individen var respektive månad, samt vilken typ av insatser individen fick hos lotsen. Vi har vidare tillgång till information om vilka ersättningar som utgick till lotsen för respektive månadsrapport, det vill säga vilka ersättningar en lots fick för en enskild deltagare och månad.¹⁴ Vi har också information om vissa individegenskaper, vilka arbetsmarknadspolitiska program personen deltagit i hos Arbetsförmedlingen samt om och i så fall när personen lämnade Arbetsförmedlingen.

Vi har valt att begränsa perioden till deltagare i lotstjänsten från december 2010 till december 2014. Skälet till att vi exkluderat de sista månaderna är dels att Arbetsförmedlingen beslöt att sluta erbjuda lotstjänst från och med början av februari 2015, dels att det finns en viss eftersläpning i godkännande av månadsrapporterna. Vi har vidare exkluderat ett hundratal deltagare för vilka vi saknar information (personliga egenskaper eller innehåll i månadsrapporten).

5.1.2 Individegenskaper

Tabell 2 visar hur många personer som påbörjade lotstjänst respektive år, samt vissa individegenskaper. Antalet nya deltagare ökade varje år, från drygt 5 000 personer 2011 till cirka 24 000 personer under 2014.¹⁵ Sett över hela tidsperioden finns 53 421 personer i vårt datamaterial.

Sammansättningen av nya deltagare förändras relativt mycket över åren. Detta kan till stor del förklaras av födelseland; varifrån personerna kommer varierar kraftigt över tid. Syrier är den klart största gruppen sett över hela tids-

¹⁴ Vi har inte tillgång till företagsregister hos SCB och därmed heller inte information om t.ex. personalstorlek, personalsammansättning eller finansiell information.

¹⁵ Under reformens första månad, december 2010, påbörjade två personer lotstjänsten. För enkelhetens skull kommer vi att låta dessa personer ingå i beskrivningarna av 2011.

perioden (43 procent). Det är dock från sommaren 2012 och framåt som invandringen från Syrien syns i våra data: 2011 utgjorde syrier endast 2 procent av de nya deltagarna, medan motsvarande siffra för 2014 var 62 procent.

I datamaterialet har syrier i genomsnitt en något högre utbildningsnivå än deltagare från många andra länder. Detta för med sig att den genomsnittliga utbildningsnivån bland de nya deltagarna är högre i slutet av perioden än i början. Det är mycket stora skillnader i utbildningssammansättning mellan olika födelseländer; till exempel har 85 procent av somalierna högst för-gymnasial utbildning, medan motsvarande andel för iranierna är 21 procent.

De nya deltagarna är något äldre i slutet av perioden och andelen kvinnor är lägre 2014. Vidare minskar andelen personer som har en funktionsnedsättning för varje år. Detta kan troligen till viss del förklaras av att bedömningen av funktionsnedsättning på Arbetsförmedlingen tar tid och därmed dokumenteras med viss eftersläpning.

Ett lotsföretag definierar vi på organisationsnivå (organisationsnummer). Tabellen visar att antalet verksamma lotsar har ökat kontinuerligt över tid. Med verksam avser vi att de har deltagare (enligt månadsrapport). I december 2014 fanns 303 verksamma lotsar. Ett relativt stort antal lotsar var bara verksamma under en kortare period; antalet lotsar som var aktiva någon gång under tidsperioden är 418 (se vidare avsnitt 5.2).

Tabell 2 Personliga egenskaper per år för påbörjad lotstjänst, 2011–2014, andelar om inte annat anges

	2011	2012	2013	2014	2011–2014
Ålder (medelvärde och standardavvikelse)	32,8 (10,7)	33,2 (10,3)	34,4 (10,4)	34,2 (10,4)	33,9 (10,4)
Kvinna	0,45	0,45	0,45	0,38	0,42
Utbildning					
Förgymnasial	0,62	0,61	0,54	0,46	0,52
Gymnasial	0,20	0,20	0,20	0,22	0,21
Eftergymnasial	0,17	0,20	0,26	0,32	0,27
Funktionsnedsatt	0,08	0,08	0,04	0,01	0,04
Födelseland					
Syrien	0,02	0,16	0,44	0,62	0,43
Somalia	0,32	0,23	0,15	0,06	0,14
Eritrea	0,16	0,12	0,12	0,11	0,12
Afghanistan	0,09	0,15	0,08	0,05	0,08
Iran	0,07	0,07	0,04	0,03	0,04
Irak	0,15	0,09	0,03	0,02	0,04
Övriga	0,19	0,19	0,14	0,11	0,14
Antal lotsföretag ¹	136	178	257	303	418
Antal individer	5 133	8 519	15 759	24 010	53 421

Anm.: ¹Antal lotsföretag anger i kolumnerna (1)–(4) antalet verksamma lotsar i december respektive år, i kolumn (5) anges antalet unika lotsar totalt under tidsperioden. De sex födelseländer som visas är de länder varifrån flest personer invandrat sett över hela tidsperioden.

5.1.3 Insatser

Lotsföretagen kunde erbjuda nio olika typer av insatser till sina deltagare (se avsnitt 2.2). Huruvida en individ fick en viss typ av insats eller inte en specifik månad dokumenterades i månadsrapporten (1/0). I månadsrapporten finns också information om hur många möten lotsen hade med deltagaren respektive månad och hur många timmar de totalt träffades. Vi har valt att klassificera de nio insatserna i två grupper: förberedande insatser och jobbrelaterade insatser. De förberedande insatserna är sådana som vi bedömer inte direkt avser att öka övergången till jobb, medan de jobbrelaterade har detta syfte.

Tabell 3 visar hur vanligt förekommande insatserna var och hur sammansättningen av insatser förändrades över deltagarnas inskrivningstid.¹⁶ Praktiskt

¹⁶ För respektive individ har vi först räknat ut ett månadsgenomsnitt för respektive insats (0–1). Om en individ är hos lots 10 månader och får praktiskt stöd samtliga månader och coachande samtal 5 av dessa, är individens värde 1 för praktiskt stöd och 0,5 för coachande samtal. Tabellen visar medelvärdet (och standardavvikelsen) av individernas månadsgenomsnitt. Värdet för för-

stöd var den klart vanligaste insatsen. En genomsnittlig deltagare fick praktiskt stöd i mer än 7 av 10 månader, medan till exempel intervjuutbildning, CV-seminarium och arbetsgivarbesök endast gavs i mindre än 1 av 10 månader. Förberedande insatser var mer än dubbelt så vanligt förekommande som jobbrelaterade insatser. Tabellen visar också att en genomsnittlig individ träffade sin lots knappt tre gånger i månaden och tillbringade drygt tre timmar med lotsen. Det finns ingen påtaglig förändring i sammansättningen av insatser över individernas inskrivningstid annat än att fördjupad kartläggning minskar över inskrivningstiden.¹⁷ Det betyder att praktiskt stöd är den klart vanligast förekommande insatsen över hela inskrivningsperioden. Vi har alltså i dessa data svårt att se det skifte mot arbetsrelaterade insatser som indikerades i en del av intervjuvären (se avsnitt 4.2).

Man skulle kunna förvänta sig skillnader avseende insatser mellan olika grupper av individer, till exempel att personer som hade högre utbildning och därmed kan förväntas ha stått något närmare arbetsmarknaden skulle ha fått mer av jobbrelaterade insatser. Kolumnerna (2)–(4) i Tabell A1 i Appendix 1 visar dock att det var mycket små skillnader mellan vilka insatser som gavs individer med olika utbildningsbakgrund (något som också intervjuvären indikerade).

Inom etableringsuppdraget kan deltagarna även få programinsatser från Arbetsförmedlingen. Figur A1 i Appendix 1 visar att sådana programinsatser var vanligt förekommande, framförallt förberedande utbildning, och att de gavs under hela inskrivningsperioden.

beredande och jobbrelaterade insatser är definierat som genomsnittet av de i respektive grupp ingående insatserna.

¹⁷ Det bör noteras att resultaten visas för de personer som kan observeras vid olika uppföljningstillfällen, vilket betyder att det blir ett minskande antal individer över tid. Detta beror på att vissa deltagare påbörjade lotstjänsten sent kalendermässigt, att vissa valde att avsluta lotstjänsten och att vissa lämnade för jobb eller utbildning.

Tabell 3 Genomsnittlig andel insatser per månad, 2011–2014

	Mån 1–24	Mån 1–6	Mån 7–12	Mån 13–18	Mån 19–24
Förberedande insatser	0,45 (0,17)	0,46 (0,18)	0,44 (0,19)	0,44 (0,19)	0,42 (0,19)
<i>Fördjupad kartläggning</i>	0,21 (0,28)	0,25 (0,31)	0,17 (0,30)	0,16 (0,30)	0,14 (0,30)
<i>Samhällsorient. samtal</i>	0,56 (0,34)	0,57 (0,37)	0,55 (0,39)	0,53 (0,40)	0,52 (0,42)
<i>Sociala aktiviteter</i>	0,34 (0,34)	0,35 (0,37)	0,34 (0,38)	0,33 (0,39)	0,31 (0,40)
<i>Annan aktivitet</i>	0,44 (0,36)	0,44 (0,39)	0,44 (0,41)	0,44 (0,41)	0,43 (0,43)
<i>Praktiskt stöd</i>	0,71 (0,30)	0,69 (0,36)	0,72 (0,35)	0,72 (0,35)	0,71 (0,37)
Jobbrelaterade insatser	0,20 (0,15)	0,19 (0,17)	0,20 (0,17)	0,21 (0,18)	0,21 (0,18)
<i>Intervjuträning</i>	0,07 (0,17)	0,08 (0,20)	0,08 (0,20)	0,08 (0,21)	0,08 (0,22)
<i>Arbetsgivarbesök</i>	0,08 (0,16)	0,07 (0,17)	0,08 (0,19)	0,09 (0,21)	0,09 (0,22)
<i>CV-seminarium</i>	0,09 (0,18)	0,09 (0,21)	0,09 (0,21)	0,10 (0,22)	0,10 (0,24)
<i>Coachande samtal</i>	0,54 (0,34)	0,53 (0,38)	0,55 (0,39)	0,56 (0,39)	0,57 (0,41)
Möten (antal)	2,82 (0,64)	2,84 (0,76)	2,87 (0,76)	2,83 (0,76)	2,78 (0,77)
Timmar (antal)	3,25 (0,57)	3,29 (0,74)	3,30 (0,71)	3,26 (0,69)	3,20 (0,70)
Antal observationer	53 421	53 394	41 306	29 112	16 002

Anm. För respektive uppföljningsperiod (kolumn) har först ett månadsgenomsnitt för respektive individ beräknats. Resultaten visar medelvärdet av dessa månadsgenomsnitt.

5.2 Framväxten av lotsmarknaden

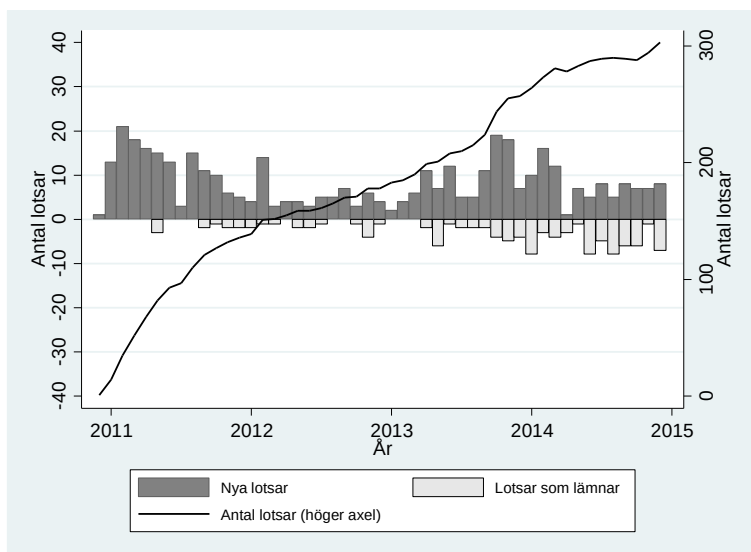
5.2.1 Lotsföretagen – antal och storlek

Figur 1 visar hur antalet lotsar utvecklades 2011–2014. För respektive månad visas dels antalet nya företag på marknaden och antalet företag som lämnade marknaden, dels nettot av dessa flöden. Inledningsvis etablerades ett stort antal företag, och relativt få försvann. Antalet lotsar ökade under hela tidsperioden. I december 2014 fanns 303 verksamma lotsar. Framför allt under den senare delen av perioden syns också att ett betydande antal lotsar upphörde med sin verksamhet.¹⁸ Omsättningen på företag framstår som relativt stor, sammantaget har 418 olika lotsföretag varit aktiva under perioden. Eftersom förutsättning-

¹⁸ Vi har definierat en lots som verksam om denne har deltagare enligt månadsrapporten.

arna för verksamheten var politiskt styrda och gällde en typ av tjänster som inte förekommit tidigare, är det dock svårt att relatera etablering och omsättning till tidigare erfarenheter.

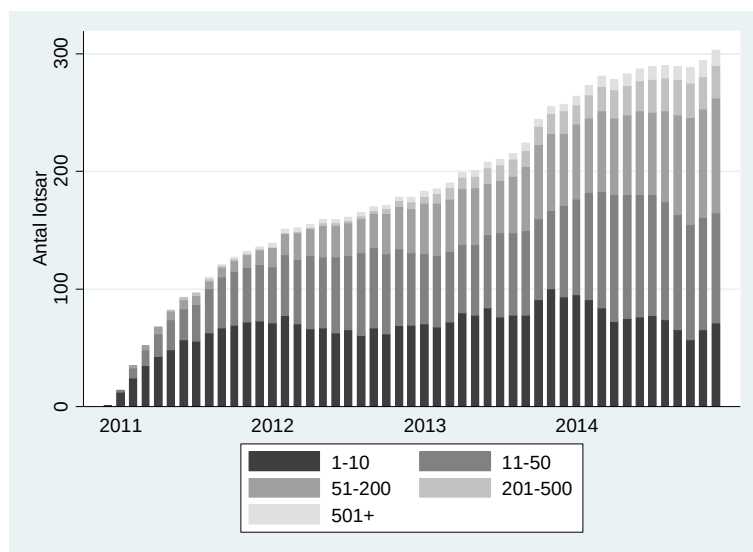
Figur 1 Antal lotsföretag och omsättning av lotsföretag, december 2010–december 2014



Anm.: Nya lotsar är definierade som första månad då lotsen har deltagare enligt månadsrapporten. Lotsar som lämnar är definierad som sista observerade månad med deltagare enligt månadsrapporten.

Ett ökande antal företag var alltså en kanal som absorberade ett ökat antal personer som använde tjänsten. Ett annat sätt kan vara att redan existerande företag växer till att omfatta fler deltagare. Under reformens första år dominerades marknaden, inte oväntat, av mindre lotsföretag (1–10 deltagare), men redan efter 9 månader fanns lotsar med mer än 500 deltagare (se Figur 2). Från 2012 till 2014 varierade antalet små företag runt 70, medan framför allt antalet företag med fler än 50 deltagare ökade i antal. I december 2014 fanns 13 företag med fler än 500 deltagare.

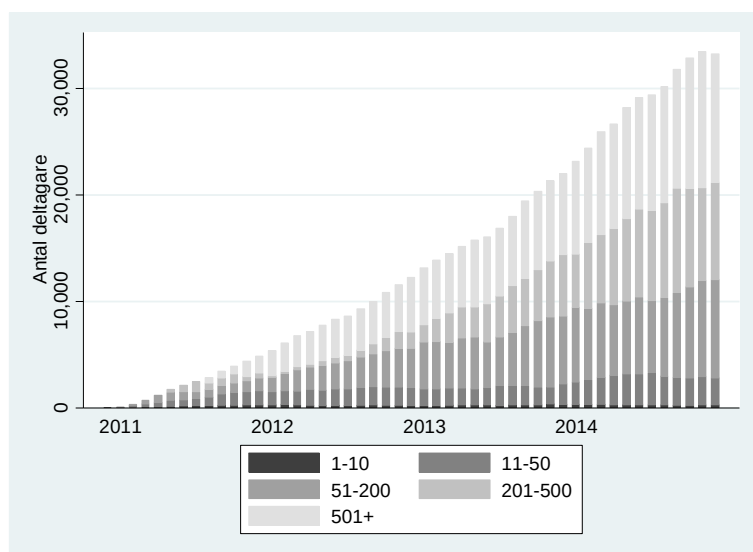
Figur 2 Antal lotsföretag efter storlek (antal deltagare), december 2010–december 2014



Anm.: Storlek definierat utifrån antal deltagare enligt månadsrapporten.

Lotsmarknaden bestod initialt huvudsakligen av små företag, men när marknaden mognade kom de mindre företagen att utgöra en allt mindre andel av det totala antalet företag. En relevant och angränsande fråga är hur många av deltagarna som befann sig i små och stora lotsföretag, vilket visas i Figur 3. Figuren visar tydligt att marknaden över tid kom att domineras av stora aktörer. Ungefär en tredjedel av deltagarna återfanns i december 2014 i de 13 största företagen (fler än 500 deltagare per månad). Knappt 9 procent av personerna fanns då i företag med färre än 50 deltagare, och mindre än 1 procent av personerna i små företag med 1–10 deltagare. Även om det fanns många mindre lotsföretag hade de alltså tillsammans en mycket liten marknadsandel.

Figur 3 Antal deltagare efter lotsstorlek, december 2010–december 2014



Anm.: Storlek definierat utifrån antal deltagare enligt månadsrapporten.

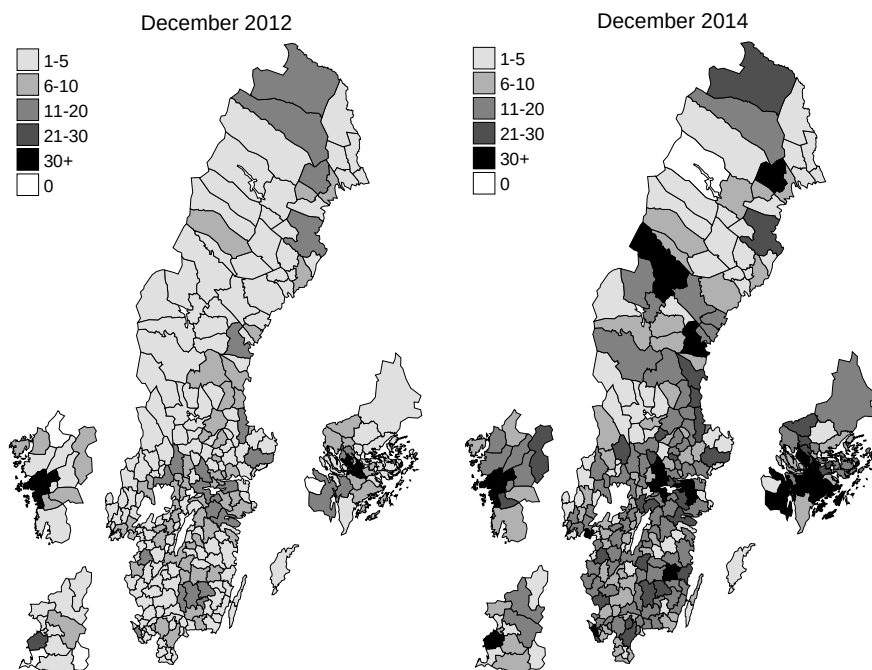
5.2.2 Geografisk spridning

När en ny marknad skapas av ett politiskt initiativ är det intressant att studera om och i så fall hur företag expanderar, till exempel geografiskt. I det här avsnittet kommer vi först att studera hur antalet lotsföretag utvecklades i olika delar av landet, för att därefter närmare beskriva hur lotsföretagen expanderade geografiskt.

Figur 4 visar antalet verksamma lotsar i respektive kommun i december 2012 och december 2014. Notera att ett lotsföretag kan ha kontor i många olika kommuner. Figuren visar att redan efter två år fanns fler än 30 lotsföretag i Stockholms och Göteborgs kommuner, och även i flera mellanstora städer hade antalet lotsföretag ökat till mer än 10. Däremot var antalet lotsar mer begränsat (<5) i de flesta mindre kommuner.

I december 2014 fanns lotsar i samtliga Sveriges kommuner utom Arjeplog. I de flesta stadskommuner och i storstäder var antalet lotsar stort: i Stockholm fanns 81 lotsföretag, i Göteborg 69 och i Malmö 45. I många glesbygdskommuner var däremot antalet lotsar dock fortfarande begränsat (1–5). Mönstret visar tydligt att lotsföretagen huvudsakligen fanns där befolkningen och potentiella deltagare var som störst.

Figur 4 Antal verksamma lotsar per kommun,
december 2012 och december 2014



Anm.: Storstadsregionerna (Stockholm, Göteborg och Malmö) utbrutna och förstörade för att synliggöra kommunerna i dessa regioner. Verksam definierad som att lotsen har deltagare enligt månadsrapporten.

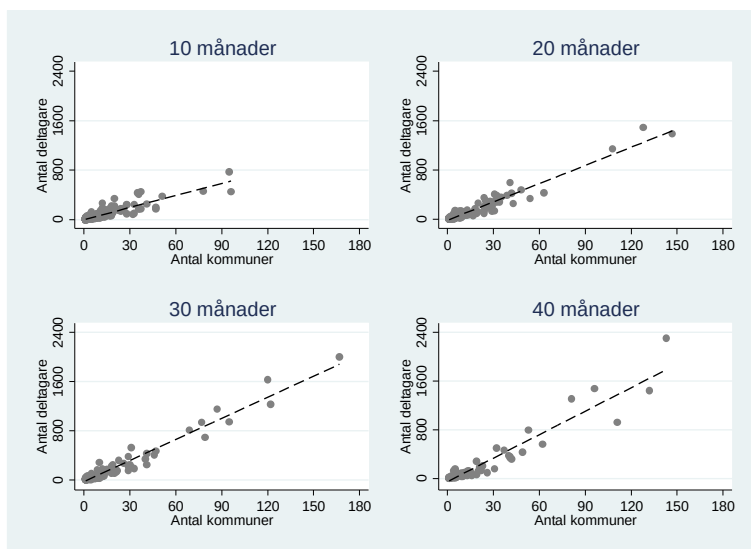
För att kunna närma oss frågan om geografiska expansionsmönster visar vi i Figur 5 hur stora lotsföretagen var och i hur många kommuner de var verksamma. Vi gör detta för fyra olika verksamhetstidpunkter. Med verksamhetstid menas antal månader lotsen varit verksam (det vill säga haft deltagare enligt månadsrapporten). Ingen hänsyn tas alltså till kalendertidpunkt.¹⁹

De lotsar som växte sig riktigt stora räknat i antal deltagare, expanderade också geografiskt. Expansionsmönstret är relativt likartat för de lotsar som växte sig stora, det vill säga relationen mellan antalet deltagare och antalet kommuner är ungefärligen detsamma. Det fanns vare sig lotsföretag som var riktigt stora och befann sig i ett mindre antal kommuner, eller lotsföretag som befann sig i många kommuner med ett litet totalt antal deltagare. Figur 5 visar också att det fanns lotsar som överlevde lång tid med ett mycket litet antal

¹⁹ Notera att antalet lotsföretag minskar över verksamhetstiden, dels för att vissa företag lade ned, dels för att vissa företag startade sin verksamhet sent kalendermässigt. Vid de uppföljningstillfällen som redovisas i Figur 5, dvs. efter 10, 20, 30 och 40 månader, finns 335, 208, 134 respektive 90 lotsföretag.

deltagare. Till exempel fanns det sex lotsföretag som var verksamma mer än två år och som aldrig hade mer än tre deltagare.

Figur 5 Relationen mellan en lots antal deltagare och det antal kommuner lotsen var verksam i efter 10, 20, 30 och 40 månaders verksamhetstid, 2011–2014



Anm.: För beskrivning, se text.

5.2.3 Individsammansättning

Tidigare undersökningar (se till exempel RiR 2014:14, Qvist och Tovatt 2014) och vår intervjustudie (se avsnitt 4.2) indikerar att det fanns lotsar som nischade in sig mot personer från vissa länder eller som talade ett visst språk. I det här avsnittet beskriver vi först lotsföretagens deltagarsammansättning, för att därefter studera om det var en framgångsrik expansionsstrategi att nischas in sig mot födelseland, det vill säga om lotsföretag med nischad profil växte sig stora.

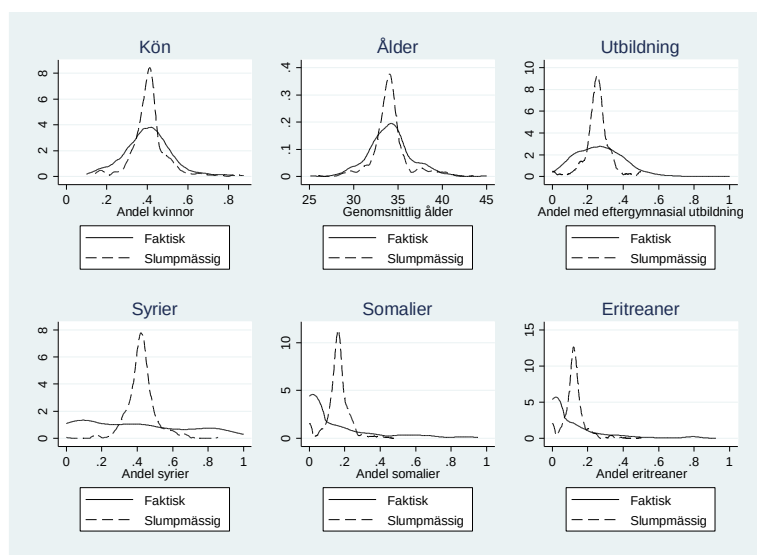
För respektive lots beräknar vi hur stor andel av deras totala antal deltagare som utgjordes av en specifik grupp. I Figur 6 visar vi hur fördelningen av lotsarnas genomsnittliga egenskaper (andelar) såg ut.²⁰ För att kunna relatera fördelningen av egenskaper till något, räknar vi också ut hur fördelningen av

²⁰ Om en lots till exempel totalt tagit emot 1 000 personer och 200 av dessa har eftergymnasial utbildning och 700 är syrier, var lotsens andel med eftergymnasial utbildning 0,2, och andel syrier 0,7. I den här analysen har vi exkluderat de lotsar som totalt hade mindre än 5 unika deltagare.

genomsnittliga egenskaper skulle ha sett ut om individerna varit slumpmässigt fördelade över lotsar.²¹

Resultaten i Figur 6 visar att för samtliga egenskaper fanns en större spridning i faktiska genomsnittliga egenskaper än vad som skulle förväntas av slumpen. Det är framför allt avseende födelseland som det fanns en tydlig avvikelse. Många lotsar hade betydligt större/mindre faktiska andelar av ett visst födelseland än vad som skulle kunna förväntas givet en slumpmässig fördelning. Även avseende kön, ålder och (i något högre grad) utbildning fanns större spridning än vad som skulle förväntas av slumpen.²²

Figur 6 Individsammansättning hos lotsarna, 2011–2014: faktisk fördelning av genomsnittliga egenskaper, samt den fördelning av genomsnittliga egenskaper som ges av slumpmässig fördelning av individer över lotsar



Anm.: För beskrivning av tillvägagångssätt, se text.

Resultaten indikerar således att många lotsföretag nischade in sig mot födelseland. En intressant fråga är då i vilken utsträckning detta var en framgångsrik expansionsstrategi? Riksrevisionen (RiR 2014:14) har visat att nationella utbildningsföretag var stora aktörer på lotsmarknaden. Dessa företag hade sannolikt inte nischat in sig mot särskilda födelseländer utan rekryterade brett, varför vi inte förväntar oss att nischade företag tillhörde de allra största på

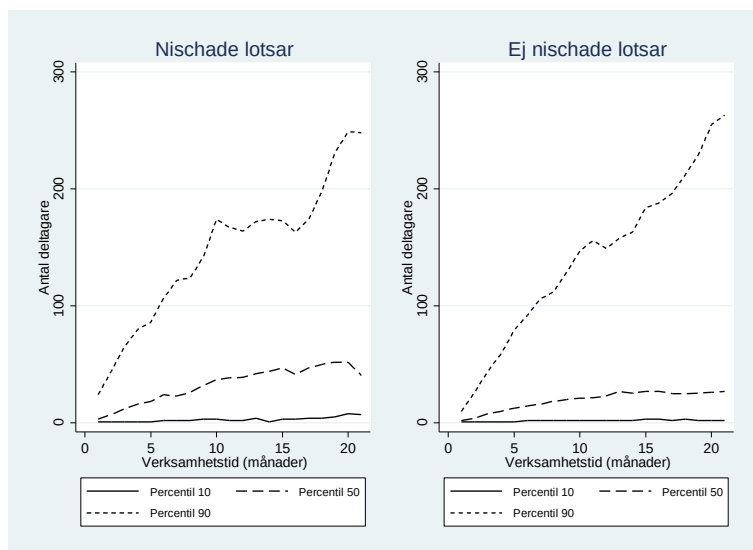
²¹ Vi gör detta genom att slumpmässigt fördela individerna över lotsar, hålla lotsarnas storlek konstant, och beräkna den slumpmässiga fördelningen på samma sätt som den faktiska.

²² En möjlig förklaring kan vara att sortering avseende födelseland driver de observerade skillnaderna i ålder, kön och utbildning mellan lotsarna.

marknaden. Det är dock intressant att studera om nischade företag kunde växa sig stora, och att sätta deras expansionsmönster i relation till företag som rekryterade brett i syfte att diskutera framgångsrika expansionsstrategier.

För att kunna studera detta behöver vi först avgöra när en lots var att betrakta som nischad. Hur detta ska göras är inte självklart, särskilt inte när ett födelseland var så dominerande (syrier; 43 procent). Vi har valt att definiera en lots som nischad om det största födelselandet var något annat än Syrien. Var det största landet syrier, behövde andelen syrier vara större än 80 procent för att lotsen skulle betraktas som nischad. Vidare måste lotsen ha samma land som största över hela dess verksamhetsperiod och lotsen måste uppfylla villkoren för att vara nischad i samtliga observerade månader. Sammantaget är 97 av 418 lotsar definierade som nischade givet dessa förutsättningar.²³

Figur 7 Utveckling av antal deltagare efter verksamhetstid (månader) i percentil 10, 50 och 90 i fördelningen av nischade och ej nischade lotsföretag, 2011–2014



Anm.: En lots definieras som nischad om den största födelselandsgruppen var någon annan än syrier. Var den största gruppen syrier, behövde andelen syrier vara större än 80 procent för att lotsen skulle betraktas som nischad. Lotsen måste ha samma land som största över hela dess verksamhetsperiod för att definieras som nischad, och lotsen måste uppfylla villkoren för att vara nischad i samtliga observerade månader. X-axeln anger verksamhetstid (månader).

²³ Av dessa är fördelning av länder som följer: 33 Syrien, 32 Somalia, 15 Eritrea, 8 Afghanistan, 7 Iran och 2 Irak. Vi har provat olika definitioner av nischad, och huvudresultaten är desamma.

Figur 7 visar utvecklingen av antalet deltagare i den 10:e, 50:e och 90:e percentilen bland nischade och icke nischade lotsar över verksamhetstid (månader).²⁴ Eftersom antalet nischade företag var begränsat (även om andelen var betydande) kan analysen bara göras på ett meningsfullt sätt de första 21 månaderna. Figuren visar att det fanns nischade företag som växte sig stora (p90), i själva verket var expansionsmönstren relativt likartade mellan nischade och ej nischade företag. I den allra översta delen av fördelningen fanns dock skillnader, det största nischade företaget hade efter 21 månader 467 deltagare, motsvarande siffra bland ej nischade företag var 1 505 deltagare. Det kan också noteras att medianföretagen (50:e percentilen) bland nischade företag är större än de bland ej nischade, vilket också är en indikation på att nischning mot födelseland var en framgångsrik expansionsstrategi.

5.2.4 Marknadskoncentration

Reformen syftade till att skapa en konkurrenssituation mellan lotsföretag där bra lotsar skulle överleva och locka till sig deltagare. Hur konkurrensen ser ut på en marknad kan beskrivas på olika sätt. Ett vanligt sätt är att använda sig av det så kallade Herfindahl-Hirschman-indexet (HI).²⁵ HI summerar kvadrerade marknadsandelar och varierar mellan 0 och 1. Höga värden anger låg konkurrens (1=monopol) och låga värden anger hög konkurrens. Då det kan förmodas finnas stor geografisk spridning i hur konkurrensutsatt lotsmarknaden var, har vi beräknat HI för respektive kommun och tidpunkt. Vi gör detta genom att, per kommun och tidpunkt, först beräkna respektive lots marknadsandel (definierat som en lots antal deltagare som andel av det totala antalet deltagare i kommunen), och därefter summera de kvadrerade marknadsandelarna. I Figur 8 visas HI för Sveriges kommuner i december 2012 och december 2014.

Det är inte självklart hur de absoluta nivåerna på HI ska tolkas, det vill säga vilka nivåer på HI som anger hög respektive låg konkurrens. Vi känner inte till några studier som beräknat HI på liknande marknader som denna. Medelvärdet

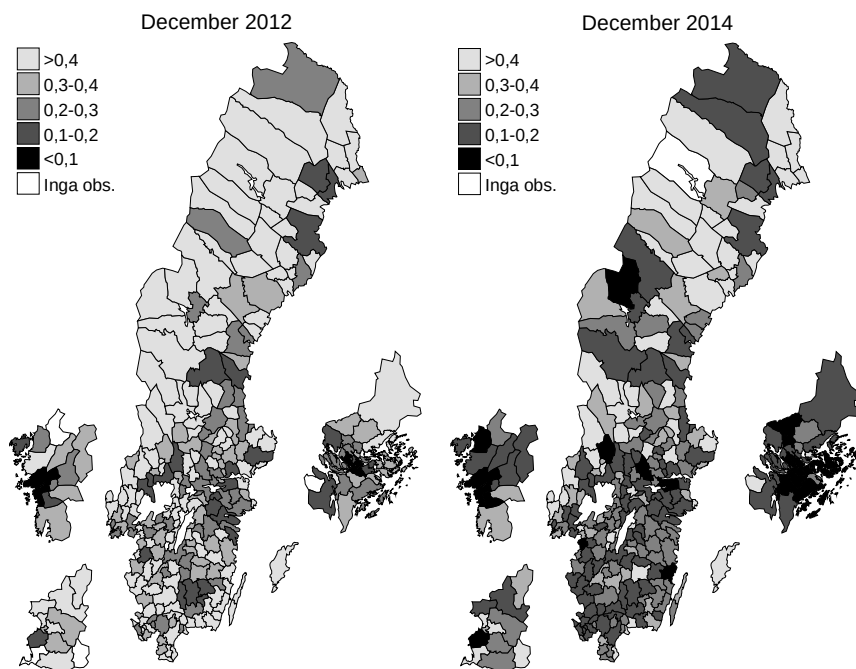
²⁴ Med percentil menas ett värde (0–100) i en fördelning under vilket en viss andel av observationerna i fördelningen befinner sig. Exempelvis motsvarar 10:e percentilen det värde för vilket 10 procent av observationerna i fördelningen är mindre. I detta fall har 10 procent av lotsarna ett mindre antal deltagare än vad som ges av den 10:e percentilen, och 90 procent av lotsarna har ett mindre antal deltagare än vad som ges av den 90:e percentilen. Det betyder också att 10:e percentilen fångar storleken på de små lotsarna, 50:e percentilen storleken på de stora lotsarna i mitten av fördelningen och 90:e percentilen storleken på de stora lotsarna.

²⁵ Benämningen av och upphovsrätten till indexet har diskuterats, se Hirschman (1964).

för HI för de kommuner som hade lots i december 2012 var cirka 0,47, och motsvarande siffra för december 2014 var cirka 0,29.²⁶

Graden av konkurrens ökade över åren (se Figur 8), vilket är väntat med tanke på att antalet företag ökade. Intressant att notera är också att skillnaderna var mycket stora mellan kommunerna. Under 2014 var konkurrensen påtaglig i storstadsregionerna, men också relativt hög i Mellansverige och de flesta stads-kommunerna. Däremot var konkurrensen betydligt lägre i många glesbygds-kommuner.

Figur 8 Marknadskoncentration på lotsmarknaden per kommun mätt med Herfindahl-index, december 2012 och december 2014



Anm.: Herfindahl-index summerar kvadrerade marknadsandelar och varierar mellan 0 och 1. Höga värden anger låg konkurrens (1=monopol) och låga värden anger hög konkurrens. Storstadsregionerna (Stockholm, Göteborg och Malmö) utbrutna och förstorade för att synliggöra kommunerna i dessa regioner.

²⁶ HI på över 0,15 brukar kallas för moderat koncentrerade marknader, och HI under 0,15 som icke-koncentrerad. Som jämförelse kan noteras att studier över skolors marknadsandelar på amerikanska data har funnit lägre HI än vad vi finner, se t.ex. Hanushek och Rivkin (2003).

5.3 Insatser och övergångar till jobb

I detta avsnitt studerar vi om det fanns lotsföretag som fick sina deltagare i jobb i större utsträckning än andra, och vad detta i så fall kan tänkas bero på. Förutom att belysa den konkreta frågan om man i och med avskaffandet stoppade också verksamheter som var lyckade ur arbetsmarknadshänseende, är kunskap om spridning i resultat relevant ur ett mer övergripande perspektiv när det gäller utvecklingen och bedömningen av verksamheter. Om det finns stor spridning i aktörernas agerande och resultat blir det särskilt angeläget att identifiera och bygga vidare på de faktorer som förefaller vara kopplade till framgången. Är mönstren mer homogena är det mer motiverat att göra bedömningar utifrån genomsnittliga utfall.

Ett problem i sammanhanget är att det inte finns förutsättningar att skatta faktiska effekter av lotsarnas arbete på övergångar till jobb. Vad vi däremot kan göra är att studera (i) om det fanns skillnader mellan lotsarna avseende övergångar till jobb, (ii) om det fanns skillnader i arbetssätt och användande av insatser och (iii) studera om det fanns korrelationer mellan insatser och övergångar till jobb. Denna indiciekedja kan ge oss vägledning i frågan om det fanns framgångsrika lotsar och vad framgångarna i så fall kan tänkas bero på. I den här analysen kommer vi att använda oss av ett material som utgår från unika lots-individ-observationer.²⁷

Det är i sammanhanget värt att poängtera att de nyanlända även fick insatser från Arbetsförmedlingen under tiden hos lots. Det fanns vidare en kontinuerlig dialog mellan Arbetsförmedlingen och lotsen om vilka insatser som var relevanta för individen. Det betyder att det är möjligt att Arbetsförmedlingens insatser kan ha påverkat eller påverkats av vilka insatser som gavs av lotsen. Vi har heller ingen möjlighet att särskilja om övergången till jobb berodde på insatser hos lotsen, insatser från Arbetsförmedlingen eller någon annan faktor. Detta ska beaktas när man tolkar resultaten i detta avsnitt.

5.3.1 Skillnader i övergångar till jobb

Vi använder två mått på övergångar till jobb. Det första måttet, *Jobb*, baseras på om det finns en resultatersättning kopplat till den nyanlände. Resultatersättning utbetalas till en lots om deltagaren tillträtt en anställning om minst tre månader (resultatersättning 1, se avsnitt 2.2). Resultatersättningen utgår oavsett vad som gjorts att deltagaren fått jobb, och ersättning utgår även för

²⁷ En individ som befinner sig hos olika lotsar under perioden kommer alltså att behandlas som olika observationer. Sammantaget består materialet av cirka 94 000 observationer.

subventionerade anställningar.²⁸ Vårt andra utfallsmått, *Reguljärt jobb*, är baserat på om individen avaktualiserats från Arbetsförmedlingen för reguljär sysselsättning.²⁹ Även om våra utfallsvariabler är definierade på olika sätt, är den huvudsakliga skillnaden dem emellan att Jobb inkluderar subventionerade anställningar medan Reguljärt jobb inte gör det.

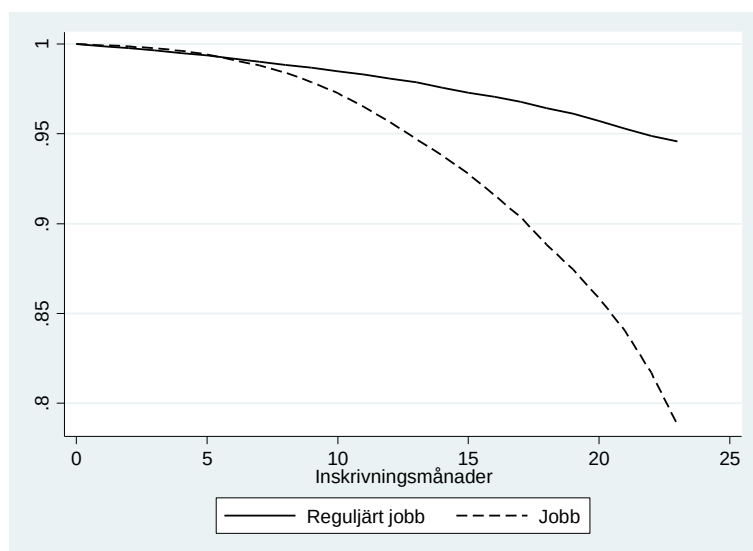
Vårt datamaterial består av nyanlända som tilldelades lots mellan 2011 och 2014, och vår sista observationsmånad är december 2014. Det betyder att vi kan följa vissa personer under en längre period än andra. När vi ska studera utfall i termer av jobb måste vi ta hänsyn till att vi kan följa deltagarna olika länge. Ett sätt att beskriva övergångar till jobb och ta hänsyn till att de nyanlända skrivits in vid olika tillfällen (och därmed haft olika lång tid på sig att hitta arbete), är att skatta så kallade överlevnadsfunktioner. En överlevnadsfunktion anger den skattade sannolikheten att kvarstå i ett tillstånd (till exempel vara kvar i arbetslöshet) vid olika uppföljningstidpunkter till förmån för att lämna tillståndet för ett annat (till exempel jobb). Den heldragna linjen i Figur 9 visar sannolikheten att kvarstå i arbetslöshet relativt övergångar till Reguljärt jobb. Den streckade linjen visar sannolikheten att kvarstå i arbetslöshet relativt övergångar till Jobb.

Den skattade sannolikheten att kvarstå i arbetslöshet till förmån för övergång till Reguljärt jobb var knappt 95 procent med 23 månaders uppföljningshorisont (se Figur 9). Motsvarande siffra för övergångar till Jobb var cirka 79 procent. Detta bekräftar tidigare studier som funnit att antalet nyanlända som snabbt övergår till arbete är begränsat, och att bland dem som fått arbete dominerar någon form av subventionerad anställning. I Appendix 2 visas resultaten där överlevnadskurvorna presenteras för olika grupper. Resultaten i appendix (se Figur A2) visar att även om det genomsnittliga utflödet till arbete är lågt, så finns det mönster som följer dem som ofta syns på arbetsmarknaden: övergångarna till jobb var lägre för kvinnor än för män, lägre för äldre jämfört med yngre och lägre för personer med kort utbildning.

²⁸ Det fanns två olika typer av resultatersättning (se avsnitt 2.2). Det var dock ytterst få resultatersättningar av typ 2 som betalades ut och vi kommer därför inte att studera dessa separat.

²⁹ Avaktualisering till reguljärt jobb under tiden hos lots eller upp till tre månader efter att lotstjänsten avslutats.

Figur 9 Skattad sannolikhet att kvarstå i arbetslöshet och övergångar till jobb och reguljärt jobb, 2011–2014

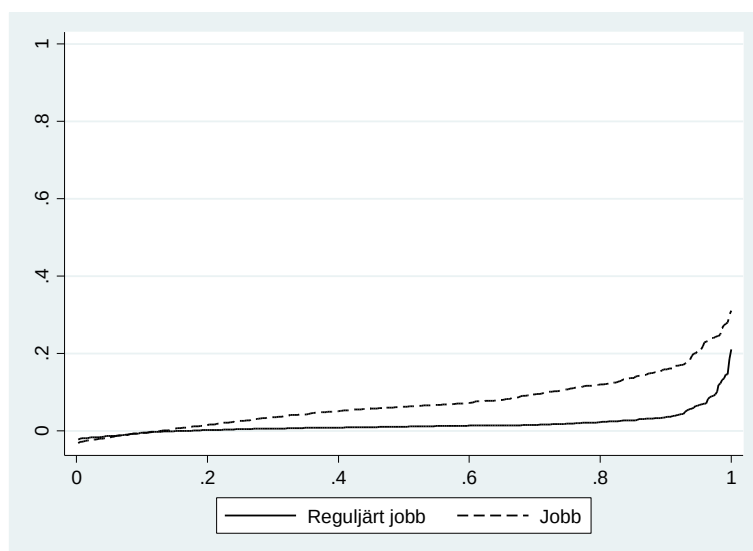


Anm: Linjediagram av Kaplan-Meier överlevnadsfunktioner. Censurering av de individer som avslutat lotstjänsten i förtid och av dem som inte uppnått 24 månader vid observationsfönstrets slut (december 2014).

Vi är intresserade av om vissa lotsar lyckades bättre än andra med att få sina deltagare i jobb. För att se om det fanns skillnader mellan lotsarna beräknar vi först hur stor andel av en lots deltagare som lämnat för jobb eller reguljärt jobb, efter att vi har kontrollerat för inskrivningstid.³⁰ Figur 10 visar hur den kumulativa fördelningen av dessa mått ser ut för lotsarna. Vi kan notera att det fanns en viss spridning i utfall, men att den inte var särskilt stor. Framför allt tycks det inte finnas några lotsar som lyckades anmärkningsvärt bra: ingen lots nådde över 35 procent i jobb, och även vid 90:e percentilen är andelen personer i jobb under 20 procent.

³⁰ Detta gör vi genom att med OLS först förklara utfall (Jobb respektive Reguljärt jobb) med inskrivningsmånad. Den återstående variationen blir vårt nya utfallsmått för vilken andelen med Jobb och Reguljärt jobb per lots beräknas.

Figur 10 Kumulativa fördelningar av andelen av lotsarnas deltagare som lämnade för jobb och reguljärt jobb, 2011–2014



Anm.: Andelen som lämnat för jobb eller reguljärt jobb efter att vi kontrollerat för inskrivningstillfälle, se text. Lotsar med färre än 5 unika deltagare är exkluderade.

För att mer systematiskt undersöka om det fanns skillnader mellan lotsar avseende sannolikheten att dess deltagare lämnade för arbete vill vi kunna kontrollera för i vilken utsträckning lotsarna hade deltagare med olika egenskaper. För att göra detta använder vi oss av variansdekomponering och beräknar så kallade intraklasskorrelationer (ICC).³¹ Dessa visar hur stor andel av den totala variationen i sannolikheten att få jobb som förklaras av lots-tillhörigheten, efter att vi har justerat för inskrivningstillfälle och vissa individuella egenskaper som också påverkar sannolikheten att få ett arbete.³²

Resultaten i Tabell 4 visar ICC för övergångar till jobb med och utan kontroller för individegenskaper. Resultaten i rad (1) visar att när vi jämför individer som skrivits in vid samma inskrivningstillfälle kan lotstillhörigheten förklara 3,3 procent av variationen i övergångar till Jobb och 0,6 procent av variationen i övergångar till Reguljärt jobb. När vi jämför personer med

³¹ Vi använder kommandot `loneway` i STATA, se Marchenko (2006) för en beskrivning av den statistiska metoden.

³² Först förklarar vi variationen i sannolikheten att få jobb med hjälp av inskrivningstillfälle och individegenskaper (OLS). De individegenskaper vi använder är ålder, kön, utbildning, funktionsnedsättning, födelseland och hemkommun. Notera att det kan finnas individegenskaper som påverkar utfallet som vi inte kan kontrollera för. Den återstående variationen (residualerna) blir sedan den nya utfallsvariabeln för vilken intraklasskorrelationerna tas fram. Därefter relaterar vi intraklasskorrelationerna till den totala variationen i utfall.

likartade egenskaper som skrivs in vid samma tillfälle kan lotstillhörigheten förklara 1,5 procent av variationen i Jobb och 0,3 procent av variationen i Reguljärt jobb (rad 2). Sammantaget kan alltså en mycket liten andel av variationen i jobbchanser förklaras med lotstillhörighet, vilket indikerar att det var små skillnader i hur framgångsrika lotsarna var att få sina deltagare i jobb.

Tabell 4 Intraklasskorrelationer (ICC): andelen (procent) av den totala variationen i sannolikheten att få jobb för likartade individer som kan förklaras av lotstillhörighet, 2011–2014

	Jobb	Reguljärt jobb
Kontrollerat för		
<i>Inskrivningsmånad</i>	3,3	0,6
<i>Inskrivningsmånad och individegenskaper</i>	1,5	0,3

Anm.: Individegenskaper är ålder, kön, utbildning, funktionsnedsättning, födelseland och hemkommun. För beskrivning av beräkningar, se text. Tabellen visar hur stor andel (procent) av variationen i utfall som kan förklaras av lotstillhörighet när vi jämför individer med samma inskrivningsmånad (rad 1) och samma inskrivningsmånad och individegenskaper (rad 2). Samtliga intraklasskorrelationer är signifikanta på 5-procentsnivå.

5.3.2 Skillnader i arbetssätt

Analysen i föregående avsnitt visade att skillnaderna mellan lotsar i övergångar till jobb var mycket små. Trots detta är det intressant att studera om lotsarnas arbetssätt skilde sig åt och om detta kan tänkas bidra till att förklara de skillnader vi observerar.

Ett sätt att studera om det fanns skillnader i arbetssätt mellan lotsarna är att analysera om sannolikheten att få en viss typ av insats för personer med jämförbara egenskaper på arbetsmarknaden skilde sig åt mellan olika lotsföretag. För att undersöka detta använder vi oss av samma metod som när vi studerade övergångar till jobb, dvs. intraklasskorrelationer (ICC).

Intraklasskorrelationerna kan vi beräkna för respektive insats som gavs av lotsföretaget, men även för mötesfrekvens (antal möten) och mötesintensitet (antal timmar). Det är också möjligt att lotsarnas kontakter med Arbetsförmedlingen såg olika ut (vilket intervjustudien indikerade, se avsnitt 4.2), och att vissa lotsar därmed skulle kunna vara bättre på att förmå Arbetsförmedlingen att ge dess deltagare insatser från Arbetsförmedlingens ordinarie programutbud. Så förutom att beräkna intraklasskorrelationer för lotsarnas insatser, kan vi göra detsamma för Arbetsförmedlingens insatser.

Det fanns betydande skillnader mellan lotsarnas arbetssätt, så som de mäts enligt månadsrapporten (se Tabell 5). För personer med likartade egenskaper

och samma inskrivningsmånad kan lotstillhörigheten förklara 32 procent av den totala variationen i sannolikheten att få en förberedande insats och 24 procent av variationen i sannolikheten att få en jobbrelaterad insats.³³ Vidare kan drygt 20 procent av variationen i mötesfrekvens och mötesintensitet hänföras till skillnader mellan lotsar. Däremot kan endast cirka 1,5 procent av variationen i antal givna program hos Arbetsförmedlingen förklaras av lotstillhörigheten.³⁴ Det indikerar att lotsarnas möjligheter att påverka Arbetsförmedlingen var likartade, och att Arbetsförmedlingen agerade oberoende av lotsarna.

Tabell 5 Intraklasskorrelationer (ICC): andelen (procent) av den totala variationen i olika insatser för likartade individer som kan förklaras av lotstillhörighet, 2011–2014

	ICC
Lotsinsatser	
<i>Sannolikheten att få en förberedande insats</i>	32
<i>Sannolikheten att få en jobbrelaterad insats</i>	24
<i>Mötesintensitet (totalt antal timmar)</i>	21
<i>Mötesfrekvens (antal möten)</i>	24
Insatser hos Arbetsförmedlingen	
<i>Antal program</i>	1,5

Anm.: Se text för beskrivning av beräkningar av intraklasskorrelationerna. Tabellen visar hur stor andel (procent) av variationen i utfall som kan förklaras av lotstillhörighet när vi jämför individer med samma inskrivningstillfälle och individegenskaper. De individegenskaper vi kontrollerar för är ålder, kön, utbildning, funktionsnedsättning, födelseland och hemkommun. Samtliga intraklasskorrelationer är signifikanta på 5-procentsnivån.

5.3.3 Korrelationer mellan insatser och jobb

Det fanns alltså skillnader mellan lotsarna i arbetssätt. Nästa fråga är om insatserna samvarierar med övergångarna till jobb. I denna analys kan vi kontrollera för ett antal bakgrundsegenskaper hos individen, sådana vi kan observera och sådana som är konstanta över tiden men inte direkt observerade i våra data. Trots detta speglar resultaten inte nödvändigtvis orsakssamband mellan en viss insats och övergångar till jobb. Det är möjligt att individer som är ”starkare” (i

³³ Av de förberedande insatserna varierar ICC från 0,21 (Praktiskt stöd) till 0,36 (Annan aktivitet). Bland de jobbrelaterade insatserna varierar ICC från 0,14 (Arbetsgivarbesök) till 0,29 (Coachande samtal).

³⁴ Intraklasskorrelationerna för respektive insats varierar mellan 0,5 procent (Arbetsmarknadsutbildning) och 1,2 procent (Förberedande utbildning).

en bemärkelse som inte hanteras av de statistiska modellerna) i större utsträckning får jobbrelaterade insatser.³⁵

I Tabell 6 visar vi resultaten när vi förklarar utfallen (Jobb och Reguljärt jobb) med de insatser individerna har getts av lotsen och av Arbetsförmedlingen. I kolumnerna (2) och (4) inkluderar vi kontroller för individegenskaper, och i kolumnerna (3) och (6) kontrollerar vi för så kallade individfixa effekter. När vi inkluderar individfixa effekter utnyttjar vi endast den variation i insatser som ges mellan lotsar för samma individer.³⁶

Resultaten visar, att i samtliga specifikationer utom kolumn (6), finns en positiv korrelation mellan jobbrelaterade insatser och övergångar till jobb, och en negativ korrelation mellan förberedande insatser och övergångar till jobb. Om den genomsnittliga andelen jobbrelaterade insatser ökar med 10 procentenheter, är detta förknippat med en ökning i övergången till jobb med 2 procentenheter, och reguljärt jobb med 1 procentenhet.³⁷ I Appendix 3 visar vi resultaten uppdelat efter typ av insats hos lotsen. Det är framför allt arbetsgivarbesök som korrelerar positivt med övergångar till jobb (se Tabell A2).

Av Tabell 6 framgår också att färre, men långa, möten korrelerar positivt med övergångar till jobb. Vad gäller de program som ges av Arbetsförmedlingen finns särskilt stora positiva korrelationer för prova-på-anställning och arbetspraktik. En prova-på-anställning är förknippat med en 12 procentenhet större övergång till jobb (kolumn 2) och 1,3 procentenhet större övergång till reguljärt jobb (kolumn 5). Även arbetsmarknadsutbildning (AMU) tycks ha en positiv korrelation. Däremot tycks övriga program och förberedande utbildning ha en negativ korrelation med övergångar till arbete. Det observerade mönstret för programinsatser hos Arbetsförmedlingen i Tabell 6 liknar det som vanligen framträder för arbetssökande generellt, det vill säga insatser som ligger närmare vanliga arbeten har större positiva korrelationer med övergångar till jobb.

³⁵ Det kan också vara så att jobbrelaterade insatser ges något senare i inskrivningsperioden. Om individen förvärvar erfarenheter och kompetenser över tid som gör denne mer anställningsbar (också genom insatser från annat håll än av lotsarna) kan detta bidra till att överskatta betydelsen av jobbrelaterade insatser.

³⁶ Notera att detta betyder att populationen för vilka korrelationerna skattas skiljer sig från övriga kolumner. Skattas specifikationerna i kolumnerna 1,2, 4 och 5 med den population av individer som finns hos minst två lotsar (dvs. det antal individer som finns i kolumnerna 3 och 6) är koefficienterna mycket likartade och skillnaderna statistiskt insignifikanta.

³⁷ Genomsnittlig andel jobbrelaterade insatser är 0,2. En ökning om 10 procent motsvarar därmed en ökning med 0,02. Multiplicerat med den skattade koefficienten i kolumn 2 (0,068) ger detta en ökning med 0,00134 avseende övergång till jobb. Genomsnittlig andel övergång till jobb är 0,072. Den procentuella ökningen är därmed $0,00134/0,072=0,019$.

Tabell 6 Övergångar till jobb och korrelationer med insatser, 2011–2014

	(1) Jobb	(2) Jobb	(3) Jobb	(4) Reguljärt jobb	(5) Reguljärt jobb	(6) Reguljärt jobb
<u>Insatser hos lotsar¹</u>						
Förb. insatser	-0,073*** (0,004)	-0,055*** (0,004)	-0,047*** (0,007)	-0,023*** (0,002)	-0,010*** (0,002)	-0,002 (0,003)
Jobbrel. insatser	0,090*** (0,005)	0,068*** (0,005)	0,040*** (0,008)	0,021*** (0,002)	0,009*** (0,002)	0,000 (0,004)
Antal timmar	0,014*** (0,001)	0,010*** (0,001)	0,012*** (0,002)	0,003*** (0,001)	0,000 (0,001)	0,002** (0,001)
Antal möten	-0,011*** (0,001)	-0,004** (0,001)	-0,002 (0,002)	-0,003*** (0,001)	0,001 (0,001)	0,000 (0,001)
<u>Insatser hos AF²</u>						
Förb. utbildning	-0,002* (0,001)	-0,006*** (0,001)	0,001 (0,002)	-0,001 (0,000)	-0,003*** (0,001)	-0,000 (0,001)
AMU	0,029*** (0,003)	0,015*** (0,003)	0,012** (0,005)	0,013*** (0,002)	0,008*** (0,002)	0,006* (0,003)
Prova-på	0,133*** (0,006)	0,116*** (0,006)	0,113*** (0,010)	0,019*** (0,003)	0,013*** (0,003)	0,010** (0,004)
Arbetssträning	0,015*** (0,005)	0,021*** (0,005)	0,039*** (0,008)	-0,003 (0,002)	0,001 (0,002)	0,006* (0,003)
Arbetspraktik	0,118*** (0,004)	0,105*** (0,004)	0,111*** (0,006)	0,013*** (0,002)	0,008*** (0,002)	0,004* (0,002)
Övriga program ³	-0,021*** (0,002)	-0,015*** (0,003)	-0,017*** (0,004)	0,001 (0,001)	-0,000 (0,001)	0,000 (0,002)
Individegenskaper		Ja			Ja	
Individfixa effekter			Ja			Ja
# Observationer	94 140	94 140	67 647	94 140	94 140	67 647
Justerad R ²	0,064	0,106	0,278	0,008	0,021	0,345

Anm.: ¹ Genomsnittlig andel under perioden hos lots. ² Antal programinsatser under perioden hos lots. ³ Övriga program består huvudsakligen av arbetssträning, men också av arbetslivsinriktad rehabilitering, aktiviteter inom vägledning och platsförmedling, fördjupad kartläggning och vägledning, projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning, jobbgarantin för unga, samt jobb- och utvecklingsgarantin. Individegenskaper inkluderar ålder, kön, utbildning, funktionsnedsättning, födelseland, hemkommun och inskrivningstillfälle. Robusta standardfel inom parentes. Signifikansnivåer: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Vi finner alltså att arbetsgivarbesök är den insats som huvudsakligen korrelerar positivt med jobb. Skillnaderna mellan lotsar avseende arbetsgivarbesök (14 procent, se avsnitt 5.3.2) är dock inte särskilt stora, vilket i kombination med det relativt låga utflödet till jobb (se Figur 9) förmodligen är bidragande orsaker till att vi inte kan finna större skillnader mellan lotsarna i termer av övergångar till jobb.

5.4 Val och byte av lots

Lotstjänsten var uppbyggd kring ett valfrihetssystem. En förutsättning för att ett sådant system ska generera en välfungerande marknad är att individerna har tillräckligt med information för att kunna göra ändamålsenliga val. Inför valet av lots fick den nyanlände information om innehållet i lotstjänsten och var informationen om alla lotsföretag fanns att hitta (Arbetsförmedlingen 2013b). Lotsföretagen presenterade sitt tjänsteutbud på Arbetsförmedlingens hemsida. Tjänstedeklarationerna fanns endast på svenska men individen hade möjlighet att använda sig av tolk eller att få stöd av Arbetsförmedlingens kundtjänsts språklinje för att få hjälp på sitt modersmål. Tjänstedeklarationerna innehöll bland annat information om lotsföretagets språkkunskaper, yrkesinriktningar, kompetensen hos personalen och referenser (RiR 2014:14). Tidigare studier har visat att en stor majoritet av de nyanlända ansåg att de hade tillräcklig information för att kunna välja lots, och att det inte finns något som tyder på att arbetsförmedlaren valde vilken lots en nyanländ skulle gå till (RiR 2014:14).³⁸ Arbetsförmedlingens bedömning har dock varit att lotsföretagens tjänsteutbud har varit likartat (Arbetsförmedlingen 2013b).

I det här avsnittet studerar vi olika val som gjordes av individerna på lotsmarknaden i syfte att kunna närma oss frågan om marknaden fungerade som det var tänkt. Det är dock inte bara individernas initiala val av lots som kan ge en förståelse av hur marknaden fungerade. Figur 11 visar på två mycket kännetecknande drag för lotsmarknaden: ett betydande antal individer valde att avsluta lotstjänsten i förtid och många individer valde att byta lots.

Den heldragna linjen i Figur 11 visar den skattade sannolikheten att kvarstå med lots till förmån för att fortfarande vara inskriven på Arbetsförmedlingen men med avslutad lotstjänst. Då den maximala tiden med lots enligt reglerna är 24 månader är den skattade sannolikheten att vara kvar med lots efter 24 månader mycket låg (den är inte exakt noll då vissa personer kunde få förlängd tid med lots till exempel på grund av föräldraledighet eller sjukskrivning). Den heldragna linjen visar dock att ett inte obetydligt antal personer avslutade lotstjänsten i förtid.³⁹

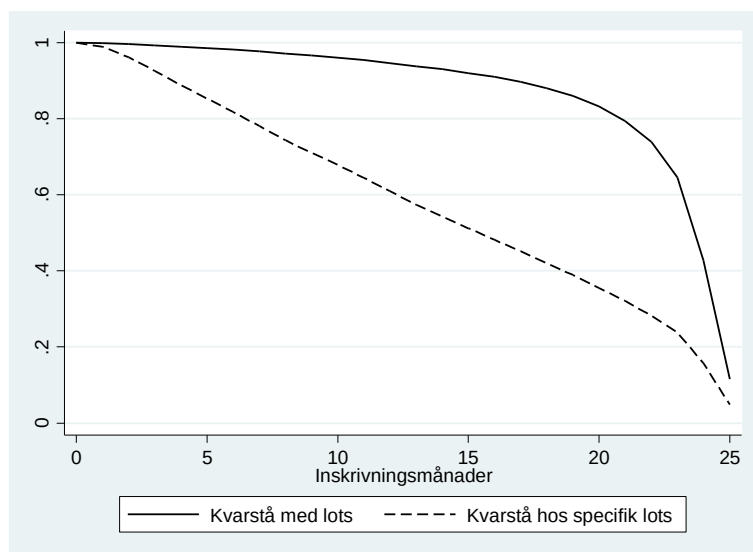
Den streckade linjen i Figur 11 visar den skattade sannolikheten att kvarstå hos en specifik lots till förmån för att (i) fortfarande vara inskriven på Arbetsförmedlingen men avslutat lotstjänsten eller (ii) vara kvar i lotstjänsten men hos en annan lots. Regelverket tillät en individ att när som helst, utan att behöva ange orsak, byta lots. Skillnaden mellan den streckade och heldragna

³⁸ Baseras på intervjuer och en enkätundersökning bland nyanlända med lots.

³⁹ I Appendix 4 visar vi att kvinnor och äldre var överrepresenterade bland dem som avslutade lotstjänsten i förtid.

linjen indikerar således att byten var mycket vanligt förekommande på lotsmarknaden, och att byten skedde över hela inskrivningsperioden.

Figur 11 Skattad sannolikhet att kvarstå med lots, och skattad sannolikhet att kvarstå hos specifik lots, 2011–2014

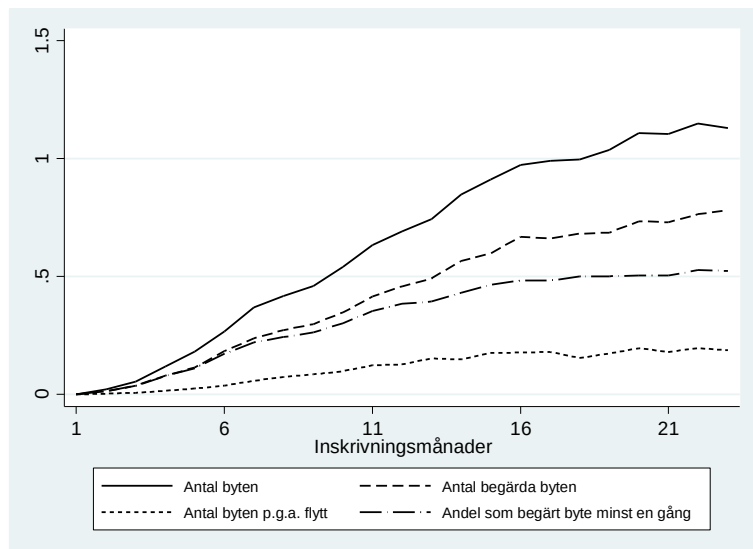


Anm.: Linjediagram av Kaplan-Meier överlevnadsfunktioner. Den heldragna linjen anger den skattade sannolikheten att vara kvar i lotstjänsten och sannolikheten att ha avslutat tjänsten (men fortfarande vara kvar på Arbetsförmedlingen). Den streckade linjen anger den skattade sannolikheten att vara kvar hos en specifik lots, och sannolikheten byta till en annan lots eller avsluta lotstjänsten (men fortfarande vara kvar på Arbetsförmedlingen). Censurering av de individer som avaktualiserats från Arbetsförmedlingen och av dem som inte uppnått 24 månader vid observationsfönstrets slut (december 2014).

Vi har viss information om orsakerna till bytet av lots. Närmare bestämt kan vi särskilja om bytet berodde på begäran av den sökande eller på grund av flytt. Figur 12 visar genomsnittligt antal byten efter inskrivningstid, där byten delas upp efter orsak. Figuren visar att den övervägande delen byten kom av att individen själv begärde byte, och att en stor andel av deltagarna begärde minst ett byte.⁴⁰

⁴⁰ I Appendix 5 visas begärda byten efter grupp. Resultaten visar att män begärde byte oftare än kvinnor och att det fanns relativt stora skillnader mellan olika födelseländer.

Figur 12 Genomsnittligt antal byten, totalt och efter orsak, samt genomsnittlig andel som begärt byte av lots minst en gång, per inskrivningsmånad, 2011–2014



5.4.1 Egenskaper hos lotsarna som styrde val av lots

Vi är intresserade av om individernas val av lots styrdes av kvalitet. Det är dock inte självklart hur kvalitet ska definieras. Vi använder andelen av lotsens deltagare som kom i jobb, vilket är konsistent med reformens mål.⁴¹

Vi kan också definiera andra egenskaper hos lotsen för att se om dessa styrde individernas val, till exempel lotsarnas arbetssätt, det vill säga hur intensivt lotsen jobbade med olika typer av insatser. Vi kan också studera om det historiska antalet programinsatser hos Arbetsförmedlingen för lotsens klienter styrde val av lots. Tidigare studier (RiR 2014:14) har visat att släkt, bekanta, språk och kontakter har varit viktiga faktorer som styr individernas val. Vi kan fånga denna kanal genom att se om valet av lots styrdes av andelen av lotsens deltagare som tillhörde samma födelseland som den sökande.

För att kunna beskriva vilka egenskaper hos lotsföretagen som styrde individernas val använder vi åren 2011–2013 för att definiera egenskaper hos lotsföretagen, och studerar sedan de val av lots som gjordes under 2014. Vi skiljer på de individer som valde lots för första gången (nyinträdande) samt de som begärde byte av lots för första gången (bytande). Tanken är att bytande

⁴¹ Det bör noteras att detta inte är ett perfekt mått på kvalitet; en lots kan ha lyckats med att få många individer i jobb tack vare att dess deltagare bestod av relativt sett starkare individer. Men andel i jobb är något som är lätt att mäta och något de nyanlända kunde observera.

personer har varit en del av marknaden under längre tid och därmed kan antas ha mer information om lotsarna. För respektive lots beräknar vi genomsnittliga egenskaper baserat på dess deltagare 2011–2013:⁴²

- Andel individer hos lotsen som fått jobb
- Andel individer hos lotsen som fått reguljärt jobb
- Andel förberedande insatser hos lotsens deltagare
- Andel jobbrelaterade insatser hos lotsens deltagare
- Antal program hos Arbetsförmedlingen hos lotsens deltagare
- Andel av lotsens deltagare som tillhör samma födelseland som den väljande individen⁴³

För respektive egenskap rangordnar vi lotsarna inom varje kommun och delar in dem i fem lika stora grupper, där grupp 1 har lägst nivå och grupp 5 har högst nivå på den observerade egenskapen. Det betyder att bland deltagarna i ”urvalsperioden” 2011–2013 kommer den genomsnittliga grupptillhörigheten (”värdet”) för respektive egenskap att vara 3. Därefter studerar vi hur de nyinträdande och de som begärt byte 2014 fördelade sig över dessa grupper. Tabell 7 visar det genomsnittliga värdet i termer av grupptillhörighet för respektive egenskap, samt hur stor andel av de väljande som har valt lots i den översta gruppen (5).

Tabell 7 Egenskaper hos lotsarna som styr val av lots.

	Nyinträdande		Begärt byte	
	Medelvärde	Andel i grupp 5	Medelvärde	Andel i grupp 5
Jobb	3,1	0,23	3,2	0,26
Reguljärt jobb	2,9	0,19	2,8	0,19
Förberedande insats	3,2	0,24	3,1	0,24
Jobbrelaterad insats	2,9	0,19	2,9	0,22
AF-program	3,1	0,20	3,1	0,21
Samma födelseland	4,1	0,41	3,8	0,34

Anm.: För respektive lots beräknas genomsnittliga egenskaper baserat på dess deltagare 2011–2013. För respektive egenskap rangordnar vi lotsarna inom varje kommun och delar in dem i fem lika stora grupper, där grupp 1 har lägst nivå och grupp 5 har högst nivå på den observerade egenskapen. Därefter studerar vi hur de nyinträdande och bytande 2014 fördelar sig över dessa grupper. För ytterligare beskrivning, se text.

⁴² För att definiera den valmängd av lotsar individen stod inför utgår vi från antalet verksamma lotsar i individens hemkommun 2014. Lotsarna måste också ha varit verksamma 2011–2013 så att vi kan definiera deras egenskaper. För att det ska finnas en rimligt stor valmängd använder vi bara de kommuner som hade minst fem lotsar som uppfyller dessa kriterier. Sammantaget uppfylldes restriktionerna i 221 kommuner; det fanns cirka 17 000 nyinträdande, cirka 5 300 som begärt byte och 327 lotsar.

⁴³ Detta görs för de sex största födelseländerna, vilket omfattar cirka 90 procent av individerna.

Det finns inga starka indikationer på att de individer som valde lots under 2014 styrdes av hur väl lotsarna hade lyckats få sina deltagare till jobb. Det finns visserligen en viss överrepresentation i den bäst presterande femtedelen (26 procent för Jobb vid begärda byten, jämfört med 20 procent som motsvaras av slumpen), men denna kan betraktas som relativt liten. När det gäller lotsarnas arbetssätt (insatser) eller möjligheterna att få AF-program, ligger genomsnittet nära 3 (se Tabell 7), dvs. det ser inte ut som att individer systematiskt valde eller valde bort lotsar utifrån dessa kriterier.⁴⁴

Däremot tycks deltagarna i stor utsträckning ha valt sådana lotsar som hade en stor andel individer från samma födelseland, med genomsnitt runt 4. Av de som valde lots för första gången 2014 var det mer än 40 procent som valde den lots som hade störst andel deltagare från egna födelselandet. Tabellen visar också att de som begärde byte (det vill säga gjorde sitt andra val) inte tycks ha valt på annat sätt än de som gjorde sitt första val, även om en något mindre andel tycks ha valt efter samma födelseland. Sammantaget finner vi inget tydligt stöd för att lotsarnas kvalitet (övergångar till jobb) och arbetssätt var något som påverkade individernas val av lots. Däremot tycks landtillhörighet ha påverkat individernas val, både de som valde första gången, och de som begärde byte för första gången. Det verkar således som att stöd på det egna språket hos en lots med många deltagare från samma födelseland var en kvalitetsaspekt för de nyanlända.

6 Avslutande diskussion

I den här rapporten har vi genom en intervjustudie och en registerbaserad analys studerat hur marknadsmekanismerna format marknaden för etableringslotsar. Flera tidigare rapporter har pekat på flera problem med lotsverksamheten. Verksamheten avslutades också under snabba former, delvis med referens till rapporter om allvarliga missförhållanden. Det som framkommer i våra intervjuer och den registerbaserade studien bekräftar på många sätt mönster som återfunnits tidigare. Vad som inte framkommit tidigare och som vi kunnat studera närmare är bland annat skillnader i arbetssätt mellan olika lotsar, vilka skillnader som syns mellan lotsföretagen i att hjälpa individer till arbete och i vilken utsträckning arbetssätt och jobbchanser kan kopplas till varandra.

⁴⁴ Den insats som driver det något högre värdet för förberedande insatser är praktiskt stöd. I princip kan även systematiska val resultera i utfall som ligger nära en slumpmässig fördelning, t.ex. om preferenserna är olika bland deltagarna (så att vissa söker sig till lotsar med en egenskap som andra undviker).

6.1 Mycket socialt stöd, delvis skilda arbetssätt, men likartade resultat

Etableringslotsarna hade ett brett uppdrag. Lotsen skulle agera både som arbetsförmedlare och coach beroende av den nyanländes behov och livssituation. Lotsen skulle erbjuda aktiviteter som underlättade och påskyndade nyanländas etablering i arbetslivet, samtidigt som socialt och praktiskt stöd skulle få ta en inte obetydlig plats.

I de intervjuer vi har genomfört beskriver lotsarna det som att de gjorde "allt", men också att en viktig del av deras arbete var att vara ett kontinuerligt stöd för nyanlända under etableringstiden. Det framkommer att lotsarna framför allt arbetat med socialt stöd och att de mer jobbinriktade insatserna har fått stå tillbaka. Detta återspeglas i månadsrapporterna: praktiskt stöd var den dominerande insatsen för alla grupper av individer och över hela inskrivningsperioden, vilket talar för att praktiskt stöd var lotsarnas huvudsakliga verksamhet. Intervjuerna kan inte helt svara på varför det blev så att lotsarna fokuserade på socialt stöd, men en anledning som framkommer är att de nyanlända efterfrågade socialt stöd och att om en lots inte erbjöd detta riskerade denne att förlora deltagare.

I förarbetena till reformen finns beskrivet att lotsarnas insatser skulle vara individanpassade. I intervjuerna framkommer att lotsarna inte i någon större utsträckning arbetade på olika sätt med olika grupper av individer. Däremot finner vi att lotsarna sinsemellan arbetade på olika sätt inom ramen för de tre timmarna i månaden med respektive deltagare. Skillnaderna i arbetssätt (mätt som insatser i månadsrapporten) är påtagliga: för individer med likartade egenskaper som skrevs in hos lots vid samma tillfälle kan 20–30 procent av variationen i sannolikheten att få en insats förklaras med vilken lots de hade. Skillnaderna i arbetssätt mellan lotsar verkar dock inte speglas i några tydliga skillnader för individer att hitta arbete.

Som diskuterats i rapporten pekar forskningen generellt på att samtal och tätare kontakter med förmedlare kan öka chanserna för arbetssökande. Det finns också studier på svenska data som visar att insatser där ett av inslagen är intensifierad förmedling kan öka möjligheterna för nyanlända, och också indikationer på att coachningen av utrikes födda kan fungera något bättre i privat regi jämfört med offentlig (Bennmarker m.fl. 2013; Liljeberg 2012). Samtidigt var lotsarnas tid med en enskild deltagare relativt liten (tre timmar i månaden), och erfarenheterna från jobbcoacherna i Sverige (vilket kan betraktas som den närmaste jämförelsen) pekar på begränsade effekter. Därför är det kanske inte överraskande att vi inte finner vare sig stora övergångar till jobb eller stora skillnader mellan lotsar.

Vi har heller inte kunnat identifiera några lotsar, eller typer av lotsar, vars deltagare i mycket stor utsträckning kommer i jobb. Individer som har fått jobbinriktade åtgärder kommer dock i högre utsträckning i jobb, men det kan sannolikt åtminstone delvis förklaras av att det är relativt sett starkare individer som får ta del av dessa insatser. Arbetsgivarbesök har en tydlig positiv korrelation med chansen att få ett arbete. Det är sannolikt att starkare individer oftare får denna insats, men att arbetsgivar kontakter skulle kunna vara betydelsefulla är i linje med tidigare forskning (Forslund och Vikström 2011).

Lotsföretagen verkar ha fokuserat på att attrahera och behålla deltagare (start- och månadsersättning) snarare än på de prestationer som belönades (resultatersättningen). En möjlig slutsats utifrån observationerna ovan är att ersättningssystemet inte har funnit rätt balans mellan rekrytering och att behålla klienter i förhållande till prestation, och därmed inte bidragit till att uppnå målet med reformen.

Att det är svårt att utforma ekonomiska incitament för att påverka olika aktörer inom arbetsmarknadspolitiken har lyfts av Lundin (2011). Även Engdahl och Åslund (2013) pekar på detta när det gäller nyanländas etablering och prestationsbonus inom SFI. Man skulle dock kunna hävda att deltagarna skulle ha små chanser till arbete oavsett lotsens insatser, och att det därför är i deltagarnas och samhällets intresse att fokusera på annat stöd än det direkt arbetsmarknadsrelaterade. Men om det primära syftet hade varit att skapa socialt stöd för nyanlända, är det oklart om etableringslotsar och det genomförda ersättningssystemet hade varit det mest effektiva sättet att åstadkomma detta.

6.2 Val av lots verkar inte främst ha styrts av chanser till jobb

Vi har med registerdata analyserat om individernas val av lots styrdes av arbetssätt (insatser), utfall (övergångar till jobb) och andelen individer från samma födelseland. Givet lotsarnas fokusering på socialt stöd hade det varit intressant att studera vad i detta som styrde individernas val. Vi har dock inte tillräckligt detaljerade data för att närmare kunna studera om mängden eller kvaliteten i det praktiska stödet styrde valen, vi vet bara om individen fått praktiskt stöd en viss månad. Utifrån intervjuundersökningen finns det dock mycket som tyder på att kvaliteten i det sociala stödet, brett definierat, var betydelsefullt för de nyanlända. Samtidigt önskade lotsarna ett tydligare regelverk gällande vilka typer av aktiviteter som skulle inkluderas i det sociala stödet och att tydligare bestämmelser skulle kunnat ge mer utrymme för arbetsmarknadsinriktade aktiviteter.

Vi finner inget tydligt stöd för att lotsarnas kvalitet, definierat som hur stor andel av deras deltagare som kom i jobb, påverkade individernas val. Däremot visar resultaten tydligt att deltagarna ofta valde de lotsar som hade stor andel deltagare från individens eget födelseland. Detta ligger i linje med tidigare intervjuundersökningar som visat att valen i stor utsträckning styrdes av kontakter och möjligheter att få hjälp på egna språket (RiR 2014:14).

Att individerna valde lots efter praktiskt stöd och landtillhörighet/språk och inte valde efter övergångar till jobb kan ha flera förklaringar. En viktig sådan är som nämnts ovan att deltagarna har efterfrågat praktiskt stöd. Erbjudande om praktiskt stöd hos en lots med deltagare från samma födelseland och som talar samma språk verkar därmed ha varit en kvalitetsaspekt för de nyanlända. En annan förklaring kan vara att skillnaderna mellan lotsarna med avseende på övergångar till jobb var mycket små. Vi har visat att endast någon procentenhet i variationen av sannolikheten att komma i jobb för individer med likartade egenskaper kan förklaras med vilken lots de haft. Det betyder att det helt enkelt måste ha varit svårt för de nyanlända att särskilja vilka lotsar som var bra respektive mindre bra på att hjälpa individen till jobb. Att det finns relevant information om valalternativen är en förutsättning för att ett valfritetssystem ska fungera ändamålsenligt. Detta belyses av Gerdes (2014), som visar att införandet av ett ratingsystem (omdömen om jobbcoachers kvalitet) spelade roll för deltagarnas val av jobbcoach.

Valfritetssystemet och ersättningsmodellen verkar också ha gett upphov till önskade effekter. Systemet uppmuntrade till lotsbyten eftersom den totala ersättningen per individ till lotsarna ökade genom byten. Vi ser också ett stort antal byten. I den mån begärda byten styrdes av kvalitet, det vill säga att deltagaren var missnöjd med sin lots och sökte en lots med bättre kvalitet, hade det kunnat bidra till en bättre fungerande marknad. Men analysen finner inget tydligt stöd för att de nyanlända som begärde byte av lots bytte till lotsar som hade hög kvalitet i termer av utflöde till jobb eller som erbjöd särskilda insatser av olika slag.

6.3 Stor geografisk spridning i hur konkurrensutsatt marknaden var

Omsättningen på företag var relativt stor på lotsmarknaden. Under perioden 2010–2014 var 418 olika lotsföretag verksamma, och cirka 100 av dessa hade hunnit avsluta sin verksamhet inom observationsperioden. Detta indikerar att kostnaderna för att starta och avsluta verksamheten var relativt låga. Att systemet gav stor frihet i vilka kompetenser en lots kunde ha och hur företaget kunde utforma verksamheten, bidrog sannolikt också till att fler företag etablerades.

Antalet små företag dominerade av naturliga skäl marknaden initialt, men relativt snabbt kom vissa företag att växa sig stora. Även om det under hela tidsperioden fanns många företag med ett mindre antal deltagare, kom stora företag relativt snart att dominera marknaden. I slutet av 2014 hade företag med mer än 500 deltagare tillsammans en marknadsandel på drygt 30 procent, medan företag med färre än 10 deltagare endast hade en sammantagen marknadsandel om 1 procent. Vi saknar information om företagen för att närmare kunna beskriva de företag som växte sig stora, men vår analys visar att det tycks ha varit en framgångsrik strategi (sett till antalet deltagare) att nischa in sig mot födelseland. Analysen visar också att de flesta stora företag har vuxit över landet, i själva verket är de geografiska expansionsmönstren för de stora lotsarna relativt likartat.

När vi studerar hur konkurrensen såg ut på lotsmarknaden framträder en mycket diversifierad bild. Det övergripande mönstret är att i stads-/storstadskommunerna var graden av konkurrens måttlig till hög, medan den var låg i mindre kommuner och på landsbygden. Arbetsförmedlingen har tidigare påtalat att marknaden kännetecknades av överetablering. Vår analys visar framför allt att det i landsbygdskommuner snarare kan beskrivas som underetablering, åtminstone sett till en förhoppning om att individer skulle kunna välja en tjänst som bäst passade dem själva.

6.4 Marknadsmekanismer i riktade insatser

Den övergripande frågan för vår studie är: vad hände när en marknad skapades av ett politiskt initiativ, det vill säga hur kom marknadsmekanismerna att fungera i lotsverksamheten? Lotsarna var en typ av aktör som inte fanns sedan tidigare, och politiska beslut definierade i stor utsträckning förutsättningarna för individer och företag. I en bemärkelse pekar analysen av den växande marknaden på ett väntat mönster: marknaden uppvisade stor omsättning, präglades inledningsvis av ett stort antal små aktörer, men kom efterhand att domineras av större aktörer som expanderade över tiden på platser där de funnits tidigare och geografiskt till nya orter. Andra mönster är möjligen mindre väntade, eller åtminstone inte i linje med de förhoppningar som låg bakom införandet av lotsarna. Marknadsmekanismerna verkar inte ha gett upphov till stora kvalitetsskillnader, och vi ser inte heller att individernas val av lots gjorde att mer välfungerande verksamheter gynnades medan mindre framgångsrika företag konkurrerades ut.

Ur vissa perspektiv går det att argumentera för att behoven av att tillåta stora variationer avseende utförare och tjänsteinnehåll var tydliga. Det fanns (och finns) en stor osäkerhet om vilket stöd som efterfrågats och vilka insatser

som främjar nyanländas etablering. Åtminstone kan man utifrån tidigare svaga resultat för åtgärder för nyanländas etablering inte hävda att det finns en välfungerande modell för hur arbetet med nyanlända ska organiseras. Detta skulle kunna tala för att släppa in fler aktörer för att uppmuntra innovationer. Å andra sidan förefaller det troligt att andra kriterier för ett välfungerande valfrihetssystem inte var uppfyllda. Det är lätt att se att individerna i målgruppen troligen hade sämre förutsättningar att tillgodogöra sig nödvändig information för att välja lämplig lots, till exempel bristande språkkunskaper, kort tid i Sverige och begränsade kontakter med och erfarenheter från det svenska samhället. Möjligen innebar också individernas svaga ställning att de var mer påverkbara, och att marknaden för oseriösa aktörer därmed blev större.

Sammantaget visar studien på att användandet av ekonomiska drivkrafter för att uppnå mål i offentlig verksamhet är komplicerat med många möjliga fallgropar och dessutom beroende av det sammanhang och de individer insatserna riktas mot.

Vår analys ger inget absolut svar på om lotsverksamheten var värdefull eller inte. Möjligen kan denna fråga ur ett övergripande perspektiv anses besvarad sedan tidigare, eftersom det framkommit stora problem och missförhållanden och verksamheten avvecklats utan stora protester. Å andra sidan skulle det gå att argumentera för att lotsarna fyllde en social funktion för de nyanlända, där det i viss mån återstår att se om kraven ökar på andra aktörer (arbetsförmedlare, socialsekreterare, lärare etc.) att assistera. Det som däremot är klart är att lotsarnas koppling till arbetsmarknaden inte blev i linje med förhoppningarna vid införandet.

Referenser

- Andersson Joona, P., A. Lanninger och M. Sundström (2016), "Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration. Slutrapport.", Rapport 2016:2, Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier.
- Arbetsförmedlingen (2010), "Ansök om att bli etableringslots!" (faktablad). Version 5. Hämtad från www.arbetsformedlingen.se. Publicerad i november 2010.
- Arbetsförmedlingen (2011), "Förfrågningsunderlag Etableringslotsar, 2011-05-25", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2013a), "Arbetsförmedlingens återslag 2012 – Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet, 2013-02-22", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2013b), "Arbetsförmedlingens återslag 2013 – Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget, 2013-11-01", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2014), "Arbetsförmedlingens återslag 2014. Etablering av vissa nyanlända – Etableringsuppdraget, 2014-11-01", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2015), "Arbetsförmedlingen avslutar tjänsten etableringslots", Pressmeddelande, Arbetsförmedlingen, 20 februari 2015.
- Behaghel, L., B. Crépon och M. Gurgand (2014), "Private and public provision of counseling to job seekers: Evidence from a large controlled experiment", *American economic journal: applied economics*, vol. 6(4), s. 142–174.
- Bennmarker, H., E. Grönqvist och B. Öckert (2013), "Effects of outsourcing employment services: evidence from a randomized experiment", *Journal of Public Economics*, vol 98, s. 68–84.
- Butschek, S. och T. Walter (2013), "What Active Labour Market Programmes Work for Immigrants in Europe? A Meta-Analysis of the Evaluation Literature", ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 13-056.
- Crépon, B., M. Dejemeppe och M. Gurgand (2005), "Counseling the unemployed: does it lower unemployment duration and recurrence?", IZA Discussion Paper No. 1796.

- Engdahl, M. och O. Åslund (2012), "Ekonomiska drivkrafter och studieresultat – effekter av Sfi-bonus", Rapport 2012:27, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A. och J. Vikström (2011), "Arbetsmarknadspolitiken effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala.
- Gerdes, C. (2014). "Hur påverkas kompletterande aktörers marknadsandelar av rating?", Working Paper 2014:2, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Hanushek, E. och S. Rivkin (2003), "Does Public School Competition Affect Teacher Quality?", in C. Hoxby (ed) *The Economics of School Choice*, The University of Chicago Press.
- Heinesen, E., L. Husted och M. Rosholm (2013), "The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark", *IZA Journal of Migration*, 2(1).
- Hirschman, A. O. (1964), "The paternity of an index", *American Economic Review*, vol. 54, no. 5.
- Joona, P. A., och L. Nekby (2012), "Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment", *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 114(2), 575-600.
- Kogan, I. (2016), "Integration Policies and Immigrants' Labor Market Outcomes in Europe", *Sociological Science*, vol. 3, 335–358.
- Lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (2010:197)
- Larsson, J. K. (2015), *Integrationen och arbetets marknad*. Atlas akademi, Stockholm.
- Liljeberg, L., S. Martinson och J. Thelander (2012), "Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen", Rapport 2012:24, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. (2011), "Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen", Rapport 2011:13, IFAU, Uppsala.
- Qvist, M. och C. Tovatt (2014), "Från förväntningar till utfall – etableringsreformen på lokal nivå", Rapport nr 2014:19, Länsstyrelsen i Södermanlands län.
- Marchenko, Y. V. (2006), "Estimating variance components in STATA", *Stata Journal*, vol. 6.

- Martín I, A. Arcarons, J. Aumüller, P. Bevelander, H. Emilsson, S. Kalantaryan, A. Maciver, I. Mara, G. Scalettari, A. Venturini, H. Vidovic, I. Van Der Welle, M. Windisch, R. Wolffberg och A. Zorlu (2016), "From refugees to workers: mapping labour market integration support measures for asylum-seekers and refugees in EU member states – Volume II: Literature review and country case studies", Bertelsmann Stiftung.
- Regeringens proposition 2008/09:29, *Lag om valfrihetssystem*.
- Regeringens proposition 2009/10:60, *Nyanlända invandrades arbetsmarknads-etablering – egenansvar med professionellt stöd*.
- RiR 2014:14, "Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?", Riksrevisionen, Stockholm.
- Rinne, U. (2012), "The evaluation of immigration policies", IZA Discussion Paper No. 6369.
- Sarvimäki, M. och K. Hämäläinen (2016), "Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs", *Journal of Labor Economics*, vol. 34(2), 479–508.
- Sibbmark, K. och S. Martinson (2010a), "Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?", Rapport 2010:15, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K. och S. Martinson (2010b), "Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?", Rapport 2010:22, IFAU, Uppsala.
- Statskontoret (2012), "Etablering av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen". Rapport 2012:22, Statskontoret, Stockholm
- Vikström, J., M. Rosholm och M. Svarer (2013), "The effectiveness of active labor market policies: Evidence from a social experiment using non-parametric bounds", *Labour Economics*, vol. 24, 58–67.
- Åslund, O. och P. Johansson (2011), "Virtues of SIN – Can Intensified Public Efforts Help Disadvantaged Immigrants?", *Evaluation review*, vol. 35(4), 399–427.

Appendix 1: Insatser hos lotsföretagen och arbetsmarknadspolitiska program hos Arbetsförmedlingen

Tabell A1 visar andelen insatser hos lotsföretagen för deltagare med olika utbildningsnivå. Personer med eftergymnasial utbildning fick i genomsnitt något mer av både förberedande och jobbrelaterade insatser, samt träffade sina lotsar i något mindre utsträckning. Skillnaderna mellan grupperna var dock mycket små.

Tabell A1 Genomsnittlig andel insatser efter utbildningsnivå, 2011–2014

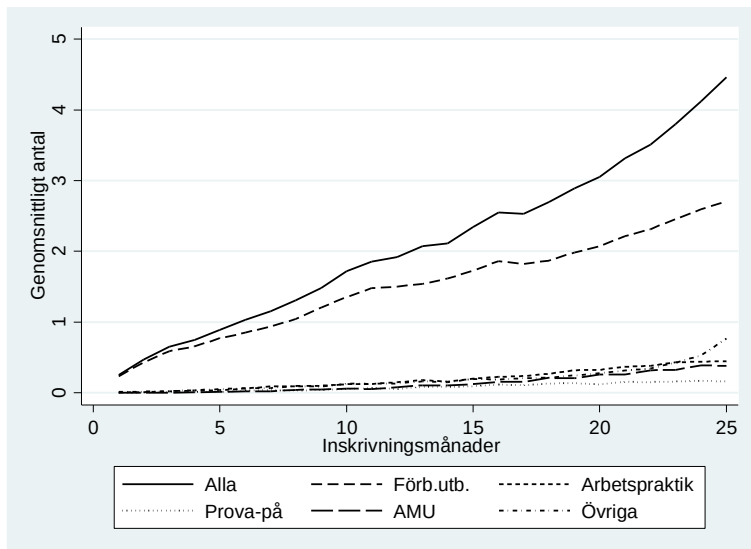
	Alla	Grundskola	Gymnasial	Eftergymnasial
Förberedande insats	0,45 (0,17)	0,45 (0,16)	0,45 (0,17)	0,46 (0,17)
<i>Fördjupad kartläggning</i>	0,21 (0,28)	0,20 (0,27)	0,22 (0,28)	0,23 (0,29)
<i>Samhällsorienterade samtal</i>	0,56 (0,34)	0,56 (0,33)	0,55 (0,34)	0,55 (0,34)
<i>Sociala aktiviteter</i>	0,34 (0,34)	0,35 (0,34)	0,34 (0,34)	0,34 (0,34)
<i>Annan aktivitet</i>	0,44 (0,36)	0,44 (0,36)	0,43 (0,36)	0,45 (0,37)
<i>Praktiskt stöd</i>	0,71 (0,30)	0,72 (0,30)	0,70 (0,31)	0,71 (0,31)
Jobbrelaterade insatser	0,20 (0,15)	0,19 (0,15)	0,20 (0,15)	0,21 (0,15)
<i>Intervju träning</i>	0,07 (0,17)	0,07 (0,17)	0,08 (0,16)	0,08 (0,17)
<i>Arbetsgivarbesök</i>	0,08 (0,16)	0,07 (0,15)	0,08 (0,16)	0,08 (0,16)
<i>CV-seminarium</i>	0,09 (0,18)	0,09 (0,17)	0,10 (0,18)	0,10 (0,18)
<i>Coachande samtal</i>	0,54 (0,34)	0,52 (0,34)	0,55 (0,34)	0,56 (0,34)
Möten (antal)	2,82 (0,64)	2,84 (0,65)	2,81 (0,64)	2,79 (0,63)
Timmar (antal)	3,25 (0,57)	3,27 (0,58)	3,24 (0,57)	3,22 (0,54)
Antal observationer	53 403	28 001	11 119	14 283

Anm. För respektive grupp (kolumn) har först ett månadsgenomsnitt för respektive individ beräknats. Resultaten visar medelvärdet av dessa månadsgenomsnitt.

Lotstjänsten utgjorde bara en del av de insatser som deltagarna inom etableringsuppdraget kunde få ta del av. De kunde även få programinsatser från Arbetsförmedlingen. Figur A1 visar hur det genomsnittliga antalet programinsatser från Arbetsförmedlingen såg ut vid olika inskrivningsmånader för vårt urval av deltagare. Med inskrivningsmånad avses antal månader hos lots.

Figuren visar att programinsatser var vanligt förekommande, och att de gavs över hela inskrivningsperioden. Till exempel hade deltagare som varit hos lots under tolv månader i genomsnitt fått cirka två programinsatser från Arbetsförmedlingen. Figuren visar också att förberedande utbildning (Förb. utb.) var den vanligaste insatsen deltagarna fick från Arbetsförmedlingen, och att det var vanligt att deltagarna fick flera förberedande utbildningar.

Figur A1 Genomsnittligt antal insatser från Arbetsförmedlingen efter inskrivningstid (månader), totalt och efter typ av program, 2011–2014

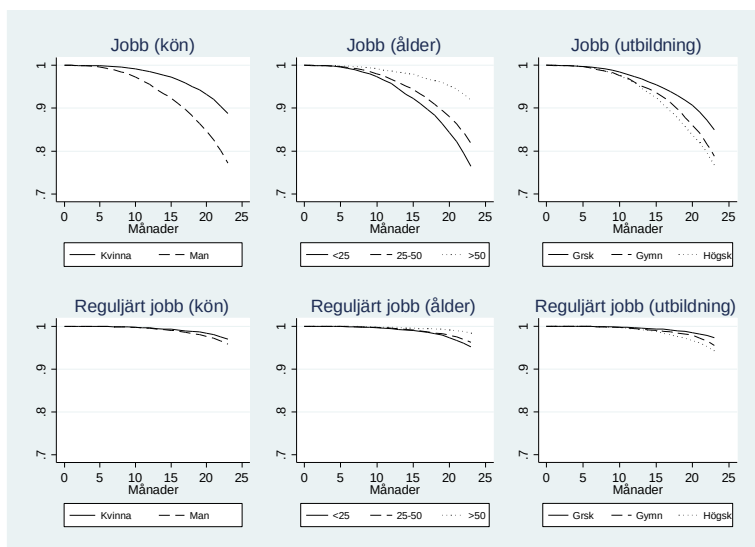


Anm.: Förb. utb. står för förberedande utbildning, Prova-på för prova-på-anställning och AMU för arbetsmarknadsutbildning. Arbetspraktik inkluderar praktisk kompetensutveckling. Övriga program består huvudsakligen av arbetsträning, men också av arbetslivsinriktad rehabilitering, aktiviteter inom vägledning och platsförmedling, fördjupad kartläggning och vägledning, projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning, jobbgarantin för unga, samt jobb- och utvecklingsgarantin.

Appendix 2: Övergångar till jobb för olika grupper

I Figur A2 redovisas den skattade sannolikheten att kvarstå i arbetslöshet och övergångar till jobb för olika grupper av nyanlända (Kaplan-Meier överlevnadsfunktioner). Figuren visar att övergångarna till jobb gick fortare för män än för kvinnor, fortare för yngre än för äldre och fortare för dem med högre utbildning. Detta gäller övergångar till både jobb och reguljärt jobb.

Figur A2 Den skattade sannolikheten att kvarstå i arbetslöshet och övergångar till jobb och reguljärt jobb för olika grupper, 2011–2014



Anm.: Linjediagram av Kaplan-Meier överlevnadsfunktioner. Censurering av de individer som avslutat lotstjänsten i förtid och av dem som inte uppnått 24 månader vid observationsfönstrets slut (december 2014).

Appendix 3: Insatser och övergångar till jobb

Tabell A2 visar hur lotsarnas insatser korrelerar med övergångar till jobb. I kolumnerna (2) och (4) inkluderar vi kontroller för individegenskaper, och i kolumnerna (3) och (6) kontrollerar vi för individfixa effekter. De flesta förberedande insatserna korrelerar negativt med övergångar till jobb. Av de jobbrelaterade insatserna är det framför allt arbetsgivarbesök som korrelerar positivt med övergångar till jobb, och i viss mån coachande samtal.

Tabell A2 Övergångar till jobb och korrelationer med insatser, 2011–2014

	(1) Jobb	(2) Jobb	(3) Jobb	(4) Reguljärt jobb	(5) Reguljärt jobb	(6) Reguljärt jobb
<u>Förberedande insatser¹</u>						
<i>Fördjupad kartläggning</i>	-0,033*** (0,002)	-0,034*** (0,002)	-0,027*** (0,004)	-0,007*** (0,001)	-0,006*** (0,001)	-0,005*** (0,002)
<i>Samhällsorientera nde samtal</i>	-0,014*** (0,002)	-0,008*** (0,002)	-0,011*** (0,004)	-0,003*** (0,001)	-0,002 (0,001)	-0,001 (0,002)
<i>Sociala aktiviteter</i>	-0,014*** (0,002)	-0,009*** (0,002)	-0,001 (0,004)	-0,003*** (0,001)	-0,001 (0,001)	0,001 (0,002)
<i>Annan aktivitet</i>	-0,000 (0,002)	0,002 (0,002)	-0,006 (0,003)	-0,004*** (0,001)	-0,000 (0,001)	0,001 (0,001)
<i>Praktiskt stöd</i>	-0,014*** (0,002)	-0,005*** (0,002)	-0,002 (0,004)	-0,010*** (0,001)	0,002 (0,001)	0,002 (0,002)
<u>Jobbrelaterade insatser¹</u>						
<i>CV-seminarium</i>	-0,050*** (0,004)	-0,055*** (0,004)	-0,048*** (0,007)	0,004** (0,002)	-0,000 (0,002)	-0,005 (0,003)
<i>Arbetsgivarbesök</i>	0,202*** (0,007)	0,190*** (0,007)	0,131*** (0,010)	0,009*** (0,002)	0,009*** (0,002)	0,007* (0,004)
<i>Coachande samtal</i>	0,019*** (0,002)	0,013*** (0,002)	0,005 (0,004)	0,006*** (0,001)	0,003*** (0,001)	0,001 (0,002)
<i>Intervjuträning</i>	-0,027*** (0,005)	-0,033*** (0,005)	-0,014* (0,008)	0,003 (0,002)	-0,001 (0,002)	-0,002 (0,004)
<i>Timmar</i>	0,014*** (0,001)	0,009*** (0,001)	0,012*** (0,002)	0,003*** (0,001)	0,000 (0,001)	0,002** (0,001)
<i>Möten</i>	-0,012*** (0,001)	-0,004*** (0,001)	-0,003 (0,002)	-0,002*** (0,001)	0,001* (0,001)	-0,000 (0,001)
Individegenskaper		Ja			Ja	
Individfixa effekter			Ja			Ja
# Observationer	94,140	94 140	94 140	94,140	94,140	94,140
Justerad R ²	0,078	0,119	0,284	0,008	0,021	0,345

Anm.: ¹ Genomsnittlig andel under perioden hos lots. Observationerna utgörs av unika individ-lots-observationer, dvs. en person som befunnit sig hos tre lotsar utgör tre observationer. Samtliga regressioner innehåller kontroller för antal program hos Arbetsförmedlingen (inkl typ, se Tabell 6). Individegenskaper inkluderar ålder, kön, utbildning, funktionsnedsättning, födelse-land, hemkommun och inskrivningstillfälle. Robusta standardfel inom parentes. Signifikans-nivåer: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Appendix 4: Vilka valde att avsluta lotstjänsten i förtid?

I det här avsnittet beskriver vi vilka personer det var som lämnade lotstjänsten i förtid. För att kunna göra detta behöver vi kunna ta hänsyn till att individer påbörjade lotstjänsten vid olika kalendertidpunkter och att vissa personer i december 2014 ännu inte hade hunnit uppnå den maximala tiden. Vi behöver med andra ord ta hänsyn till att vissa personer censureras, vilket här görs med hjälp av en durationsmodell.

För respektive individ räknar vi först fram antalet månader hos lots.⁴⁵ Vi definierar därefter en variabel som indikerar om individen avslutade lotstjänsten i förtid, det vill säga observerad tid hos lots var mindre än 21 månader och individen var fortfarande kvar på Arbetsförmedlingen.⁴⁶ Vi skattar därefter en så kallad Cox proportional hazard-modell. I en sådan modell kan man beräkna hur stor skillnaden i sannolikhet är att en händelse inträffar för personer med olika egenskaper (till exempel skillnader mellan könen, mellan olika utbildningsnivåer etc).

Tabell A3 visar att det var vanligare att kvinnor avslutade lotstjänsten i förtid, relativt män. Sannolikheten att en kvinna avslutade lotstjänsten var enligt modellen cirka 11 procent högre jämfört med en man med jämförbara egenskaper. Detta ligger i linje med att det var fler kvinnor än män som i första läget valde att inte använda sig av lots.⁴⁷ Tabellen visar också att det var vanligare att äldre och funktionsnedsatta slutade använda sig av lots, relativt yngre (< 25 år) och icke-funktionsnedsatta. Det är vidare stora skillnader mellan födelseländer. Sammantaget fanns således en systematik i vilka som avslutade lotstjänsten i förtid, där personer som lämnade i förtid hade sådana egenskaper som i genomsnitt är förknippade med en svagare ställning på arbetsmarknaden.

⁴⁵ Vi tar inte hänsyn till om individen varit frånvarande på grund av föräldraledighet eller sjuk-skrivning.

⁴⁶ Maximal tid hos lots är 24 månader, men Figur 11 visar att relativt många lämnade lotstjänsten under inskrivningsmånaderna 21-24, vilket vi inte betraktar som att lämna i förtid.

⁴⁷ I september 2014 hade 83 procent av personerna med etableringsplan en lots, 89 procent av männen och 74 procent av kvinnorna. Både för kvinnor och män är andelen med lots lägre bland anhöriginvandrare än bland övriga grupper (Arbetsförmedlingen 2014).

Tabell A3 Cox proportional hazard-skattningar av sannolikheten att avsluta lotstjänsten i förtid (inom 20 månader), 2011–2014

	(1)
Ålder 25–49	0,997 (0,038)
Ålder >=50	1,235*** (0,069)
Kvinna	1,107*** (0,033)
Gymnasial utbildning	1,003 (0,040)
Eftergymnasial utbildning	1,013 (0,041)
Funktionsnedsatt	1,133** (0,066)
Iran	0,848** (0,056)
Irak	1,247*** (0,069)
Syrien	0,416*** (0,019)
Afghanistan	0,730*** (0,041)
Somalia	0,696*** (0,034)
Eritrea	0,601*** (0,033)
Antal observationer	53,397

Anm.: Tabellen visar så kallade hazard ratios. Referensgrupperna är 15–24 år, man, grundskoleutbildning, ej funktionsnedsatt och född i övriga länder. Censurering av personer som lämnar för jobb. Robusta standardfel i parentes. Signifikansnivåer: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Appendix 5: Genomsnittligt antal begärda byten efter grupp och inskrivningstid

I Figur A3 visas genomsnittligt antal begärda byten efter grupp av deltagare och inskrivningstid. Figuren visar att män begärde fler byten än kvinnor, och att det var relativt små skillnader mellan utbildnings- och åldersgrupper. Däremot fanns betydande skillnader mellan födelseländer. Syrier och somalier begärde byte av lots i betydligt större utsträckning än de andra födelseländer vi studerar.

Figur A3 Genomsnittligt antal begärda byten efter grupp av deltagare och inskrivningstid (månader), 2011–2014

