

# Framgång eller återgång till det normala?

*En uppföljning av deltagare i socialfondsfinansierade projekt*

*Forskningsrapport 2014/3*

Magnus Bygren | Clara Lindblom | Ryszard Szulkin



Framgång eller återgång till det normala?



*Framgång eller återgång  
till det normala?  
En uppföljning  
av deltagare  
i socialfondsfinansierade  
projekt.*

Magnus Bygren, Clara Lindblom och Ryszard Szulkin

*Institutet för Framtidsstudier  
Forskningsrapport 2014/3  
Stockholm 2014*



**TIA**  
TEMAGRUPPEN  
INTEGRATION I  
ARBETSLIVET

Institutet för Framtidsstudier är en självständig forskningsstiftelse finansierad genom bidrag från statsbudgeten och via externa forskningsanslag. Institutet bedriver tvärvetenskaplig forskning kring framtidsfrågor och verkar för en offentlig framtidsdebatt genom publikationer, seminarier och konferenser.

© Institutet för Framtidsstudier 2014  
ISBN 978-91-85619-98-6  
Grafisk form: Jenny Marchi/PS Communication  
Tryck: Elanders, 2014  
Distribution: Institutet för Framtidsstudier

# Innehåll

Figur- och tabellförteckning .....	6
Inledning .....	8
Europeiska Socialfonden i Sverige .....	10
<i>Socialfondens kvantifierade mål</i> .....	11
<i>Den socialfondsfinansierade verksamheten</i> .....	12
<i>Projektägarna</i> .....	13
<i>Deltagare i socialfondsprojekten</i> .....	14
Tidigare erfarenheter av Socialfonden .....	16
<i>Tidigare utvärderingar av socialfondsverksamheten</i> .....	16
<i>Utvärderingar av lokala arbetsmarknadsprojekt</i> .....	17
Att mäta effekter av aktiv arbetsmarknadspolitik.....	22
<i>Experimentell effektutvärdering</i> .....	22
<i>Utformningen av insatser</i> .....	24
<i>Avslutande kommentarer</i> .....	28
Metodologiska överväganden, data och variabler .....	30
<i>Analysmetoder</i> .....	30
<i>Data</i> .....	32
<i>Beroende variabler</i> .....	33
<i>Oberoende variabler</i> .....	33
Resultat .....	36
<i>Sannolikheten att ha ett arbete</i> .....	36
<i>Deltagarnas arbetsinkomster</i> .....	38
<i>Jämförelser med matchad kontrollgrupp</i> .....	40
<i>Jämförelser mellan ESF-regioner</i> .....	47
<i>Känslighetsanalyser</i> .....	47
Sammanfattning och avslutande diskussion .....	54
<i>Resultaten i korthet</i> .....	54
<i>Rekommendationer för ökad utvärderingsbarhet</i> .....	56
Referenser .....	60
Appendix .....	64

# Figur- och tabellförteckning

- Figur 1. Andel med inkomst från arbete/företagande, före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt.
- Figur 2. Inkomstrank (1–100), före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt. (-4 till 0 år)
- Figur 3. Andel med inkomst från arbete/företagande, före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt. Endast utrikesfödda och deras barn. (-4 till 0 år)
- Figur 4. Inkomstrank (1–100), före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt. Endast utrikesfödda och deras barn. (-4 till 0 år)
- Figur 5. I studier, före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt. (-4 till 0 år)
- Figur 6. Inskrivna i Arbetsförmedlingen. Andel med inkomst från arbete/företagande. (-4 till 0 år)
- Figur 7. Inskrivna i Arbetsförmedlingen. Inkomstrank (1–100), före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt. (-4 till 0 år)
- Figur 8. Andel med inkomst från arbete/företagande, före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt. (-4 till -1 år)
- Figur 9. Inkomstrank (1–100), före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt. (-4 till -2 år)
- Figur 10. Andel med inkomst från arbete/företagande, före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt. (-4 till -2 år)
- Figur 11. Inkomstrank (1–100), före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt. (-4 till -2 år)
- Figur A1. Histogram över propensity scores för ESF-deltagare respektive kontrollgrupp.
- Tabell 1. Genomsnittlig sannolikhet att ha arbete före och efter inträde i ESF-projekt.
- Tabell 2. Genomsnittlig inkomstpercentil före och efter inträde i ESF-projekt.
- Tabell 3. Sysselsättning och inkomster över tid för ESF-deltagare jämfört med matchad kontrollgrupp.
- Tabell 4. Sysselsättning och inkomster över tid för ESF-deltagare jämfört med matchad kontrollgrupp. Endast utrikesfödda och deras barn.
- Tabell 5. Studier och sysselsättning över tid för ESF-deltagare 16–30 år jämfört med matchad kontrollgrupp.
- Tabell A1. Översiktlig statistik över ESF-deltagare jämfört med övrig befolkning, 2008.
- Tabell A2. Balanstest av matchning.
- Tabell A3. Analyser uppdelade på alternativa undergrupper.



Kapitel 1

*Inledning*

# Inledning

Svenska ESF-rådet är den statliga myndighet som under programperioden 2007–2013 har ansvarat för utbetalning av medel och genomförande av socialfondsprogrammet. Under denna period har myndigheten finansierat fem tematiska grupper som har haft i uppdrag att kartlägga och analysera den socialfondsfinansierade verksamheten. Sedan februari 2012 har ansvaret för Temagruppen Integration i Arbetslivet (TIA) legat vid den fristående forskningsstiftelsen Institutet för Framtidsstudier. Temagruppen har bland annat utkommit med rapporten ”På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegration” (Szulkin m.fl., 2013) som jämför arbetsmarknadsutfallet för deltagare som anvisats till socialfondsprojekten via Arbetsförmedlingen, med utfallet för arbetssökande som deltagit i förmedlingens ordinarie verksamhet.

I denna rapport går vi ett steg längre genom att inkludera samtliga individer som under en period om tre år deltog i ett socialfondsfinansierat projekt, oavsett om dessa individer anvisades till projekten från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller kommunernas socialtjänstförvaltningar. Syftet är att försöka skatta vilken effekt medverkan i ett socialfondsfinansierat projekt har på deltagarnas sysselsättningschanser och framtida inkomster.

Rapporten inleds med ett kapitel som ger en bakgrund till det svenska socialfondsprogrammet, medan kapitel två innehåller en genomgång av tidigare forskning kring lokal arbetsmarknadspolitik och socialfondsfinansierad verksamhet. Därefter diskuteras villkor som behöver uppfyllas för att en vetenskaplig utvärdering ska kunna skatta effekter av deltagande i en insats på ett tillförlitligt sätt, medan rapportens datamaterial, variabler och metodologiska avvägningar behandlas i kapitel fyra. Rapportens näst sista kapitel presenterar resultaten av olika typer av jämförelser mellan deltagare i socialfondsprojekten och den valda kontrollgruppen, samt ett antal känslighetsanalyser. Det avslutande kapitlet sammanfattar våra resultat och diskuterar åtgärder som den ansvariga myndigheten skulle kunna vidta för att öka möjligheten att utvärdera socialfondsverksamheten på ett tillförlitligt sätt.

Avslutningsvis skulle rapportförfattarna särskilt vilja tacka Erik Mellander som har genomfört en vetenskaplig granskning och lämnat värdefulla kommentarer på denna rapport. Vi skulle även vilja tacka Ragnar Bengtsson och Kenisha Russell Jonsson för stöd under programmering och databehandling, Anders Stenberg för metodologisk rådgivning, samt Lennart Thörn på Svenska ESF-rådet som bistått oss med information om den socialfondsfinansierade verksamheten. Ansvaret för eventuella kvarvarande fel och brister i rapporten är dock helt vårt eget.

## Kapitel 2

# *Europeiska Socialfonden i Sverige*

# Europeiska Socialfonden i Sverige

Socialfonden har använts som ett verktyg för att utjämna sociala och ekonomiska skillnader inom EU sedan unionen bildades 1957. Under programperioden 2007–2013 har cirka 750 miljarder svenska kronor ur den gemensamma budgeten avsatts för socialfondsfinansierade insatser i medlemsländerna, varav 6,2 miljarder har tilldelats Sverige.<sup>1</sup> Det främsta syftet med fonden har under denna period varit att underlätta medlemsländernas arbete med att uppfylla de övergripande målen för unionens sysselsättningspolitik, såsom de uttrycks i den reviderade Lissabonstrategin som stats- och regeringscheferna antog i mars 2005. Den konkreta inriktningen för den socialfondsfinansierade verksamheten i respektive medlemsland beslutas dock av de nationella parlamenten i samråd med EU-kommissionen (ESF, 2007; 2011).

Inriktningen för den socialfondsfinansierade verksamheten i Sverige slås fast i det nationella strukturfondsprogrammet, som även anger att Svenska ESF-rådet är den statliga myndighet som ska ansvara för genomförandet av programmet. Den övergripande målsättningen för strukturfondsprogrammet är ökad tillväxt, vilket ska uppnås genom god kompetensförsörjning samt ökat arbetskraftsutbud. Samtidigt betonar programmet att regionerna ska ges utrymme att utveckla lösningar för tillväxt och sysselsättning utifrån sina förutsättningar. Regionala ESF-planer som utgår från strukturfondsprogrammet ska därför tas fram, och den förvaltande myndigheten uppdras även att samråda med så kallade strukturfondspartnerskap bestående av regionala aktörer vid utlysning av projektmedel och urval av stödberättigade projekt (ESF, 2007).<sup>2</sup>

Enligt strukturfondsprogrammet ska det arbete som bedrivs inom ramen för socialfondsprogrammet i sin tur vara uppdelat i två programområden, varav det första ska syfta till att främja kompetensutveckling bland redan sysselsatta i syfte att minska risken för framtida arbetslöshet. Inom det andra programområdet ska fonden finansiera projekt som arbetar för att öka sysselsättningschanserna för individer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Åtgärder för att underlätta utrikesföddas integration i arbetslivet och ungas etablering på arbetsmarknaden ska därtill särskilt prioriteras. Syftet är att deltagarna i projekten ska erhålla individuellt stöd för att träda in och stanna kvar på arbetsmarknaden, samtidigt som deras möjlighet att förvärvsarbeta utifrån de egna förutsättningarna ska vidgas. Insatserna inom respektive programområde ska dock inte

1. Ett villkor för att medlen ska utbetalas är att medlemsländerna tillskjuter minst lika mycket i offentlig medfinansiering. Den sammanlagda budgeten för insatser inom ramen för Socialfonden i Sverige under denna period kommer således uppgå till minst 12 miljarder svenska kronor.

2. I enlighet med det nationella strukturfondsprogrammet har strukturfondspartnerskap bildats inom området för varje regional ESF-plan. Strukturfondspartnerskapen har under programperioden haft till uppgift att prioritera mellan ansökningar om stöd till projekt inom ramen för det nationella strukturfondsprogrammet. Den förvaltande myndigheten har i sin tur varit skyldig att samråda med det berörda strukturfondspartnerskapet i samband med urvalet av projekt, och att bevilja stöd i enlighet med partnerskapets prioriteringar. Strukturfondsprogrammet anger vidare att ett partnerskap ska bestå av förtroendevalda representanter för kommuner och landsting i berörda län, liksom av företrädare för arbetsmarknadens organisationer och för berörda länsstyrelser, intresseorganisationer och föreningar (ESF, 2007).

enbart generera effekter på individnivå, utan ska även bidra till både organisations- och policyutveckling inom berörda politikområden, strukturer och institutioner (ESF, 2007; 2011).

## Socialfondens kvantifierade mål

Det nationella strukturfondsprogrammet anger ett antal kriterier för genomförande av program och regionala ESF-planer, varav minst ett ska uppfyllas för att en ansökande projektägare ska beviljas anslag ur fonden. Projekten kan till exempel syfta till att främja innovativ verksamhet, vilket definieras som arbetssätt och metoder som visar på tydliga fördelar gentemot ordinarie verksamhet. Ett annat kriterium är främjande av samverkan mellan strategiska aktörer, vilket framhålls som en förutsättning för att det innovativa arbetet ska kunna få genomslag i ordinarie verksamhet. Dessa kriterier ska således styra urvalet av projekt, och bidra till uppfyllelse av de övergripande målen för respektive programområde (ESF, 2007).

För programområde två anges tre kvantifierade mål, samt ett antal indikatorer kopplade till dessa. Det första målet anger antal deltagare som ska omfattas av projektverksamheten, medan det andra målet anger att andelen deltagare som efter avslutat projekt har fått arbete eller upplever att deras möjligheter att få ett arbete har ökat, ska uppgå till minst 70 procent. Det tredje kvantitativa målet syftar i sin tur till att jämföra den socialfondsfinansierade verksamheten med ordinarie insatser inom Arbetsförmedlingen. Andelen deltagare som befinner sig i arbete 90 dagar efter att ha avslutat sitt deltagande i avslutat projekt ska vara minst 10 procentenheter högre än resultatet för Arbetsförmedlingens ordinarie arbetsmarknadspolitiska insatser för motsvarande målgrupper. I detta sammanhang nämns särskilt två ordinarie åtgärder som referens-kategorier i det nationella strukturfondsprogrammet; förberedande utbildning (FUB) och särskilt anställningsstöd (SAS) (ESF, 2007).

Strukturfondsprogrammet motiverar dock inte valet av referens-kategorier, vars likheter med den socialfondsfinansierade verksamheten kan diskuteras. Det särskilda anställningsstödet innebär att en arbetsgivare som anställer en individ som varit inskriven i Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) ersätts med som högst 85 procent av lönekostnaden i upp till tolv månader. De förberedande utbildningarna syftar däremot huvudsakligen till att förbereda den arbetssökande för deltagande i annat arbetsmarknadspolitiskt program, såsom arbetsmarknadsutbildning. Syftet med förberedande utbildningar är således ett annat än vad som är fallet med de socialfondsfinansierade projekten, medan det särskilda anställningsstödet tillhör en annan kategori av arbetsmarknadspolitiska åtgärder (Arbetsförmedlingen, 2011; 2012).

Samtidigt är det värt att notera att enbart två av de kvantifierade målen är möjliga att följa upp på ett tillförlitligt sätt, eftersom uppskattningar av förändringar av deltagarnas upplevelser förutsätter en typ av datainsamling som inte har genomförts under programperioden. Effektmålet som gör gällande att minst 70 procent av deltagarna ef-

ter avslutat projekt ska ha fått arbete eller uppleva att deras möjligheter att få ett arbete har ökat, kan således inte följas upp i utvärderingar av socialfondsprogrammet.<sup>3</sup> Sweco (2009:9 f.) som upphandlats för att utvärdera delar av genomförandet av strukturfondsprogrammet har även kritiserat utformningen av både de kvantifierade målen och de nationella urvalskriterierna. Utvärderarna har påpekat att kopplingen mellan urvalskriterierna och målen är bristfällig, vilket i förlängningen kan innebära att möjligheten att välja ut projekt som bidrar till måluppfyllelse blir begränsad.

## Den socialfondsfinansierade verksamheten

Sedan programperiodens början har Svenska ESF-rådet beviljat socialfondsstöd till 515 projekt inom programområde två, men till skillnad från tidigare programperioder har inte hela ansvaret för urvalet av projekt legat hos den förvaltande myndigheten. Inför denna period övertogs delar av urvalsprocessen av strukturfondspartnerskapen i syfte att öka det regionala inflytandet över genomförandet av programmet. Samordnare vid den förvaltande myndigheten genomför således en första myndighetsprövning där inkomna projektansökningar prövas gentemot aktuell lagstiftning och de nationella urvalskriterierna. Därefter överlämnas godkända ansökningar till respektive strukturfondspartnerskap, som utifrån regionala strukturfondsplaner och aktuella utlysningstexter genomför en prioritering av projektansökningarna som den förvaltande myndigheten senare har att följa vid utbetalning av medel (ESF, 2007; 2011; Sweco, 2008; 2009).

En genomgång av Szulkin m.fl. (2013:42 ff.) visar att beviljandet av socialfondsmedel regionalt tenderar att följa befolkningsfördelningen i landet. Samtidigt bidrar det regionala inflytandet över projekturvalet till regionala variationer vad gäller egenskaper hos de stödberättigade projekten. I Stockholm har till exempel strukturfondspartnerskapet antagit en regional plan som bland annat gör gällande att medlen ska koncentreras till ett fåtal strategiska satsningar. Regionen har således prioriterat färre projekt i förhållande till befolkningens storlek än vad som är fallet i resten av landet, samtidigt som projekten som beviljats medel erhållit relativt sett stora anslag. Regionerna har även haft möjlighet att utarbeta egna rutiner kring beredning av inkomna projektansökningar, utlysning av socialfondsmedel och former kring samarbetet med den förvaltande myndigheten som skulle kunna bidra till regionala variationer i urvalet av projekt (Sweco, 2008).<sup>4</sup>

3. Utvärdering av projektverksamhet med denna typ av målsättning förutsätter datainsamling med standardiserade enkäter till deltagarna i syfte att fånga deras subjektiva upplevelser av projektdeltagandet. Erfarenheter från tidigare forskning visar dock att svarsfrekvensen inom den aktuella målgruppen tenderar att bli mycket låg om insamling av enkätdata sker efter projektavslut. Istället hade insamling av data genom standardiserade enkäter vid inskrivning i ett ESF-projekt, under inskrivningsperioden samt vid avslut varit att föredra. Under nuvarande programperiod har detta dock inte skett, varför bedömningen av måluppfyllelse i detta fall inte låter sig göras.

4. Skillnaderna mellan regionerna ifråga om projektens inriktning skulle även kunna ha andra orsaker, såsom skillnader i de utlysningsskriterier som den förvaltande myndigheten i samråd med strukturfondspartnerskapen lyfter vid utlysningen av medel. Vidare har utvärderingsföretaget Sweco (2009) konstaterat att de nationella urvalskriterierna är otydligt formulerade, vilket bidrar till en variation mellan regionerna ifråga om hur de ska tolkas.

## Projektägarna

Under den gångna programperioden har drygt hälften av projekten som beviljats stöd inom ramen för programområde två haft en kommunal aktör som projektägare, vilket har diskuterats i tidigare utvärderingar av den socialfondsfinansierade verksamheten. Redan under inledningen av programperioden konstaterade till exempel Sweco (2008) att projektansökningar från kommuner, regionala aktörer och statliga myndigheter i högre utsträckning än övriga passerar den förvaltande myndighetens laglighetsprövning, och att skillnaderna även kvarstår efter strukturfondspartnerskapens prioriteringar. Utvärderarna efterfrågade därför förbättrad information och möjlighet till dialog med förvaltande myndighet kring utformandet av projektansökan för att underlätta för andra kategorier av sökande, såsom privata företag och ideella organisationer som tillsammans har fungerat som projektägare för drygt tjugo procent av de socialfondsfinansierade projekten under den gångna programperioden (Szulkin m.fl., 2013:43).

Szulkin m.fl. (2013:48 f.) lyfter fram konstruktionen av det så kallade medfinansieringssystemet och formerna för utbetalningar av socialfondsmedel som tänkbara orsaker till den höga andelen offentliga aktörer bland projektägarna. Medfinansieringssystemet anses innehålla svaga ekonomiska incitament för projektägarna. Samtidigt sker utbetalningar av stöd i efterskott för bokförda samt betalda utgifter. Detta innebär att projektägaren måste vara förmögen att upprätthålla den ekonomiska likviditeten i projektet i väntan på beslut om stöd för den aktuella tidsperioden, vilket torde vara svårare för ideella föreningar och privata aktörer än för den offentliga sektorn.<sup>5</sup>

Att kommuner driver socialfondsfinansierade projekt är inte unikt för den innevarande programperioden. Lundin (2008) lyfter till exempel fram möjligheten att söka socialfondsmedel som en bidragande orsak till att kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken tycks ha ökat sedan mitten av 1990-talet. Kommunerna har samtidigt ekonomiska incitament att delta aktivt inom arbetsmarknadspolitiken, eftersom arbetslöshet påverkar de kommunala skatteintäkterna negativt och kan bidra till att hushåll väljer att lämna kommunen för att söka anställning på annan ort. Eftersom kostnaderna för det ekonomiska biståndet är en kommunal utgiftspost kan det även finnas skäl för kommunerna att verka för att arbetssökande blir kvalificerade för deltagande i en insats som helt eller delvis bekostas av staten. Genom inträdet i den europeiska unionen öppnades möjligheten för kommuner och andra lokala aktörer att ansöka om medel från ESF för att kunna bedriva lokala arbetsmarknadsprojekt. Under den senaste programperioden för fonden har lokala aktörer varit ägare till en majoritet av de svenska projekt som har bedrivits med socialfondsstöd, medan de statliga aktörerna inom arbetsmarknadspolitikens område enbart bedrivit ett fåtal.

---

5. En vanlig medfinansieringsmodell är att projekten tillgodoräknar sig projektdeltagarnas försörjning, det vill säga den ersättning som deltagarna erhåller från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller den kommunala socialtjänsten för att delta i projektets verksamhet. Dessa projekt kan dock enbart erhålla ekonomiskt stöd för de dagar som deltagaren medverkar i projektets verksamhet. Projektets möjlighet att erhålla stöd för en enskild deltagare upphör således helt om denne av någon anledning avslutar sin medverkan i projektet (ESF, 2007; 2009).

## Deltagare i socialfondsprojekten

Målgruppen för programområde två är enligt det nationella strukturfondsprogrammet individer som varit helt arbetslösa sedan minst ett år tillbaka, bland vilka arbetssökande med utländsk bakgrund ska prioriteras. Som nämnts tidigare ska den socialfondsfinansierade verksamheten även prioritera unga, som antingen ska befinna sig i övergången mellan studier och arbete eller har varit arbetssökande i minst tre månader. Individer som är helt eller delvis sjukskrivna sedan minst sex månader nämns även bland de prioriterade målgrupperna. Enligt projektens egna beskrivningar av verksamheten har 27 procent av projekten inte angett någon särskild målgrupp för projekten utan vänder sig till långtidsarbetslösa i bred bemärkelse. 25 procent av projekten uppger dock att de särskilt prioriterar unga, 22 procent nämner utrikesfödda eller individer ur en särskild nationell minoritet som står långt ifrån arbetsmarknaden, medan 10 procent uppger att de särskilt arbetar med rehabilitering av långtidssjukskrivna (Szulkin m.fl., 2013:43 ff; ESF, 2007:39).

Deltagarna i de socialfondsfinansierade projekten har vanligen anvisats av en handläggare anställd vid Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller den kommunala socialtjänsten. Anvisningen kan exempelvis ske inom ramen för den arbetssökandes inskrivning i Arbetsförmedlingens program för långtidsarbetslösa, Jobb- och utvecklingsgarantin respektive Jobbgarantin för unga. I dessa fall övertar det socialfondsfinansierade projektet tillfälligt ansvaret för den arbetssökandes aktivering, även om denne fortfarande behåller sin handläggarkontakt vid Arbetsförmedlingen. Den statliga förmedlingen behåller även det formella myndighetsansvaret över den arbetssökande, och är den instans som har rätt att fatta beslut om den arbetssökande ska kunna anvisas till en arbetsmarknadsutbildning i anslutning till sitt deltagande i det socialfondsfinansierade projektet (Arbetsförmedlingen, 2010:2; Riksrevisionen, 2009:22; Regeringens prop. 2006/2007:1).<sup>6</sup>

Det råder dock brist på systematiserad kunskap om på vilka grunder handläggarna anvisar individer till den socialfondsfinansierade verksamheten, samt om vilken funktion anvisningarna fyller för den ordinarie verksamheten. När Szulkin m.fl. (2013) analyserar arbetsmarknadsutfallet för individer som anvisats till socialfondsprojekt från Arbetsförmedlingen, konstateras att det föreligger en negativ selektion till projekten. Deltagare i socialfondsfinansierade projekt har sämre arbetsmarknadsutfall vid uppföljning efter projektavslut än arbetssökande inom Jobb- och utvecklingsgarantin som deltagit i förmedlingens ordinarie verksamhet, men när hänsyn tas till arbetslöshetshistorik så minskar skillnaderna avsevärt. Detta tyder på att arbetssökande som anvisas till de socialfondsfinansierade projekten av Arbetsförmedlingen generellt sett står längre bort från arbetsmarknaden än arbetssökande som anvisas till den ordinarie verksamheten. Om detsamma även gäller arbetssökande som anvisas till socialfondsfinansierade projekt från andra remitterande myndigheter vet vi dock inte (Szulkin m.fl., 2013:83).

6. Såvida projekten inte själva avsätter resurser för att finansiera korta yrkesutbildningar för sina deltagare, så ligger beslutet om deltagares medverkan i en arbetsmarknadsutbildning med andra ord hos dennes handläggare vid Arbetsförmedlingen



## Kapitel 3

# *Tidigare erfarenheter av Socialfonden*

# Tidigare erfarenheter av Socialfonden

Inför programperioden slog den Europeiska kommissionen fast att strukturfondsprogrammen skulle utvärderas genom så kallad lärande utvärdering, vilket inneburit att projekt som erhållit stöd från Svenska ESF-rådet har ålagts att upphandla en extern utvärderare som ska följa verksamheten under hela projekttiden. Enligt Svensson m.fl. (2013:86 f.) innebär den valda utvärderingsansatsen att erfarenheter från projekten fortlöpande samlas in av respektive utvärderare, som även förväntas återföra sina reflektioner till aktörerna som är ansvariga för genomförandet av projektet. Därigenom väntas utvärderaren både fungera som ett stöd under genomförandet av projektet, och bidra till kunskapsbildningen om hur arbete inom ramen för Socialfonden kan bedrivas.

Den förvaltande myndigheten har dock inte i tillräckligt hög grad systematiserat informationen som samlas in om de socialfondsfinansierade projekten. Det har till exempel saknats gemensamma riktlinjer som säkrar jämförbarheten mellan de lärande utvärderingar som tagits fram om respektive projekt, och utvärderingarna har sällan sammanställts för att ge en mer heltäckande bild av den socialfondsfinansierade verksamheten (Szulkin m.fl., 2013:83 ff.). Ett av få undantag är Törnquist (2014) som analyserar utvärderingarna av ett urval av ungdomsprojekten som erhållit socialfondsmedel under den gångna programperioden. I rapporten konstateras att syftet med projekten ofta verkar vara att erbjuda de deltagande ungdomarna en strukturerad vardag, för att sedan kunna förbereda dem för utbildningsinsatser eller praktik hos arbetsgivare. Flera av utvärderarna framhåller även att projekten inneburit att deltagarna erhållit ett mer personligt stöd än vad den ordinarie verksamheten inom Arbetsförmedlingens och kommunernas regi tidigare kunnat erbjuda. En majoritet av de studerade utvärderingarna uppger att projektdeltagarna är nöjda med verksamheten, men generellt sett saknar utvärderingarna beskrivningar av de arbetsmetoder som ska ha genererat dessa upplevelser. Utvärderingarna har dessutom ofta karaktären av isolerade fallstudier.<sup>7</sup>

## Tidigare utvärderingar av socialfondsverksamheten

Lärande utvärderingar har ofta karaktären av kvalitativa fallstudier, där genomförandeprocesserna inom en enskild verksamhet beskrivs ingående. Kvalitativa fallstudier av enskilda projekt kan generera hypoteser om arbetssätt som skulle kunna öka sysselsättningschanserna för deltagarna. För att kunna dra några generella slutsatser om projektverksamheten krävs dock en mer systematisk datainsamling och uppföljning av projektdeltagarna, samtidigt som betydligt fler projekt behöver inkluderas i urvalsramen. Szulkin m.fl. (2013:60 ff.) använder ett omfattande datamaterial från Arbetsförmedlingen och jämför individer som både varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen och

7. Även publikationsserien *Socialfonden i siffror* (2011) som har givits ut av den förvaltande myndigheten saknar beskrivningar av innehållet i projektverksamheten, utan beskriver framförallt deltagarna och deras personliga egenskaper vad gäller kön, ålder, etnicitet och utbildningsbakgrund. (se exempelvis ESF, 2011).

anvisade till socialfondsfinansierade projekt med en grupp som endast deltagit i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Fördelen med den här mer storskaliga ansatsen är att det går att beskriva i vilken utsträckning projektdeltagarna övergår till förvärvsarbete jämfört med andra som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen, med hänsyn tagen till observerbara skillnader mellan grupperna. Analyserna ger därför en generell bild av deltagarnas relativa jobbchanser, jämfört med vad som är fallet i utvärderingar som endast fokuserar på enskilda projekt (Szulkin m.fl., 2013:11).<sup>8</sup>

I rapporten utgår Szulkin m.fl. (2013:60 ff.) från det kvantifierade målet för Socialfondens andra programområde, som gör gällande att andelen deltagare som har ett förvärvsarbete 90 dagar efter projektavslut ska vara tio procentenheter högre än det viktade resultatet för deltagare i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet för motsvarande målgrupper. Resultaten indikerar att bedömningen av måluppfyllelse är beroende av vilken ordinarie insats inom Arbetsförmedlingen som är vald som referenspunkt. Utgår jämförelsen från de förberedande utbildningarna i den ordinarie verksamheten når Socialfonden ovanstående målsättning, men skillnaden till ESF-deltagarnas fördel minskar ju längre uppföljningstiden är och blir betydligt mindre om osubventionerat arbete används som utfallskategori. En jämförelse med deltagande i något av de stora garantiprogrammen Jobb- och utvecklingsgarantin respektive Jobbgarantin för unga, leder däremot till att det aktuella målet för socialfondsverksamheten inte uppnås (Szulkin m.fl., 2013:82 f.).

En begränsning i effektutvärderingen är att det saknas tillförlitliga kontrollgrupper till deltagarna i de socialfondsfinansierade projekten, ett problem som även diskuteras i exempelvis Giertz (2004) studie av lokala aktiveringsprogram i Malmö. Szulkin m.fl. (2013:82 ff.) konstaterar att det kan finnas skillnader mellan deltagare i ESF-projekt och Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet som har betydelse för deras möjligheter att erhålla en anställning, men som inte är möjliga att mäta eller som inte noterats i Arbetsförmedlingens register. Detta problem kan dock inte lösas med befintligt statistiskt material, varför rapportförfattarna bland annat förordar att en del av socialfondsmedlen under nästkommande programperiod ska användas till att finansiera avgränsade försöksverksamheter, som kan utvärderas med experimentella ansatser.

## Utvärderingar av lokala arbetsmarknadsprojekt

Kunskapen om effekterna av socialfondsverksamheten är således begränsad. Detta gäller dock även den övriga arbetsmarknadspolitiken som bedrivs på den lokala nivån, företrädesvis av olika typer av kommunala aktörer. Enligt en enkätstudie utförd av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) avsätter 94 procent av kommunerna särskil-

8. Datamaterialet från Arbetsförmedlingen omfattar 30 034 individer som varit inskrivna i 278 ESF-finansierade projekt under 2008–2012. Utfallet för dessa individer jämförs med 902 678 individer som också varit inskrivna vid ett arbetsmarknadspolitiskt program inom Arbetsförmedlingen under samma period, men inte deltagit i ett socialfondsfinansierat projekt. Utfallsvariabeln har varit arbete i bred bemärkelse enligt Arbetsförmedlingens definition, vilken inkluderar arbete utan stöd, arbete med stöd samt nystartsjobb. Sannolikheten har skattats 90 och 180 dagar efter programavslut, samt vid sista observationstillfället. Kontroller görs för bland annat personliga egenskaper såsom kön, ålder, födelse-land, registrerad funktionsnedsättning, inledande utbildningsnivå och utbildningsinriktning, samt ett antal variabler som beskriver individens arbetslöshetshistorik (Szulkin m.fl., 2013:61 ff.).

da medel för arbetsmarknadsåtgärder i sin budget. SKL uppskattar i sin tur att 118 000 arbets sökande deltog i kommunala arbetsmarknadsåtgärder under 2012. Detta innebär att kommunerna har en betydande roll i genomförandet av aktiva arbetsmarknads-politiska insatser, även om deras formella ansvar för politikområdet är begränsat (SKL, 2011; 2012:9 ff.).

En bidragande orsak till bristen på systematiserad kunskap tycks även i det här fallet vara svårigheten att som utvärderare få tillgång till tillförlitliga och jämförbara data. Enligt Salonen & Ulmestig (2004) finns det brister i kommunernas insyn och uppföljning av de egna arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, vilket försvårar forskningen inom området. De få effektutvärderingar av kommunala projekt som har genomförts har ofta studerat enskilda verksamheter, såsom Milton och Bergström (1998) som jämför den så kallade Uppsalamodellen med ett distrikt i samma stad som inte arbetade i enlighet med modellen och Hallsten m.fl. (2002) som studerar ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare i Rinkeby. Ett undantag är Giertz (2004) som vidgar urvalsramen något och studerar åtta lokala aktiveringsprogram inom Malmö stad. Samtliga ovanstående studier finner dock mycket begränsade sysselsättningseffekter för deltagarna.<sup>9</sup>

Liknande resultat återfinns hos Carling & Larsson (2005) och Forslund & Nordström Skans (2006) som är två exempel på utvärderingar av lokala arbetsmarknadsinsatser som bygger på mer omfattande registerdata. Båda studerar effekterna av deltagande i de kommunala ungdomsprogrammen, som sedermera kom att ersättas av dagens ungdomsgaranti med Arbetsförmedlingen som huvudman. Forslund & Nordström Skans (2006) noterar positiva effekter på deltagarnas sannolikhet att övergå till reguljära studier, men i övrigt är resultaten för de kommunala ungdomsprogrammen nedslående. En av slutsatserna blir därför att den decentralisering av arbetsmarknadspolitiken som de kommunala ungdomsprogrammen innebar reducerade programmets effektivitet vad gäller sannolikheten för deltagarnas övergång till arbete efter programavslut (Forslund & Nordström Skans, 2006:40)

Ett antal studier har även försökt att beskriva innehållet i de kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Salonen & Ulmestig (2004) använder strukturerade enkäter till landets samtliga kommuner, och finner stora variationer i utformningen av de kommunala aktiveringsprogrammen för arbetslösa som uppbär ekonomiskt bistånd. Aktiveringsprogrammen är i regel småskaliga; cirka 70 procent av verksamheten har 24 inskrivna deltagare eller färre. Vidare lyfter medarbetare i dessa fram att verksamheten bygger på en tät och personlig kontakt med deltagarna. Innehållet är sällan tydligt specificerat, utan ett brett spektrum av aktiviteter såsom jobbsökaraktiviteter, utbildningsinsatser, praktik och behandlingsinslag förekommer i verksamheten.

9. Precis som Dahlberg m.fl. (2013:7) konstaterar undersöker dessa studier enbart effekterna av deltagande i dessa projekt, men tar inte hänsyn till att aktiveringsinsatserna skulle kunna påverka inflödet till försörjningsbidragstagande. Persson och Vikman (2010) studerar däremot effekter av det stegvisa införandet av aktiveringsåtgärder i ett antal stadsdelar i Stockholms stad i början av 1990-talet, och finner effekter på individer som inte uppbär försörjningsstöd. Inträdet till försörjningsstöd minskade för personer under 26 år, samtidigt som det ökade utträdet för framförallt ensamstående utan barn. De sammantagna effekterna bedöms dock som relativt små, även om vissa grupper påverkades påtagligt av reformen.

Salonen & Ulmestig (2004:83 ff.) betonar vid upprepade tillfällen de stora kommunala variationerna, och ifrågasätter även om aktiveringsprogrammen är att betrakta som arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Syftet verkar ofta vara aktivering, social träning och upprätthållande av dagliga rutiner snarare än att erbjuda insatser som ska leda till ett förvärvsarbete på den ordinarie arbetsmarknaden efter projektavslut.<sup>10</sup>

---

10. Det finns även en rad kvalitativa studier av kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser som ingående beskriver innehållet i enskilda verksamheter, liksom upplevelser hos anställda och i vissa fall även deltagare. Ekström (2005) utvärderar till exempel den så kallade Skärholmsmodellen genom kvalitativa intervjuer med coacher, socialsekreterare och deltagare vid ett lokalt jobbcentrum i Stockholm. En av slutsatserna är att det förligger en diskrepans mellan de anställdas beskrivning av verksamheten och deltagarnas upplevelser av densamma. En majoritet av de deltagare som intervjuas i studien är till exempel kritiska till verksamheten, som de menar inte erbjuder dem stödet som de behöver. När Dahlberg m.fl. (2013:54) med hjälp av enkätdata studerar vilket stöd deltagare vid Jobbtorgen i Stockholm upplever sig få från coacher och socialsekreterare framträder en liknande bild. En övervägande del av de utrikesfödda deltagarna upplever att aktiviteten de deltar i är dålig, och att de hellre hade deltagit i yrkesinriktad praktik, utbildning eller mer undervisning i svenska. De deltagare som uppgav att de hade en tät kontakt med sin coach, hade dock en mer positiv syn på Jobbtorget verksamhet. För fler beskrivningar av kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser, se exempelvis Karlsson och Jegermalm (1996), Hjertner Thorén (2003).



## Kapitel 4

### *Att mäta effekter av aktiv arbetsmarknadspolitik*

# Att mäta effekter av aktiv arbetsmarknadspolitik

Med aktiv arbetsmarknadspolitik avses insatser som syftar till att underlätta för individer att lämna arbetslöshet till förmån för arbete eller utbildning. Det kan till exempel röra sig om förmedlingsverksamhet, olika typer av arbetsmarknadsutbildningar, praktik eller subventionerade anställningar. Den övergripande målsättningen med den aktiva arbetsmarknadspolitikerna är således lätt att definiera. Att analysera om den förda politiken på ett effektivt sätt tjäna sitt syfte är däremot betydligt svårare. I detta kapitel behandlas olika typer av utvärderingsmetoder och deras respektive begränsningar, och diskussionen kan överföras till värderingen av alla typer av sociala program vars syfte är att på något sätt förändra deltagarnas levnadsvillkor.

## Experimentell effektutvärdering

När en individ har deltagit i en arbetsmarknadspolitisk insats är vanligtvis in- och utgångsvärden vad gäller individens arbetsmarknadsstatus kända. Det kan därför ligga nära till hands att anta att skillnaden mellan utgångs- och ingångsvärdet är en följd av insatsen som individen har deltagit i, och värdera effekten av den utifrån antalet individer som lämnat denna till förmån för arbete eller studier. Denna typ av försök att bedöma insatsers effektivitet leder dock lätt fel. Orsaken är att utfallet av en insats nästan aldrig uteslutande beror på dess utformning. Personliga egenskaper hos dem som deltar samt förändrade förhållanden i den samhälleliga omgivningen som är oberoende av insatsen kan vara av avgörande betydelse för utfallet. Det är till exempel troligt att arbetssökande som frivilligt deltar i en insats är mer motiverade att finna ett arbete än sökande som inte väljer att delta. Om denna motivation även bidrar till att den förstnämnda gruppen söker anställning mer intensivt, är det möjligt att effekten av insatsen överskattas. Förändrad konjunktur är ett exempel på förhållanden som är helt oberoende av insatsen, men som kan ha stort inflytande på sannolikheten att hitta arbete bland de som deltar i den.

Effektutvärderingar syftar således till att uppskatta den faktiska effekten av en arbetsmarknadspolitisk insats. Den kausala frågan som ställs är vad som hade hänt med individerna om dessa inte hade medverkat i den aktuella insatsen. Eftersom det inte är möjligt att observera utfallet av individers deltagande och icke-deltagande vid samma tidpunkt, är det nödvändigt att finna en tillförlitlig grupp att jämföra dessa med. Den metod som de flesta bedömare förordar utgår från att möjliga deltagare slumpmässigt anvisas antingen till arbetsmarknadsinsatsen som är föremål för effektutvärderingen eller till en kontrollgrupp. Den slumpmässiga fördelningen av deltagare mellan experiment- respektive kontrollgrupp innebär att fördelningen av personliga egenskaper och erfarenheter av relevans för studien på gruppnivå blir ungefär lika. Om experimentgruppen efter



deltagande i den studerade insatsen i högre utsträckning än kontrollgruppen övergår till arbete eller reguljära studier, kan detta betraktas som kausal effekt av medverkan i just denna insats (Card m.fl., 2010; Morgan & Winship, 2007 och Rinne, 2012).

### *Experimentella studiers styrkor och begränsningar*

Svårigheterna att utvärdera effekterna av deltagande i socialfondsfinansierade verksamheter kan tjäna som exempel på fördelarna med denna typ av experimentell utvärderingsansats. Deltagarna inom programområde två anvisas vanligen till projekten av en handläggare anställd vid Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller kommunens socialtjänstförvaltning. Bakgrunden till respektive anvisning kan naturligtvis variera, men det finns anledning att förmoda att dessa handläggare oftare anvisar individer som står mycket långt ifrån arbetsmarknaden till socialfondsfinansierade projekt än till ordinarie verksamhet.<sup>11</sup> En del av skillnaden mellan grupperna som anvisas till projekt respektive ordinarie verksamhet kan man ta hänsyn till i statistiska analyser, men samtliga personliga egenskaper som kan ha betydelse för individens sannolikhet att få en anställning är inte möjliga att mäta. Det är till exempel möjligt att handläggaren baserar sin anvisning på kunskap om den arbetssökandes psykiska och fysiska hälsa, motivation och språkliga förmåga utan att detta finns registrerat i det datamaterial som ligger till grund för bedömningar av insatsens effekter. Utvärderingar riskerar med andra ord alltid att antingen under- eller överskatta effekten av insatsen som studeras.

Även om utvärderingar utifrån experimentella ansatser är det mest tillförlitliga sättet att mäta effekten av insatser är de förknippade med ett antal begränsningar. Positiva effekter som uppmätts i en enskild experimentell utvärdering behöver inte betyda att resultaten utan vidare kan generaliseras till helt andra sammanhang, eftersom effekten av olika insatser kan variera med konjunktur, omgivande näringslivstruktur och den lokala arbetsmarknaden. Det enda sättet att ta reda på huruvida de påvisade resultaten är överförbara till andra sammanhang är att pröva detta empiriskt, någonting som för övrigt även gäller studier av icke-experimentell karaktär (Calmfors m.fl., 2004).<sup>12</sup>

En annan invändning handlar om det faktum att randomiserade studier i många sammanhang inte är praktiskt genomförbara. Omfattande experimentella studier kan helt enkelt vara för kostsamma och tidskrävande för att kunna genomföras. Att låta slumpen avgöra om man får delta i ett projekt eller inte när de potentiella deltagarna förväntar sig positiva effekter av sitt deltagande, kan också visa sig vara problematiskt av etiska skäl.<sup>13</sup>

11. En stor del av dessa projekt har en social inriktning med ett begränsat antal deltagare per medarbetare, något som skulle kunna öka handläggarnas benägenhet att anvisa deltagare som bedöms ha en komplex problematik och behov av sociala stödsatser (Lindblom, 2014, kommande).

12. Den externa validiteten, dvs. den utsträckning en studies resultat kan generaliseras till andra situationer eller populationer, är ofta mer otillfredsställande vid laboratorieexperiment än vid fältexperiment (Jackson & Cox 2013) I ett fältexperiment kan man dra slumpmässiga urval ur den aktuella populationen och sedan fördela urvalet slumpmässigt på kontroll- och experimentgruppen. Om detta är praktiskt genomförbart gäller de vanliga reglerna för statistisk inferens.

13. De etiska överväganden är giltiga främst i de situationer då kontrollgruppen inte får någon behandling alls. Inom ramen för Socialfondens verksamhet där deltagarna anvisas till projekt från Arbetsförmedlingen är kritiken dock inte relevant. Att slumpmässigt fördela individer mellan Arbetsförmedlingens reguljära verksamhet och ESF-projekt för att analysera vilken av dessa verksamheter som är mera effektiv framstår därför som oproblemiskt ur ett etiskt perspektiv.

## Utformningen av insatser

Det är betydligt enklare att upprätthålla en experimentell design i ett laboratorium, än när studien har karaktären av ett fältexperiment (Jackson & Cox, 2013). Svårigheterna med att planera och implementera genomförandet av fältexperiment innebär dock inte att väldefinierade behandlingar/metoder och deras effekter inte kan studeras med experimentella ansatser. De praktiska problemen kan dock begränsa utvärderingarna till försöksverksamheter som i nästa steg kan resultera i policyrekommendationer för mer omfattande åtgärdsprogram eller reformer.

En annan fråga rör hur projekt ska läggas upp för att de ska vara möjliga att utvärdera på ett tillförlitligt sätt. Experimentella utvärderingar är relativt oproblematiske när det rör sig om en enkel behandling. Experimentgruppen får helt enkelt ta del av behandlingen, medan kontrollgruppen lämnas utan. Många gånger är dock behandlingen mer komplex och består av olika komponenter i varierande grad. Ansatsen att urskilja endast en typ av behandling och slumpmässigt fördela individer på behandlings- och kontrollgrupp blir därmed inte aktuell. Istället får man ofta se till så att samtliga kombinationer av behandlingar är representerade i utvärderingsdesignen. Vill man både studera effekten av flera behandlingar och kombinationer av dessa växer dock antalet möjliga designer snabbt (Jackson & Cox, 2013).<sup>14</sup>

### *Vikten av information om verksamhetsinnehåll*

Experimentella utvärderingar förutsätter en genomtänkt planering av utformningen av den studerade insatsen. I praktiken kopplas dock utvärderaren ofta in i ett betydligt senare skede, när insatserna pågår eller redan är avslutade. Därför är det av stor vikt att information om verksamhetens innehåll löpande har samlats in och systematiserats av de som ansvarar för insatserna. Detta kan ske genom att säkerhetsställa att medarbetarnas anteckningar i de interna administrativa databaserna är jämförbara och kan omvandlas till statistiska uppgifter om verksamhetens innehåll, såsom är fallet med Arbetsförmedlingens händelsedatabas. Variationen mellan olika insatser vad gäller bland annat behandlingsmetoder, personaltäthet, personalens kompetens och tillgängliga resurser bör också fångas upp på ett systematiskt sätt.

Att Socialfonden inte uppfyller kraven på att verksamhetens innehåll ska dokumenteras framgår i Szulkin m.fl. (2013). Studien brottas med bristen på information om aktiviteter och inriktning på de socialfondsfinansierade projekt som jämförs med det ordinarie utbudet inom Arbetsförmedlingen. Dessutom finns det begränsad kunskap om handläggarnas anvisningar till projekten, eftersom det saknas transparenta kriterier för deltagande i projekten. Detta försvårar tolkningen av resultaten, och innebär att möjligheten att lära av de typer av projekt som uppvisar positiva effekter i jämförelse med ordinarie verksamhet blir begränsade.

14. Om man exempelvis är intresserad av effektiviteten hos tre olika typer av behandlingar och om man vill testa huruvida det finns en behandling som levererar bästa resultat på kort- respektive medellång sikt blir antalet kombinationer sex (3\*2). Inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan man tänka sig experimentella studier där man vill analysera effekter av jobbsökarkurser, personlig vägledning samt praktik. Antalet möjliga kombinationer (inklusive den där alla tre metoder studeras tillsammans) blir sju.

### *För- och nackdelar med olika utvärderingsdesigner*

I sammanställningen nedan representeras det fullskaliga experimentet av (A) där insatsen i förväg har manipulerats av utvärderaren och deltagarna har fördelats slumpmässigt på experiment- och kontrollgruppen. En situation då utvärderaren inte manipulerar insatsen utan observerar egenskaper i projektverksamheten i efterhand, men där deltagarna anvisas slumpmässigt, representeras i (B).

Det har genomförts ett antal experimentella utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser i Sverige de senaste åren, även om förfarandet är betydligt mer vanligt förekommande inom exempelvis medicinsk forskning. Ett exempel är utvärderingen av försöksverksamheten för vissa nyanlända invandrare som studerade effekten av arbets sätt som eventuellt skulle tillämpas inom den så kallade Etableringsreformen (Andersson Joon & Nekby, 2012).<sup>15</sup> Försöksverksamheten introducerades i oktober 2006 inom ett antal kommuner i Kronoberg, Skåne och Stockholms län. Syftet var att pröva om intensifierad rådgivning och coachning förbättrade sysselsättningsmöjligheterna för nyanlända som deltar i introduktionsprogram. Handläggarna vid Arbetsförmedlingarna i de deltagande kommunerna anvisade slumpmässigt nyanlända invandrare till behandlings- respektive kontrollgrupper, där behandlingsgruppen fick intensiv coaching medan kontrollgruppen tog del av verksamheten i de ordinarie introduktionsprogrammen. Resultaten av utvärderingen visar att det fanns en positiv programeffekt på sannolikheten att få osubventionerat arbete av att ha deltagit i försöksverksamheten,

#### Slumpmässig fördelning av deltagare mellan experiment- och kontrollgrupp

	Ja	Nej	
Manipulation av/kontroll över åtgärdsdesignen	Ja	A	C
	Nej	B	D

A = Fullskaligt experiment

B = Information om åtgärden inhämtas i efterhand. Svaghet jämfört med A: Icke observerad/observerbar heterogenitet (skillnad) mellan åtgärderna gör att det är svårt att säga vad som orsakar eventuella effekter.

C = Svaghet gentemot A: icke observerad selektion av deltagare in i åtgärderna kan snedvrída effektskattningen.

D = Icke observerad/observerbar heterogenitet (skillnad) mellan åtgärderna och icke observerad selektion av deltagare in i åtgärderna kan göra både att effektskattningen blir snedvrída och att det är svårt att säga vad som orsakar eventuella effekter.

15. Etableringsreformen trädde i kraft genom lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, och syftade till att underlätta nyanländas etablering i Sverige. Reformen innebar bland annat att Arbetsförmedlingen övertog det samordnade ansvaret för etableringen från kommunerna.

men att tiden till ett osubventionerat arbete inte förkortades. Däremot bidrog verksamheten både till att fler övergick till arbetsmarknadsutbildningar och att övergången till arbetsmarknadsutbildningar förkortades i jämförelse med kontrollgruppen.

Ett annat exempel på effektutvärdering med experimentell ansats är Hägglund (2009) som studerade ett antal försöksverksamheter som bedrevs på förmedlingskontor i Jämtland, Uppsala, Östergötland och Skellefteå med intensifierade förmedlingsinsatser. Urvalet till försöksverksamheten baserades på slumpmässighet, och resultaten av experimenten var överlag positiva. I fyra av försöksverksamheterna ökade utflödet till arbete, och i tre av dem påverkades deltagarnas arbetsinkomster signifikant under de efterföljande åren. Studien visade även att jobbsökaraktiviteter såsom personlig vägledning och uppsökande verksamhet gentemot arbetsgivare i kombination med utökad kontroll av deltagarnas sökbeteende genererade ett bättre utfall än enbart utökad kontroll.

För alla situationer gäller att en longitudinell före-efter-design kan användas, där utvärderaren följer både deltagare och icke-deltagare före, under och efter deltagarnas medverkan i den studerade insatsen. Ett viktigt antagande för att kunna dra kausala slutsatser av eventuella skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan grupperna är dock att alla faktorer förutom själva medverkan i den studerade insatsen skulle påverka experiment- och kontrollgruppernas utfall på samma sätt. I fallen A och B är ett sådant antagande lättare att försvara än i fallen C och D.

#### *Alternativ till experimentella studier*

En mycket vanlig situation i utvärderingssammanhang är att deltagargrupperna inte har skapats utifrån tydliga kriterier för medverkan, samt att insatserna inte har lagts upp på ett sätt som innebär att det finns väldefinierade skillnader mellan de metoder som används i respektive verksamhet.

En undersökningsdesign som därför ofta används för att studera skillnader i arbetsmarknadsutfall (eller andra utfall som står i fokus för studien) mellan en grupp som deltagit i en insats och en som inte deltagit är en så kallad *difference in differences*-design. Utgångspunkten är att man beräknar skillnaden i utfall mellan grupperna både före och efter åtgärdens genomförande. Att beräkna skillnaden bara en gång, efter åtgärdens genomförande, kan ge snedvridna resultat då skattningen återspeglar den sanna effekten av åtgärden och en eventuell effekt av att grupperna i utgångsläget skiljer sig åt. När skillnaden i det aktuella utfallet efter projektets genomförande jämförs med den skillnad som fanns före åtgärdens genomförande ger *difference in differences* en trovärdig skattning av åtgärdseffekten, under förutsättning att skillnaden över tid mellan grupperna skulle förblivit densamma om åtgärden inte hade genomförts (Card m.fl., 2011; Persson & Vikman, 2010).

När kontrollgruppen skapas efter en insats början är det av central betydelse att de kriterier som styr valet av individer är enkla och transparenta. Den överordnade prin-

cipen är att kontrollgruppen så långt som möjligt ska likna experimentgruppen när det gäller relevanta individuella egenskaper och erfarenheter. I samband med utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser är tidigare sysselsättning, arbetslöshet och arbetsinkomster viktiga faktorer att ta hänsyn till. Flera metoder för att i efterhand skapa jämförelsegrupper föreslås i litteraturen. En sådan är att jämföra relevanta utfall för personer med samma individkaraktäristika som bor på samma ort och är berättigade till insatsen, men som av olika orsaker inte deltagit i det studerade projektet. För att *difference in differences*-skattningar ska kunna tolkas som kausala effekter av projektdeltagande måste övriga faktorer som förändras över tid påverka båda grupperna på samma sätt. Det ska till exempel inte finnas skäl att tro att eventuella konjunkturella förändringar under den studerade perioden påverkar den ena gruppen i högre utsträckning än den andra.<sup>16</sup>

Ett exempel på en studie som använder metoden (och faller under punkt D i figuren) är Dahlberg m.fl. (2008) som analyserar effekterna av införandet av aktiveringskrav inom socialtjänsten i Stockholms stad. Aktiveringskraven innebar att socialbidragstagare som bedömdes kunna stå till arbetsmarknadens förfogande remitterades till ett så kallat Jobbcentrum, där dessa dagligen deltog i tre timmars schemalagd aktivitet. Studien visade på positiva effekter av aktiveringskraven i form av lägre socialbidragstagande och högre sysselsättning. De positiva effekterna var störst för unga mellan 18 och 25 år, samt för individer födda utanför västvärlden. Reformen infördes vid olika tidpunkter inom olika stadsdelar, vilket innebär att effekten av åtgärden kan särskiljas från effekten av andra reformer och relevanta faktorer som förändrades samtidigt. Behandlingsgruppen består i det här fallet av mottagare av socialbidrag i stadsdelar som infört aktiveringskraven, medan jämförelsegruppen utgörs av mottagare av socialbidrag i stadsdelar som ännu inte infört reformen.

Desto större svårigheter möter Edmark m.fl. (2012) som använder *difference in differences* för att utvärdera effekterna av de första två stegen i det så kallade jobbskatteavdraget som infördes i syfte att öka arbetskraftsutbudet.<sup>17</sup> Eftersom samtliga förvärvsarbetande var berättigade till skatteavdraget, går det inte att avgöra vad som hade hänt med sysselsättningen om reformen inte hade genomförts. I studien utnyttjar man att individer fick olika stora skatteavdrag beroende på bostadsort och tidigare inkomst. Dock kan man konstatera att resultaten inte skattar effekten av avdraget på ett tillförlitligt sätt eftersom reformens generella utformning skapar en mycket begränsad variation mellan de studerade individerna, samtidigt som komplexa sysselsättningstrender före och efter införandet komplicerar bilden. För att kunna utvärdera reformen hade det underlättat om reformen hade införts stegvis för olika delar av befolkningen.

16. En klassisk studie som använder *difference in differences* metoden är Card (1990). Författaren studerar effekten av en mycket snabb ökning av antalet kubanska immigranter i Miami på de inföddas arbetslöshet och löner. Kontrollgruppen består av liknande personer från fyra amerikanska städer med liknande ekonomiska förutsättningar som dock inte har upplevt en snabb invandring.

17. Det första steget av detta skatteavdrag på arbetsinkomster infördes den 1 januari 2007 och innebar en generell skattesänkning för förvärvsarbetande. Senare förstärktes även avdraget i ett andra steg den 1 januari 2008. Se även Riksdagen (2009:20).

## Avslutande kommentarer

I den empiriska analysen som följer använder vi oss av två typer av metoder. Den metod som antas kunna ge de mest trovärdiga skattningarna av effekten av medverkan i ett socialfondsfinansierat projekt ligger närmast (D) i sammanställningen ovan. Detta eftersom grupperna inte har skapats genom slumpmässig anvisning och upplägget av projekten inte utarbetats för att underlätta kvantitativ effektutvärdering. Den uppenbara begränsningen i vår analys är med andra ord att det finns lite systematiserad kunskap om innehållet i de studerade projekten. Dessutom har anvisningen till projekten skett på ett sätt som kan göra att det finns icke-observerade skillnader mellan grupperna som kan ha betydelse för deras möjligheter att få en anställning.

Precis som vi konstaterar i nästkommande kapitel bidrar brister i datamaterialet till att jämförelsegruppens förehavanden under den studerade perioden inte heller är kända. Samtidigt är deltagarna i de socialfondsfinansierade projekten och jämförelsegruppen kraftigt negativt selekterade vad gäller till exempel erfarenhet av arbetslöshet. Detta gör det rimligt att anta att en relativt hög andel av jämförelsegruppen under den studerade perioden medverkat i ordinarie insatser i Arbetsförmedlingens, kommunernas eller Försäkringskassans regi. Vi saknar dock information om dessa insatsers karaktär och om hur stor del av jämförelsegruppen som inte medverkat i någon insats alls.

## Kapitel 5

# *Metodologiska överväganden, data och variabler*

# Metodologiska överväganden, data och variabler

Vi analyserar effekter av medverkan i den socialfondsfinansierade verksamheten genom att göra före- och efterjämförelser av deltagande individers sysselsättning och inkomster i förhållande till både den övriga vuxna befolkningen och en grupp icke-deltagare som i hög grad liknar ESF-gruppen vad gäller arbetsmarknadsdeltagande och övriga personliga egenskaper. I separata analyser som bygger på en liknande ansats studerar vi även gruppen unga mellan 16 och 30 år, och deras sannolikhet att övergå till studier eller sysselsättning från att ha tillhört kategorin unga som varken arbetar eller studerar.

Eftersom ingen av ovanstående grupper har tillkommit genom ett slumpmässigt förfarande kan det finnas viktiga egenskaper som varken är observerade eller observerbara, men som kan skilja sig åt mellan grupperna vi kommer att jämföra. Egenskaper såsom motivation, sociala färdigheter, språkkunskaper och tillgång till sociala nätverk kan vara viktiga för framtida möjligheter att få ett arbete och för framtida inkomstnivåer. Den typ av analys som presenteras här kan inte definitivt säkerställa om kvarstående skillnader i utfallsvariablerna mellan ESF och referensgruppen är ett resultat av utformningen av den socialfondsfinansierade verksamheten, eller om de beror på skillnader mellan grupperna i icke-observerade egenskaper. Det vi har möjlighet att beskriva är hur stor skillnad som kvarstår mellan ESF-deltagarna och jämförelsegruppen efter att hänsyn tagits till de gruppskillnader vi kan observera.

En annan begränsning i analysen är att vi saknar information om huruvida individerna i jämförelsegrupperna har varit i någon form av åtgärd under den studerade perioden. Tidigare avsnitt har redogjort för den kunskap som finns om innehållet i kommunala arbetsmarknadsinsatser, som vanligtvis är riktade till arbetssökande som uppstår försörjningsstöd och av någon anledning inte är kvalificerade för medverkan i de ordinära insatserna inom Arbetsförmedlingen. Databasen som denna rapport bygger på saknar dock uppgifter om huruvida individer deltagit i åtgärder i både kommunernas och Försäkringskassans regi. Vi jämför med andra ord individer som deltagit i ett ESF-projekt med individer som potentiellt kan ha deltagit i en mängd olika åtgärder eller inte varit föremål för några åtgärder alls.

## Analysmetoder

ESF-deltagare är i genomsnitt sämre rustade för arbetsmarknadsdeltagande än den övriga befolkningen. De har kortare utbildning, är relativt unga och en högre andel är antingen utrikesfödda eller barn till utrikesfödda.<sup>18</sup> ESF-deltagarna har också i allmän-

18. Som utrikesfödda definieras personer som invandrat till Sverige och vars föräldrar (båda) inte är födda i Sverige.



het lägre sysselsättning, mer erfarenhet av arbetslöshet och lägre löner än den övriga befolkningen (se Tabell A1 i Appendix). En enkel jämförelse av ESF-gruppens sysselsättning och inkomster med den övriga befolkningens utfaller därför till ESF-gruppens nackdel, såväl före som efter deltagande i ett projekt. Därmed inte sagt att deltagandet är negativt för sysselsättning och inkomster, eftersom deltagande för en relativt marginaliserad grupp kan göra att man närmar sig den övriga befolkningens arbetsmarknadsstatus. För att kunna uttala oss mer säkert om ESF-projektens eventuella effekter på arbetsmarknadsdeltagande måste vi därför på statistisk väg ta hänsyn till att ESF-gruppens utgångsläge är ett helt annat än den övriga befolkningens.

Den vanligaste analystekniken för att åstadkomma detta är regressionsanalys. I regressionsanalys används variation i en eller flera oberoende variabler för att förklara variation i en beroende variabel. Om man som i vårt fall är intresserad av att ta reda på effekten av deltagande i ett projekt kan man använda variation i deltagande och sedan skatta skillnaden i medelvärde på beroendevariabeln för de som deltagit med de som inte deltagit. Detta är liktydigt med att skatta en regressionsmodell med ESF-deltagande (ja/nej) som den enda oberoende variabeln.

Om man vill rensa bort effekten av andra variabelers samvariation med deltagande och beroendevariabeln kan dessa läggas in i en utvidgad modell. Effekten av deltagande är då skattad givet statistiska kontroller för dessa variabler. Det finns dock ett viktigt antagande som måste göras för att man ska kunna säga att den skattade effekten är kausal och endast en effekt av deltagande, nämligen att selektionen in i deltagande sker utifrån den information som finns i modellens kontrollvariabler. Selektionen in i ESF-finansierade projekt måste alltså ske på de variabler vi har information om i våra data, det vill säga relativt enkelt observerbara individegenskaper såsom arbetsmarknadsdeltagande, inkomster, utbildning, födelseland, kön, vistelsetid i Sverige och bostadsort. Eftersom det finns skäl att tro att ESF-deltagare väljs ut även utifrån annan typ av information än den som finns i våra data så kan man ifrågasätta om den skattade effekten verkligen ska ses som kausal. Andra faktorer såsom motivation, tidigare sjukdom, missbruk eller tillfälligheter som försvårar individens arbetsmarknadsdeltagande kan också vägas in i ett beslut om att anvisa en individ till ett ESF-finansierat projekt, och effekten av sådana faktorer kan förstås påverka den skattade effekten av deltagande. Regressionsanalys har just på sådana grunder blivit alltmer ifrågasatt som en lämplig metod i samband med effektanalyser. I synnerhet är dess analytiska värde problematiskt när en hårt selekterad experimentgrupp ska jämföras med normalpopulationen, dvs. när de variabler som används som statistiska kontroller endast i liten utsträckning överlappar mellan grupperna (Van der Klaauw, 2014). I våra inledande analyser använder vi regressions-tekniken för att ge en enkel beskrivning av data utan och med kontrollvariabler.

För att komma närmare en kausal tolkning av den skattade effekten av deltagande i ESF-projekt använder vi en så kallad difference-in-differences analysteknik kombinerad med matchning. Genom matchningen skapar vi en kontrollgrupp där varje individ som deltar i ett ESF-projekt får ett antal "tvillingar" som har liknande (eller identis-

ka) egenskaper och arbetsmarknadshistorik under åren som föregick deltagande i ett ESF-projekt. Tanken är att hitta en grupp som delar ESF-gruppens erfarenheter och hade kunnat bli deltagare i ESF-finansierade projekt, men inte blev det.<sup>19</sup> I analysen följer vi upp utfallen för dessa grupper åren före och efter deltagande i ett ESF-projekt. Effektskattningen av deltagande definieras som:

$$(\bar{Y}_{ESFgrupp, \text{ efter}} - \bar{Y}_{ESFgrupp, \text{ före}}) - (\bar{Y}_{Kontrollgrupp, \text{ efter}} - \bar{Y}_{Kontrollgrupp, \text{ före}})$$

$\bar{Y}$  är medelvärdet på beroendevariabeln (sysselsättning/inkomst/studier) för den aktuella gruppen och tidpunkten. Denna ansats kan ses som den mest rigorösa analysen av effekter av ESF-deltagande. Det antagande som måste göras för att kunna tolka den skattade effekten som kausal är att gruppskillnaden i  $\bar{Y}$ , i frånvaro av anvisningar till ESF-projekt, hade varit konstant över tid.<sup>20</sup>

## Data

Det datamaterial som används i de empiriska analyserna omfattar perioden 2004–2011. Samtliga individer som deltagit i ESF projekt under perioden 2008–2010 samt ett 20-procentigt urval av samtliga individer i åldrarna 16 till 64 bosatta i Sverige ingår i datamaterialet. Databasen som används heter STATIV och är en samling administrativa register som ställts samman av Statistiska centralbyrån (SCB). Denna har senare även samkörts med uppgifter om vilka individer som deltagit i ett ESF-finansierat projekt och i så fall när.<sup>21</sup> Under programperioden 2008–2013<sup>22</sup> har sammanlagt 90 455 individer deltagit i ESF-finansierade projekt. Av dessa har 6 507 personer deltagit i fler än ett projekt. STATIV-databasen uppdateras årligen men den senaste uppdateringen gjordes för år 2011. Våra data täcker med andra ord endast de första fyra åren av ESF:s aktiva programperiod mellan 2008 och 2013, och begränsas av detta skäl till 41 563 deltagare, vilket motsvarar 46 procent av det totala antalet deltagare under programperioden.

Vår analysstrategi bygger på att studera empiriska utfall åren som följer en individs inträde i ett ESF-projekt. För 19 900 individer som påbörjat deltagande i ett ESF-projekt under 2010 kan vi endast uttala oss om utfallet ett år efter projektets början, eftersom datamaterialet endast sträcker sig fram till 2011. För 15 879 individer som påbörjade sitt deltagande i ESF-projekt under 2009 kan vi analysera sysselsättning och arbetsinkomster både ett och två år efter inträdet i projektet. För den relativt begränsade gruppen

19. Kontrollgruppen skapas på basis av en statistisk modell som skattar sannolikheten att delta i ett ESF-projekt med olika observerade egenskaper som föregår ESF-deltagandet tidsmässigt. Tillvägagångssättet används ofta i samband med skattningar av effekter av deltagande i ett program/projekt när anvisning till kontroll- och experimentgrupper inte är valda genom ett randomiserat förfarande. I våra analyser använder vi "psmatch2" modulen i Stata 13. Vi använder logistiska regressionser för att skatta sannolikheten att delta i ett ESF-projekt.

20. Matchningen löser inte problem med selektion på icke observerade (eller observerbara) egenskaper. Matchningen är dock att föredra framför regressionsanalysen då den studerade gruppen är hårt selekterad på vissa variabler, dvs. när graden av överlappning på så kallade kovariater är låg i de studerade grupperna vilket fallet är i våra analyser. Dessutom vilar regressionsanalys på restriktiva antaganden om den funktionella formen vilket inte gäller matchningen (Van der Klaauw, 2014).

21. Databasen har utvecklats av Statistiska centralbyrån (SCB) tillsammans med Integrationsverket för att utgöra ett underlag för belysning av tillståndet och utvecklingen inom olika samhällsområden ur ett integrationspolitiskt perspektiv. En grupp på 5 545 personer som deltagit i ett ESF-projekt har ett hemligt personnummer vilket gör det omöjligt att sammanföra uppgifter om deltagande i ett ESF-projekt med övriga data från STATIV-registret.

22. Projektperioden löpte mellan 2007 och 2013. De första projekten fick sina deltagare 2008.

om 5 814 individer som deltagit under det första programåret, 2008, kan vi slutligen även analysera individuella utfall tre år efter inträdet. Effekter på längre sikt kan således skattas endast för en mindre andel av deltagarna. Till skillnad från våra tidigare analyser (Szulkin m.fl., 2013) kan vi dock för denna period inkludera samtliga typer av projekt och inte endast de projekt som fått deltagare anvisade via Arbetsförmedlingen.

## Beroende variabler

De utfall vi är intresserade av är i vilken grad deltagare i ESF-finansierade projekt förbättrar sina chanser att komma i arbete och få arbetsinkomster, efter projektdeltagande. För gruppen 16-30-åringar analyserar vi även övergångar till utbildning. ESF-deltagarnas sysselsättning och inkomster jämförs med individer som inte deltagit i ett ESF-finansierat projekt. Vi följer båda dessa grupper före, under och efter deltagande.

Tre beroendevariabler står i fokus för våra analyser: sysselsättning, inkomster från arbete och studier. Vi mäter samtliga dessa variabler under en period på upp till fyra år före och en period på upp till tre år efter påbörjat deltagande i ett ESF-projekt. Sysselsättning är en dikotom variabel där värdet noll innebär avsaknad av inkomst från arbete och värdet ett att individen haft arbetsinkomster under det aktuella året. Inkomst från arbete har vi översatt till rankingposition, det vill säga vilken plats i den totala fördelningen av hela befolkningens inkomster som individen befinner sig på ett visst år. Detta gör att resultaten inte påverkas av förändringar i reala inkomstnivåer, inkomstspredning och penningvärde mellan åren. Deltagande i utbildning definieras som registrering/närvaro i olika skolformer under höstterminen aktuellt år.<sup>23</sup>

## Oberoende variabler

För varje individ finns det i datamaterialet information om bland annat kön, födelse-land, antal år som individen varit bosatt i Sverige, högsta utbildningsnivå, vilken kommun individen bor i, sysselsättningsstatus, arbetslösheterfarenhet, inkomst av tjänst samt inkomst från näringsverksamhet. En fördel är att datamaterialet har panelkaraktär och kan användas för att studera förändringar i individers arbetsmarknadsdeltagande över relativt lång tid.

---

23. Innefattar registrering/närvaro vid gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning, utbildning vid universitet/högskola, kvalificerad yrkesutbildning, folkhögskola, utlandsstudier och arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsutbildningar är inkluderade i denna definition trots att beslut om sådana ligger på Arbetsförmedlingen. Orsaken är att de ofta är inriktade på att öka humankapital och kvalifikationer av relevans för sysselsättningschanser. Därmed är arbetsmarknadsutbildningar i hög grad relevanta för våra analyser.



# Kapitel 6

## *Resultat*

# Resultat

I detta kapitel redovisas analyser där deltagare i socialfondsfinansierade projekt jämförs med en kontrollgrupp som är skapad på statistisk väg. Skillnader i utfall mellan grupperna uppmäts vid olika tidpunkter, och med olika långa uppföljningsperioder. Dessutom genomförs separata analyser för utrikesfödda och deras barn. Utfallen som studeras är andelen individer i respektive grupp som erhåller inkomst från förvärvsarbete och eget företagande, samt hur projektdeltagarnas inkomster förändras över tid i jämförelse med kontrollgruppen. I ett särskilt avsnitt studeras även i vilken utsträckning unga deltagare övergår till förvärvsarbete respektive reguljära studier.

## Sannolikheten att ha ett arbete

Tabell 1 visar sannolikheten att ha arbete efter att ha deltagit i ett ESF-projekt. I modell 1–3 skattas skillnaden i genomsnittlig sannolikhet att ha arbete ett år efter inträdet i ett ESF-projekt. I modell 1 redovisas skillnaden i den obetingade sannolikheten mellan ESF-individerna och den övriga vuxna befolkningen (referensgruppen). Detta innebär att samtliga ESF-deltagare som påbörjade sina projekt under perioden 2008 till 2010 ingår i analysen.<sup>24</sup>

I analysen inkluderar vi också skattningarna av sannolikheter att ha arbete ett till tre år före inträde i ett ESF-projekt. För ESF-deltagare jämfört med referensgruppen utvecklas den obetingade sannolikheten att ha arbete negativt över tid under åren som föregår projektdeltagande (modell 1). Tre år före inträde är sannolikheten att ha arbete för ESF-gruppen 50 procentenheter lägre än motsvarande sannolikhet i hela populationen. Utvecklingen över tid för ESF-gruppen är negativ. Året före projektdeltagande är skillnaden mellan grupperna 56 procentenheter och året då projektet börjar är skillnaden 57 procentenheter. Året efter inträdet i projektet kan man notera en relativt kraftig förbättring. ESF-deltagare jämfört med den övriga populationen har då ungefär 43 procentenheter lägre sannolikhet att vara i arbete, vilket innebär en förbättring med 14 procentenheter jämfört med året innan.

Som framgår i Appendix (Tabell A1) är ESF-deltagare negativt selekterade på ett antal för analysen centrala variabler. Därför förändras bilden markant när vi i analysens andra steg (modell 2) introducerar individernas utbildningsnivå, kön, födelseland och vistelsetid i Sverige samt bostadort. Gapet i sannolikheten att ha arbete mellan grupperna är 33 procentenheter tre år före ESF-deltagarna börjar delta i ett projekt. Det ökar till 45 procentenheter året då projektet börjar och minskar sedan till 32 procentenheter året efter att ESF-individerna påbörjade sina projekt. Slutsatsen av en jämförelse mellan modell 1 och 2 är att ESF-deltagarnas sammansättning när det gäller vissa centrala

24. Att deltagande under perioden 2011–2013 utesluts ur analysen beror på att det sista observationsåret i våra data är 2011 och används som sista utfallsår.

**Tabell 1. Genomsnittlig sannolikhet att ha arbete före och efter inträde i ESF-projekt.**

Linjära sannolikhetsmodeller. Estimaten anger procentuell "risk" att ha arbete jämfört med den övriga vuxna befolkningen (referensgruppen). Uppdelat efter tidpunkt och kontrollvariabler.

År före/efter inträde i ESF-projekt	Uppföljning 1 år efter inträde			Uppföljning upp till 2 år efter inträde		
	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
3 år före inträde	-50,9**	-33,4**	-8,2**	-51,2**	-33,3**	-8,4**
2 år före inträde	-51,0**	-34,4**	-9,6**	-50,2**	-33,2**	-8,4**
1 år före inträde	-56,0**	-41,3**	-16,0**	-52,9**	-37,9**	-13,2**
år för inträde	-57,1**	-44,7**	-15,4**	-59,1**	-46,6**	-19,3**
1 år efter inträde	-43,3**	-32,0**	-1,4**	-45,7**	-34,3**	-2,8**
2 år efter inträde				-36,3**	-25,9**	-0,2
<b>Kontrollerat för</b>						
Individegenskaper och bostadsort†	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja
Arbetslöshets- och sysselsättningshistorik	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja
Konstant	71,8**	62,5**	13,1**	72,1**	62,4**	13,0**
Andelförklarad varians	0,030	0,191	0,629	0,018	0,182	0,627
* Signifikansnivå: *p <,05; **p <,01						
† Utbildningsnivå, kön, födelseland, vistelsetid i Sverige						

egenskaper har en relativt stor betydelse för de stora skillnader i arbetsmarknadsdeltagande som vi kan se mellan dessa grupper.

I analysens nästa steg (modell 3) lägger vi in ett antal indikatorer på individernas arbetsmarknadshistorik. Dessa indikatorer mäter sysselsättning och arbetslöshet under perioden tre år innan det året då ESF-deltagarna påbörjade sina projekt. Resultaten förändras då väsentligt. Gapet i sannolikheten att ha arbete innan inträdet i ett projekt stiger under perioden från 8 till cirka 15 procentenheter. Året efter inträdet i projektet är skillnaden mellan ESF-deltagarna och referensgruppen så gott som försumbar.

Den initiala (obetingade) skillnaden mellan ESF och övriga populationen försvinner således nästan helt när hänsyn tagits till skillnader mellan grupperna när det gäller individkaraktäristika och arbetsmarknadshistorik. Slutsatsen blir därför återigen att ESF-deltagarna är kraftigt negativt selekterade på dessa faktorer, vilket förklarar den stora skillnaden mellan gruppernas arbetsmarknadssituation. Året efter inträdet i ett

ESF-projekt är den betingade sannolikheten att ha arbete cirka en procentenhet lägre bland ESF-deltagarna.

I modell 4–6 studeras skillnaden mellan de analyserade grupperna ett respektive två år efter ESF-projektets början.<sup>25</sup> Analyserna är upplagda på samma sätt som i modell 1–3. Resultaten för perioden innan projekten börjar liknar i stort sett de resultat som redovisades i modell 1–3. Den obetingade sannolikheten att ha arbete (modell 4) minskar för ESF-gruppen fram till året då projekten börjar. Året efter inträdet i projektet förbättras situationen väsentligt. Två år efter sker ytterligare en förbättring med nästan 10 procentenheter. Skillnaden mellan den genomsnittliga sannolikheten att ha arbete mellan ESF-gruppen och referensgruppen är cirka 46 procentenheter året efter projektets början och 36 procentenheter två år efter.

Gapet mellan grupperna minskar väsentligt när individegenskaperna introduceras i analysen (modell 5). I den sista analysen (modell 6) när hänsyn tagits till individernas arbetsmarknadshistorik blir utfallet för perioden efter ESF-deltagande relativt likt för ESF-gruppen och referensgruppen. Året efter är sannolikheten att ha arbete cirka tre procentenheter lägre i ESF-gruppen och två år efter är skillnaden mellan grupperna obefintlig.<sup>26</sup>

## Deltagarnas arbetsinkomster

I Tabell 2 redovisas resultat från analyser av inkomster. Som nämnts ovan använder vi individernas position inom inkomstrankingen för respektive år för att undvika att förändringar i inkomstnivåer, inkomstspredning och penningvärde mellan åren påverkar resultaten. Vi följer samma analytiska steg som i analysen ovan. I modell 1–3 redovisas resultat ett år efter ESF-projektets början och i modell 4–6 ett respektive två år.

Det generella mönstret som framträder i tabellen påminner om det mönster som framkom i Tabell 1. ESF-gruppens placering i inkomstrankingen (det vill säga deras relativa löneläge) försämras något fram till inträdet i ett ESF-projekt (modell 1). I jämförelse med referensgruppen vars genomsnitt ligger på 42 percentiler är ESF-gruppens inkomst 36 percentiler lägre året för inträdet i projektet. Året efter inträdet har percentilskillnaden reducerats till 31.

När statistiska kontroller för individegenskaper och bostadsort introduceras i modellen reduceras skillnader mellan ESF-gruppen och referensgruppen väsentligt (modell 2). När vi i modell 3 lägger till indikatorer på individernas arbetsmarknadsrelaterade inkomsthistorik blir skillnaden mellan grupperna marginell. Året efter inträdet i ett ESF-projekt befinner sig ESF-gruppens genomsnittliga inkomst cirka en percentil högre i inkomstfördelningen än referensgruppen.

25. Att vi studerar sannolikheten att ha arbete två år efter inträdet i ett ESF-projekt innebär att analysen begränsas till de ESF-deltagare som påbörjade sina projekt 2008 eller 2009.

26. I ett antal regressionsanalyser som inte redovisas här har vi även lagt in indikatorer på inkomster och deltagande i rehabiliteringsåtgärder som oberoende variabler. Att introducera mer extensiva kontroller i våra modeller förändrar inte de huvudsakliga slutsatserna.



**Tabell 2. Genomsnittlig inkomstpercentil före och efter inträde i ESF-projekt.**

Linjära regressionsanalyser. Estimaterna anger avvikelserna i genomsnittlig inkomstpercentil för ESF-gruppen jämfört med den övriga vuxna befolkningen (referensgruppen). Uppdelat efter tidpunkt och kontrollvariabler.

År före/efter inträde i ESF-projekt	Uppföljning 1 år efter inträde			Uppföljning upp till 2 år efter inträde		
	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
3 år före inträde	-33,5**	-20,1**	-3,2**	-33,9**	-20,0**	-3,5**
2 år före inträde	-33,6**	-20,7**	-3,2**	-33,8**	-20,3**	-2,9**
1 år före inträde	-35,3**	-23,3**	-4,9**	-34,5**	-22,0**	-3,8**
år för inträde	-36,3**	-25,6**	-4,6**	-36,7**	-25,6**	-5,6**
1 år efter inträde	-31,3**	-21,3**	+1,2**	-32,4**	-22,0**	+0,7**
2 år efter inträde				-28,1**	-18,5**	+1,2**
<b>Kontrollerat för</b>						
Individegenskaper och bostadsort†	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja
Arbetslöshets- och sysselsättningshistorik	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja
Konstant	42,21**	41,85**	2,27**	42,39**	41,82**	2,15**
Observationer	8459342	8459342	8459342	8338350	8338350	8338350
Andel förklarad varians	0,025	0,237	0,828	0,015	0,23	0,827

\* Signifikansnivå: \*p <,05; \*\*p <,01  
† Utbildningsnivå, kön, födelseland, vistelsetid i Sverige

I modell 4–6 analyseras ESF-gruppens position i inkomstrankingen ett respektive två år efter inträdet i ett ESF-projekt. I samtliga modeller förbättras ESF-individernas position mellan första och andra året efter projektet. I den modell där samtliga kontrollvariabler ingår (modell 6) är förbättringen mellan år ett och år två marginell. Båda åren ligger ESF-gruppens inkomst något högre i fördelningen jämfört med referensgruppen.

En första beskrivning av skillnaderna mellan ESF-deltagare och resten av befolkningen (Tabell 1 och 2) visar att de obetingade skillnaderna i arbetsmarknadsutfall är mycket stora. När hänsyn tagits till ESF-deltagarnas negativa selektion på individuella egenskaper och arbetsmarknadshistorik reduceras dessa skillnader kraftigt och de skillnader som finns kvar är små.

## Jämförelser med matchad kontrollgrupp

Som noterats ovan är regressionsanalys en problematisk teknik i samband med effektanalyser av insatser som använts på hårt selekterade grupper av deltagare. Den grupp vi vill jämföra med bör vara lika kraftigt negativt selekterad som ESF-gruppen på ett antal för framtida arbetsmarknadsutfall centrala faktorer. Vi matchar således på de arbetsmarknadsutfall som vi är intresserade av att se om ESF-deltagande har någon effekt på, liksom detaljerade uppgifter om arbetsinkomster och sysselsättningsstatus under en period på fyra år före deltagande. Utöver detta matchar vi även på födelseland, vistelsetid i Sverige, utbildningsnivå, kön och bostadskommun. För en ESF-deltagare tog vi i den övriga vuxna befolkningen fram tio personer som i mycket hög grad liknar ESF-deltagaren på alla dessa faktorer.

För analyser av behandlingseffekter gäller generellt att de faktorer man matchar på ska föregå behandlingen tidsmässigt, eftersom jämförelsen ska utgå ifrån ett en situation där båda grupper har lika utgångsläge och ingen ännu behandlats. I det här fallet finns dock skäl att utsträcka matchningen och även inkludera året för inträde i ett ESF-projekt.

Som vi sett i föregående analyser har ESF-deltagande inga påvisbara positiva effekter under det år deltagarna första gången går in i ett projekt, vilket kan vara en så kallad inlåsnings effekt, men också ett resultat av selektion; gruppen misslyckades med att öka sina jobbchanser under detta år och många anvisades därför till ett ESF-finansierat projekt. För att göra en rättvis jämförelse finns därför skäl att ta fram en jämförelsegrupp som under året då deltagande påbörjas i lika hög grad misslyckades med att få jobb som behandlingsgruppen, men vi redovisar även analyser där vi endast matchat på egenskaper och händelser fram till kalenderåret före deltagande i ESF-finansierade projekt.

Efter det att vi tagit fram en på observerade faktorer likvärdig grupp följer vi ESF-gruppens och jämförelsegruppens arbetsinkomster upp till tre kalenderår efter påbörjat deltagande. Eftersom våra data som längst sträcker sig fram till och med år 2011 begränsas analysen även i detta fall till ESF-deltagare som gick in i projekt under perioden 2008–2010, det vill säga 41 590 personer. För varje år 2008, 2009 och 2010 har vi en ESF-kohort som påbörjar deltagande i ett ESF-finansierat projekt. För vart och ett av åren matchar vi fram en likvärdig grupp, varpå de tre kohorterna och deras kontrollgrupper slås samman. Vi kontrollerar därmed för eventuella tidsspecifika effekter på sysselsättning och inkomster, t.ex. effekter av finanskrisen 2008.<sup>27</sup>

### *Sysselsättning och inkomster*

I Tabell 3 rapporterar vi medelvärden för sysselsättning och inkomstrank för kontrollgruppen samt ESF-deltagarnas avvikelser gentemot dessa medelvärden, före och efter det att ESF-deltagarna inträtt i ett projekt.

<sup>27</sup> För en mer detaljerad redogörelse av matchningen med tillhörande balanstest, se Appendix 2.

**Tabell 3. Sysselsättning och inkomster över tid för ESF-deltagare jämfört med matchad kontrollgrupp.** Sysselsättning avser andel med arbetsinkomster. Inkomstrank avser gruppens inkomstrank i befolkningen som helhet.

	ESF-deltagare	Matchad kontrollgrupp	ESF-deltagare	Matchad kontrollgrupp
År före/efter inträde i ESF-projekt	Sysselsättning (skillnad gentemot kontrollgruppen i procentenheter)	Sysselsättning (procent)	Inkomstrank (skillnad gentemot kontrollgruppen i percentiler)	Inkomstrank (0–100)
4 år före	-0,3	22,4	-0,1	7,2
3 år före	-0,2	21,1	0,0	5,7
2 år före	0,0	20,8	0,0	5,0
1 år före	+0,3	15,5	0,0	3,8
År för inträde	+0,3	14,4	+0,1*	3,1
1 år efter	+1,7**	26,8	+0,9**	10,0
2 år efter	+2,2**	33,6	+1,1**	13,2
3 år efter	+0,3	37,0	-0,1	14,8
"Difference-in-differences"†	+2,2**		+1,2**	
Antal observationer	41,590	247,419	41,590	247,419

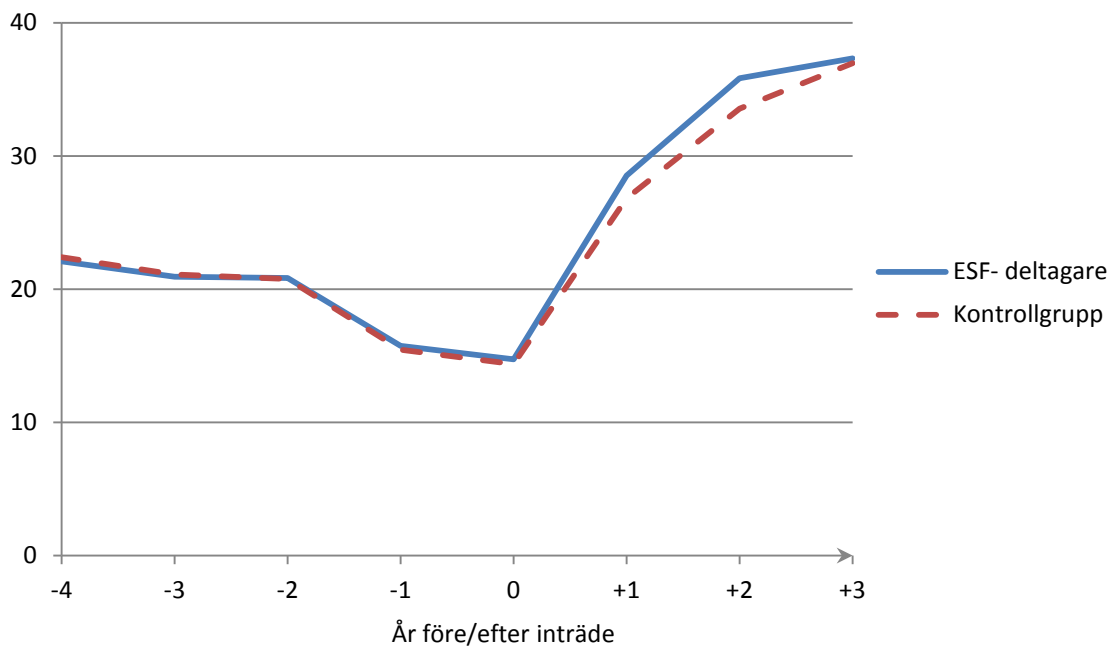
\* Signifikansnivå: \*p <, 05; \*\*p <, 01  
† Skillnad ESF-deltagare gentemot kontrollgrupp efter deltagande (plus 1 år till plus 3 år) minus motsvarande skillnad före deltagande (minus 4 år till och med och inkluderande år för ESF-inträde).

Man kan se att grupperna inte skiljer sig nämnvärt åren före deltagande, vilket tyder på att matchningen fungerat väl. Sysselsättningen ligger för båda grupper på drygt 20 procent för att gå ned till 14–15 procent vid tidpunkten då ESF-deltagarna för första gången blir anvisade till ett ESF-finansierat projekt.

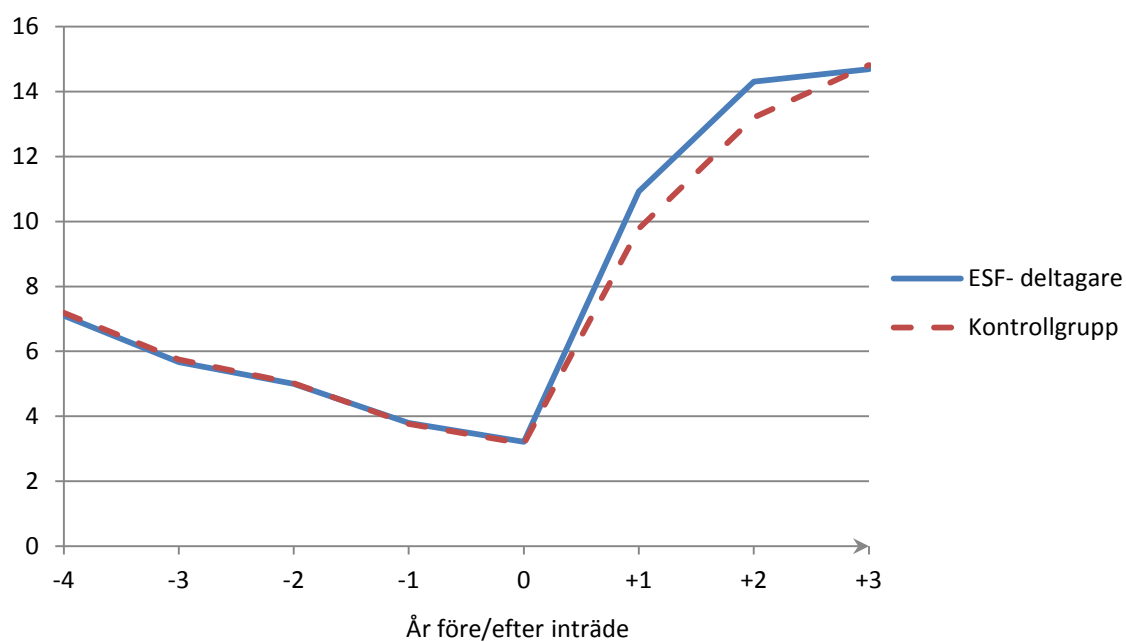
Under åren som följer ökar – precis som vi sett i de tidigare analyserna – ESF-deltagarnas sysselsättningsgrad kraftigt, från 14,7 procent vid inträde till 37,3 procent tre år senare. När vi dock tittar på utvecklingen för kontrollgruppen ser vi att denna har en mycket likartad utveckling av sin sysselsättningsgrad. Den går från 14,4 procent året då deras "tvillingar" gick in i ESF-finansierade projekt upp till 37,0 procent tre år därefter, vilket alltså är på i princip samma nivå som ESF-deltagarna hamnar på vid samma tidpunkt. ESF-deltagarna har däremot en något högre sysselsättning under mellanliggande år. Skillnaden är tydlig och statistiskt signifikant, men relativt liten och ligger kring två procentenheter (se *difference-in-differences*-skattningen).

I Figur 1 ser vi mönstret tydligare. Den skattade effekten av ESF-deltagande är positiv men relativt liten, och övergående. Den kraftiga förbättring som följer på projektdeltagande och som vi även kunde se i tidigare analyser verkar också vara något som även händer med den tvillinggrupp vi selekterat fram utifrån ESF-deltagarnas egenskaper och erfarenheter före deltagande i ett projekt.

**Figur 1. Andel med inkomst från arbete/företagande, före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt.** Kontrollgrupp matchad på egenskaper under perioden -4 till 0 år.



**Figur 2. Inkomstrank (1–100), före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt.** Kontrollgruppen matchad på egenskaper under perioden -4 till 0 år.



Mönstret är mycket likartat när vi jämför ESF-deltagarnas och kontrollgruppens inkomstutveckling. Som man kan se i Tabell 3 och Figur 2 ligger den genomsnittliga inkomstranken för en ESF-deltagare och en individ i kontrollgruppen på sjunde percentilen fyra år före deltagande, dvs. endast sex procent av befolkningen har en lägre inkomst än denne genomsnittlige individ. Under perioden före deltagandet sjunker inkomstranken år för år för att till slut ligga på tredje percentilen, vilket alltså innebär att den genomsnittliga deltagaren vid inträde i ett ESF-finansierat projekt har en inkomst som överstiger inkomsterna för endast två procent av den övriga vuxna befolkningen.

Under åren som följer på ESF-deltagande sker en relativt sett kraftig uppgång i inkomster även om dessa fortfarande ligger på relativt låga nivåer. Året efter inträde ligger den genomsnittliga inkomstranken på 11:e, därefter på 14:e och slutligen på 15:e percentilen. Motsvarande siffror för kontrollgruppen är 10:e, 13:e och 15:e percentilen. I likhet med sysselsättningsutvecklingen får alltså ESF-gruppen ett mindre försprång under första och andra året efter påbörjat deltagande, som dock vid sista observationsåret hämtas in av kontrollgruppen. Den skattade behandlingseffekten av ESF-deltagande ligger på 1,2 inkomstpercentiler (se *difference-in-differences*-skattningen). I kronor motsvarar detta vid dessa inkomstpercentiler ett inkomstillskott på c:a 3 000 kr per år.<sup>28</sup>

#### *Utrikesfödda och deras barn*

När vi begränsar uppföljningen till utrikesfödda och deras barn är mönstren likartade, men det finns också vissa skillnader (se Tabell 4 och Figur 3 och 4). Som väntat är sysselsättnings- och inkomstnivåerna generellt något lägre för denna grupp. Samma typ av återhämtning sker både för ESF- och kontrollgrupp efter att ESF-gruppen deltagit i ett projekt, och vi ser en statistiskt signifikant skattad sysselsättningseffekt av deltagande på c:a 2,7 procentenheter, liksom en skattad effekt på inkomstrank på 1,5 percentiler, vilket i kronor motsvarar ett inkomstillskott på c:a 3 500 kr per år. En viktig skillnad jämfört med analyser av hela materialet är dock att ESF-gruppens försprång år ett och två efter inträdet *inte* hämtas in av kontrollgruppen tredje året efter projektets början. Således tyder analysen på en liten men relativt stabil positiv effekt av deltagande i ett ESF-projekt för gruppen utrikesfödda och deras barn.<sup>29</sup>

Detta resultat bör dock omgärdas med vissa förbehåll eftersom samtliga analyser i denna rapport bygger på SCB:s befolkningsregister. I dessa förekommer så kallad övertäckning, vilket bland annat yttrar sig i att individer som inte längre bor i landet trots detta finns kvar i registren (Wadensjö, 2013). De registrerade inkomsterna för dessa individer kommer med största sannolikhet att vara lika med noll, vilket innebär att de tolkas som icke-sysselsatta i våra analyser. Eftersom medfinansieringsreglerna innebär att social-

28. Årsinkomsterna (löneinkomst+inkomst av näringsverksamhet) för rank 10, 11, 12, 13 och 14 ligger under åren 2008–2011 på 12 300, 14 600, 17 200, 19 800 respektive 23 000 kr.

29. Vi gjorde även en analys där "utrikes bakgrund" definierades som att vara utrikesfödd av två utrikesfödda föräldrar, men resultaten blev då nästan identiska med de vi redovisar i ovan. Gruppen med utrikes bakgrund utgörs då av 15 327 individer och det vi redovisar ovan baseras på 17 189 individer. Tre år efter inträde ligger ESF-gruppen på +3,4 procentenheter jämfört med 3,1 procentenheter ovan. På inkomstrank slutar de på +1,3 jämfört med +1,0 ovan. Difference in differences-skattningen för sysselsättning är +3,0 jämfört med +2,7 i ovan. DD-skattningen för inkomstrank är +1,6 jämfört med +1,5 ovan.

**Tabell 4. Sysselsättning och inkomster över tid för ESF-deltagare jämfört med matchad kontrollgrupp. Endast utrikesfödda och deras barn.** Sysselsättning avser andel med arbetsinkomster. Inkomstrank avser gruppens inkomstrank i befolkningen som helhet.

	ESF-deltagare	Matchad kontrollgrupp	ESF-deltagare	Matchad kontrollgrupp
År före/efter inträde i ESF-projekt	Sysselsättning (skillnad gentemot kontrollgruppen i procentenheter)	Sysselsättning (procent)	Inkomstrank (skillnad gentemot kontrollgruppen i percentiler)	Inkomstrank (0–100)
4 år före	-0,3	17,9	+0,1	8,4
3 år före	-0,5	16,9	+0,1	6,7
2 år före	-0,5	15,5	0,0	5,3
1 år före	-0,5	11,1	-0,1	3,4
År för inträde	-0,1	10,4	0,0	2,6
1 år efter	+2,5**	21,7	+1,3**	8,3
2 år efter	+3,3**	28,4	+1,5**	11,3
3 år efter	+3,1*	30,6	+1,0	12,4
"Difference-in-differences"†	+2,7**		+1,5**	
Antal observationer	17,189	93,111	17,189	93,111

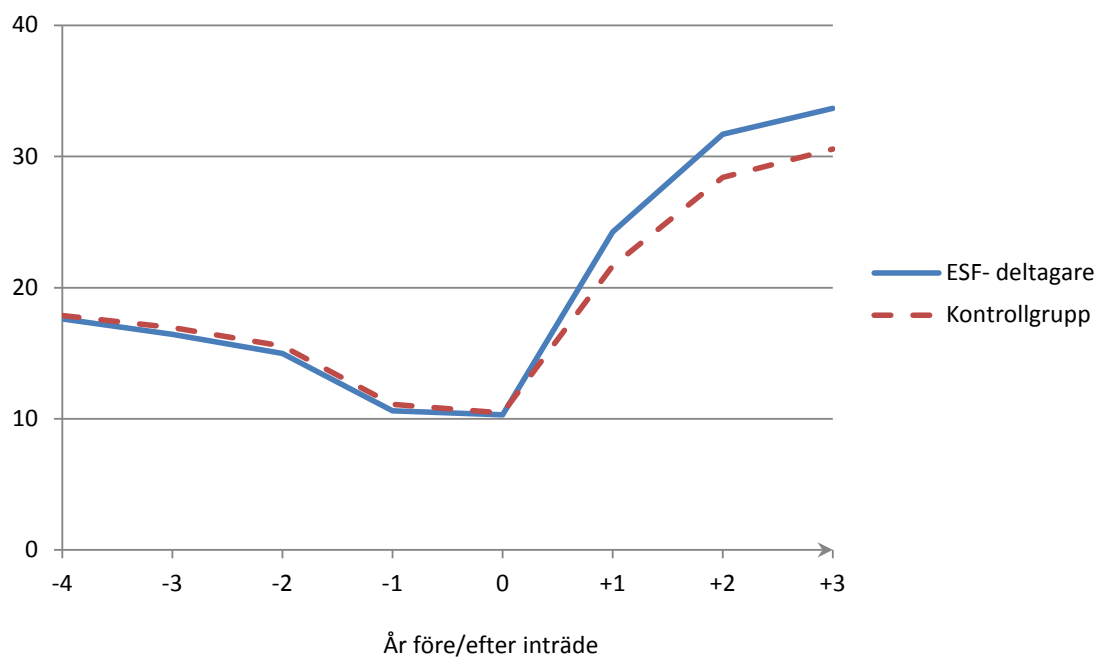
\* Signifikansnivå: \*p <, 05; \*\*p <, 01  
† Skillnad ESF-deltagare gentemot kontrollgrupp efter deltagande (plus 1 år till plus 3 år) minus motsvarande skillnad före deltagande (minus 4 år till och med och inkluderande år för ESF-inträde).

fondsfinansierade projekt är skyldiga att kunna styrka deltagarnas närvaro, torde detta problem framförallt gälla kontrollgruppen. Vidare kan man förvänta sig att övertäckningen är ett större problem vid analyser som rör gruppen utrikesfödda, då rörligheten inom denna grupp är större än bland inrikesfödda. Även om förekomsten av övertäckning påverkar våra resultat på ett sätt som är svårt att uppskatta, är det riktningen i vilken resultaten skulle påverkas däremot klar. Om en andel av individerna som ingår i kontrollgruppen saknar inkomster från arbete på grund av att de bor utomlands kommer den positiva effekten av deltagande i den socialfondsfinansierade verksamheten att överskattas.

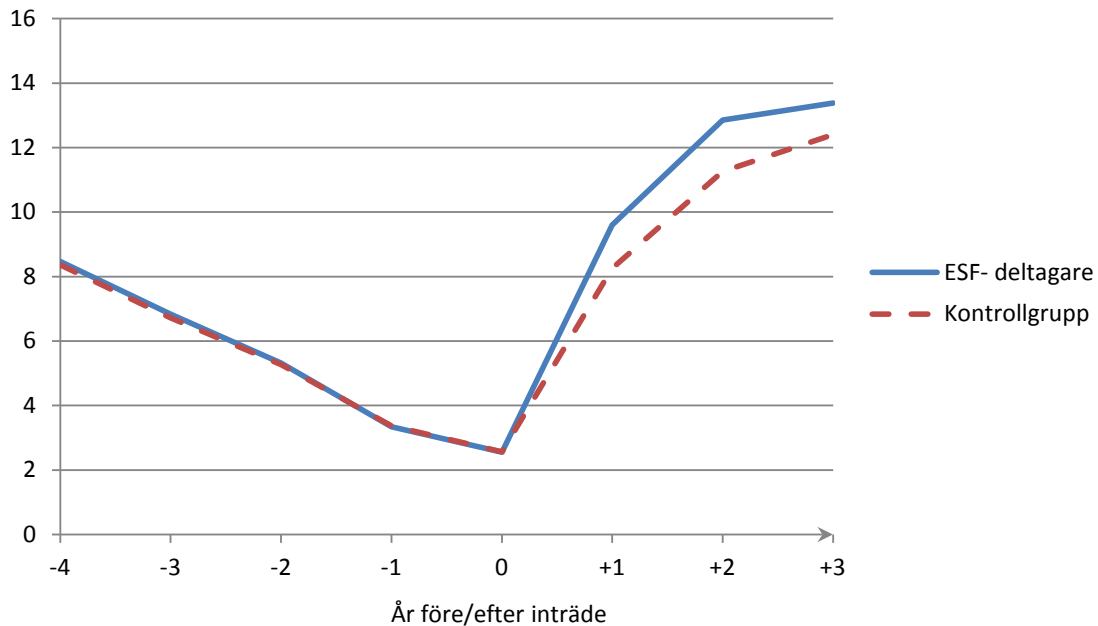
#### *Unga deltagares övergång till studier och arbete*

Tidigare forskning har visat att det i Sverige finns tydliga problem för unga människor vid övergången mellan utbildning och arbetsliv (se exempelvis le Grand m.fl., 2013). En del av ESF-verksamheten är speciellt riktad mot unga med etableringsproblem vilket

**Figur 3. Andel med inkomst från arbete/företagande, före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt. Endast utrikesfödda och deras barn. Kontrollgruppen matchad på egenskaper under perioden -4 till 0 år.**



**Figur 4. Inkomstrank (1–100), före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt. Endast utrikesfödda och deras barn. Kontrollgruppen matchad på egenskaper under perioden -4 till 0 år.**



gör det naturligt att analysera denna grupp (definierat här som personer 16 till 30 år gamla) separat. Utgångspunkten här är att unga människor som varken arbetar eller studerar är en grupp som med stor sannolikhet kan förväntas ha problem med att etablera sig i arbetslivet (Niknami & Schröder, 2013).

**Tabell 5. Studier och sysselsättning över tid för ESF-deltagare 16–30 år jämfört med matchad kontrollgrupp. Sysselsättning avser andel med arbetsinkomster.**

	ESF-deltagare	Matchad kontrollgrupp	ESF-deltagare	Matchad kontrollgrupp
År före/ efter inträde i ESF-projekt	I studier (skillnad gentemot kontrollgruppen i procentenheter)	I studier (procent)	Sysselsättning (skillnad gentemot kontrollgruppen i procentenheter)	Sysselsättning (procent)
4 år före	+2,8**	70,6	-0,7*	11,6
3 år före	+3,3**	66,9	-0,9**	14,3
2 år före	+3,8**	57,9	-0,6	18,2
1 år före	+3,8**	37,8	+0,1	15,5
År för inträde	+1,4**	26,5	+0,7*	15,7
1 år efter	-1,0	37,9	+0,2	32,0
2 år efter	-3,8**	39,9	-0,0	39,3
3 år efter	-4,4**	38,1	-1,7	41,7
"Difference-in-differences"†		-4,5**		+0,5
Antal observationer	22,761	109,840	22,761	109,840

\* Signifikansnivå: \*p <, 05; \*\*p <, 01  
† Skillnad ESF-deltagare gentemot kontrollgrupp efter deltagande (plus 1 år till plus 3 år) minus motsvarande skillnad före deltagande (minus 4 år till och med och inkluderande år för ESF-inträde).

I våra analyser söker vi svar på frågan om deltagande i ett ESF-projekt höjer sannolikheten att lämna detta problematiska tillstånd för studier eller sysselsättning.<sup>30</sup> Redovisningen begränsas i det här fallet till de analyser som ger den mest trovärdiga bilden av effekter av deltagande i ESF-projekt, det vill säga där ESF-gruppen jämförs med den matchade gruppen.

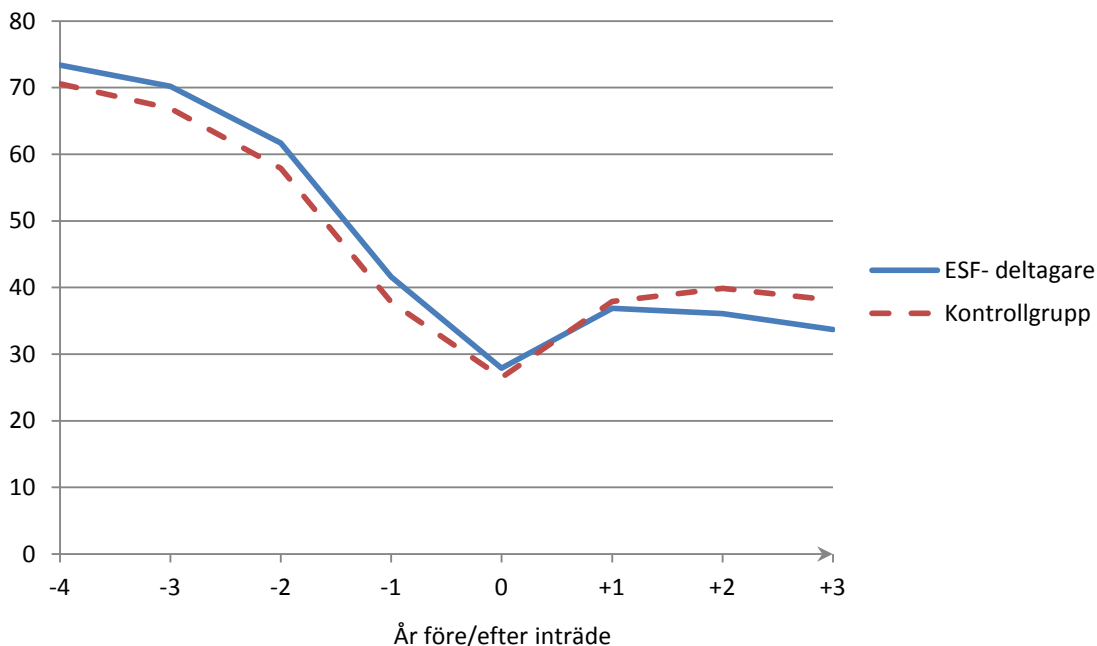
När det gäller studier utfaller jämförelsen till ESF-gruppens nackdel. I Tabell 5 kan vi se att den skattade effekten av ESF-deltagande ligger på minus 4,5 procentenheter. Man kan se att drygt 70 procent av både kontrollgrupp och ESF-grupp fyra år före deltagandet i ESF-projektet deltar i studier. Andelen är något högre för de som ska delta i ett ESF-finansierat projekt. Andelen sjunker kontinuerligt ju närmare deltagande vi kommer och ligger kring 27–28 procent vid året för inträde. Efter inträde ökar deltagandet med 11–13 procentenheter, dock mer för kontrollgruppen än för ESF-gruppen,

30. OECD har introducerat begreppet NEET-rate (Neither in Employment nor in Education or Training) (Schröder 2010). Värt att notera är att andelen som varken studerar eller arbetar i Sverige är relativt låg jämfört med de flesta europeiska länder (Le Grand m.fl. 2013).



**Figur 5. I studier, före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt.**

Kontrollgruppen matchad på egenskaper under perioden -4 till 0 år.



vilket gör att den skattade effekten av ESF-deltagande blir negativ (se även Figur 5). När det gäller sysselsättningseffekten av ESF-deltagande kan vi i Tabell 5 se att denna ligger nära noll för de i åldrarna 16–30 år. I likhet med hela ESF-gruppen sker en kraftig ökning av sysselsättningen efter inträde i ett ESF-finansierat projekt. Denna ökning sker dock även för kontrollgruppen, och den skattade nettoeffekten av deltagande hamnar därför nära noll. För 16–30-åringar som är utrikesfödda/med två utrikesfödda föräldrar är den negativa effekten något lägre på minus 1,6 procentenheter (se Appendix 3).

### Jämförelser mellan ESF-regioner

När vi delar upp våra effektanalyser på ESF:s olika regioner (se Appendix 3 för resultatredovisning) kan vi se att det finns tydliga regionala variationer i hur pass bra det går för ESF-deltagarna jämfört med individer i kontrollgruppen. För sysselsättning utmärker sig Stockholm, Östra Mellansverige och Norra Mellansverige positivt med skattade sysselsättningseffekter kring 5 procentenheter, medan övriga regioner ligger nära noll. Nämnade regioner utmärker sig även positivt när det gäller deltagarnas inkomstutveckling, men då i sällskap med Övre Norrland och Sydsverige. Effekterna på inkomster är dock relativt små.

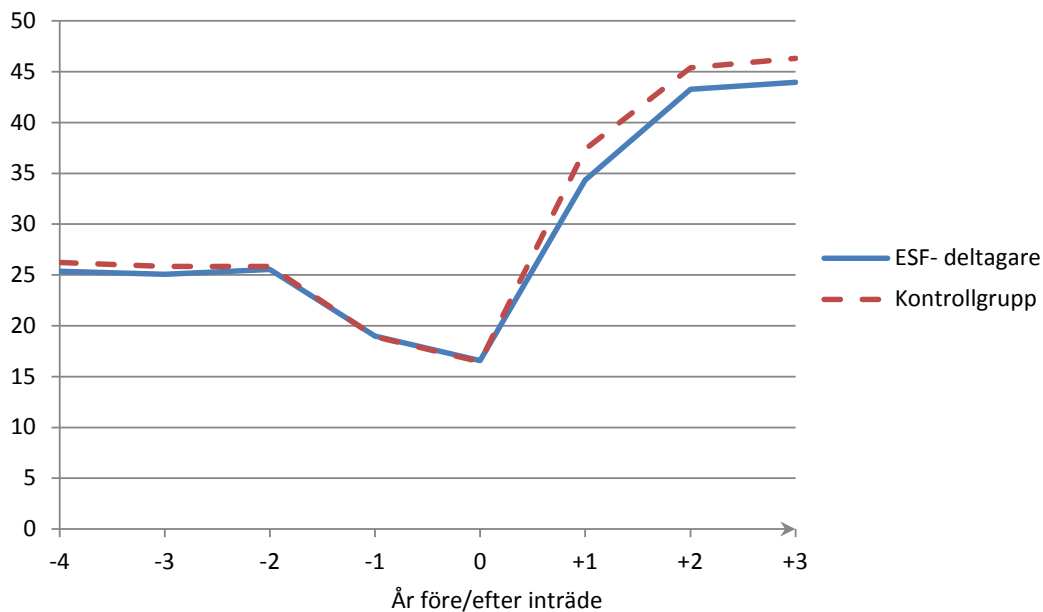
### Känslighetsanalyser

Som påpekats ovan är ett av problem i våra analyser att vi inte känner till huruvida den kontrollgrupp som ESF-gruppen jämförs med har varit föremål för någon form av åtgärder. I det datamaterialet från SCB som våra analyser grundar sig på finns viss

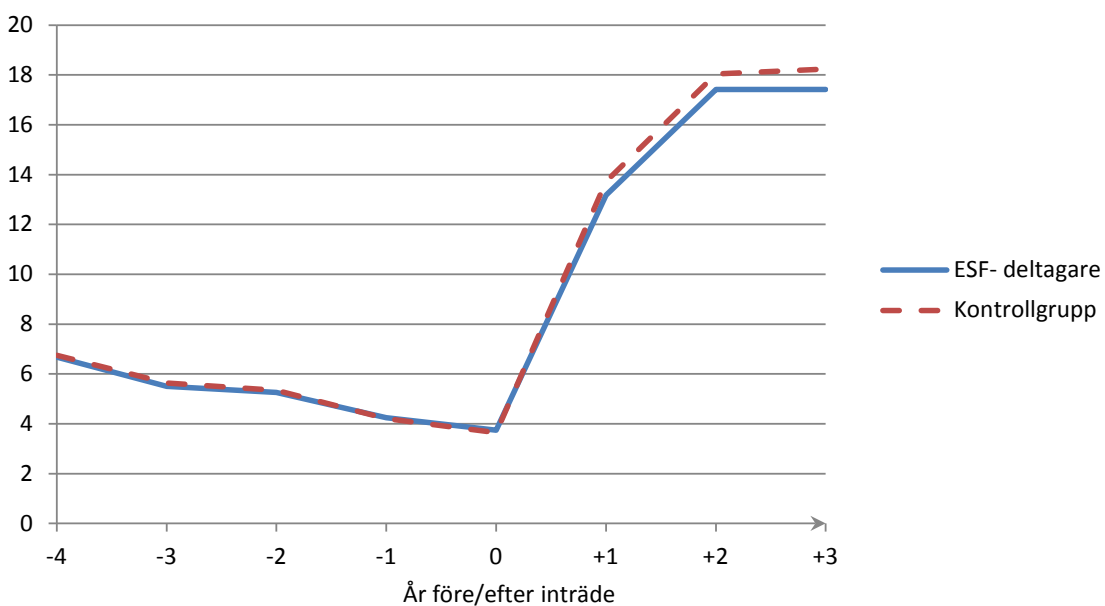
information som indikerar om individerna varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen och varit föremål för någon form av åtgärder. Med tanke på att Arbetsförmedlingen är en av de huvudsakliga instanserna som anvisar arbetslösa till ESF-projekt kan en analys där man jämför ESF-individer med andra individer som varit inskrivna i Arbetsförmedlingens program vara av intresse. En sådan analys är också intressant då den löser det "övertäckningsproblemet" som beskrivits ovan. Man kan inte bo utomlands under längre perioder och samtidigt vara inskriven hos Arbetsförmedlingen. Således utgör en analys

**Figur 6. Inskrivna i Arbetsförmedlingen. Andel med inkomst från arbete/företagande.**

Kontrollgruppen matchad på egenskaper under perioden -4 till 0 år.



**Figur 7. Inskrivna i Arbetsförmedlingen. Inkomstrank (1–100), före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt.** Kontrollgruppen matchad på egenskaper under perioden -4 till 0 år.



av de personerna som varit föremål för åtgärder hos Arbetsförmedlingen ett värdefullt tillägg till huvudanalyserna i denna rapport. Som framgår i Figur 6 och 7 är skillnaderna mellan grupperna i de här fallen små men till ESF-deltagarnas nackdel.

Ett tydligt resultat för både ESF-gruppen och kontrollgruppen är att sysselsättningsgraden och inkomsterna ökar avsevärt åren efter ESF-deltagarna påbörjat sina projekt. Det kan finnas två olika tolkningar av detta resultat. För det första kan den observerade återhämtningen bero på att båda grupperna har deltagit i någon form av åtgärder som lyft upp dem från det marginaliserade tillståndet de befann sig i. Men den andra möjligheten är att starkt negativt selekterade grupper har en naturlig tendens att förbättra sin situation efter att under en längre period haft olika former av problem.

Om man väljer att studera en grupp som vid första observationstillfället ( $t$ ) kännetecknas av extrema värden (i vårt fall negativa) på den aktuella variabeln är sannolikheten stor att samma grupp vid nästa observationstillfälle ( $t+1$ ) kommer att röra sig mot genomsnittliga värden (i vårt fall ha betydligt bättre utfall) på samma variabel. Om den observerade genomsnittliga sysselsättningsnivån hos en grupp individer är noll procent vid en tidpunkt är sannolikheten mycket stor att samma grupp vid nästa tidpunkt i genomsnitt kommer att prestera bättre, dvs. sysselsättningsnivån kommer då att vara högre än noll. En analys av åtgärder riktade mot starkt negativt selekterade grupper bör undvika att tolka det statistiskt sannolika i ett sådant förlopp i kausala termer. Analysen bör således skatta hur stor del av den observerade återhämtningen som är en oundviklig effekt av den negativa selektionen och hur stor del som kan tolkas som en effekt av deltagande.

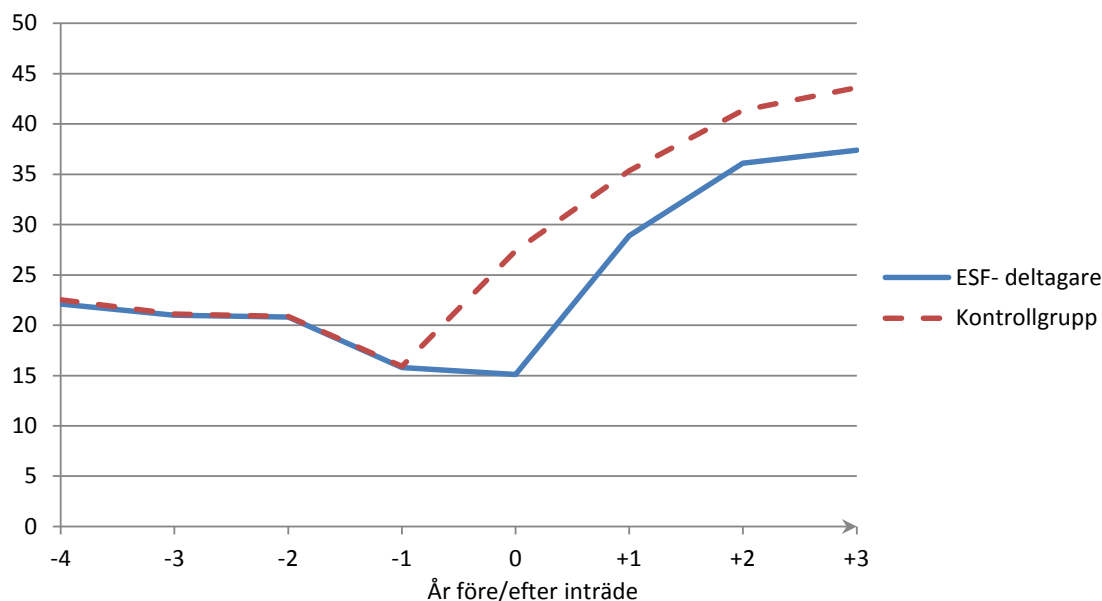
Våra resultat hittills tyder på att ESF-gruppen och kontrollgruppen – med vissa variationer – har en mycket likartad återhämtning när det gäller sysselsättning och inkomster. För båda grupperna kan vi notera en relativt kraftig förbättring över tid med början året efter ESF-gruppen påbörjade sitt projekt. Frågan är om en del av denna återhämtning kan betraktas som en ”naturlig” återhämtning från en marginell position mot fördelningens mittpunkt.

För att komma närmare en skattning av den ”naturliga” delen av den förbättring av gruppernas situation som vi observerar använder vi något som skulle kunna kallas placeboanalys. Vi upprepar våra *difference-in-differences* analyser kombinerade med matchning med den skillnaden att vi matchar grupperna fram till ett respektive två år före ESF-gruppens inträde i sina projekt. Notera att vi alltså i dessa fall matchar fram en till stor del ny grupp individer till kontrollgruppen. Man kan i Figur 8–11 se att oavsett vilket sista år som väljs för matchningen så börjar återhämtningen för kontrollgruppen omedelbart året efter det sista året då grupperna matchades på de aktuella egenskaperna och erfarenheterna. En stor del av den förbättring av arbetsmarknadsutfall som vi observerar (i båda grupperna) i våra analyser kan således knappast tolkas som en kausal effekt av de åtgärder som individerna deltagit i. Givet deras konsekvent låga sysselsättningsgrad bör rimligtvis åtgärder ha satts in för flertalet

i både experiment- och kontrollgrupp. Till största del verkar i stället effekten bestå i en ”naturlig” tendens för extremgrupper att närma sig sitt underliggande medelvärde för sysselsättning och inkomster. Man kan tänka sig att det finns olika skäl till att en viss grupp individer har en sysselsättningsgrad på 15–20 procent. Det kan bero på att de på något eller några sätt helt enkelt saknar vissa kvalifikationer eller egenskaper som belönas på arbetsmarknaden. Men det kan också bero på delvis övergående problem i form av exempelvis sjukdom, negativa familjehändelser, missbruk, eller traumatiska händel-

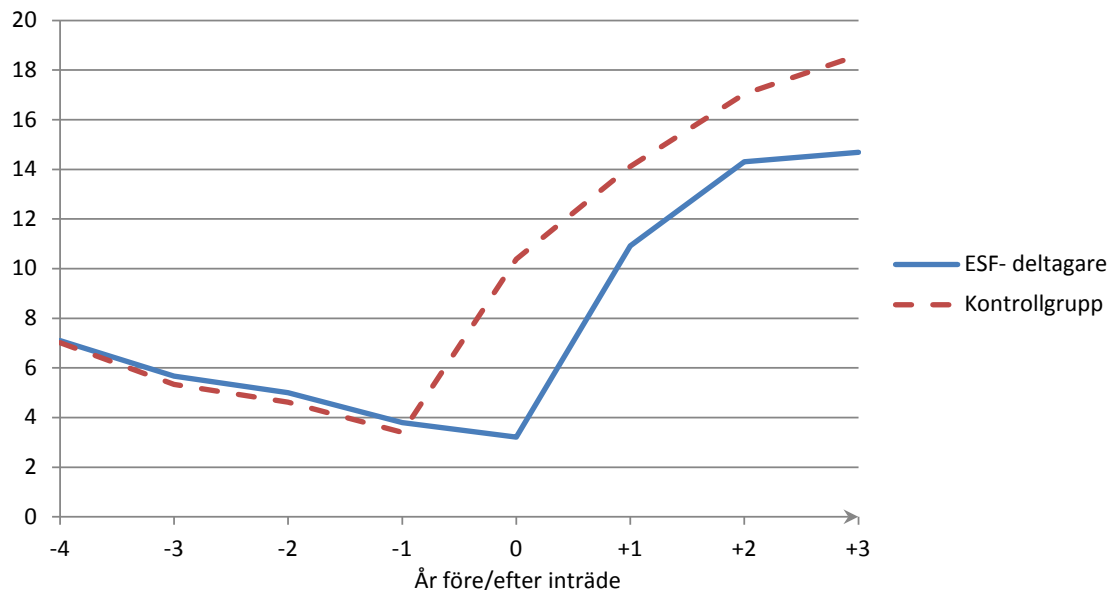
**Figur 8. Andel med inkomst från arbete/företagande.**

Kontrollgruppen matchad på egenskaper under perioden -4 till -1 år.



**Figur 9. Inkomstrank (1–100), före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt.**

Kontrollgruppen matchad på egenskaper under perioden -4 till -1 år.

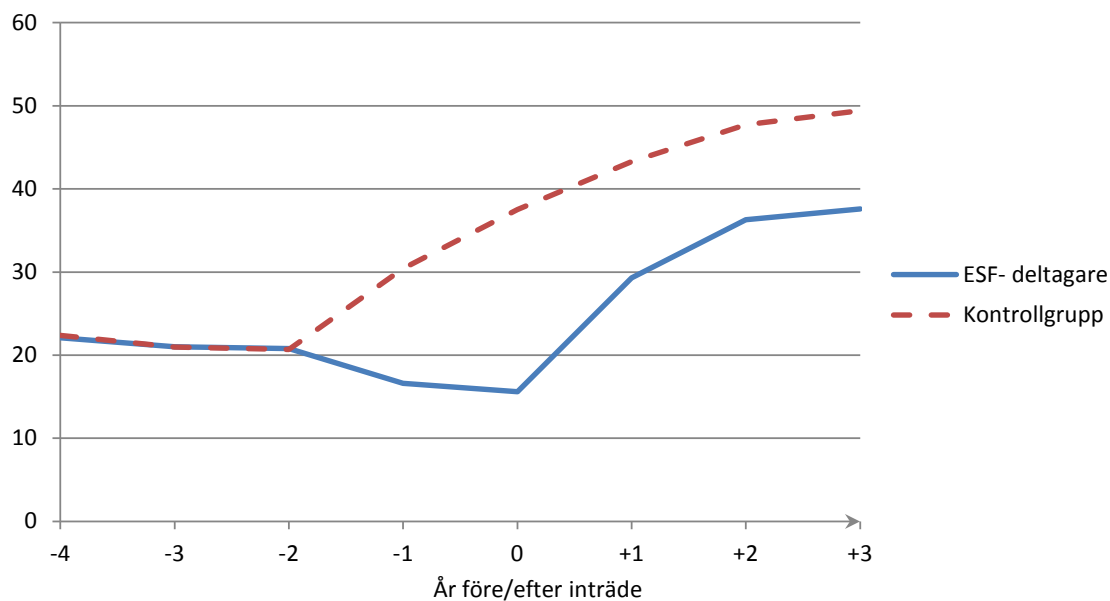


ser. Sådana problem är sannolikt ansamlade på ett oproportionerligt sätt i en grupp som år efter år ligger på en sysselsättningsgrad kring 15–20 procent. Givet tillfälligheters roll i allas liv håller dock ansamlingen av problem inte i sig över tid, utan har en tendens att ge med sig.

I den statistiska litteraturen kallas detta fenomen för ”regression to the mean”, eller återgång till medelvärdet på svenska (se Tversky & Kahneman, 1974 och Kahneman,

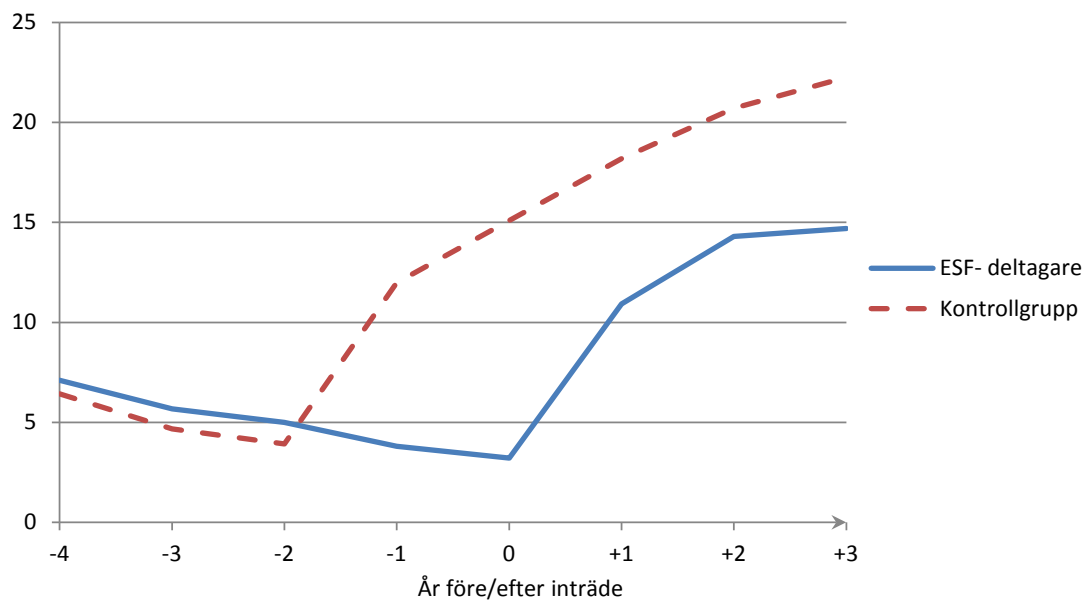
**Figur 10. Andel med inkomst från arbete/företagande.**

Kontrollgruppen matchad på egenskaper under perioden -4 till -2 år.



**Figur 11. Inkomstrank (1–100), före och efter deltagande i ESF-finansierat projekt.**

Kontrollgruppen matchad på egenskaper under perioden -4 till -2 år.



2011 för en beskrivning av fenomenet). Tendensen är starkare ju svagare korrelationen är mellan två mätpunkter, i vårt fall mätpunkter mellan t och t+1. Korrelationen mellan sysselsättning vid t och sysselsättning vid t+1 är i vårt datamaterial .75. Populationsmedelvärdet på sysselsättning för individer med samma egenskaper (utbildning, födelseland, antal år i Sverige, kön, boendekommun) som ESF-deltagarna ligger på 57 procent. Den genomsnittliga förväntade återgången till medelvärdet mellan två mätpunkter kan i vårt fall beräknas till 25 procent (1 minus korrelationen, dvs.  $1 - 0,75 = 0,25$ ).<sup>31</sup> I och med att ESF-gruppens sysselsättning ligger på 15 procent året för inträde i ett ESF-finansierat projekt kan det förväntade medelvärdet för gruppen första året efter inträde beräknas till  $15 + 0,25(57-15) = 25,5$ , dvs. 25,5 procent i sysselsättning. Motsvarande förväntade återgång år två kan beräknas till  $25,5 + 0,25(57-25,5)$ , dvs. 33,4 procent i sysselsättning. Beräkningen för år tre blir  $33,4 + 0,25(57-33,4)$ , dvs. 39,3 procent i sysselsättning.

Som man kan se i Figur 1 matchas dessa siffror relativt väl av såväl kontrollgruppens och ESF-gruppens sysselsättning åren efter inträde i ett ESF-finansierat projekt. I vilken utsträckning marginaliserade grupper på arbetsmarknaden rör sig mot populationsmedelvärdet kan dock naturligtvis påverkas av arbetsmarknadspolitiken generellt. I tekniska termer skulle detta kunna översättas till att politiken sänker korrelationen mellan t och t+1 och höjer populationsmedelvärdet för de grupper som är föremål för insatserna. Politiken kan således delvis ligga bakom hur pass kraftig återhämtningen är för både kontrollgrupp och ESF-grupp.

---

31. Se bl.a. Shephard, (2003).

## Kapitel 7

# *Sammanfattning och avslutande diskussion*

# Sammanfattning och avslutande diskussion

Syftet med den här rapporten är att analysera huruvida deltagande i socialfondsfinansierade projekt har någon effekt på deltagarnas framtida chanser på arbetsmarknaden. Våra analyser omfattar de individer som deltagit i projekt inom ramen för programområde två, vilka riktar sig till grupper som står mycket långt från arbetsmarknaden.

Uppgiften att utvärdera den ESF-finansierade verksamheten är svår. Detta beror på att verksamheten inte har lagts upp på ett sätt som gör att den är möjlig att utvärderas på ett vetenskapligt acceptabelt sätt. Inom myndighetssfären är Svenska ESF-rådet inte ensamma om att göra denna typ av misstag. Med tanke på att en av de övergripande målsättningarna med det nationella strukturfondsprogrammet under den gångna programperioden varit att utveckla och utvärdera innovativa arbetsätt för att underlätta arbetslivsintegreringen av marginaliserade grupper, kan man dock tycka att bristerna i utvärderingsbarhet är förvånande.

## Resultaten i korthet

I våra empiriska analyser har vi dels jämfört ESF-deltagarna med ett tvärsnitt av den vuxna befolkningen i övrigt, dels tillämpat en ansats där ESF-deltagarnas arbetsmarknadsutfall jämförts med utfallen för en kontrollgrupp som har individegenskaper och erfarenheter av arbetsmarknaden som är så lika ESF-gruppens som möjligt.

När vi jämför ESF-deltagarnas sysselsättningstrend före och efter deltagande med den övriga vuxna befolkningens, kan vi se att ESF-deltagarna har betydligt lägre sysselsättningsgrad och inkomster än övriga. Efter utskrivning ur projekten ökar deltagarnas sysselsättningsgrad och inkomster, dock utan att nå upp till nivåerna i den övriga befolkningen. När vi med regressionsanalys kontrollerar för att ESF-deltagarna är en kraftigt negativt selekterad grupp försvinner dock denna skillnad.

Vi gick vidare med att matcha ESF-deltagarna med individer ur den övriga befolkningen som är mycket lika gruppen vad gäller individegenskaper och arbetsmarknadsrelaterade erfarenheter. Denna kontrollgrupp är lika hårt negativt selekterad som ESF-gruppen på ett antal faktorer som är centrala för framtida arbetsmarknadsutfall. Matchningsproceduren gör att grupperna är likvärdiga fram till och med det året som ESF-individerna påbörjar sitt deltagande i projekten. En analys av framtida sysselsättningschanser och inkomster tyder på att båda grupperna kraftigt förbättrar sina arbetsmarknadsutfall under de närmaste åren som våra data täcker. ESF-gruppen har en något snabbare återhämtning i början. Trenden är dock avtagande och tre år efter



inträdet i projektet är sysselsättningsgraden och inkomsterna ungefär desamma för båda grupper.

I en separat analys av utrikesfödda och deras barn kan ett liknande mönster observeras. Den initiala återhämtningen hos ESF-gruppen tycks dock vara av mera bestående karaktär. Tre år efter ESF-deltagarna skrivits in i sina respektive socialfondsprojekt finns fortfarande en skillnad till ESF-gruppens fördel. Oavsett om hela gruppen deltagare i socialfondsfinansierade projekt studeras eller om separata analyser görs för utrikesfödda och deras barn, så är dock skillnaderna mellan ESF-deltagarna och kontrollgruppen relativt små. Om man antar att utfallet för kontrollgruppen är det kontrafaktiska utfallet som ESF-gruppen bör jämföras med – det vill säga det utfall som ESF-deltagarna hade fått om de inte deltagit i ESF-projekten – blir slutsatsen att ESF-projekten har en positiv men relativt liten effekt på deltagarnas sysselsättningschanser och framtida inkomster.

För gruppen unga (här definierat som 16 till 30 år gamla) har vi genomfört ett antal analyser med syfte att studera om ESF-projekten ger positiva effekter för de individer som varken studerar eller arbetar. Problemet med denna grupp har på senare år uppmärksammats både inom forskningen och inom den offentliga debatten. I dessa analyser har vi undersökt sannolikheten för övergångar till studier respektive sysselsättning. I båda fallen har vi använt samma typ av matchningsprocedur som i analyserna ovan. Resultaten tyder på att sannolikheten för övergångar till studier är tydligt lägre bland ESF-gruppen jämfört med kontrollgruppen. Skillnaden mellan grupperna när det gäller övergångar till sysselsättning är så gott som obefintlig.

För att testa hur pass robusta våra resultat är gjorde vi ett antal känslighetsanalyser. I en så kallad placeboanalys matchar vi kontrollgruppen med ESF-gruppen fram till ett respektive två år innan ESF-individerna skrivs in i sina respektive projekt. Analyserna visar på en mycket kraftig återhämtning av sysselsättningsgraden och inkomsterna för kontrollgruppen året efter det sista året då grupperna matchades gentemot varandra. Vår tolkning är att detta är ett uttryck för vad som inom statistiken kallas för ”regression to the mean”, vilken innebär att enheter med extrema värden över tid tenderar att röra sig mot populationsmedelvärdet. Detta ska dock inte sammanblandas med en kausal effekt av att delta i ett ESF-finansierat projekt. ESF-deltagarna hade sannolikt kraftigt förbättrat sina relativa sysselsättningschanser och inkomster oavsett deltagande i ett ESF-finansierat projekt.<sup>32</sup> För att med större säkerhet kunna bedöma vilken del av våra resultat som beror på effekter av olika åtgärder och vilken del som beror på återgång till det ”normala” skulle vi behöva en kontrollgrupp som inte varit föremål för några åtgärder alls. En sådan kontrollgrupp är dock omöjlig att skapa utifrån det befintliga datamaterialet.

---

32. Det bör dock påpekas att marginaliserade gruppers generella chanser att förbättra sin sysselsättningsnivå och arbetsinkomster kan påverkas av arbetsmarknadspolitikens utformning. Denna kan således ligga bakom delar av den återhämtning vi kan observera för såväl kontrollgrupp som deltagarna i de socialfondsfinansierade projekten.

En brist i våra analyser är att vi inte vet någonting om kontrollgruppens förehavanden under den period då dess jämförbarhet med ESF-gruppen säkerställs. De individer som utgör kontrollgrupp kan ha deltagit i kommunala åtgärder utan socialfondsfinansiering, inte varit föremål för några åtgärder alls eller flyttat till ett annat land utan att detta registrerats. Det sistnämnda problemet kallas övertäckning, och innebär att individer som bosatt sig i andra länder finns kvar i befolkningsregistren trots att de inte bor i landet. För en del av kontrollgruppen finns information om individerna varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen. I separata analyser matchar vi deltagare som anvisats till socialfondsprojekten av förmedlingens handläggare med en kontrollgrupp som också varit inskrivna i Arbetsförmedlingen, och i vissa fall även varit föremål för en insats. Fördelen med dessa analyser är att vi har en viss information om kontrollgruppen – det är till exempel troligt att individerna är bosatta inom landet under det år som de är registrerade hos Arbetsförmedlingen. I de analyser där vi jämför utfallen för dessa två grupper avviker ESF-deltagarna negativt från kontrollgruppen, men skillnaden är relativt liten.

Sammantaget blir slutsatsen att en stor del av den återhämtning som kan observeras hos ESF-deltagarna kan bero på en allmän benägenhet hos marginaliserade grupper att förbättra sin livssituation över tid, snarare än att vara en effekt av projektverksamheten. Dessutom, i de analyser där vi har mera information om kontrollgruppen försvinner den lilla men positiva effekten av ESF-deltagande. Tendensen är snarare att ESF-deltagande ger negativa effekter, åtminstone i jämförelse med de inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Detta resultat påminner om de vi tidigare redovisat i Szulkin m.fl., (2013).

## Rekommendationer för ökad utvärderingsbarhet

Inledningsvis konstaterade vi att en tillförlitlig utvärdering av effekterna av deltagande i en arbetsmarknadspolitisk insats förutsätter att insatsen är upplagd på ett sätt som gör att den är utvärderingsbar. Experimentella utvärderingar ger de mest trovärdiga resultaten, men naturliga kontrollgrupper kan även skapas genom att arbetsmarknadspolitiska reformer till exempel införs stegvis i olika kommuner eller stadsdelar. Det vanligaste är dock att utvärderare kopplas in i ett sent skede, och därför är hänvisade till att försöka skatta effekterna av deltagande genom att skapa en referens- eller kontrollgrupp i efterhand. För att skattningarna ska vara kausalt trovärdiga behöver dock ett antal villkor vara uppfyllda. Kriterierna för individers deltagande i den studerade insatsen ska vara transparenta, liksom information om insatsens utformning. Dessa villkor har inte uppfyllts under den gångna programperioden.

Temagruppen har i en tidigare rapport kritiserat Svenska ESF-rådet för att inte ha utarbetade rutiner för insamling och hantering av information om verksamheten i de projekt som finansieras med socialfondsmedel (Szulkin m.fl., 2013:84). Det som framförallt har saknats under den gångna programperioden är standardiserad och därmed jämförbar information om respektive projekts syfte och huvudsakliga verksamhetsinnehåll. Detta trots att projekten under den gångna programperioden varit skyldiga att

kontinuerligt rapportera in detaljerade uppgifter om deltagare, aktiviteter och kostnader för projektet till den förvaltande myndighetens regionala kontor. Tyvärr har inte denna information systematiserats på ett sätt som gjort den användbar för utvärdering av projektens effektivitet. Systematiserad information om projektens innehåll skulle inte bara kunna användas för utvärdering utan skulle också ge myndigheten möjlighet att följa upp och redovisa vilka typer av projekt som erhållit stöd. Denna typ av återrapportering har även efterfrågats av strukturfondspartnerskapen som under programperioden har upplevt att möjligheterna att lära av tidigare prioriteringar av projekt varit mycket begränsade.<sup>33</sup>

Den utvärderingsstrategi som förordats av den förvaltande myndigheten under programperioden är så kallad lärande utvärdering. Kostnaderna för utvärderingssinsatserna på projekt- och programnivå har överskridit 300 miljoner kronor, varav huvuddelen har finansierat upphandlade tjänster av externa utvärderare som använt lärande utvärdering som ansats.<sup>34</sup> Dessa utvärderingar har inte genomförts på ett sätt som gör det möjligt att erhålla kunskap om den socialfondsfinansierade verksamheten på en aggregerad nivå. Utvärderingarna är av mycket varierande uppläggning och kvalitet. För att kunna dra några generella slutsatser om projektverksamheten krävs en mer systematisk datainsamling och uppföljning av projektdeltagarna.

Projektmassan har under den gångna programperioden varit mycket heterogen. En bidragande orsak är att det funnits diskrepanser mellan de kvantitativa effektmålen, nationella urvalskriterierna och rutinerna kring urvalet av projekt hos förvaltande myndighet och strukturfondspartnerskap. Men även om samstämmigheten mellan målsättningar och urvalprocessen ökar under nästkommande programperiod ligger det i programverksamhetens natur att tämligen olika projekt kommer att beviljas medel, särskilt om fonden även i fortsättningen ska främja olika typer av metodutveckling. Det är en fördel om de kvantitativa effektmålen tar hänsyn till detta, och differentierade mål för olika delar av projektverksamheten bör övervägas.

Kostnaderna för uppföljning och utvärdering har varit omfattande under den gångna programperioden. Trots detta är den systematiserade kunskapen om projektverksamhetens innehåll och effekter mycket begränsad. Vi kan konstatera små och övergående effekter av deltagande, men brottas samtidigt med bristen på tillförlitliga kontrollgrupper och oklarheter vad gäller anvisningen av deltagare till projekten. Det finns således en risk att effekterna av deltagande inte är korrekt skattade, exempelvis på grund av att det kvarstår skillnader mellan grupperna som har jämförts som vi inte har kunnat ta hänsyn till utifrån information i de data vi använt.

33. Lindblom, kommande.

34. Kostnaderna för utvärderingsinsatser under den gångna programperioden uppskattades i mars 2014 till 357 miljoner kronor, varav kostnader för programutvärdering respektive utvärderingsinsatserna inom Svenska ESF-rådets fem temagrupper utgör 15 respektive 30 miljoner. Resterande 312 miljoner kronor har således använts för att finansiera upphandling av externa utvärderare som tillämpar lärande utvärdering. Observera att beräkningen bygger på både utbetalade medel i avslutade projekt, och beviljade medel i pågående. Eftersom det sker ett återflöde av medel kommer det slutgiltiga beloppet i pågående projekt troligtvis att bli något lägre, varför summan om 357 miljoner kronor för program- och projektutvärdering ska ses som den högsta möjliga summan.

Temagruppens rekommendation är att under nästa programperiod avsätta socialfondsmedel för finansiering av avgränsade försöksverksamheter som utvärderas med experimentella ansatser. Detta skulle i förlängningen kunna bidra till ökade kunskaper om den aktiva arbetsmarknadspolitikens resultat, vilken typ av insats som ger avsedd effekt och för vilka målgrupper. Både praktiker och politiska beslutsfattare behöver denna typ av kunskap för att kunna planera utformningen av insatser och besluta om hur resurser bäst kan användas. Samtidigt är anvisning till en arbetsmarknadspolitisk insats ett beslut som har väldigt stor betydelse för den enskilde individen. Det minsta man kan begära är att den aktuella insatsen är utformad i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.



# Referenser

Andersson Joonas, P & Nekby, L. (2012) "Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment". *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 114, No. 2, s. 575–600.

Arbetsförmedlingen (2010:2) *Jobb- och utvecklingsgarantin – en uppföljning ur deltagarnas perspektiv*. URA 2010:2. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (2011) "Förberedande insatser". Arbetsförmedlingens faktablad, Arbetsgivare 2011-11. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (2012) "Särskilt anställningsstöd". Arbetsförmedlingens faktablad, Arbetsgivare 2012-11. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Calmfors, L, Forslund, A. & Hemström, M. (2004) "The Effects of Active Labor-Market Policies in Sweden: What is the Evidence?" i Agell J., Keen, M. & Weichenrieder, A.J. (red.) *Labor Market Institutions and public regulation*. MIT Press, Cambridge, Mass.

Card, D. (1990) "The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market". *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 43, No. 2. s. 245–257.

Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010) *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*. Working Paper 16173. National Bureau of Economic Research (NBER).

Card, D., Ibarraán, P. & Villa J.M. (2011) *Building in an Evaluation Component for Active Labor Market Programs: a Practitioner's Guide*. Inter-American Development Bank.

Carling, K & Larsson, L. (2005) "Does early intervention help the unemployed youth?" *Labour Economics* Volume 12, nr 3, s. 301–319.

Dahlberg, M., Johansson, K. & Mörk, E. (2008) *Effekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare i Stockholms stadsdelar*. Rapport (2008:24) Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).

Dahlberg, M, Mörk, E & Thorén, K. (2013) *Jobbtorg Stockholm – resultat från en enkätundersökning*. Rapport. 2013:21, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).

Edmark, K, Liang, C-Y, Mörk, E & Selin, H. (2012) *Jobbskatteavdraget*. Rapport. 2012:2, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).

Ekström, V. (2005) *Individens eget ansvar och samhällets stöd: en utvärdering av "Skärholmsmodellen" vid Jobbcentrum Sydväst*. Stockholm: Socialtjänsten, Forsknings- och utvecklingsbyrån.

ESF (2007) *Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013*. CCI-nummer:2007SE52P0001. Stockholm: Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige.

ESF (2009) *Projekthandledning i Ekonomi*. Dnr 2007-00467/Nr 2009-94. Stockholm: Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige.

ESF (2011) *Programkriterierna i Socialfondsprogrammet*. Svenska ESF-rådet med stöd av processtödet för strategisk påverkan och lärande, SPeL Februari 2011. Stockholm: Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige.

- ESF (2011) *Socialfonden i siffror 2011 – projektens deltagare och nytta*. En samproduktion mellan Svenska ESF- rådet och processtödet för strategisk påverkan och lärande i Socialfonden. Örebro: Apel Forskning och utveckling. Stockholm: Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige.
- Forslund, A & Nordström Skans, O. (2006) *(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?* Rapport. 2006:5, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Giertz, A. (2004) *Making the poor work. Social Assistance and Activation Programs in Sweden*. Lund Dissertations in Social Work, No 19. Lund: Lunds universitet.
- Hallsten, L, Isaksson, K & Andersson, H. (2002) *Rinkeby arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättnings effekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare*. Rapport. 2002:10, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Hjertner Thorén, K. (2005) *Kommunal aktiveringspolitik: en fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare*. Rapport. 2005:11, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Hägglund, P. (2009). *Effekter av intensifierade förmedlingsinsatser vid Arbetsförmedlingen – erfarenheter från randomiserade experiment*. Rapport (2009:15) Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Jackson, M. & Cox, D. R. (2013). "The Principles of Experimental Design and Their Application in Sociology" *Annual Review of Sociology* 39(1).
- Kahneman, D. (2011) *Thinking Fast and Slow*. Penguin Books.
- Karlsson, U & Jegermalm, M. (1996) *Mellan bidrag och arbete: utvärdering av sju projekt för arbetslösa socialbidragstagare*. Stockholm: Socialtjänsten, Forsknings- och utvecklingsbyrån.
- le Grand, C, Szulkin, R, Tibajev, A & Tåhlin, M. (2013) *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010*. Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Lindblom, C. (2014, kommande) *Lokala arbetsmarknadsprojekt i praktiken. En jämförande studie av sexton socialfondsfinansierade projekt*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier. Forskningsrapport 2014/5.
- Lundin, M. (2008) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*. Rapport 2008:13. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Milton, P & Bergström, R. (1998) *Uppsalamodellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering*. Stockholm: Institutet för utveckling av metoder inom socialt arbete, Socialstyrelsen.
- Morgan, S.L. & Winship, C. (2007) *Causal Inference: Methods and Principles for Social Research*. Cambridge University Press.
- Niknami, S. & Schröder, L (2013) *En fördjupningsstudie av unga som varken arbetar eller studerar*. Rapport Ungdomsstyrelsen.
- Persson, A & Vikman, U. (2010) *In- och utträdes effekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare*. Rapport. 2010:7, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Regeringens proposition (2006/07:1) *Budgetpropositionen för 2007. Utgiftsområde 14: Arbetsmarknad och arbetsliv*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Riksrevisionen (2009) *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?*. Rapport till regeringen, arbetsmarknadsdepartementet. Dnr: RiR 2009:22. Stockholm: Riksrevisionen.

- Riksrevisionen (2009:20) *Jobbskattavdraget*. Rapport till regeringen, finansdepartementet. Dnr: RiR 2009:20. Stockholm: Riksrevisionen.
- Rinne, U. (2012). *The Evaluation of Immigration Policies*. Discussion Paper No. 6369. IZA.
- Salonen, T & Ulmestig, R. (2004) *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*. Rapportserie i socialt arbete. Nr 1, 2004. Växjö: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.
- Schröder, L. (2010) *Besvärligt men inte hopplöst – ungdomsarbetslösheten och krisen*. Försäkringskassan: Socialförsäkringsrapport 2010:6.
- Shepherd, Roy J. "Regression to the Mean – A Threat to Exercise Science?" *Sports Medicine*, 33: 575–584.
- SKL (2011) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken: en redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*. ISBN-nummer 978-91-7164-648-4. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting (SKL).
- SKL (2012) *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser. Enkätstudie 2012*. ISBN-nummer 978-91-7164-829-7. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting (SKL).
- Svensson, L, Brulin, G, Jansson, S, Sjöberg, K. (red.) (2013) *Att fånga effekter av program och projekt*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Sweco (2008) *Samverkan för ökad kund- och uppgiftsfokus. Rapport 1 från genomförandeorganisationen för de regionala programmen för den regionala fonden och det nationella socialfundsprogrammet*. Version 2008-10-27. Stockholm: Sweco Eurofutures AB.
- Sweco (2009) *Bättre kvalitet i projekt och program!*. Rapport 3 från utvärderingen av genomförandeorganisationen för de regionala programmen för den regionala fonden och för de nationella socialfundsprogrammen, 2009-10-08. Stockholm: Sweco Eurofutures AB.
- Szulkin, R, Nekby, L, Bygren, M, Lindblom, C, Russell-Jonsson, K, Bengtsson, R & Normark, E (2013) *På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering*. Forskningsrapport 2013/1. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Tversky, A., Kahneman, D. (1974) "Heuristics and Biases in judgments reveal some heuristics of thinking under uncertainty." *Science* 1974 vol. 185 s. 1124–1131.
- Törnquist, J. (2014) *Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för unga*. Stockholm: Temagruppen unga i arbetslivet.
- Van der Klaauw, B. (2014). *From Micro Data to Causality: Forty Years of Empirical Labor Economics*. Discussion Paper No. 8047. IZA.
- Wadensjö, E. (2013) *Övertäckning och bortfall*. Rapport (2013:3) från Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS).



# *Appendix*

# Appendix 1

Tabell A1. Översiktlig statistik över ESF-deltagare jämfört med övrig befolkning, 2008.

	ESF-deltagare	Hela populationen
<b>Utbildning</b>		
Förgymnasial kortare än 9 år	7	4
Förgymnasial	41	16
Gymnasial (högst 2 år)	19	24
Gymnasial (3 år)	21	23
Eftergymnasial (kortare än 3 år)	7	14
Eftergymnasial (3 eller fler år)	5	19
<b>Utrikesfödda och deras barn %</b>	37	19
<b>Kvinnor %</b>	49	49
<b>Genomsnittsålder</b>	30	40
<b>Sysselsatta %</b>	21	73
<b>Inkomstrank</b>	9	43

## Appendix 2

### *Tillvägagångssättet vid matchningen*

För matchningen användes ett slumpmässigt individurval på 20 procent av den i Sverige bosatta vuxna befolkningen i åldrarna 16–64 år, under perioden 2008–2010. Ingen av dessa deltog i ett ESF-finansierat projekt. Dessa individer följdes i likhet med ESF-deltagarna retrospektivt som längst till 2004 och prospektivt som längst till 2011.

Det totala antalet person-år ur vilka de matchade valdes ut var 3 229 267. För varje kohort ESF-deltagare för de tre åren 2008, 2009 och 2010 matchades alltså en grupp jämförbara individer ur en pool på c:a en miljon vuxna per kohort. Ingen av dessa deltog i ett ESF-finansierat projekt, men många av dem delar liknande egenskaper och erfarenheter med ESF-gruppen, och är därför likvärdiga med denna på vissa variabler.

För varje individ som deltagit i ett ESF-finansierat projekt selekterades de 10 ”närmaste grannarna” med ESF-deltagaren med avseende på vissa observerade egenskaper och händelser som korrelerar med ESF-deltagande. Proceduren upprepades för samtliga ESF-deltagare och en individ kan utgöra ”närmaste granne” för fler än en ESF-deltagare, dvs. matchningen sker med återläggning.

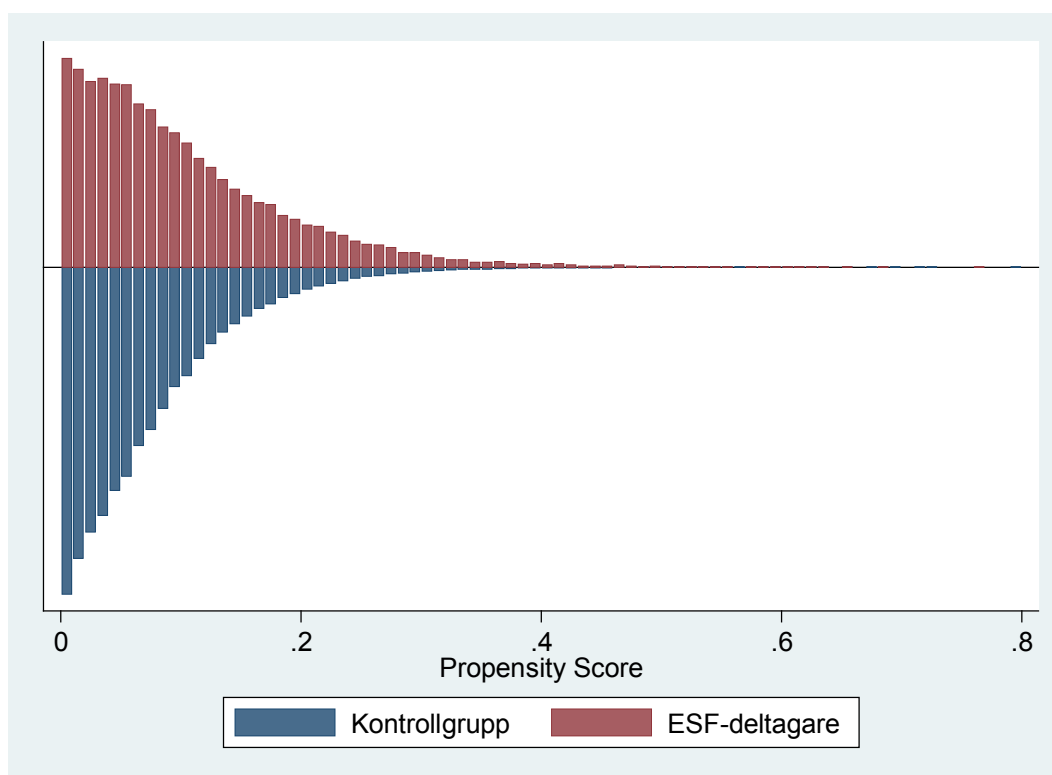
Sannolikheterna för deltagande räknas fram med en logistisk regressionsmodell med följande oberoende variabler, där  $t$  står för tidpunkten för matchningsåret,  $t - 1$  för matchningsåret minus 1,  $t - 2$  för matchningsåret minus 2 osv.: (1) Inkomstrank i percentiler för  $t$ ,  $t - 1$ ,  $t - 2$ ,  $t - 3$  och  $t - 4$  (inkomst av arbete/företagande) för följande percentilgrupper: 0, 1, 2, 3, 4, 5-6, 7-8, 9-10, 11-12, 13-14, 15-20, 21-30, 31-40, 41-50, 61-60, 61-70, 71-100. (2) Sysselsättningsstatus (arbete ja/nej) för  $t$ ,  $t - 1$ ,  $t - 2$ ,  $t - 3$  och  $t - 4$ . (3) Boendekommun vid  $t$  (4) Utbildningsnivå vid  $t$  (5) Vistelsetid i Sverige vid  $t$ . (6) Födelseland. (7) Kön.

Eftersom en icke oansenlig andel av ESF-deltagarna utgörs av ungdomar och relativt nyanlända invandrare så saknas ofta registeruppgifter om dessa under ett eller flera år under perioden 2004 – 2011. De var då ännu inte vuxna eller befann sig inte i Sverige. För att göra den matchade gruppen likvärdig med avseende på denna egenskap har information om att uppgift saknas kodats som en särskild kategori, och grupperna balanserades även på dessa värden.

I Tabell A2 rapporteras test för i vilken utsträckning grupperna är balanserade på de variabler som använts i matchningen. Man kan se att grupperna i huvudsak är välbalanserade på matchningsvariablerna. Den största observerade skillnaden är att ESF-gruppen till 61 procent är födda i Sverige, kontrollgruppen till 59 procent. I övrigt är skillnaderna mellan grupperna mycket små.

I Figur A1 redovisar vi propensity scores för deltagande i ESF-projekt för ESF-deltagarna respektive kontrollgrupp. Som man kan se speglar ESF-gruppen kontrollgruppens fördelning på dessa, men kontrollgruppen har genomsnittligt lägre värden och är överrepresenterade på låga värden på propensity scores, och underrepresenterade på höga värden. Detta återspeglar det faktum att ESF-gruppen är en mycket selekterad grupp individer, och att det medför vissa svårigheter att i den övriga befolkningen ta fram en grupp som på motsvarande sätt hade kunnat kvalificera sig för deltagande i ett ESF-finansierat projekt.

**Figur A1. Histogram över propensity scores för ESF-deltagare respektive kontrollgrupp.**



**Tabell A2. Balanstest av matchning.**

Matchningsvariabel	Medelvärde ESF-deltagare	Medelvärde matchad kon- trollgrupp	t-värde för test av skillnad i medelvärden
Inkomstrank t	3.216	3.146	2.34*
Inkomstrank t-1	3.805	3.771	0.99
Inkomstrank t-2	5.002	5.022	-0.48
Inkomstrank t-3	5.671	5.748	-1.74
Inkomstrank t-4	7.099	7.188	-1.80
Sysselsättning t	0.147	0.144	1.40
Sysselsättning t-1	0.158	0.155	1.20
Sysselsättning t-2	0.208	0.208	0.23
Sysselsättning t-3	0.209	0.211	-0.61
Sysselsättning t-4	0.221	0.224	-0.98
Förgymnasial utbildning, kortare än 9 år	0.090	0.088	1.30
Förgymnasial utbildning, 9 år	0.250	0.249	0.36
Gymnasial utbildning, upp till 2 år	0.205	0.197	2.68**
Gymnasial utbildning, 3 år	0.288	0.291	-1.06
Eftergymnasial utbildning, kortare än 3 år	0.077	0.081	-2.15*
Eftergymnasial utbildning, 3 år eller längre	0.067	0.070	-1.50
Forskarutbildning	0.002	0.002	-0.34
Född i Sverige	0.612	0.590	6.58**
Utrikesfödd, vistats i Sverige upp till 2 år	0.111	0.117	-2.58*
Utrikesfödd, vistats i Sverige 3-5 år	0.075	0.078	-1.46
Utrikesfödd, vistats i Sverige 6-10 år	0.060	0.063	-1.80
Utrikesfödd, vistats i Sverige 11-20 år	0.093	0.101	-4.00**
Utrikesfödd, vistats i Sverige 21 år eller längre	0.049	0.051	-1.82
Kvinna	0.475	0.483	-2.27*
Antal observationer	41,590	247,419	

\* Signifikansnivå: \*p <, 05; \*\*p <, 01

# Appendix 3

Tabell A3. Analyser uppdelade på alternativa undergrupper.

	Före deltagande		Efter deltagande		Difference-in-differences
	ESF	Ej ESF	ESF	Ej ESF	
Matchning gjord fram till och inkluderande deltagande minus 0 år. Utfall: andel i sysselsättning.	17,2	17,1	31,5	29,2	+2,2**
Som ovan, regionalt uppdelat					
Övre Norrland	23,5	20,2	35,7	33,6	-1,3
Mellersta Norrland	18,0	21,0	30,3	32,7	+0,0
Norra Mellansverige	16,3	18,4	32,9	30,2	+4,5**
Stockholm	12,8	15,7	32,6	30,0	+5,6**
Östra Mellansverige	17,2	16,0	35,2	28,5	+5,6**
Småland och Öarna	18,5	20,4	30,9	32,9	+0,0
Västsverige	17,0	17,2	28,5	28,9	-0,2
Sydsverige	17,3	14,3	27,8	24,4	+0,4
Matchning gjord fram till och inkluderande deltagande minus 1 år. Utfall: andel i sysselsättning.	18,0	18,2	24,7	32,4	-7,5**
Matchning gjord fram till och inkluderande deltagande minus 2 år. Utfall: andel i sysselsättning.	19,2	19,4	20,4	36,2	-15,5**
Matchning gjord fram till och inkluderande deltagande minus 0 år. Utfall: inkomstrank 0-100.	5,0	5,0	12,2	11,0	+1,2**
Som ovan, regionalt uppdelat					
Övre Norrland	5,3	5,1	13,7	12,5	+1,1**
Mellersta Norrland	5,4	5,4	11,6	12,1	-0,4
Norra Mellansverige	4,9	5,0	12,7	11,3	+1,6**
Stockholm	5,8	5,2	12,7	11,2	+0,9**
Östra Mellansverige	4,5	4,8	14,3	11,0	+3,6**
Småland och Öarna	4,7	5,4	11,6	12,3	-0,6*
Västsverige	5,0	5,0	10,8	11,0	-0,2
Sydsverige	4,5	4,5	10,8	9,3	+1,6**

Matchning gjord fram till och inkluderande deltagande minus 1 år. Utfall: inkomstrank 0-100.	6,0	6,1	9,6	12,8	-3,0**
Matchning gjord fram till och inkluderande deltagande minus 2 år. Utfall: inkomstrank 0-100.	7,6	7,7	8,2	14,7	-6,4**
Individer 16-30 år (matchning fram till deltagande minus 0 år). Utfall: andel i studier	53,3	50,7	37,3	39,1	-4,5**
Individer 16-30 år, utrikesfödda eller två utrikesfödda föräldrar (matchning fram till deltagande minus 0 år). Utfall: andel i studier	45,0	44,2	38,7	39,5	-1,6*
Individer 16-30 år (matchning fram till deltagande minus 0 år). Utfall: andel i sysselsättning.	13,9	14,0	35,3	34,9	+0,5
Individer 16-30 år (matchning fram till deltagande minus 0 år). Utfall: inkomstrank 0-100.	5,0	5,0	13,7	13,0	+0,7**

\* Signifikansnivå: \*p <, 05; \*\*p <, 01





**I Sverige anvisas varje år över hundratusen arbetssökande till lokala arbetsmarknads-politiska insatser, varav en stor del finansieras med medel från Europeiska Socialfonden. Men vad vet vi egentligen om de här projektens innehåll och om de effekter de har på deltagarnas jobbchanser? Vilka möjligheter finns att ta reda på det?**

Den här rapporten är en uppföljning av *På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering* (2013) som studerade arbetsmarknadsutfallet för arbetssökande som anvisats till socialfondsprojekt via Arbetsförmedlingen. Här går vi ett steg längre och inkluderar samtliga individer som under en treårsperiod deltog i ett socialfondsprojekt. Målet är att undersöka om deltagarnas medverkan i projekten förbättrade deras chanser att få ett arbete, eller påverkade deras framtida inkomster.

En viktig slutsats i rapporten är att möjligheterna att utvärdera effekten av dessa projekt är mycket begränsade. Information om projektens innehåll är bristfällig och de har inte lagts upp på ett sätt som möjliggör en vetenskaplig utvärdering. Rapporten avslutas därför med rekommendationer som skulle kunna öka utvärderingsbarheten i den socialfondsfinansierade verksamheten.

**Temagruppen Integration** i Arbetslivet är en av fem temagrupper som Svenska ESF-rådet finansierar för att identifiera och sprida effektiva metoder för arbetslivsintegrering. I gruppen ingår Ryszard Szulkin, professor i sociologi, Magnus Bygren, docent i sociologi och Clara Lindblom, forskningsassistent.



**TIA**  
TEMAGRUPPEN  
INTEGRATION I  
ARBETSLIVET