

Ekonomiska drivkrafter och studie- resultat – effekter av Sfi-bonus

**MATTIAS
ENGDahl OCH
OLOF ÅSLUND**

Mattias Engdahl är doktorand vid Uppsala universitet och forskar främst om internationell rörlighet och arbetsmarknad.
mattias.engdahl@nek.uu.se

Olof Åslund är generaldirektör vid IFAU och forskar främst om arbetsmarknad, politik och migration.
olof.aslund@ifau.uu.se

Svenskundervisning för invandrade debatteras flitigt och har under lång tid kritiserats för otillfredsställande resultat. Sedan 2010 kan deltagare i Sfi som uppfyller vissa prestationskrav få upp till 12 000 kr i bonus. Artikeln presenterar en utvärdering av bonusen, baserad på den försöksverksamhet som 2009–10 genomfördes i slumpvis utvalda kommuner. Resultaten pekar på en positiv effekt på studieresultat i Stockholm, däremot finner studien inga effekter i andra deltagande kommuner.

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

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

Tanken att använda ekonomiska drivkrafter för att påverka studieprestationer är inte ny. Att individer, åtminstone i viss mån, agerar utifrån ekonomiska incitament är en central tanke i ekonomisk teori. Möjligheten att er hålla en ekonomisk belöning för ett visst agerande bör öka sannolikheten att människor uppvisar det beteendet. Huruvida en individs beteende faktiskt påverkas av ekonomiska incitament kompliceras emellertid av ett antal faktorer. Beroende på hur bonusen konstrueras kommer den faktiska effekten att variera. Om kraven uppfattas som ouppnåeliga eller alltför kostsamma kommer få personer att påverkas av bonusen. Om kraven å andra sidan sätts för lågt kommer det att uppstå s k dödviktsförluster där man betalar ut

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

bonusar utan att beteendet egentligen förändras. Det är också tänkbart att bonusmöjligheten leder till att individen ändrar sitt studiebeteende på ett sätt som inte är avsett, t ex att man avstår från att lära sig mer kvalificerat kursinnehåll för att vara säker på att inte missa frågor på ”bonusnivån”. En annan möjlighet är att skamrateffekter kan spela en roll: på ett positivt sätt (man sporrar varandra till hårdare arbete för att erhålla bonusen) eller på ett negativt sätt (den som inte tror sig klara bonusen blir avundsjuk och tappar motivationen). Det finns också en lång oavslutad diskussion i den psykologiska forskningen om huruvida yttre motiverande faktorer tränger undan den egna inre motivationen (t ex Deci m fl 2001; Rodríguez-Planas 2010).

Den empiriska forskningen om incitamentseffekter ger en blandad bild. En relativt stor litteratur har studerat effekterna av att införa olika typer av belöningsystem i utbildning på olika nivåer. Dessa studier (i likhet med vår) använder ofta experimentella eller delvis experimentella ansatser.² Vissa finner positiva effekter på studieresultat (t ex Angrist m fl 2002; Angrist och Lavy 2009; Kremer m fl 2009), medan andra inte ger stöd eller mer begränsat stöd för denna typ av interventioner (t ex Angrist m fl 2010; Fryer 2011).³ Det är alltså inte klart vad vi ska förvänta oss för effekter av den svenska Sfi-bonusen. Osäkerheten ökar också då detta (vad vi vet) är det första försöket i sitt slag med omfattande grundläggande språkträning för målgruppen vuxna nyanlända invandrare. Samtidigt gör detta studien extra angelägen.

De resultat som redovisas nedan pekar på osäkra effekter på sannolikheten att påbörja Sfi, men på betydande positiva genomsnittliga effekter på studieresultat. Effekterna är likartade bland kvinnor och män, men större för yngre än för äldre. Det är dock mycket viktigt att notera att effekten på studieresultat drivs helt av jämförelsen mellan Stockholm (som införde bonusen) och dess jämförelsegrupp. För övriga bonuskommuner ser vi ingen sammantagen effekt.⁴

1. Svenska för invandrare – Sfi

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

Programmet är omfattande. År 2011 deltog ca 100 000 personer. I våra

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

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

⁴ Åslund och Engdahl (2012) diskuterar detta och andra resultat som signalerar att vi inte har en fullständig bild av hur olika mekanismer och faktorer inverkar.

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

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

Sfi omfattar tre studievägar med kurser på olika nivåer. Studieväg 1 (Sfi 1) riktar sig till personer med låg utbildningsbakgrund och innehåller kurserna A och B. Sfi 2 vänder sig till dem med medelhög utbildning och erbjuder kurser på nivå B och C, medan Sfi 3 riktar sig till mer studievana personer med kurserna C och D. Skillnaderna i studiebakgrund är betydande. Beräkningar i Åslund och Engdahl (2012) pekar på att elever som började på Sfi 1 fr o m juli 2009 t o m 2010 hade 4,5 års utbildning i genomsnitt. För Sfi 2 och Sfi 3 var motsvarande siffror 10 respektive 14 år.

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

Flera tidigare rapporter pekar på problem inom Sfi-systemet (t ex Riksrevisionen 2008; Statskontoret 2009; Skolinpektionen 2010). Ett problem är att många hoppar av, ett annat att många tar lång tid på sig att fullfölja studierna. Officiell statistik från Skolverket visar att bland dem som påbörjade en Sfi-kurs under 2009 hade 60 procent fullföljt åtminstone en kurs 2011, 29 procent hade hoppat av och 11 procent var fortfarande kvar i systemet. Utfallen var något bättre bland kvinnor än bland män och det verkar också ha skett en viss positiv utveckling jämfört med tidigare år.⁷

En fråga som ännu inte kunnat besvaras på ett fullständigt sätt är om och hur Sfi påverkar chanserna på arbetsmarknaden. Problemet är att hit-

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

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

⁷ I Åslund och Engdahl (2012) diskuteras tidigare studier av Sfi mer utförligt.

ta en trovärdig kontrollgrupp till dem som väljer att påbörja studierna (se t ex Riksrevisionen 2008). Kennerberg och Åslund (2010) gör matchade jämförelser mellan deltagare och icke-deltagare och finner att den senare gruppen har högre inkomster och sysselsättning inledningsvis, men att de som påbörjar Sfi över tiden stärker sin ställning relativt de som aldrig börjar studierna.

2. Försöksverksamhetens utformning

Syftet med försöket var att undersöka om ekonomiska drivkrafter kan förbättra resultaten inom Sfi och/eller locka fler elever till utbildningen (Regeringens proposition 2008/09:156). Försöket beslutades och genomfördes av regeringen, under ledning av dåvarande Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Regeringen samarbetade med IFAU (då Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering) kring utformningen av försöket, och IFAU fick i uppdrag att genomföra en utvärdering.⁸ Regeringen tillfrågade 50 kommuner om deltagande. Kommunerna blev informerade om att alla som på något sätt ingick i försöket skulle få extra medel för utveckling av Sfi-verksamheten, samt att maximalt femton kommuner skulle få rätt att utbetala Sfi-bonus.

Genom att anmäla intresse godtog kommunen att delta oavsett om den hamnade i behandlings- eller kontrollgruppen. 35 kommuner sade sig vara intresserade. Bland dessa gällde det sedan att försöka skapa ”par” av kommuner som dels var jämförbara avseende Sfi-verksamhet, storlek, geografiskt läge och arbetsmarknad, dels var spridda över landet. Utifrån dessa förutsättningar skapades grupper med två kommuner vardera, med undantaget att man för att balansera Stockholms storlek sammanförde Göteborg, Uppsala och Södertälje till en pool. För att inte överskrida det maximala antalet om 15 bonuskommuner, skapades totalt 13 par. Inom varje par fick därefter slumpen avgöra indelningen i behandlings- respektive kontrollgrupp. Utfallet av processen presenteras i tabell 1.

I korthet kan kraven för bonusbehörighet inom försöket sammanfattas:

- Individens ska ha folkbokförts för första gången i en kommun mellan 1 juli 2009 och 30 juni 2010 och vara mellan 18 och 64 år gammal.
- Upphållstillståndet måste tillhöra en viss kategori. I princip exkluderas arbetskraftsmigranter och gäststuderande från bonusen.
- Individens ska ha klarat av någon av kurserna 1B, 2C eller 3D i en bonuskommun inom tolv månader efter kursstart men inte mer än femton månader efter folkbokföringen (invandringstillfället). Dessa kurser kallas nedan ”bonuskurser”.

⁸ Se Åslund och Engdahl (2012) för en fullständig redogörelse för utvärderingen. I Skolverkets uppdrag ingick bl a att följa upp antalet bonusutbetalningar (Skolverket 2010b, 2012) och hur de extra medel som utdelades till kommunerna som ingick i försöket användes (Skolverket 2011). Från 2010-07-01 infördes bonusen nationellt. Detta beslutades senare och ingick inte vid planeringen av försöket.

Tabell 1
Bonusutbetalningar
per kommun

| Bonuskommun | Jämförelse (slumpvis indelat) | Antal bonusar | Andel män | Ålder | Sfi 1, kurs B | Sfi 2, kurs C | Sfi 3, kurs D |
|-------------|----------------------------------|------------------|--------------|-------|------------------|------------------|------------------|
| Borås | Jönköping | 81 | 0,58 | 28,43 | 0,16 | 0,46 | 0,38 |
| Halmstad | Helsingborg | 52 | 0,48 | 28,13 | 0,02 | 0,17 | 0,81 |
| Huddinge | Haninge | 57 | 0,33 | 30,09 | 0,02 | 0,16 | 0,82 |
| Karlstad | Västerås | 55 | 0,49 | 28,78 | 0,11 | 0,16 | 0,73 |
| Katrineholm | Nyköping | 27 | 0,56 | 30,04 | 0,00 | 0,00 | 1,00 |
| Nacka | Täby | 51 | 0,49 | 28,08 | 0,04 | 0,18 | 0,78 |
| Sandviken | Gävle | 20 | 0,35 | 29,35 | 0,10 | 0,05 | 0,85 |
| Sollentuna | Solna | 93 | 0,51 | 30,66 | 0,25 | 0,44 | 0,31 |
| Stockholm | Gbg, S-tälje, Uppsala | 361 | 0,50 | 29,86 | 0,03 | 0,25 | 0,72 |
| Trelleborg | Landskrona | 9 | 0,78 | 25,44 | 0,00 | 0,00 | 1,00 |
| Uddevalla | Trollhättan | 18 | 0,39 | 29,44 | 0,17 | 0,06 | 0,78 |
| Växjö | Kalmar | 148 | 0,49 | 28,39 | 0,33 | 0,44 | 0,23 |
| Ö-vik | Härnösand | 33 | 0,64 | 29,73 | 0,00 | 0,09 | 0,91 |
| Totalt | | 1 005 | 0,50 | 29,32 | 0,11 | 0,27 | 0,62 |

Ann: Uppgifterna omfattar alla som invandrat 2009-07-01-2010-06-30 och som erhållit Sfi-bonus. Se texten för förtydliganden av Sfi:s organisation.

Källa: Skolverkets Sfi-bonusdatabas.

Bonusbeloppen varierade mellan studievägarna. 1B gav 6 000 kr, 2C 8 000 kr och 3D 12 000 kr. Det var möjligt att fortsätta till högre nivåer och få bonus även där, men det totala bonusbeloppet kunde inte överstiga 12 000 kr. Tabell 1 ovan visar att cirka 1 000 bonusar utbetalades inom ramen för försöket. Mönstren varierar mellan kommunerna, men i de flesta fall har en majoritet av bonusarna betalats ut på den mest avancerade studievägen. Tabellen visar också att genomsnittsåldern hos mottagarna var cirka 30 år och att könsfördelningen var jämn i genomsnitt. Relaterar man antalet bonusar till antalet personer som uppnått kraven enligt Sfi-statistiken, som vi använder i vår huvudanalys och som diskuteras nedan, sticker två observationer ut. I Stockholm var det få som mottog bonus, vilket delvis skulle kunna förklaras av att Stockholm har många studenter och arbetskraftsinvandrare som inte har rätt till bonus. I Växjö, å andra sidan, är antalet bonusar stort i relation till antalet studenter.

3. Studiens upplägg och genomförande

Studien syftar till att utvärdera vilka eventuella effekter införandet av bonus hade på deltagande och resultat inom Sfi-verksamheten. Sådana effekter kan uppstå via ett stort antal mekanismer och påverkas av flera faktorer. Det

mest uppenbara är att individen kan ändra sitt beteende. Men det är också möjligt att kommuner och utförare påverkas så att även institutioner och undervisningsformer förändras. Dessa förändringar kan då påverka personer som inte är behöriga för bonusen, t ex positivt genom att de får ta del av en intensifierad undervisning, eller negativt om t ex undervisningsresurser i större utsträckning går till dem som siktar på en bonus.

Även om det ur ett vetenskapligt perspektiv kanske är mest intressant att studera hur individer reagerar på ekonomiska drivkrafter, går det att argumentera för att det ur ett policyperspektiv i första hand är de sammantagna effekterna av införandet som är relevanta. Därför är det viktigt att analysen genomförs på ett sådant sätt att de effekterna fångas. Följaktligen är vår huvudansats att följa personer från invandringstillfället avseende deltagande och resultat inom Sfi. Genom att göra detta tillåter vi möjligheten att reformen kan påverka även dem som inte är behöriga. I grundmodellen avgränsar vi därmed inte analysen av studieresultat till dem som faktiskt deltar.

I studiepopulationen inkluderas alla utlandsfödda individer mellan 18 och 64 år som under perioden 1 juli 2006 till 30 juni 2010 folkbokfördes för första gången i Sverige och som bosatte sig i någon av de i försöket deltagande kommunerna (behandlings- och kontrollkommuner). För dessa personer har vi tillgång till uppgifter om deltagande och resultat i Sfi t o m 2011. Åslund och Engdahl (2012) diskuterar materialet närmare. Hälften av alla nyanlända i urvalet påbörjade en Sfi-kurs inom ett år. Andelen som börjar snabbt, inom 3 månader, varierar mellan kommunerna. Andelen som klarar någon kurs inom den tidsram som angavs av regelverket för bonusen ligger runt 20 procent och för bonuskurser (vilket i regel inte är den första kurs man påbörjar) är andelen ungefär hälften så stor.

Analysmodellen

Som beskrivits ovan genomfördes försöket som ett randomiserat experiment. Det innebär att man inte behöver oro sig för att det var de kommuner som hade högst ambitioner inom Sfi som såg till att få vara med. Detta då det efter visat intresse var slumpen som styrde vilken kommun i ”paret” som fick dela ut bonus. Samtidigt innebär det faktum att antalet enheter var litet vissa begränsningar, t ex att en enkel jämförelse av de genomsnittliga utfallen för relevanta utfallsvariabler mellan försöks- och kontrollgruppen efter experimentets slutförande inte är tillräcklig.⁹ Vi använder därför en s k skillnad-i-skillnaden-modell (*difference-in-differences*, DD), vilket är en vanlig ansats i den här typen av utvärdering. Modellen bygger på ett antagande om att i avsaknad av reformen skulle skillnaden mellan behandlings- och kontrollgrupp vara lika stor före som efter reformen och eventuella förändringar över tiden desamma. I sin enklaste form förutsätter modellen att det inte sker (olika) förändringar i sammansättningen av de studerade populationerna, t ex avseende födelseland, ålder eller utbildningsbakgrund. Detta hanterar vi genom att inkludera en mängd kontroll-

⁹ Detta diskuteras mer utförligt i Åslund och Engdahl (2012).

variabler i modellen. Det finns också ett starkt säsongsmönster i sannolikheten att börja Sfi inom sex månader (Åslund och Engdahl 2012). För att detta mönster inte ska påverka resultaten kontrollerar vi även genomgående för invandringsmånad. Åslund och Engdahl (2012) diskuterar också en stor mängd känslighetsanalyser.

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

4. Resultat

Effekter på deltagande

Tabell 2 visar skattade effekter på sannolikheten att börja en Sfi-kurs inom tre, sex respektive tolv månader. Vi kommer som regel genomgående att redovisa effekter för hela urvalet, samt uppdelat på kategorierna storstäder och andra kommuner. I kategorin storstäder ingår Stockholm som införde bonusen och i dess kontrollgrupp Göteborg, Södertälje och Uppsala. Det är alltså ett litet antal kommuner, men sett till antalet observationer utgör de ändå 60 procent av det totala antalet. Som framgår nedan skiljer sig mönstren mellan grupperna åt, vilket är en anledning till att vi redovisar resultaten separat.¹⁰

Värdena i tabell 2 ska tolkas som förväntade förändringar i andelen som börjar Sfi inom de angivna tidsramarna till följd av införandet av Sfi-bonus. Värden inom parentes ”()” visar att skattningen inte är statistiskt säkerställd (skild från 0). Värden inom hakparentes ”[]” visar att tolkningen av skattningen som ett orsakssamband ifrågasätts av ”placebo-skattningar” eller av inkluderandet av linjära trender i modellen.¹¹ Med andra ord markerar typen av parentes vilken typ av känslighetsanalyser som resultaten inte håller för. Siffror utan parentes är alltså de skattningar som på ett trovärdigt sätt indikerar en effekt.

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

Den högra delen av tabell 2 avgränsar analysen till bonusberättigande

¹⁰ Övriga ”kommunpar” innehåller för få observationer för att genomföra separata analyser. I tabell 1 framgår det vilka kommuner som ingår i de olika kommungrupperna.

¹¹ ”Placeboskattningar” innebär att man skattar en modell för att se om det framkommer ”effekter” där det inte borde finnas några. Åslund och Engdahl (2012) diskuterar detta i detalj. Linjära trender skulle t ex kunna fånga en över tiden förändrad tendens att påbörja Sfi inom en kommun.

Tabell 2
Effekter på Sfi-startar

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

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

Källa: Åslund och Engdahl (2012).

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

Effekter på studieresultat

Tabell 3 visar resultat enligt samma struktur som ovan effekten på studieresultat. Ett första budskap från tabellen är att införandet av prestationsbonusar hade en statistiskt signifikant och kvantitativt betydande positiv effekt på studieresultat i storstadskommunerna. Däremot ser vi inga effekter i de övriga försökskommunerna. Återigen ser vi att effekterna från storstäderna slår igenom i den sammanslagna analysen, så att den genomsnittliga effekten blir positiv. Men det är viktigt att ha i åtanke att detta resultat drivs helt av jämförelsen Stockholm–Göteborg/Södertälje/Uppsala.

Som beskrivits ovan är det bara fortsättningskurserna på de tre studievägarna som ger bonus. Tabellen visar att det finns effekter både på bonusberättigande kurser och på instegskurserna. Det senare skulle kunna verka problematiskt (om vi tror att effekterna drivs av en önskan att nå bonusen),

Tabell 2
Effekter på studiere-
sultat

| Slutfört: | Storstäder | | Andra kommuner | | Alla | |
|---------------------------|----------------|-------------------|----------------|-------------------|----------------|-------------------|
| | Skatt- ning | Gmsnitt utfall | Skatt- ning | Gmsnitt utfall | Skatt- ning | Gmsnitt utfall |
| Någon kurs (1A-3D) | +3,2 | 0,18 | (+0,5) | 0,23 | +2,0 | 0,20 |
| Bonus-kurser (1B, 2C, 3D) | +3,4 | 0,08 | (+0,7) | 0,10 | +2,2 | 0,09 |
| Andra kurser (1A, 2B, 3C) | +3,1 | 0,16 | (+0,5) | 0,21 | +1,9 | 0,18 |
| Slutfört någon kurs: | | | | | | |
| EES | +3,4 | 0,10 | (+2,4) | 0,13 | +3,1 | 0,11 |
| Icke-EES | +2,9 | 0,21 | (-0,0) | 0,27 | +1,6 | 0,23 |
| Kvinnor | +3,3 | 0,22 | (-0,1) | 0,28 | +1,9 | 0,25 |
| Män | +3,1 | 0,14 | (+1,1) | 0,19 | +2,1 | 0,16 |
| 18-29 år | +4,5 | 0,19 | (+0,2) | 0,24 | +2,6 | 0,21 |
| 30-64 år | (+1,7) | 0,17 | (+0,4) | 0,22 | (+1,2) | 0,20 |

Källa: Åslund och Engdahl (2012).

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

men är rimligt eftersom de flesta Sfi-elever börjar sina studier på en kurs som inte ger bonus. Punktskattningarna är likartade, men sett till hur stor andel som fullföljer de olika typerna av kurser inom "bonusgränsen" är de relativa effekterna på bonuskurser mer än dubbelt så stora. Detta verkar vara i linje med att fler personer i Stockholm påbörjade och slutförde bonuskurser efter att bonusen infördes.

Det är troligt att effekterna kan variera beroende på individens bakgrund och egenskaper. Den nedre delen av tabell 3 visar skattningar uppdelat på ett antal bakgrundsvariabler. En första indelning är att studera personer från olika delar av världen. Här används två breda grupper: personer från länder som är med i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och personer från andra länder. I den sistnämnda gruppen är en stor majoritet av migranterna berättigade till Sfi-bonus. I den förstnämnda är andelen betydligt mindre, ca 10 procent. Det faktum att effekten i absoluta termer är lika stor i de två grupperna skulle kunna tolkas som en signal om problem i analysen – eftersom en mindre andel EES-migranter är behöriga måste effekten bland dem som är behöriga vara stor. Samtidigt är det rimligt att tro att den grupp som faktiskt är behörig i genomsnitt har relativt goda förutsättningar att klara kraven för Sfi-bonus (de behöriga innefattar bl a anhöriga till personer som är varaktigt bosatta i Sverige och de har i vissa fall ett språk som har likheter med det svenska). EES-migranterna utgör

dock en liten andel av de Sfi-studerande och ett viktigt budskap från tabellen är att det i Stockholm finns en effekt även för den större gruppen migranter som inte kommer från EES-länder.

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

I Åslund och Engdahl (2012) redovisar vi och diskuterar en stor mängd ytterligare känslighetsanalyser. Dessa inkluderar uppdelningar efter socio-ekonomisk status, utbildningsbakgrund, längre uppföljningshorisont för studieresultat (för att se om effekten bara beror på att personer blir klara något tidigare), ”viktade” skattningar (för att se om effekten varierar mellan ursprungsländer) och kompletterande analyser för att se om bonusen har lett till strategiska val och omflyttningar som kan tänkas påverka skattningarna. Resultaten i dessa analyser ger överlag stöd åt den bild som presenteras här.

5. Kan vi förklara mönstren?

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

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

Därför uppkommer frågan om vi kan finna förklaringar till de effekter som observeras i Stockholm men inte på andra ställen. Det skulle kunna vara så att det finns institutionella skillnader (t ex i hur undervisningen bedrivs) och lokala förutsättningar som gör att vi kan förvänta oss olika effekter av reformen. Ett exempel är möjligheten att påbörja Sfi snabbt efter invandringstillfället. I Åslund och Engdahl (2012) diskuteras det faktum att andelen som påbörjar Sfi inom tre månader genomgående är högre i Stockholm (behandlingsgruppen i gruppen storstäder), både före och efter reformen, jämfört med andra kommuner. Skattningar i Åslund och Engdahl (2012, tabell A14) pekar på att sannolikheten att slutföra en kurs inom bonusgrän-

sen faller med 10 procentenheter i storstäderna när man går från start under den första månaden till start inom två till tre månader och med nästan lika mycket till för dem som börjar efter fyra till fem månader. Mönstret kan ha flera förklaringar men antyder också att förhoppningen om att nå bonuskraven påverkas av hur snabbt man får börja. Eftersom Stockholms institutioner/befolkningsunderlag förefaller erbjuda större möjligheter till detta, är det inte osannolikt att det kan bidra till skillnaderna i effekter.

6. Avslutande kommentarer

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

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

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

Det finns anledning till viss försiktighet vid tolkningen av resultaten då det finns en del mönster som vi inte har förklaringar till. Samtidigt är de effekter som framkommer för Stockholm inte orimligt stora. Skattningarna säger att som en följd av bonusen var det tre personer av hundra som fullföljde en Sfi-kurs inom tidsgränsen för bonus som inte hade gjort det annars.¹² Om vi gör en grov kostnadsräkning baserat på den statistik som vi har så landar beräkningen på att bonuskostnaden för varje extra slutförd kurs var ca 14 500 kr.¹³

¹² Tror vi att enbart behöriga påverkas och tar hänsyn till att alla inte är det, blir andelen högre men ändå inte orimligt stor.

¹³ Detta värde nås genom att först multiplicera antalet personer i urvalet som kom till Stockholm under försöksperioden (8 780) med punktskattningen (0,032), vilket ger 280,96 fler slutförda kurser. Totalt utbetalt bonusbelopp plus administrativa avgifter i Stockholm var 4 082 800, vilket dividerat med 280,96 ger en styckkostnad om 14 532 kr per extra slutförd kurs. Notera dock att detta värde gäller just där reformen verkar ha haft effekt. Inkluderar man de kommuner där den skattade effekten är noll blir den genomsnittliga kostnaden naturligtvis högre.

Det är naturligtvis svårt att sätta ett värde på en slutförd kurs, dels för att värdet av språkkunskaper består av flera olika komponenter (varav en del är svåra att mäta i pengar), dels för att vi faktiskt inte vet i vilken mån en slutförd kurs också innebär bättre svenskkunskaper än vad som hade varit fallet om individen inte hade deltagit. Men om man tror att slutförd Sfi kan öka chanserna på arbetsmarknaden, framstår kostnaden som relativt begränsad.¹⁴ Mer kunskap är därmed önskvärd om varför effekterna varierar mellan kommunerna och vilka mekanismer som driver förbättringen av studieresultaten i Stockholm.

Angrist, J, E Bettinger, E Bloom, E King och M Kremer (2002), "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment", *American Economic Review*, vol 92, s 1535–1558.

Angrist, J och V Lavy (2009), "The Effect of High Stakes School Achievement Awards: Evidence from Randomized Trials", *American Economic Review*, vol 99, s 301–331.

Angrist, J, P Oreopoulos och T Williams (2010), "When Opportunity Knocks, Who Answers? New Evidence on College Achievement Awards", NBER Working Paper 16643.

Deci, E, R Koestner och R Ryan (2001), "Extrinsic Rewards and Intrinsic Motivation in Education: Reconsidered Once Again", *Review of Educational Research*, vol 71, s 1–27.

Fryer, R (2011), "Financial Incentives and Student Achievement: Evidence from Randomized Trials", *Quarterly Journal of Economics*, vol 126, s 1755–1798.

Kennerberg, L och K Sibbmark (2005), "Vilka deltar i svenska för invandrare?", rapport 2005:13, IFAU, Uppsala.

Kennerberg, L och O Åslund (2010), "Sfi och arbetsmarknaden", rapport 2010:10, IFAU, Uppsala.

Kremer, M, E Miguel och R Thornton (2009), "Incentives to Learn", *Review of Economics and Statistics*, vol 91, s 437–456.

Regeringens proposition (2008/09:156), *Sfi-bonus – försöksverksamhet för att stimulera nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska*.

Riksrevisionen (2008), *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en verksamhet med okända effekter*, rapport 2008:13, Riksrevisionen, Stockholm.

Rodríguez-Planas, N (2010), "Mentoring, Educational Services, and Incentives to Learn: What Do We Know About Them?", IZA Discussion Paper 5255, Bonn.

Rooth, D-O och O Åslund (2006), *Utbildning och kunskaper i svenska. Framgångsfaktorer för invandrare?*, SNS Förlag, Stockholm.

Skolinspektionen (2010), *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål, kvalitetsgranskning*, rapport 2010:7, Skolinspektionen, Stockholm.

Skolverket (2010a), "Tabell 3A: Elever 2006–2010 efter kön, ålder, utbildningsbakgrund, andel i läs- och skrivinläring, andel i praktik och anordnare", <http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/2.1862/2.4402/2.4419> (2012-08-06).

Skolverket (2010b), *Redovisning av försöksverksamheten med sfi-bonus*, redovisning av regeringsuppdrag, Dnr 2009:417, Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2011), *Redovisning av uppföljning av kvalitetshöjande medel för insatser inom svenskundervisning för invandrare (sfi)*, redovisning av regeringsuppdrag, Dnr 2009:586, Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2012), *Redovisning av försöksverksamheten med sfi-bonus*, redovisning av regeringsuppdrag, Dnr 2011:13, Skolverket, Stockholm.

Statskontoret (2009), *Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare*, rapport 2009:2, Statskontoret, Stockholm.

Åslund, O och M Engdahl (2012), "The Value of Earning for Learning: Performance Bonuses in Immigrant Language Training", IFAU Working Paper 2012:24, Uppsala.

REFERENSER

¹⁴ Även om det finns metodologiska svårigheter antyds detta av resultaten i Riksrevisionen (2008) och Kennerberg och Åslund (2010). Det finns också goda teoretiska skäl att tro att effekten bör vara positiv.