

# Reform av introduktionsprogram ökade flyktingkvinnors sysselsättning

*Välde signerade introduktionsprogram har potential att hjälpa nyanlända flyktingar att ta sig in på arbetsmarknaden. Vi studerar en reform av det svenska programmet, som bl a överförde ansvaret för integrationsprogrammet från kommunerna till Arbetsförmedlingen och individualiserade ersättningen för deltagarna. Vi finner att kvinnor som hade rätt att delta i det nya programmet är sysselsatta i betydligt högre utsträckning än de som haft tillgång till det gamla programmet. För män finner vi inga effekter. Ökningen av kvinnors sysselsättning tycks förklaras både av att den nya ersättningen skapade starkare finansiella incitament för kvinnor att delta och av ökad tillgång till Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsprogram.*

Sverige har historiskt sett varit ett stort mottagarland av flyktingar, både i absoluta tal och relativt befolkningsstorleken. De flesta ansöker om uppehållstillstånd när de anlänt till Sverige och under de senaste 15 åren har i genomsnitt 24 600 individer beviljats uppehållstillstånd varje år. Det tar dock lång tid för nyanlända att bli självförsörjande och många kvinnor står helt utanför arbetskraften. Flyktingkvinnor är en särskilt utsatt grupp. De tenderar att ha lägre sysselsättning än både flyktingmän och andra utrikes- och inrikesfödda kvinnor, vilket har beskrivits som ett ”trippelt utanförskap” (Liebig och Tronstad 2018). Efter tio år i Sverige har enbart 69 procent av männen och 57 procent av kvinnorna någon inkomst från arbete.<sup>1</sup>

Många länder erbjuder någon form av introduktionsprogram för nyanlända, men innehållet och längden varierar. Även ersättningsnivåerna skiljer sig åt, men det är vanligt att ersättningen är behovsprövad på hushållsnivå (OECD 2017–19). I Sverige erbjuds nyanlända flyktingar att delta i ett tvåårigt introduktionsprogram, som bl a innehåller undervisning i svenska och olika arbetsmarknadsinsatser. 2010 reformerades det svenska mottagningssystemet i grunden när kommunernas introduktionsprogram (IP) ersattes av ett nytt statligt IP (Etableringsprogrammet). Vi studerar hur införandet av det nya programmet påverkar flyktingars sysselsättning och följer deras inkomster upp till nio år efter att de fått uppehållstillstånd.<sup>2</sup> Genom att studera den svenska reformen kan vi lära oss mer om effekten av olika designval. Två centrala faktorer som förändrades efter reformen 2010 var att ersätt-

**CRISTINA BRATU, LINNA MARTÉN OCH LILLIT OTTOSSON**

*Cristina Bratu* är fil dr i nationalekonomi vid VATT Institute for Economic Research. [cristina.bratu@vatt.fi](mailto:cristina.bratu@vatt.fi)

*Linna Martén* är fil dr i nationalekonomi vid Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet. [linna.marten@sofi.su.se](mailto:linna.marten@sofi.su.se)

*Lillit Ottosson* är fil dr i nationalekonomi vid Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet. [lillit.ottosson@sofi.su.se](mailto:lillit.ottosson@sofi.su.se)

Den första versionen av studien återfinns i Ottosson (2022). Författarna tackar för finansiellt stöd från Vetenskapsrådet (dnr 2017-01440).

<sup>1</sup> Egna beräkningar baserade på dem som sökte asyl (ålder 20–64) och gavs uppehållstillstånd år 2000–10.

<sup>2</sup> Notera att vi här använder termen flykting för individer som ges uppehållstillstånd baserat på att de är skyddsbehövande, konventions- eller kvotflyktingar.

ningen för att delta nu blev individualiserad och inte längre behovsprövades på hushållsnivå, samt att Arbetsförmedlingen tog över ansvaret för programmet från kommunerna. Reformen kan ha påverkat nyanländas arbetsmarknadsutfall både genom att öka deltagandet i programmet och att ge tillgång till andra typer av arbetsmarknadsprogram.

Eftersom programdeltagande är frivilligt och eventuellt påverkades av reformen, kan vi inte jämföra dem som deltar i det gamla och det nya programmet för att fånga den kausala effekten av programmets innehåll. Det är t ex möjligt att individerna som väljer att delta i det nya programmet skiljer sig åt gällande bakgrundsegenskaper som vi inte observerar. I stället utnyttjar vi det faktum att det datum individen får sitt uppehållstillstånd beviljat avgör om han eller hon har rätt att delta i det nya eller gamla programmet. Vi använder en så kallad *regression discontinuity design* och kan därmed skatta den kausala effekten av att ha rätt att delta i det nya programmet.

Vi bidrar till en forskningslitteratur som studerar om introduktionsprogram ökar flyktingars arbetsmarknadsintegration. Tidigare studier har framför allt fokuserat på utökad språkträning och visat att det förbättrar flyktingars arbetsmarknadsutfall (Sarvimäki and Hämäläinen 2016; Foged m fl 2022). Även intensiva förmedlingsinsatser har visat positiva effekter på sysselsättning (Battisti m fl 2019; Helgesson m fl 2020). När det gäller utformningen av flyktingars ersättning, vet vi betydligt mindre om hur den påverkar programdeltagande och arbetsmarknadsutfall. Dustmann m fl (2022) studerar nyanlända par och finner att en minskning av ersättningsnivåer leder till ökad sysselsättning för män (på grund av ökade ekonomiska incitament att arbeta), medan andelen kvinnor som deltar i introduktionsprogrammet minskar. Det förklaras av att ersättningen behovsprövas på hushållsnivå och att kvinnornas incitament att delta försvinner när männens arbetsinkomst ökar.

Vi finner positiva effekter på kvinnors löneinkomst (minst 20 000 kr per år) och sannolikhet att arbeta (ca 15 procentenheter per år) som uppkommer fem till sex år efter programstart och kvarstår de följande åren. Däremot ser vi inte att tillgången till det nya programmet påverkade mäns arbetsmarknadsutfall. Den individualiserade ekonomiska ersättningen stärkte sannolikt incitamenten för kvinnor att delta i programmet, vilket är i linje med resultaten i Dustmann m fl (2022). Dessutom ser vi att fler kvinnor blev inskrivna hos Arbetsförmedlingen och därmed fick ta del av dess resurser, vilket också kan förklara deras ökade sysselsättning. Tidigare utvärderingar av den svenska reformen 2010 finner positiva sysselsättningseffekter även för män (Andersson Joonas m fl 2016; Qi m fl 2021). Vår studie skiljer sig från dessa gällande den empiriska designen och urval av individer.<sup>3</sup> Dessutom försöker vi klargöra mekanismerna bakom våra resultat genom att jämföra olika grupper och studera andra, intermediära, utfall.

<sup>3</sup> Vi begränsar inte urvalet till dem som deltog i det nya och det gamla programmet. Däremot exkluderar vi anhöriginvandrare samt dem som beviljats uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

## 1. Bakgrund

Innan reformen 2010 ansvarade kommunerna för integrationsprogrammet, och det kritiserades för att både kvalitet och tillgång till arbetsmarknadsprogram varierade stort mellan kommuner (Andersson Joona m fl 2016). Kvinnor deltog dessutom i mindre utsträckning än män, vilket förklarades med att de väntade på barnomsorg eller saknade finansiella incitament att delta (SOU 2008:58).

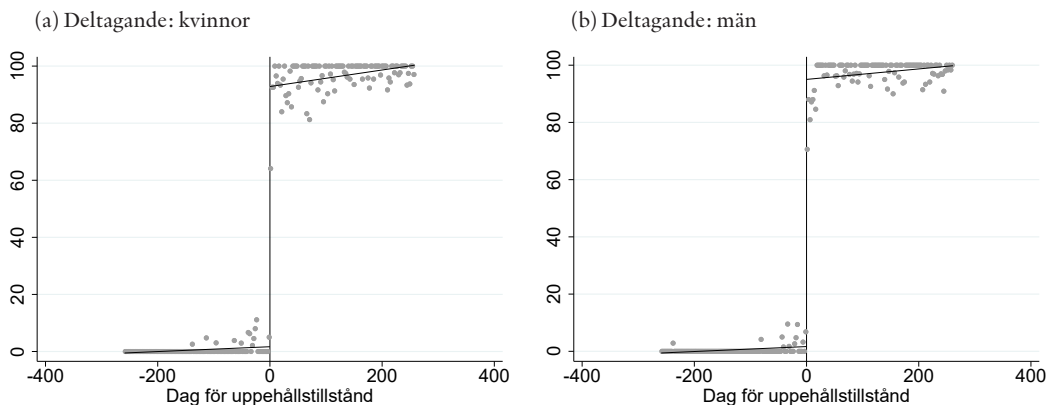
Reformen ledde till fyra huvudsakliga förändringar av programmet. För det första gjordes IP-ersättningen om till en förutbestämd summa för varje individ, som endast berodde på individens eget deltagande i det nya programmet (Eriksson 2011). Den gamla IP-ersättningen behovsprövades samt storleksbestämde på hushållsnivå på samma vis som försörjningsstödet. Med den nya ersättningen minskade en sammanboende individs ersättning inte längre om partnern fick jobb. Dessutom skulle ett pars totala ersättning nu halveras om inte båda deltog i programmet. De förändrade ekonomiska incitamenten förväntades leda till ökat deltagande bland framför allt kvinnor. För det andra tog Arbetsförmedlingen över ansvaret för det nya IP från kommunerna. Syftet var bl a att öka fokus på arbetsmarknadsinträde samt att ge individer samma tillgång till arbetsmarknadsinsatser oavsett bostadsort. För det tredje infördes arbetsmarknadsguider, s k lotsar, som valdes av deltagaren själv bland privata aktörer. Slutligen tog också Arbetsförmedlingen över Migrationsverkets tidigare ansvar för att anvisa de flyktingar som behöver hjälp med boende till kommunerna. Det är också värt att notera att flera saker förblev oförändrade trots reformen. En handläggare (nu på Arbetsförmedlingen) upprättade fortfarande en tvåårig individuell plan, som liksom tidigare skulle innehålla SFI och samhällsorientering, vilka även efter reformen organiserades av kommunerna. Målgruppen var också densamma i det nya programmet (Eriksson 2011).

## 2. Metod och data

Eftersom behörighet till det nya programmet bestämdes av vilket datum individen fått uppehållstillstånd kan vi skatta den kausala effekten av att ha rätt att delta i det nya programmet, jämfört med det gamla, med hjälp av en s k *regression discontinuity design*. Metoden bygger på att vi jämför individer som fick sitt uppehållstillstånd precis före och precis efter 31 oktober (brytpunkten).<sup>4</sup> Eftersom individen själv inte kan påverka detta är det sannolikt att individer på olika sidor om brytpunkten också liknar varandra gällande observerade och icke-observerade egenskaper.<sup>5</sup> Metoden illustreras i figur 1 där vi visar hur sannolikheten att delta i det nya programmet beror på vilket datum individen beviljats uppehållstillstånd. Precis till höger om brytpunk-

<sup>4</sup> Konventionsflyktingar och skyddsbehövande med uppehållstillstånd utgivet efter 31 oktober, samt de som bodde på anläggningsboende och kommunplacerades efter 30 november, fick delta i det nya programmet. Även kvotflyktingar som anlände till en svensk kommun efter 30 november fick delta. Vi använder brytpunkten för respektive grupp.

<sup>5</sup> I Ottosson (2022) presenterar vi resultat som stöder detta antagande.



**Figur 1** Deltagande i det nya introduktionsprogrammet *Ann:* Y-axeln anger procent som deltagit (mottagit den nya IP-ersättningen inom två år efter att ha fått uppehållstillstånd). X-axeln visar datum för uppehållstillstånd där brytpunkten normaliserats till noll. Varje punkt anger genomsnittet inom en halv veckas intervall. *Källa:* Egna beräkningar.

ten ökar andelen direkt och figuren visar att i genomsnitt 97–98 procent av de som har möjlighet att delta i programmet också deltar.

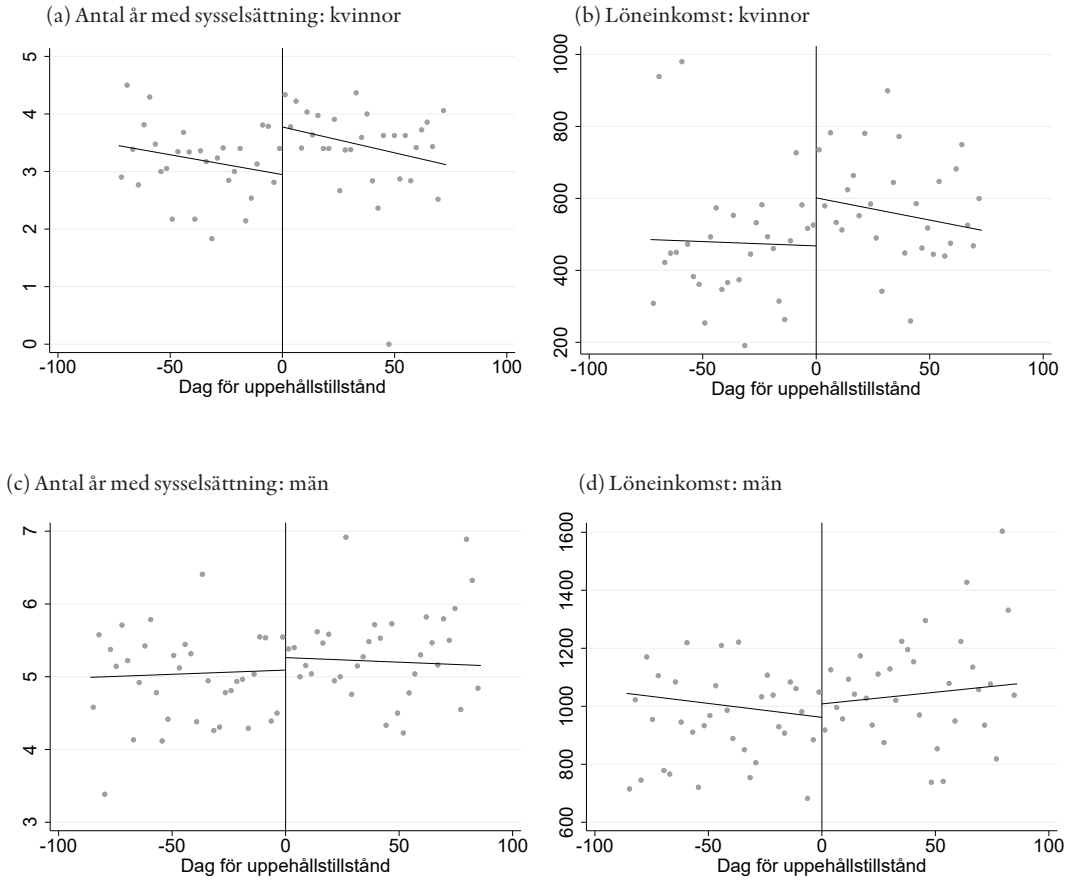
I regressionsanalysen kommer vi återigen jämföra de som fick uppehållstillstånd före och efter brytpunkten, men vi studerar två andra huvudutfall: sysselsättning (definierat som att ha en positiv löneinkomst ett givet år) och löneinkomst från anställning eller enskild firma. Vi antar att den enda anledningen till att vi skulle kunna se ett hopp i dessa variabler vid brytpunkten är om tillgång till det nya programmet även påverkar dessa utfall. Hoppet vid brytpunkten mäter den kausala effekten av att ha rätt att delta.<sup>6</sup> Vi genomför alla analyser separat för män och kvinnor.

Vi använder registerdata på individnivå för den svenska befolkningen 2008–20 som sammanställts av SCB och kommer från flera olika myndigheter (t ex Skatteverket, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen). Urvalet består av dem som fått uppehållstillstånd inom ett år på respektive sida om brytpunkten och är mellan 20 och 60 år när de beviljas uppehållstillstånd som konventionsflyktingar, skyddsbehövande eller kvotflyktingar. Urvalet består av 12 200 individer där medelåldern är 32 år och 47 procent är kvinnor.

### 3. Resultat

Figur 2 visar hur individens totala sysselsättning och inkomst påverkats under de nio år vi kan följa dem. För kvinnor ser vi ett tydligt hopp i både antalet år med sysselsättning och total löneinkomst för dem som har rätt

<sup>6</sup> I analysen använder vi ett linjärt polynom och begränsar urvalet av individer till ett datumfönster som bestäms med hjälp av metoden utvecklad av Calonico m fl (2019). Fönstret väljs för vårt första utfall, antal år med sysselsättning, och hålls sedan konstant i övriga analyser för att underlätta tolkning av resultat. Alla regressioner inkluderar dummyvariabler för födelseland och vilken grupp av flyktingar man tillhör, samt triangulära vikter.

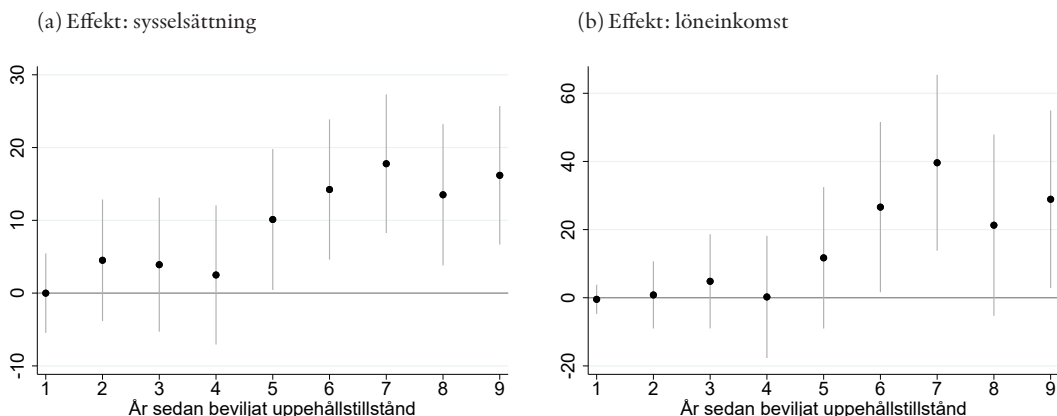


*Anm:* Vi summerar sysselsättning och löneinkomst (1 000 kr i 2021 års värde) år ett-nio efter uppehållstillstånd på y-axeln. X-axeln visar datum för uppehållstillstånd där brytpunkten normaliserats till noll. Varje punkt anger genomsnittet inom en halv veckas intervall. Fönsterbredden som väljs ut är 73 veckodagar för kvinnor (1 520 observationer) och 83 för män (1 781 observationer) och baserad på metoden från Calonico m fl (2019).  
*Källa:* Egna beräkningar.

*Figur 2*  
Effekten på total sysselsättning och löneinkomster

att delta i det nya programmet. Effekten motsvarar en ökad sysselsättning med 0,83 år och löneinkomst med 133 000 kr. För män ser vi däremot ingen signifikant effekt.

Härnäst undersöker vi när dessa positiva effekter för kvinnor uppstår och hur de utvecklas över tid. I figur 3 visas separata analyser för varje år sedan beviljat uppehållstillstånd. Effekten på sysselsättning uppstår år fem efter uppehållstillstånd (två-tre år efter avslutat IP) och är betydande och beständig – kvinnor med tillgång till det nya IP har 10–18 procentenheter större sannolikhet att vara sysselsatta under vår uppföljningsperiod. Effekterna på löneinkomst syns ett år senare, men är även de betydande – mellan 21 000 och 40 000 kr om året.



**Figur 3** Årliga arbetsmarknadsutfall: kvinnor  
 Anm: Figur (a)–(b) visar resultaten från regressionsanalysen, där varje punkt motsvarar hoppet vid brytpunkten för ett specifikt år och linjen anger ett 95-procentigt konfidensintervall. Sysselsättning anger procent med positiv löneinkomst och löneinkomst anges i 1 000 kr.  
 Källa: Egna beräkningar.

### Möjliga mekanismer

En naturlig följdfråga är varför reformen gynnat kvinnors arbetsmarknadsutveckling, men inte påverkat män. Vi börjar med att undersöka om den nya individuella ersättningen hade någon effekt på programdeltagande. Den berodde nu endast på individens eget deltagande i programmet, vilket gjorde det ekonomiskt ofördelaktigt att låta en partner vara hemma (exempelvis med barn) i stället för att delta. Vi delar upp kvinnorna i två grupper; sammanboende och singlar (baserat på information från lägenhetsregistret). Eftersom det inte finns någon variabel som anger vilka som deltog i det gamla programmet använder vi deltagande i SFI (som ingick både före och efter reformen) som en proxy för IP-deltagande. Vi undersöker effekten både på sannolikheten att registrera sig på SFI och att klara en kurs. Resultaten i panel A i tabell 1 indikerar att de stärkta ekonomiska incitamenten fungerat väl för att öka sammanboende kvinnors IP-deltagande. Sannolikheten att delta ökar för kvinnor som är både sambos och singlar, men effekten är nästan dubbelt så stor för sambos (10,7 respektive 5,8 procentenheter) och sannolikheten att slutföra en kurs ökar bara för dem (26,2 procentenheter). Att effekten på att slutföra en kurs är större kan tyda på att en del sammanboende tidigare började delta i det gamla programmet, men sedan lämnade i förtid. Att vi även ser ett ökat deltagande bland singelkvinnor förklaras av gruppen ensamstående mödrar. Att skjuta upp programdeltagande i väntan på barnomsorg blev sannolikt svårare när ersättningen knöts tydligare till deltagande. När vi tittar på deltagande för män finner vi däremot ingen ökning i deltagande, vilket tyder på att de – som ofta är den primära inkomsttagaren – deltar även om ersättningen bestäms på hushållsnivå.

Tabell 1  
Effekten på IP delta-  
gande och innehåll  
för sambos och andra

	Registrerad			Godkänd/Insats		
	Män	Kvinnor		Män	Kvinnor	
		Sambo	Singel		Sambo	Singel
<i>Panel A: SFI</i>						
Nya IP	0,5 (2,2)	10,7** (4,5)	5,8** (2,8)	2,9 (4,3)	26,2*** (9,1)	8,2 (5,9)
Genomsnitt	96	89	92	74	56	63
Observationer	1 837	441	1 079	1 837	441	1 079
Fönster, dagar	86	73	73	86	73	73
<i>Panel B: Arbetsförmedlingen</i>						
Nya IP	0,4 (0,5)	6,6* (3,5)	4,8** (2,3)	5,0* (2,7)	30,2*** (7,4)	29,8*** (4,5)
Genomsnitt	99	94	96	84	70	67
Observationer	1 837	441	1 079	1 837	441	1 079
Fönster, dagar	86	73	73	86	73	73

*Anm:* Utfallen (procent) i panel A mäts inom två år efter uppehållstillstånd och i panel B inom nio år. Insats hos Arbetsförmedlingen inkluderar åtgärdsstudier och åtgärdsysselsättning. Genomsnitt anger medelvärdet för individer till vänster om brytpunkten. Standardfel inom parentes. \* p-värde < 0,1, \*\* p-värde < 0,05, \*\*\* p-värde < 0,01.

*Källa:* Egna beräkningar.

Reformen förändrade även innehållet i programmet. När Arbetsförmedlingen tog över skulle alla deltagare erbjudas arbetsmarknadsinsatser, oavsett bostadskommun. Eftersom det saknas information om kommunernas insatser är vi begränsade till att studera deltagande i aktiviteter hos Arbetsförmedlingen. Panel B i tabell 1 visar hur sannolikheten att registrera sig hos Arbetsförmedlingen och delta i dess arbetsmarknadsprogram förändras under vår uppföljningsperiod. Tillgång till det nya programmet leder till att kvinnor – men inte män – upplever en bestående ökning i både sannolikheten att registrera sig och delta i insatser. Vi ser detta för både sambos och singelhushåll. Bristen på stora positiva effekter för män kan förklaras av att männen även innan reformen deltog aktivt i arbetskraften och kom i kontakt med Arbetsförmedlingen.

Något annat som ändrades efter reformen var att de som deltog i programmet fick tillgång till privata arbetsmarknadscoacher, s k lotsar. Systemet avskaffades 2015 efter att ha kritiserats för bristande arbetsmarknadsfokus av bl a Riksrevisionen (2014). Givet att omfattningen är liten (ca en timme per vecka), att den inte skiljer sig mellan män och kvinnor samt att insatsen bedömdes ha brister, bedömer vi att det är osannolikt att den

kan förklara varför det nya programmet påverkade kvinnor men inte män.

Slutligen tog Arbetsförmedlingen över ansvaret för kommunplacering av dem som behöver hjälp med boende från Migrationsverket, vid samma tidpunkt som det nya programmet infördes. Vi ser inga tydliga tecken på att de positiva effekterna på arbetsmarknadsutfall drivs av kvinnorna som kommunplaceras eller att de som kommunplaceras hamnar i andra typer av kommuner efter reformen. Det talar emot att denna förändring kan förklara våra resultat.

För att relatera diskussionen kring de två potentiella mekanismerna – ökat deltagande samt förändrat innehåll – till arbetsmarknadseffekterna av reformen, studerar vi även dessa utfall för sambos och singlar separat. De positiva effekterna för sammanboende kvinnor sker i huvudsak de första åren, vilket talar för att det ökade deltagandet i programmet leder till sysselsättning, som exempelvis subventionerade anställningar. För singlar, som redan innan reformen deltog i högre utsträckning än sambos, framträder de positiva effekterna några år senare, år fem–sex. Det antyder att förbättrat humankapital och nya resurser, till följd av att de i större utsträckning deltar i program och är aktiva deltagare hos Arbetsförmedlingen, driver deras sysselsättningseffekter.

#### 4. Slutsatser

Vi studerar hur en reform av det svenska integrationsprogrammet påverkar nyanländas arbetsmarknadsintegration. Ur ett internationellt perspektiv är reformen intressant eftersom ersättningsnivån för deltagande ofta är behovsprövad och bestäms på hushållsnivå. Den svenska reformen medförde att ersättningen i stället blev individualiserad. Vi finner att deltagande i programmet ökar, framför allt för samboende kvinnor som nu fick förstärkta ekonomiska incitament att delta. Vi ser även att deras sysselsättning och arbetsinkomst ökar i samband med programdeltagande och följande år. Att använda ersättningar som är baserade på individens eget deltagande tycks alltså vara centralt för att nå sammanboende kvinnor. För singelkvinnor, som redan tidigare fullföljde programmet i större utsträckning, ser vi positiva effekter på sysselsättning som börjar först det tredje året efter att programmet avslutas. Vi tolkar detta som att de gynnas av att de under det nya programmet i större utsträckning får ta del av Arbetsförmedlingens resurser, vilket både kan förstärka deras humankapital och underlätta deras jobbsökande. Sammantaget visar våra resultat att utformningen av integrationsprogram kan ha stor betydelse för nyanländas flyktingkvinnors framtida arbetsmarknadsutfall.



- Andersson Joona, P, A W Lanninger och M Sundström (2016), "Reforming the Integration of Refugees: The Swedish Experience", IZA Discussion Papers 10307, Bonn.
- Battisti, M, Y Giesing och N Laurentsyeva (2019), "Can Job Search Assistance Improve the Labour Market Integration of Refugees? Evidence from a Field Experiment", *Labour Economics*, vol 61, 101745.
- Calonico, S, M D Cattaneo, M H Farell och R Titiunik (2019), "Regression Discontinuity Designs Using Covariates", *The Review of Economics and Statistics*, vol 101, s 442-451.
- Dustmann, C, R Landersø och L H Andersen (2022), "Refugee Benefit Cuts", manuskript, University College London.
- Eriksson, S (2011), "Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden", Långtidsutredningen, bilaga 4.
- Foged, M, L Hasager, G Peri, J Nielsen Arendt och I Bolvig (2022), "Language Training and Refugees' Integration", *The Review of Economics and Statistics*, [https://doi.org/10.1162/rest\\_a\\_01216](https://doi.org/10.1162/rest_a_01216).
- Helgesson, P, E Jönsson, P Ornstein, M Rödin och U Westin (2020), "Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd. Delrapport från Socialfondsprojektet Jämställd etablering." Arbetsförmedlingen analys 2020:3.
- Liebig, T och K Rose Tronstad (2018), "Triple Disadvantage? A First Overview of the Integration of Refugee Women", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Paris.
- OECD (2017-19), "International Migration Outlook", OECD Publishing, Paris.
- Ottosson, L (2022), "From Welfare to Work – Financial Incentives, Active Labor Market Policies, and Integration Programs", *Economic Studies* 204, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Qi, H, N Irastorza, H Emilsson och P Bevelander (2021), "Integration Policy and Refugees' Economic Performance: Evidence from Sweden's 2010 Reform of the Introduction Programme", *International Migration*, <https://doi.org/10.1111/imig.12813>.
- Riksrevisionen (2014), "Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?", Riksrevisionen 2014:4, Stockholm.
- Sarvimäki, M och K Hämäläinen (2016), "Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs", *Journal of Labor Economics*, vol 34, s 479-508.
- SOU 2008:58, *Egenansvar – med professionell stöd*.