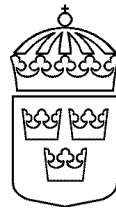


Förslag till riksdagen

2000/01:RR12

Riksdagens revisorers förslag angående
svenskundervisning för invandrare och
invandrarnas arbetsmarknad

2000/01:RR12



2000/01
RR12

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av svenskundervisning för invandrare och invandrarnas arbetsmarknad.

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har granskat svenskundervisningen för invandrare (sfi) och invandrarnas arbetsmarknad. Bakgrunden till granskningen var bl.a. att revisorerna i tidigare rapporter uppmärksammat dessa områden och att det fanns tecken på att problemen kvarstod. Syftet med granskningen var bl.a. att få en bild av hur undervisningen i svenska för invandrare fungerar samt orsaker till och effekter av att en stor andel av invandrarna inte når upp till godkänt betyg i sfi. En andra del av granskningen inriktades på integrationen av invandrare på den svenska arbetsmarknaden. Förändringarna av arbetslösheten för invandrare under 1990-talet och hur Arbetsmarknadsverket lyckats med sitt uppdrag att prioritera utomnordiska medborgare har därvid studerats.

Inom ramen för granskningen intervjuades representanter för sfi och arbetsförmedlingen i ett antal kommuner. Vidare undersökte revisorerna genom enkäter sfi-ansvarigas inställning till sfi bl.a. vad gäller möjligheterna att undervisa invandrare som inte har någon eller endast kort utbildning från hemlandet. Dessutom tillfrågades ett antal arbetsförmedlare i en enkät om sin handläggning av arbetssökande, födda utomlands och med bristande kunskaper i svenska språket.

I rapporten redovisades också en analys av sfi-elevernas bakgrund och studieresultat. Analysen gjordes av Statistiska centralbyrån på uppdrag av revisorerna. Till rapporten bifogades också en underlagsrapport av professor Jan Ekberg och fil.dr Dan-Olof Rooth vid Växjö universitet respektive Högskolan i Kalmar om invandrarnas integration på arbetsmarknaden och ställning i arbetsmarknadspolitiken, *Arbetsmarknadspolitik för invandrare*.

Revisorernas överväganden och förslag har redovisats i rapporten (2000/01:3) *Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrarnas arbetsmarknad* som bifogas denna skrivelse som bilaga 1. En sammanställning av remissvaren finns i bilaga 2.

2 Revisorernas överväganden och förslag

2.1 Förändra sfi efter elevernas behov

Rapporten

I rapporten redovisades statistik som visar att en stor del av dem som påbörjade sfi-studier aldrig fullföljde dessa. Endast omkring hälften av dem som påbörjade sina studier 1993/94 uppnådde godkänd nivå efter fyra år.

En analys av sfi-statistiken visade att utbildningsbakgrund spelar en avgörande roll för möjligheterna att klara sfi. Vidare har äldre elever, speciellt i åldrarna över 55 år, allt annat lika, väsentligt svårare att klara sfi-nivån än yngre och medelålders elever. Dålig psykisk hälsa, låg motivation och problematiska sociala förhållanden är också bidragande orsaker till att eleverna har svårigheter med att klara sfi. Revisorerna menade att statistiken visade att svenskundervisningen för invandrare inte tillgodoser behoven hos de elevgrupper som har svårast att klara utbildningen.

Revisorerna föreslog i rapporten att svenskundervisningen för invandrare borde förändras så att den bättre motsvarar behoven hos eleverna. Den stora grupp som inte klarar sfi i dess nuvarande form bör kunna få en möjlighet att avsluta studierna för att gå vidare till annan verksamhet som passar dem bättre. I rapporten framfördes några tänkbara förändringar. En möjlighet som presenterades var att införa två betygsnivåer. De elever som inte klarar att uppnå den högre nivån på sfi-betyg bör i stället efter en viss tid i sfi erbjudas fortsatt språkundervisning i kombination med exempelvis praktik inom en kommunal projektanställning.

Remissinstanserna

Skolverket, Integrationsverket, Högskoleverket, Göteborgs, Umeå, Malmö och Uppsala kommun stödjer förslaget att svenskundervisningen för invandrare borde förändras så att den bättre motsvarar behoven hos eleverna. *AMS* menar att nya vägar förutsättningslöst måste prövas men att också goda erfarenheter i fråga om metodik och pedagogik bör spridas. *Göteborgs kommun* framhåller att uppläggningsen av sfi och övrig vuxenutbildning har varit för mycket anpassad till ungdomsutbildningen i stället för till den vuxnes situation. *Malmö kommun* menar att utbildningsaspekten måste förstärkas. *Arvika kommun* menar att svenskundervisningen behöver ses över i sin helhet då den endast är teoretiskt inriktad. *Kommunförbundet* anser att svenskundervisningen för invandrare hittills inte varit tillräckligt flexibel och inte i önskvärd omfattning tar hänsyn till den enskilde individens behov, intressen och aktuell situation. *LO* menar att det nuvarande sfi-systemet är orättvist. Det slår hårt mot äldre individer med kort eller bristfällig utbildning från hemlandet. Det är sfi-utbildningens utformning och inte individers bakgrund och egenskaper som gör att många inte kan tillgodogöra sig utbildningen. *Läraryrket* anser att sfi-lärarna måste ges bättre möjligheter att individu-

alisera undervisningen. Förbundet menar också att en förbättrad individualisering med hänsyn till exempelvis elever med hälsoproblem, problematiska sociala förhållanden och låg motivation kräver en ökad lärartäthet.

Många remissinstanser kommenterar också möjligheten att införa två nivåer på sfi. *Skolverket* menar att det snarare är utbildningens mål som inte är anpassat till den grupp elever som har de sämsta förutsättningarna att tillgodogöra sig svenskundervisningen, än att undervisningen är det. *Skolverket* menar därför att det är mycket bra att revisorerna föreslår en uppdelning av kursplanens mål så att betyg skulle kunna ges på en lägre nivå. Flera av de problem som belyses i rapporten beror på att det i många kommuner saknas alternativ till sfi-studier för de deltagare som inte gör framsteg. Även *Integrationsverket*, *Socialstyrelsen*, *Högskoleverket* samt *Göteborgs*, *Uppsala* och *Karlstads kommun* menar att det skulle vara bra med en nivåindelning av sfi. *Nationellt centrum* menar att det kan finnas skäl att överväga två nivåer. *Arvika kommun* menar att två betygsnivåer kan ge bättre möjligheter att komma ut i arbetslivet tidigare. *Kommunförbundet*, *Läraryrket*, *LO*, *TCO* och *Sollefteå kommun* menar dock att det vore olämpligt att införa två nivåer eftersom det finns en risk att invandrare delas in i ett A- och ett B-lag, beroende på vilken nivå av sfi som de genomgått. Ett antal remissinstanser har också kommenterat den kommunala praktiken. *Örebro kommun* och *TCO* menar att även praktik som anordnas av annan än kommunerna bör förekomma. *Kommunförbundet* menar att kommunala projektanställningar till de elever som inte uppnår den högre nivån på sfi-betyget kan leda till ökade svårigheter för dessa personer att bli självförsörjande och få fotfäste på den öppna arbetsmarknaden.

Revisorerna

Revisorerna anser att det som framkommit i rapporten vad gäller sfi-undervisningens resultat tydligt visar behovet av en förändring av svenskundervisning för invandrare. Alltför många elever klarar inte att uppnå nivån för sfi-betyg. Endast omkring hälften av eleverna har klarat sfi efter fyra år. Kritik mot resultatet för sfi har framförts flera gånger tidigare, bl.a. av revisorerna 1992. Betydelsen av goda svenskkunskaper har också betonats tidigare, bl.a. av socialförsäkringsutskottet 1997. Resultatet har trots det inte förbättrats. Revisorerna konstaterar också att det finns ett stort stöd bland remissinstanserna för en förändring av sfi. I rapporten omnämns möjligheten att nivåindela sfi. Flera remissinstanser stödjer en sådan förändring, men ett antal instanser har rest invändningar mot en sådan uppdelning då man menar att detta kan leda till att invandrare delas in i ett A- och ett B-lag beroende på vilken sfi-nivå de har klarat. Revisorerna menar att detta är ett viktigt påpekande och en fråga som noga måste utredas innan någon förändring i sådan riktning genomförs. Revisorerna vill dock peka på att det i granskningen framkommit att det redan för närvarande är möjligt att tala om A- och B-lag i samband med svenskundervisning för invandrare, nämligen de som klarar sfi och den stora andel som inte gör det. Revisorerna delar också uppfattningen att fler alternativ än kommunal projektanställning bör komma i fråga i en förändrad sfi-verksamhet.

- att en utredning tillsätts för att närmare klarlägga vilka förändringar som är nödvändiga för att svenskundervisningen för invandrare bättre ska tillgodose elevernas behov.

2.2 Förbättra statistiken

Rapporten

Revisorerna menade i rapporten att det är otillfredsställande att en mer genomgripande analys och utvärdering av studieresultaten för sfi inte har gjorts inom Skolverket, trots att resultaten länge varit bristfälliga. En sådan genomgång hade varit angelägen inte minst mot bakgrund av socialförsäkringsutskottets uttalande (bet. 1997/98:SfU6) om betydelsen av att nyanlända invandrare får tillgång till god undervisning i svenska språket. Revisorerna menade också att statistiken inom sfi-området måste förbättras. Studieresultat bör redovisas för olika elevgrupper fördelade efter utbildningsbakgrund snarare än nationell bakgrund. Dessutom bör gruppen med längre utbildning än tio år delas upp i gymnasial och eftergymnasial utbildning. Granskningen visade också att kommunernas redovisningar av kostnaderna för sfi-verksamheten skiljer sig åt väsentligt. Revisorerna menade att kostnaderna för sfi bör redovisas på ett likartat sätt för att kunna bli användbara för jämförelser av kostnader och resultat, lärartäthet etc. mellan kommunerna.

Remissinstanserna

Skolverket, Integrationsverket, Socialstyrelsen, Högskoleverket, Nationellt Centrum, Malmö, Uppsala och Karlstads kommun, Lärarförbundet och TCO stöder revisorernas förslag om förbättrad statistik. *Skolverket* menar dock att statistiken har förbättrats men att problem fortfarande kvarstår. Problemen har varit av huvudsakligen två slag—dels problem kopplade till personnummer, dels helt uteblivna uppgifter. Till den senare typen hör uppgifter om studieavbrott och avbrottsorsak. *Skolverket* menar vidare att kommunernas användning av entreprenörer i undervisningen också bidrar till problemen med insamlingen. Verket håller med revisorerna om det principiellt lämpliga i att i Skolverkets årliga statistikpublikationer redovisa ytterligare resultat efter kön, ålder och utbildningsbakgrund. Eftersom publiceringen av statistik om sfi ingår i en helhet tillsammans med andra skolformer krävs dock ytterligare överväganden innan tabellverket kan förändras. När det gäller elevernas utbildningsbakgrund menar *Skolverket* att det är svårt att med acceptabel kvalitet samla in mer detaljerade utbildningsuppgifter. Mot bakgrund av revisorernas påpekande kommer emellertid frågan åter att prövas. När det gäller kostnaderna för utbildningen håller *Skolverket* med om att de bör redovisas på ett likartat sätt. Även här finns en ambition att förbättra statistiken. Arbetet pågår i arbetsgrupper som har direkt ansvar för statistikinsamlingen samt i ett par nyinrättade arbetsgrupper där *Skolverket* och SCB ska se över rutinerna för kvalitetssäkring. *Integrationsverket* anser att registeruppgifterna måste kompletteras med information om praktik.

Revisorerna konstaterar att den statistik som visar vilka grupper som har lättast respektive svårast att klara sfi har tagits fram av revisorerna. Revisorerna anser att analyser av det har slaget bör göras regelbundet av Skolverket och också ingå i den årliga statistik som Skolverket publicerar. Kravet på förbättrad statistik delas också av ett antal remissinstanser. Revisorerna har dock tagit del av Skolverkets redovisning av svårigheterna att få fram tillförlitlig statistik, av det arbete som pågår för att förbättra statistiken och om de nyinrättade arbetsgrupperna som redovisats i remissyttrandet. Då arbetet med att förbättra statistiken nu påbörjats avstår revisorerna från att lägga något förslag på detta område.

2.3 Kvalitetsgranska sfi och öka tillsynen

Rapporten

Revisorerna menade i rapporten att det är förvånande att Skolverket, med tanke på det dåliga resultat sfi uppvisar, inte i större omfattning hade bedrivit aktiv tillsyn över verksamheten. Skolverket borde också enligt revisorerna tydligare prioritera uppgiften att främja utvecklingen av kvaliteten på svenskundervisningen för invandrare. Revisorerna föreslog att regeringen ska initiera en granskning av kvaliteten inom sfi och hur undervisningen kan göras effektivare genom utveckling av verksamheten samt återkomma till riksdagen med en redovisning och eventuella förslag som föranleds av granskningen.

Remissinstanserna

AMS, Integrationsverket, Högskoleverket, Umeå, Malmö, Uppsala. Karlstads och Arvika kommun, Kommunförbundet, LO, Lärarförbundet samt TCO stöder revisorernas förslag om en kvalitetsgranskning av sfi och hur undervisningen ska kunna effektiviseras. *Högskoleverket* menar att ett fungerande uppföljningssystem behövs för att man ska kunna utvärdera verksamheten. *Lärarförbundet* framhåller att en granskning av sfi kan tydliggöra behovet av att satsa på sfi i form av bl.a. goda arbetsvillkor för lärarna, hög lärartäthet, möjligheter till kompetensutveckling och resurser till forskning inom sfi-området. *TCO* anser att en sådan granskning även bör tydliggöra frågor om lärartäthet, kompetensutveckling och arbetsmiljö.

Skolverket anser att verkets arbete med att samla kunskap om sfi, följa upp, granska och utöva tillsyn samt bidra till att förbättra utbildningens kvalitet och föreslå förändringar i regelsystemet har varit omfattande. Verket planerar dock samtidigt att utveckla detta arbete ytterligare i den riktning som revisorerna föreslår. Skolverket menar att revisorerna blandar ihop tillsyn, andra uppdrag samt kommunens övergripande ansvar. Skolverket menar vidare att det är troligt att det inte i grunden är klart för revisorerna att Skolverket inte tar till "aktiv tillsyn" för att komma tillrätta med dåliga resultat. Särskilt om det dessutom inte finns signaler om brister i författningsefterlevnaden. Skolverket tar dock till sig revisorernas kritik vad gäller tillsynen av

sfi-verksamheten och beaktar detta i kommande verksamhetsplanering. *SAF* ifrågasätter nyttan av en ny utredning av sfi eftersom huvudmännen för sfi trots återkommande kritik, rapporter och utredningar om bristande kvalitet och resultat inte har lyckats åstadkomma generella förbättringar.

Revisorerna

Revisorerna menar att det ankommer på Skolverket att dels utöva tillsyn över sfi-verksamheten, dels värna om kvaliteten i undervisning genom att utveckla, kontrollera och stödja kvalitetssäkringsarbetet inom sfi. Såsom beskrivits i rapporten kan tillsyn bedrivas efter anmälan eller på initiativ av myndigheten. Vare sig tillsyn eller kvalitetsarbete har såvitt kunnat utrönas i granskningen förekommit i någon större utsträckning. Revisorerna menar, trots Skolverkets invändningar i remissvaret, att myndigheten borde ha bedrivit såväl tillsyn i större omfattning, som ett mer aktivt kvalitetssäkringsarbete.

Revisorerna noterar att Skolverket enligt regleringsbrevet för 2001 ska öka sin tillsyn jämfört med 1999. Samtliga huvudmän, skol- och verksamhetsformer bör enligt regleringsbrevet vara föremål för tillsyn. Den systematiska tillsynen ska ske löpande så att alla kommuner blir föremål för sådan tillsyn inom loppet av en sexårsperiod. För år 2001 ska tillsynen särskilt uppmärksamma bl.a. svenskundervisning för invandrare. Revisorerna utgår ifrån att uppmärksamheten även kommer att riktas mot kvaliteten på sfi i kommunerna och att Skolverket därefter kommer att vidta lämpliga åtgärder vad avser myndighetens eget kvalitetsarbete. Revisorerna avstår därför ifrån att lämna förslag i dessa frågor.

2.4 Sfi-lärarnas utbildning

Rapporten

Revisorerna menade i rapporten att studieresultaten från sfi visar på svårigheter att undervisa invandrare i ett främmande språk. Granskningen visade också att en stor andel lärare saknar utbildning i svenska som andraspråk. Revisorerna ansåg att det är önskvärt att lärarna, förutom pedagogisk utbildning, också har utbildning i svenska som andraspråk. Kostnaderna för vidareutbildning av lärarna måste ställas mot de kostnader som uppstår om sfi-eleverna inte lär sig svenska. Goda kunskaper i svenska är ofta en förutsättning för att få ett arbete och därmed en egen försörjning. Revisorerna underströk därför vikten av att kommunerna strävar efter att så många lärare som möjligt har utbildning i svenska som andraspråk.

Remissinstanserna

De remissinstanser som kommenterar frågan om sfi-lärarnas kompetensutveckling—*Skolverket*, *Integrationsverket* och *Högskoleverket*, *Nationellt Centrum*, *Malmö* och *Karlstads kommuner*, *Kommunförbundet*, *Läraryrket* samt *LO*—understryker samtliga vikten av att sfi-lärarna har goda

kunskaper i svenska som andraspråk. Också *AMS* delar revisorernas uppfattning. *Skolverket* anser dock att det är för begränsat att bara förespråka ökade kunskaper i svenska som andraspråk. Sfi-lärarna behöver också en bred vuxenpedagogisk kompetens. *Integrationsverket* menar att lärarna också behöver ökad kompetens när det gäller att bemöta och arbeta med personer med annan etnisk eller kulturell bakgrund, medan *Läraryrket* menar att lärarna behöver kompetensutveckling i metodfrågor.

Revisorerna

Revisorerna understryker vikten av att lärarna i svenskundervisning för invandrare har pedagogisk utbildning och kunskaper i svenska som andraspråk. Detta stöds också av remissinstanserna. Revisorerna delar dock *Skolverkets* och *Integrationsverkets* uppfattning att det kan vara önskvärt med ytterligare kompetens hos lärarna. Revisorerna utgår ifrån att *Skolverket* i sitt kommande tillsynsarbete kommer att uppmärksamma lärarnas kompetens, inte bara vad gäller pedagogisk utbildning utan också kompetens i övrigt, framför allt i svenska som andraspråk. I granskningen har också framkommit att kännedomen om sfi-lärarnas kompetens utöver den pedagogiska utbildningen inte är känd. Även detta förhållande gör att en sådan genomgång i samband med *Skolverkets* tillsyn är värdefull.

2.5 Försörjningen under fortsatta studier

Rapporten

Under granskningsarbetet framkom att det i vissa kommuner finns svårigheter att hitta lämpliga fortsättningskurser i svenska efter sfi. Vissa elever hindras på grund av att den försörjningsform man har inte passar studierna. Enligt sfi-lärarnas uppfattningar bör väntetiden mellan olika studienivåer dessutom vara så kort som möjligt, eftersom motivationen hos eleverna kan sänkas och språkkunskaperna försämras i de fall svenska inte används som vardags-språk. Revisorerna föreslog att möjligheterna till försörjning under fortsatta studier på komvux efter sfi ska ses över.

Remissinstanserna

AMS, *Integrationsverket*, *Högskoleverket*, *Nationellt centrum*, *Örebro*, *Borås*, *Göteborgs*, *Malmö*, *Uppsala*, *Karlstads* och *Arvika kommun*, *Kommunförbundet*, *Läraryrket*, *LO* samt *TCO* stöder revisorernas förslag. *Integrationsverket* föreslår att en obligatorisk introduktionsersättning för alla nyanlända invandrare bör övervägas och att en utredning bör ta ett helhetsgrepp kring individens försörjning efter sfi, oavsett vad individen är sysselsatt med. *LO* menar att ett undermåligt studiefinansieringssystem sänker motivationen hos studerande samtidigt som det ökar antalet som väljer att stå utanför sfi-utbildningen. Det måste enligt *LO* finnas en fungerande finansiering som uppmuntrar både den som stått utanför arbetsmarknaden liksom den som har arbetat några år att bättra på sina språkkunskaper. *Socialstyrelsen* menar att

det kan tänkas att en översyn behöver göras men att det i rapporten inte finns något egentligt underlag eller någon problemanalys som styrker ett sådant behov. *SAF* anser att en översyn eventuellt kan vara tillräddlig, men menar att det är betydligt mer motiverat att se över formerna för fortsättningsundervisningen. Sådan undervisning bör enligt *SAF* kunna ges på kvällstid i syfte att kunna kombineras med arbete.

Revisorerna

Revisorerna menar att det som framkommit i granskningen och de synpunkter som lämnats av remissinstanserna sammantaget visar på behovet av en utredning av försörjningssituationen för de elever som fortsätter sina studier i svenska efter avslutad sfi. Det har dock framkommit från Utbildningsdepartementet att den proposition om vuxenutbildningen som presenteras under våren 2001 innehåller frågor som rör försörjning under utbildningen. Då propositionen också tar upp frågor om organisationen av svenskundervisning för invandrare, finner revisorerna det lämpligt att avvakta propositionen. Revisorerna vill dock peka på det behov av klarläggande av reglerna om försörjning som remissinstanserna tar upp.

2.6 Se över prioriteringen ”utomnordiska medborgare”

Rapporten

I granskningen framkom att utomnordiska medborgare prioriteras inom arbetsmarknadspolitiken då deras andel av deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program överstiger deras andel av de arbetslösa. Granskningen visade dock att deltagandet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder skiljer sig åt mellan olika utomnordiska grupper. Vidare visade granskningen att invandrare som förvärvat svenskt medborgarskap är underprioriterade i arbetsmarknadspolitiska program trots att deras arbetsmarknadssituation är påtagligt sämre än infödda svenskars. Revisorerna konstaterade att invandrare är en så heterogen grupp att det är mindre lämpligt att formulera mål som gäller för hela denna grupp. Revisorerna föreslog att formuleringen av det arbetsmarknadspolitiska målet om att prioritera utomnordiska medborgare ska ses över.

Remissinstanserna

Integrationsverket, Högskoleverket, Socialstyrelsen, Kommunförbundet, Nationellt centrum, Karlstads kommun, LO, TCO, SAF och *Läraryrket* stödjer förslaget. *Socialstyrelsen* framhåller att det snarast är olämpligt med en sådan grov kategorisering som utomnordiska medborgare utgör. *Högskoleverket* menar att medborgarskap inte är en lämplig prioriteringsgrund för arbetsmarknadspolitiska åtgärder utan att samhällets åtgärder ska utgå från individens behov och invandrare ska betraktas som individer med olika förutsättningar, bakgrund och förkunskaper och inte som en grupp. *SAF* anser att arbetsmarknadspolitiken ska utgå från de kompetensbehov som finns på arbetsmarknaden samt att de individer som är föremål för arbetsmarknadspo-

litiska åtgärder ska få en individuell behandling utifrån den utbildnings- och yrkesbakgrund som varje person har. AMS menar att det är en missuppfattning att det skulle föreligga ett arbetsmarknadspolitiskt mål att prioritera utomnordiska medborgare. Invandrarbegreppet är dock komplext. I AMS riktlinjer och övriga styrdokument talas inte om utomnordiska medborgare, utan om invandrare eller utrikes födda. AMS menar att detta missförstånd sannolikt uppstått på grund av att AMS inte registrerar, statistikför och redovisar födelseland utan endast medborgarskap. Redovisningen av utomnordiska medborgare görs för att få en indikation på i vilken utsträckning utsatta grupper prioriteras. AMS har fått tillstånd av SCB att uppdatera vissa register med uppgifter avseende utlandsfödda. Det rör sig dock om uppgifter på en aggregerad nivå. AMS drar slutsatsen att prioriteringar måste uttryckas på ett tydligare sätt och överväger om egenskapen födelseland ska ingå i de operativa handläggarsystemen och därmed i de efterföljande statistiksystemen.

Revisorerna

Arbetsmarknadspolitiken ska speciellt prioritera grupper med svag ställning på arbetsmarknaden (prop. 1995/96:222). Till dessa grupper räknas bl.a. utomnordiska medborgare. Förekomsten och användningen av begreppet styr arbetsmarknadspolitiken oavsett om man kan tala om ett mål eller en prioritering. Revisorerna menar att den användning av begreppet utomnordiska medborgare som förekommer i samband med redovisning av statistik över arbetslöshet, deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder m.m. som görs av regeringen och AMS inte är ändamålsenlig. Den grupp som omfattas av begreppet är alltför heterogen för att prioriteringen ska vara meningsfull. Revisorerna noterar att AMS delar revisorernas uppfattning att det finns nackdelar med kategoriseringen "utomnordiska medborgare". AMS pekar också på att man har inlett ett arbete med att förändra de operativa handläggningssystemen inom Arbetsmarknadsverket. Revisorerna vill också påpeka vikten av att fördjupade analyser, av arbetsmarknadsstatistik såsom den som gjorts i revisorernas granskning, genomförs regelbundet.

Revisorerna anser att skäl finns för att ompröva prioriteringen av "utomnordiska medborgare" inom arbetsmarknadspolitiken; dels mot bakgrund av vad som framgår av revisorernas rapport, dels genom vad som framkommit från remissinstanserna.

Riksdagens revisorer föreslår

- att prioriteringen av utomnordiska medborgare inom arbetsmarknadspolitiken ses över eftersom begreppet är för brett.

2.7 Arbetsmarknadspolitiska program och språkutbildning

Rapporten

I rapporten framkom att de flesta av de tillfrågade arbetsförmedlarna uppgav att de hade sökande med så dåliga kunskaper i svenska att dessa varken kan ta ett arbete eller placeras i lämpligt arbetsmarknadspolitiskt program. I

granskningen framkom också att arbetsförmedlingens möjligheter att hjälpa dessa grupper är begränsade. De arbetssökande som har dåliga svenskkunskaper hänvisas i stor utsträckning till kommunen för ytterligare språkundervisning trots att ett arbetsmarknadspolitiskt program hade varit lämpligare. Revisorerna föreslog i rapporten att möjligheterna att erhålla utbildning i svenska inom ramen för arbetsmarknadspolitiken ska öka. Revisorerna menade att det borde finnas möjligheter att få undervisning i yrkessvenska inom det område där den arbetssökande har för avsikt att arbeta. Det borde också vara möjligt att få undervisning i svenska i kombination med arbetsmarknadspolitiska program. En utökad språkundervisning skulle enligt revisorerna förbättra konkurrenskraften för de invandrare som har svårigheter att få arbete.

Remissinstanserna

Integrationsverket, Högskoleverket, Socialstyrelsen, Sollefieå, Umeå, Örebro, Malmö, Uppsala, Borås och Karlstads kommun, Kommunförbundet, LO, TCO samt Lärarförbundet stöder förslaget. *AMS* menar att det främst är förberedande utbildning som kan komma i fråga, för sig eller i kombination med andra arbetsmarknadspolitiska program. Reglerna utgör inte något hinder vad gäller upphandlad utbildning. Däremot finns begränsningar vad gäller att utnyttja det reguljära utbildningsväsendet. *AMS* pekar på bestämmelsen att arbetsförmedlingen inte ska finansiera undervisning i svenska för nyanlända invandrare där kommunen får statliga medel för försörjning. Man menar att bestämmelsen uppfattas som ett hinder att ge aktivitetsstöd till deltagare i svenskundervisning för invandrare, som trots en längre vistelse i Sverige har bristfälliga svenskkunskaper. *AMS* ser gärna att detta hinder i regelverket slopas så att de arbetsmarknadspolitiska programmen kan kombineras med den svenskundervisning som är lämpligast för individen. *Skolverket* menar att rapportens perspektiv är begränsat då revisorerna endast tillfrågat arbetsförmedlingens tjänstemän om deras uppfattning om de sökandes språkkunskaper. I mötet med arbetsförmedlingen är det enligt *Skolverket* naturligt att arbetsgivare betonar betydelsen av språkkunskaper. Under perioder av arbetslöshet kan arbetsgivare ställa höga krav, medan kraven sjunker när det råder brist på arbetskraft. *Integrationsverket* föreslår att en utvidgad försöksverksamhet med arbetsplatsförlagd och yrkesanpassad svenskundervisning för olika yrkesgrupper införs medan *Högskoleverket* anser att den som har för avsikt att studera vid universitet eller högskola bör erbjudas anpassad undervisning i svenska i högskolans regi. *Lärarförbundet* anser att det kan vara rimligt med vidareutbildning i svenska som arbetsmarknadspolitisk åtgärd, eftersom goda svenskkunskaper är nödvändiga på arbetsmarknaden. *Göteborgs kommun* menar att det kan diskuteras om det inte vore rimligare att öka satsningen på sfi utifrån kommunernas ansvar. *SAF* menar att revisorernas förslag i stället bör ersättas med *SAF*:s förslag om införandet av en s.k. individuell språkpeng som gör det möjligt för eleverna själva att välja såväl sfi som fortsatt utbildning.

Revisorerna anser att det genom vad som framkommit i granskningen är tydligt att det behövs ökade möjligheter att kombinera arbetsmarknadspolitiska program med undervisning i svenska. De krav som ställs på språkkunskaper kan, som Skolverket påpekar, förvisso skifta mellan hög- och lågkonjunktur, men det förhållandet att en stor del av de tillfrågade arbetsförmedlarna menar att de inte kan erbjuda arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program till de sökande på grund av bristande språkkunskaper tyder på ett behov av utökade möjligheter att kombinera sådana program med språkundervisning.

Riksdagens revisorer föreslår

- att regeringen tar initiativ till att utbildning i svenska i ökad grad kan erbjudas inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

2.8 Värdering av yrkeskunskaper och utbildningar

Rapporten

Frågan om värdering och validering av invandrades kompetens har diskuterats under lång tid och revisorerna konstaterade i rapporten att det var anmärkningsvärt att frågan inte lösts trots de senaste årens utredningsarbete. Revisorerna granskade speciellt invandrade läkares arbetsmarknadssituation. Ur rapporten framgick att det främsta enskilda skälet till att det tog tid för utländska läkare att erhålla legitimation är problem med att klara det obligatoriska språkprovet. Revisorerna föreslog därför att regeringen ska se över utformningen, lokaliseringen och dimensioneringen av språkutbildningen för utländska läkare. Syftet med översynen ska vara att platser ska finnas tillgängliga för de läkare som har behov av en sådan språkutbildning.

Remissinstanserna

AMS, Integrationsverket, Socialstyrelsen, Höskoleverket, Göteborgs, Umeå och Malmö kommun, Kommunförbundet, TCO och SAF stöder förslaget. *Socialstyrelsen* och *Umeå kommun* menar dock att all legitimerad sjukvårdspersonal bör omfattas och *TCO* att även sjuksköterskor bör omfattas. *Höskoleverket* anser att även andra grupper med legitimationskrav bör omfattas. Även *Göteborgs* och *Malmö kommun* samt *SAF* menar att översynen bör omfatta även andra angelägna grupper. Flera remissinstanser kommenterar också att problemet med att värdera och validera invandrades utbildning och erfarenheter måste lösas.

Revisorerna

Revisorerna konstaterar att problem föreligger för invandrare att få tillgodoräkna sig utbildningar och annan kompetens man erhållit i hemlandet. För närvarande pågår en utredning om validering av vuxnas kunskap och kompetens och frågan om komplettering av utländska examina bereds inom Rege-

ringskansliet. Vidare bereds för närvarande utredningen *Mångfald i högskolan* (SOU 2000:47) med förslag som rör bl.a. svenskundervisning i högskolemiljö för utländska gymnasister och akademiker samt satsning på kompletteringsutbildningar för utländska akademiker. En proposition om mångfald i högskolan förväntas under 2001. Revisorerna delar uppfattningen, som framkommit från ett antal remissinstanser, att frågan om validering och värdering av utländsk kompetens behöver lösas och att möjligheterna till komplettering behöver öka för fler akademiker än läkare. Revisorerna har dock begränsat granskningen till sjukvårdspersonal, och framför allt till läkare eftersom utredningsarbete redan pågår vad gäller utländska akademiker. Förslaget att en översyn av språkutbildningen bör göras för andra grupper inom sjukvården som lämnats av bl.a. Socialstyrelsen, anser dock revisorerna vara väl övervägt. Därför bör förslaget rikta sig mot all utländsk vårdpersonal.

Riksdagens revisorer föreslår

- att en särskild översyn görs av utformningen, lokaliseringen och dimensioneringen av språkutbildningen för utländsk vårdpersonal.

3 Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår att riksdagen begär att regeringen

1. tar initiativ till förändringar av sfi efter elevernas behov i enlighet med vad som anförts i avsnitt 2.1
2. tar initiativ till att se över prioriteringen av utomnordiska medborgare inom arbetsmarknadspolitiken i enlighet med vad som anförts i avsnitt 2.6
3. tar initiativ till en förändring vad avser arbetsmarknadspolitiska program och språkutbildning i enlighet med vad som anförts i avsnitt 2.7
4. initierar en översyn av språkutbildningen för vårdpersonal i enlighet med vad som anförts i avsnitt 2.8.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Ingvar Eriksson (m), Conny Öhman (s) och Lennart Hedquist (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit t.f. kanslichefen Margaretha Stålfors och revisionsdirektören Anna Aspegren (föredragande).

Stockholm den 22 februari 2001

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Anna Aspegren



Språk och arbete

- svenskundervisning för invandrare och invandrarnas arbetsmarknad

Förord

Riksdagens revisorer beslutade i november 1999, på förslag av revisorernas kansli, att genomföra en granskning av svenskundervisning och arbetsmarknadssituationen för invandrare. Beslutet byggde bl.a. på att revisorerna i tidigare granskningar identifierat dessa som två centrala problemområden.

Underlaget till granskningen utgörs bl.a. av intervjuer med företrädare för svenskundervisning för invandrare (sfi) och för arbetsförmedlingar i ett antal kommuner. Enkätundersökningar har gjorts bland sfi-lärare respektive arbetsförmedlare. Vidare har professor Jan Ekberg och filosofie doktor Dan-Olof Rooth skrivit en konsultrapport inom ramen för granskningen. Konsultrapporten återfinns i sin helhet i en bilaga till rapporten. Slutligen har Statistiska centralbyrån på uppdrag av revisorerna genomfört en bearbetning av tillgänglig statistik över undervisningen i svenska för invandrare.

Föreliggande rapport har utarbetats av revisorernas tredje avdelning. I avdelningen infår följande ledamöter och suppleanter: Anders G Högmark (m), ordförande, Anita Jönsson (s), vice ordförande, Kenneth Lantz (kd), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s), Conny Öhman (s), Ann-Kristine Johansson (s) och Patrik Norinder (m).

Ansvarig för granskningen vid revisorernas kansli har varit revisionsdirektör Anna Aspegren. Slobodanka Kovacevic har varit projektanställd i granskningen. Även kanslichefen Åke Dahlberg och utredningschefen Stefan Ackerby har deltagit i arbetet.

Rapporten sänds nu på remiss. Revisorernas slutliga ställningstaganden och förslag kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Innehållet i denna rapport fastställdes i oktober 2000.

Sammanfattning

Riksdagens revisorer har granskat svenskundervisningen för invandrare och invandrarernas arbetsmarknad. Syftet med granskningen är bl.a. att få en bild av hur undervisningen i svenska för invandrare fungerar samt orsaker till och effekter av att en stor andel av invandrarna inte når upp till godkänt betyg i svenska för invandrare. En andra del av granskningen inriktas på integrationen av invandrare på den svenska arbetsmarknaden. Speciell uppmärksammas invandrares deltagande i de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Studieresultat för elever i svenskundervisning för invandrare

Statistik visar att en stor del av de som påbörjar sfi-studier aldrig fullföljer dessa och således inte heller uppnår sfi-målen och får betyg. Endast omkring hälften av de som påbörjade sina studier 1993/94 har uppnått godkänd nivå efter fyra år.

Utbildningsbakgrund spelar en avgörande roll för möjligheterna att klara sfi. Vidare har äldre elever, speciellt i åldrarna över 55 år, allt annat lika väsentligt svårare att klara sfi-nivån än yngre och medelålders elever. Dålig psykisk hälsa, låg motivation och problematiska sociala förhållanden är också bidragande orsaker till att eleverna har svårigheter med att klara sfi.

Revisorerna menar att den statistik som tagits fram inom ramen för granskningen visar att svenskundervisningen för invandrare inte tillgodoser behoven hos de elevgrupper som har svårast att klara utbildningen. Revisorerna menar också att det är otillfredsställande att en mer genomgripande analys och utvärdering av studieresultaten inom sfi inte har gjorts inom Skolverket, trots att dessa länge varit bristfälliga.

Revisorernas förslag

Revisorerna menar att svenskundervisningen för invandrare bör förändras så att den bättre motsvarar behoven hos eleverna. Den stora grupp som inte klarar sfi i dess nuvarande form bör kunna få en möjlighet att avsluta studierna för att gå vidare till annan verksamhet som passar dem bättre. En möjlighet är att två betygsnivåer införs. De elever som inte klarar att uppnå den högre nivån på sfi-betyg bör i stället efter en viss tid i sfi erbjudas fortsatt språkundervisning i kombination med exempelvis praktik inom en kommunal projektanställning. Revisorerna anser också att statistiken inom sfi-området bör förbättras.

Sfi-lärares utbildning

Revisorerna menar att studieresultaten från sfi visar på svårigheter att undervisa invandrare i ett främmande språk. Det förefaller därför önskvärt att lärarna, förutom pedagogisk utbildning, också har utbildning i svenska som andraspråk. Granskningen visar att en stor andel lärare saknar utbildning i svenska som andraspråk. Kostnaderna för vidareutbildning av dessa lärare måste ställas mot de kostnader som uppstår om sfi-eleverna inte lär sig

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

svenska. Goda kunskaper i svenska är ofta en förutsättning för att få ett arbete och därmed en egen försörjning. Revisorerna understryker därför vikten av att kommunerna strävar efter att så många lärare som möjligt har utbildning i svenska som andraspråk.

Tillsynen av sfi

Revisorerna menar att det är förvånande att Skolverket, med tanke på det dåliga undervisningsresultat sfi uppvisar i statistiken inte i större omfattning har bedrivit aktiv tillsyn över verksamheten. Revisorerna anser att Skolverket tydligare bör prioritera uppgiften att främja utvecklingen av kvaliteten på svenskundervisningen för invandrare.

Revisorernas förslag

Regeringen bör initiera en granskning av kvaliteten inom sfi och hur undervisningen kan göras effektivare genom utveckling av verksamheten. Regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning och eventuella förslag som föranleds av granskningen.

Försörjning under studierna

Under granskningsarbetet har framkommit att det i vissa kommuner finns svårigheter att hitta lämpliga fortsättningskurser i svenska direkt efter sfi. Vissa elever hindras på grund av att den försörjningsform man har inte passar studierna. Enligt sfi-lärarna bör väntetiden mellan olika studienivåer vara så kort som möjligt, eftersom motivationen hos eleverna kan sänkas och språkkunskaperna försämras i de fall svenska inte används som vardags-språk.

Revisorernas förslag

Möjligheterna till försörjning under fortsatta studier på komvux efter sfi bör ses över.

Utvecklingen av invandrarnas arbetsmarknad

Invandrarnas situation på arbetsmarknaden har trendmässigt försämrats. De som invandrade före 1970 hade ungefär samma arbetsmarknadsläge som infödda medan de som invandrat senare haft betydligt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. Man gick också in i 1990-talet med låg sysselsättningsgrad och hög arbetslöshet och detta blev sedan bestående under hela 1990-talet.

Revisorerna menar att det är speciellt allvarligt att arbetslösheten för invandrare som varit i landet länge inte har minskat i samma takt som för infödda trots den förbättrade konjunkturen under senare delen av 1990-talet. Bristande kunskaper i svenska hos invandrarna är en orsak, diskriminering av arbetssökande med utländsk bakgrund kan vara en annan. Enligt revisorerna

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

är detta ett tecken på att integrationspolitiken misslyckats i väsentliga avseenden och att nya vägar måste prövas för att stärka invandrarnas ställning på arbetsmarknaden. Svenskundervisningen spelar därvid en central roll.

Prioriteringar inom arbetsmarknadspolitiken

Utomnordiska medborgare prioriteras inom arbetsmarknadspolitiken bl.a. genom att deras andel av deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program överstiger deras andel av de arbetslösa. Granskningen visar dock att deltagandet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder skiljer sig åt mellan olika utomnordiska grupper. Granskningen visar också att invandrare som förvärvat svenskt medborgarskap är underprioriterade i arbetsmarknadspolitiska program trots att deras arbetsmarknadssituation är påtagligt sämre än infödda svenskers.

Förslag

Revisorerna föreslår att formuleringen av det arbetsmarknadspolitiska målet om att prioritera utomnordiska medborgare ses över. Revisorernas granskning visar att invandrare som förvärvat svenskt medborgarskap har en sämre arbetsmarknadssituation än övriga svenskers, varför medborgarskap inte är en lämplig prioriteringsgrund. Vidare konstaterar revisorerna att invandrare är en så heterogen grupp att det också kan vara mindre lämpligt att formulera mål som gäller för hela gruppen.

Regionala skillnader i invandrarnas arbetsmarknadssituation

Bilden av en svag integration av invandrarna på arbetsmarknaden är inte entydig. En studie som genomförts vid Växjö universitet som gäller bosniska flyktingar visar att det finns ett starkt samband mellan det allmänna arbetsmarknadsläget i en kommun och sysselsättningsgraden för de bosniska invandrarna. Ju högre sysselsättningsgraden är för kommunens hela befolkning, desto högre är den också för bosnierna. Men arbetsmarknadsläget förklarar bara en del av skillnaderna. Även förekomsten av informella kontaktnät som ger effektiv informationsspridning och arbetsförmedlingarnas nära kontakter med företagen har betydelse. På de orter med högst sysselsättningsfrekvens har sfi-verksamheten ofta kontakter eller samarbete med företagen för att underlätta för de anställda att förbättra sina kunskaper i svenska. I granskningen har också framkommit att det på ett antal orter finns ett etablerat samarbete mellan sfi och företagen, som syftar till att arbetstagarna ska kunna förbättra sina språkkunskaper. Revisorerna vill betona vikten av ett sådant samarbete då det är angeläget att de invandrare som inte uppnått sfi-nivån i sina svenskkunskaper får en möjlighet att göra detta. Integrationsverket har en viktig uppgift att sprida goda exempel och förmedla kunskaper om hur ett sådant samarbete kan se ut.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Arbetsmarknadspolitiska program

I revisorernas enkät uppgav de allra flesta förmedlare att de har sökande med så dåliga kunskaper i svenska att de varken kan ta ett arbete eller placeras i lämpligt arbetsmarknadspolitiskt program. I granskningen har framkommit att arbetsförmedlingens möjligheter att hjälpa vissa grupper invandrare är begränsade. De arbetssökande som har dåliga svensk kunskaper hänvisas för närvarande i stor utsträckning till kommunen för ytterligare språkundervisning.

Förslag

Revisorerna föreslår att möjligheterna att erhålla utbildning i svenska inom ramen för arbetsmarknadspolitiken ökar.

Värdering av invandrares kompetens

Frågan om värdering och validering av invandrares kompetens har diskuterats under lång tid och revisorerna menar att det är anmärkningsvärt att frågan inte är löst trots de senaste årens utredningsarbete. Revisorerna har speciellt granskat invandrade läkares arbetsmarknadssituation. Socialstyrelsen fastställer vilka villkor som ska vara uppfyllda för att invandrade läkare ska kunna erhålla svensk läkarlegitimation. Ett villkor som är gemensamt för samtliga invandrade läkare utanför EU och EES-området är godkänt språkprov. Enligt Socialstyrelsen är problem med att klara språkprovet det främsta enskilda skälet till att det tar tid för utländska läkare att erhålla legitimation.

Förslag

Revisorerna föreslår att regeringen ska se över utformningen, lokaliseringen och dimensioneringen av språkutbildningen för utländska läkare. Syftet med översynen ska vara att platser ska finnas tillgängliga för de läkare som har behov av en sådan utbildning.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

1 Granskningens bakgrund och inriktning

1.1 Inledning

Riksdagens revisorer beslutade i november 1999 att granska svenskundervisningen för invandrare (sfi) och invandrarnas arbetsmarknad. Sambandet mellan kunskaper i svenska och möjligheten att få arbete skulle belysas. Bakgrunden till granskningen var att revisorerna i tidigare rapporter uppmärksammat dessa områden och att det finns tecken på fortsatta problem. I rapporten *Invandrapolitikens inriktning och resultat* (1991/92:12) menade revisorerna att en redovisning av erfarenheterna och resultaten av undervisningen i svenska för invandrare var nödvändig. Vid granskningstillfället fanns ingen samlad statistik över studieresultatet för de elever som deltog i svenskundervisning för invandrare (sfi). Undersökningar från Stockholm och Göteborg visade dock att av drygt 20 000 elever som lämnade sfi läsåret 1990/91 uppnådde 32 procent sfi-nivån, 3 procent fullföljde undervisningen men underkändes och övriga 65 procent avbröt. Revisorerna menade att de dåliga resultaten av svenskundervisning för invandrare, där större delen av deltagarna inte uppnådde den eftersträlvade kunskapsnivån, tydde på låg effektivitet.

Granskningen 1992 omfattade också arbetsmarknadssituationen för invandrare. I rapporten pekade revisorerna på att invandrarnas förvärvsfrekvens hade sjunkit sedan början av 1970-talet. Detta sammanföll med att arbetskraftsinvandringen från de utomnordiska länderna ersattes av anhöriginvandring. När flyktinginvandringen tog fart i början av 1980-talet sjönk andelen förvärvsarbetande ytterligare. Revisorerna menade att huvudförklaringen till denna utveckling sannolikt stod att finna både i invandringens ändrade sammansättning – med en minskande andel arbetskraftsinvandrare – och i ökande inträdessvårigheter på arbetsmarknaden. Från mitten av 1980-talet sammanföll försämringen av de utländska medborgarnas förvärvsandelar med en relativt hög efterfrågan på arbetskraft. Revisorerna menade att invandrarnas svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden ingav betydande oro och att regeringen i ökad grad borde uppmärksamma dessa frågor.

Socialförsäkringsutskottet (bet. 1992/93:SfU7) tillstyrkte bifall till revisorernas förslag om en redovisning av erfarenheterna av sfi-undervisningen. Utskottet ansåg att övriga förslag tillgodosågs genom att regeringen beslutat tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över bl.a. invandrapolitiken.

I revisorernas rapport *Effekter av arbetsmarknadsutbildningen* (1995/96:10) presenterades en undersökning av bakgrunden hos dem som deltog i arbetsmarknadsutbildning (Riksdagens revisorer 1996). Enligt undersökningen fanns det en tendens till att de prioriterade grupperna, utomnordiska medborgare, ungdomar och handikappade, fått en svagare ställning i arbetsmarknadsutbildningen, framför allt i den yrkesinriktade. Speciellt ogynnsam var utvecklingen för utomnordiska medborgare. Arbetsmarknadsutskottet (bet.1996/97:AU9) betonade i sitt betänkande angående reviso-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

ernas förslag vikten av att kvinnornas situation inom arbetsmarknadsutbildningen uppmärksammades, liksom att undervisningen i svenska för invandrare förbättrades.

Enligt tillgänglig statistik avbryter många elever sin utbildning i svenska utan att erhålla godkänt betyg. Kritik mot utbildningens kvalitet och innehåll framförs också i olika sammanhang, bl.a. från Arbetsmarknadsstyrelsen¹. I en rapport om arbetsmarknaden för utomnordiska medborgare (AMS 2000) understryker AMS att av dem som läste sfi läsåret 1998/99 hade 19 procent uppnått den s.k. sfi-nivån ett år senare och att en tredjedel hade avbrutit utbildningen. Man framhåller också att för endast sju procent av dem som inte uppnått sfi-nivån var orsaken att de avbrutit studierna för arbete eller påbörjat andra studier. AMS menar att det är angeläget att svenskundervisningen anpassas till individens behov och önskemål eftersom gruppen av elever är heterogen. Enligt myndigheten räcker det dock inte att endast fokusera på den pedagogiska utformningen av svenskundervisningen. Det avgörande är kombinationen av språklig träning och arbetslivspraktik.

Samtidigt har invandrarnas situation på arbetsmarknaden försämrats under de senaste decennierna. Bland utomnordiska medborgare är deltagande i arbetskraften väsentligt lägre än bland svenska medborgare och andelen arbetslösa är högre, även om en viss förbättring kan märkas under de allra senaste åren.

1.2 Syfte och metoder

Syftet med granskningen är att få en bild av hur undervisningen i svenska för invandrare fungerar samt orsaker till och effekter av att en stor andel av invandrarna inte når upp till godkänt betyg i svenska för invandrare. Vidare granskas bl.a. Skolverkets tillsyn av sfi-undervisningen. En andra del av granskningen inriktas på integrationen av invandrare på den svenska arbetsmarknaden. Speciellt uppmärksammas invandrades deltagande i de arbetsmarknadspolitiska programmen.

I granskningen kartläggs hur invandrarnas arbetslöshet har förändrats under 1990-talet och hur Arbetsmarknadsverket har lyckats med sitt uppdrag att prioritera utomnordiska medborgare, bl.a. vad avser deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Inom ramen för granskningen har representanter för sfi och arbetsförmedlingen i ett antal kommuner, nämligen Arvika, Botkyrka, Norrköping, Sollefteå och Uppsala, besökts och intervjuats. Syftet med intervjuerna var att ta del av tjänstemännens uppfattning om den egna verksamheten och samarbetet med andra myndigheter.

Vidare har revisorerna genom enkäter undersökt sfi-ansvarigas inställning till sfi bl.a. vad gäller möjligheterna att undervisa invandrare som inte har någon eller endast kort utbildning från hemlandet. Enkäten sändes till 119 kommuner. Kommunerna valdes ut för att motsvara de kommuner som mottagit en enkät från Integrationsverket rörande kommunernas introduktions-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

¹ Arbetsmarknaden för invandrare, Arbetsmarknadsstyrelsen (Ura 1999:5).

verksamhet för invandrare. Verkets undersökning riktade sig till de kommuner som under perioden 1999-01-01–10-31 tog emot minst sju flyktingar. Svar på revisorernas enkät har inkommit från 92 kommuner, dvs. drygt 75 procent av de tillfrågade kommunerna. Två enkäter inkom för sent för att kunna ingå i sammanställningen.

En enkät med frågor rörande handläggningen av arbetssökande som är födda utomlands och har bristande kunskaper i svenska språket har också skickats till ett antal arbetsförmedlare. Sammanlagt kom 95 svar in från 71 arbetsförmedlingar. Detta var en för låg svarsfrekvens för att enkäten skulle kunna ligga till grund för några generella slutsatser. Enkätsvaren används i stället i rapporten i kvalitativt syfte.

Statistiska centralbyrån har på uppdrag av revisorerna gjort en analys av de uppgifter som finns i sfi-registret och i sysselsättningsregistret LOUISE.

Slutligen har professor Jan Ekberg och fil.dr Dan-Olof Rooth vid Växjö universitet respektive Högskolan i Kalmar på revisorernas uppdrag sammanställt en underlagsrapport om invandrarnas integration på arbetsmarknaden och ställning i arbetsmarknadspolitiken, *Arbetsmarknadspolitik för invandrare*. Rapporten bifogas som en bilaga.

1.3 Vem är invandrare?

Begreppet invandrare är omdiskuterat. I en rapport från en arbetsgrupp på Kulturdepartementet (Ds 1999:48, *Begreppet invandrare i myndigheters verksamhet*) konstateras att begreppet invandrare används i ett flertal betydelser i olika författningar och att det i stort sett alltid är oklart i vilken betydelse begreppet används². Vissa debattörer menar att begreppet invandrare inte bör användas eftersom det innebär ett utpekande av en del av befolkningen som annorlunda och, ofta, problematisk samt i behov av särskilda åtgärder.

Eftersom granskningen avser just svenskundervisningen för invandrare och prioriteringen av invandrare inom arbetsmarknadspolitiken, är det dock nödvändigt att använda en indelning av befolkningen i invandrare och infödda svenskar eftersom politiken riktar sig just mot en specifik grupp, nämligen invandrare. Målen för politiken är också formulerade i dessa termer.

Ofta likställs invandrarstatus med medborgarskap så att personer som förvärvat svenskt medborgarskap inte räknas som invandrare. Det visar sig emellertid att vad gäller bl.a. integration på arbetsmarknaden är det bredare begreppet ”utrikes födda” mer relevant.

Som framkommer i föreliggande granskning kan det lätt leda till felaktiga slutsatser om invandrare betraktas som en enhetlig grupp. Förutsättningarna för att lära sig svenska språket och integreras på den svenska arbetsmarknaden skiljer sig markant, även mellan invandrare från samma ursprungsland.

² Frågan behandlas också i Ds 2000:43 *Begreppet invandrare i myndigheternas verksamhet*.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

1.4 Diskriminering

Den 1 maj 1999 trädde den nya lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet i kraft³. Genom den nya lagen ska det bli möjligt att i högre utsträckning än med den tidigare lagstiftningen beivra diskriminerande beteende från arbetsgivare. Diskrimineringsfrågorna behandlas också i andra sammanhang. Ett projekt drivs sedan september 1999 på Näringsdepartementet om produktiv mångfald i näringslivet och på arbetsmarknaden (Regeringsbeslut 1999-05-28). Uppgiften är bl.a. att i ett sammanhang och ur ett tillväxtperspektiv kartlägga och analysera hur kön, klass, etnisk tillhörighet, ålder, sexuell läggning och funktionshinder påverkar enskildas möjligheter på arbetsmarknaden och till företagande. Senast den 1 december 2000 skall arbetsgruppen presentera ett förslag till nationellt program för en produktiv mångfald inom arbetsmarknad och näringsliv, för ökad tillväxt, ökad jämlikhet, ökad jämställdhet och social rättvisa. Inom Regeringskansliet utarbetas för närvarande också en nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering.

I Arbetsmarknadsstyrelsens rapport *Arbetsmarknaden för utomnordiska medborgare* (Arbetsmarknadsstyrelsen 2000) konstateras att etnisk diskriminering har betydelse för möjligheten att få arbete. Okunskap om andra kulturer och om kvaliteten på utländska utbildningar leder enligt Arbetsmarknadsstyrelsen sannolikt till att personer med svenskt ursprung får en fördel i många rekryteringssituationer jämfört med personer födda utanför Norden.

Eftersom den nya lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering nyligen har trätt i kraft och en bred utredning berör mångfald i näringslivet och på arbetsmarknaden med inriktning på frågor om diskriminering berör föreliggande rapport inte direkt detta område. Det betyder dock inte att revisorerna är omedvetna om att diskriminering av personer födda utomlands kan förekomma hos såväl myndigheter som företag.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

³ SFS 1999:130, prop. 1997/98:177, bet. 1998/99:AU4, rskr. 1998/99:140.

2 Från invandrarpolitik till integrationspolitik

2.1 Bakgrunden

Under efterkrigstiden har antalet invandrare i Sverige ökat kraftigt. År 1940 var andelen utrikes födda av totalbefolkningen omkring en procent. Motsvarande andel hade ökat till nästan sju procent 1970 och till nästan elva procent i slutet av 1990-talet, drygt 970 000 personer. Omkring hälften av de utrikes födda har förvärvat svenskt medborgarskap. Under 1950-talet bestod invandringen framför allt av arbetskraftsinvandring, men även flyktinginvandring förekom. Sysselsättningsgraden för invandrarna var högre än för totalbefolkningen. Under 1960-talet sjönk sysselsättningsgraden något för invandrarna men var fortfarande högre än för totalbefolkningen. Fram till mitten av 1970-talet bestod invandragruppen i huvudsak av arbetskraftsinvandrare från Europa. En skärpning av möjligheterna för utomnordiska medborgare att få arbetstillstånd i Sverige och ett förändrat arbetsmarknadsläge medförde att denna form av invandring minskade kraftigt under 1970-talet. År 1970 var ca 60 procent av de utrikes födda som bodde i Sverige födda i något annat nordiskt land och mer än 90 procent var födda i Europa. Efter 1975 har invandringen ändrat karaktär. Andelen flyktingar och anknytningsfall har ökat. Många är födda utom Europa. Sammansättningen av gruppen utrikes födda boende i Sverige har därför förändrats. Vid slutet av 1990-talet var ca 30 procent av invandrarna i Sverige födda i något annat nordiskt land, knappt 35 procent födda i övriga Europa och drygt 35 procent födda utanför Europa.

Den svenska invandrarpolitiken växte fram i takt med att invandringen förändrades.

Tabell 2.1 Beviljade uppehållstillstånd respektive antal personer med utländskt medborgarskap eller födda utomlands 1990, 1995, 1998 och 1999

	1990	1995	1998	1999
Totalt	37 383	32 486	39 433	37 376
Arbetskraftsinvandring*	263	190	363	343
Flyktingar	12 839	5 642	8 193	5 597
Anhöriga	22 221	19 707	21 673	21 681
Personer med utländskt medborgarskap	483 704	438 710	410 621	**
- icke nordiska	383 661	315 008	294 078	**
Utrikes födda	790 445	936 022	971 383	**

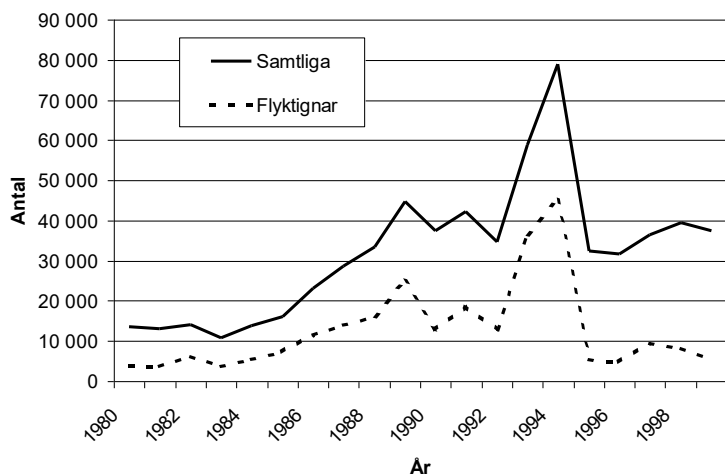
* Inkluderar inte uppehållstillstånd enligt EES-avtalet ** Uppgift saknas

Källa: Migrationsverket och SCB

I figur 2.1 nedan framgår dels samtliga beviljade uppehållstillstånd under 1980–1999, dels antalet flyktingar under samma period.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Figur 2.1 Samtliga uppehållstillstånd och flyktingar 1980-1999



Före 1975 fanns det i princip ingen särskild politik för invandrare. De utländska medborgare som bosatte sig i Sverige var hänvisade till de allmänna välfärdssystemen. Det rådande synsättet var att invandrarna skulle assimileras i samhället. Den generella politiken visade sig dock vara otillräcklig i vissa avseenden. Det kunde t.ex. vara svårt för den som invandrat att hävda sin ställning utan goda språkkunskaper och kunskaper om Sverige. Under 1960-talet växte således inställningen fram att en särskild politik för invandrare behövdes. År 1975 fattade riksdagen beslut om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken. Beslutet innebar ett avståndstagande från assimilationstanken och i stället framhölls att invandrares kulturella och språkliga bakgrund skulle främjas. Utgångspunkten var fortfarande att invandrarna skulle omfattas av de generella systemen men riksdagen menade att det också behövdes en politik som riktade sig direkt till dem som invandrat till Sverige för att dessa skulle klara sig på samma villkor som svenskar och bli konkurrenskraftiga och jämbördiga. Med hjälp av särskilda åtgärder skulle de klyftor som började bli synliga mellan invandrare och svenskar motverkas.⁴ Målen för invandrarpolitiken var jämlikhet, valfrihet och samverkan. 1980 tillkallade regeringen en ny parlamentarisk utredning med uppgift att se över både invandrings- och invandrarpolitiken. Uppdraget blev i huvudsak begränsat till att följa upp genomförandet av 1975 års riktlinjer och precisera dem särskilt vad gäller valfrihetsmålet. 1986 tog riksdagen ett nytt invandrarpolitiskt beslut. Riksdagen fastställde i huvudsak de ursprungliga riktlin-

⁴ Invandrarpolitiska kommitténs slutbetänkande *Sverige, framtiden och mångfalden* (SOU 1996:55).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

jerna bland annat genom att lyfta fram formuleringar som fanns i 1975 års riksdagsbeslut.

I november 1994 tillkallades en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över den svenska invandrapolitiken. Våren 1996 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande *Sverige, framtiden och mångfalden* (SOU 1996:55). I betänkandet gav kommittén en bakgrund till den dåvarande invandrapolitiken, genomförde en analys och utvärdering av invandrapolitiken och de invandrades situation i Sverige samt lämnade förslag till åtgärder. Betänkandet var grunden för regeringens proposition *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik* (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68).

Riksdagen godkände propositionen i december 1997. Invandrapolitik ersattes med en integrationspolitik. I propositionen konstaterades bl.a. att syftet med den dittillsvarande invandrapolitiken var att invandrare skulle bli delaktiga i samhällslivet på lika villkor som infödda svenska. Invandrapolitiken riktade sig i stor utsträckning till invandrare som grupp och satte invandrarskapet och den invandrades kulturella och etniska bakgrund i centrum. Detta ledde enligt regeringen till att invandrarskap förknippades med anorlundaskap och att en uppdelning av befolkningen i ”vi och dom” förstärktes. Den nya integrationspolitiken riktar sig i stället till hela samhället och omfattar alla som bor i Sverige, oberoende av bakgrund. Integration ses som en ömsesidig förändringsprocess som berör både samhället och individen, såväl de invandrade som de infödda.

2.2 De integrationspolitiska målen

Målen för integrationspolitiken är:

- lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund, en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för.

Det integrationspolitiska arbetet ska särskilt inriktas på att:

- ge stöd till individens egen försörjning och delaktighet i samhället,
- värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter,
- förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

För att de integrationspolitiska målen skulle kunna omsättas i konkret handling i hela landet betonade regeringen i propositionen behovet av att flera aktörer involverades i arbetet. Framför allt menade man att den regionala nivån behövdes för att genomföra och samordna politiken. Länsstyrelserna med sitt samordningsansvar för statlig och kommunal verksamhet och sitt breda nätverk och sina kontaktytor ansågs som en viktigt resurs i arbetet med att förankra de integrationspolitiska målen på länsnivå. Regeringen framhöll

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

också kommunernas centrala roll för att förverkliga de integrationspolitiska målen.

Säråtgärder som riktar sig till invandrare som grupp ska liksom tidigare begränsas till den första tiden i Sverige. Regeringen framhöll i propositionen att i ett integrationspolitiskt perspektiv är den första tiden i Sverige av stor betydelse. Stöd i syfte att underlätta invandrarernas försörjning och delaktighet i samhället bör ges av både statliga och kommunala myndigheter. Regeringen underströk i propositionen om den nya integrationspolitiken att individernas behov och förutsättningar bör vara utgångspunkt för stödet. Även om alla nyanlända invandrare i stor utsträckning har likartade behov kan de individuella variationerna vara stora. Ålder, fysiskt och psykiskt hälsotillstånd, familjesituation liksom utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet påverkar behoven.

En ny myndighet, Integrationsverket, inrättades också med ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt skulle få genomslag på olika samhällsområden samt att aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället. Myndigheten startade sitt arbete den 1 juni 1998. Integrationsverket har det övergripande ansvaret för att verka för lika rättigheter och möjligheter för alla samt för att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Vidare ansvarar Integrationsverket för att nyanlända invandrare får stöd för sin integration i det svenska samhället. Integrationsverket har också i uppgift att följa och utvärdera samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald.

I budgetpropositionen för 2000 anför regeringen att utvecklingen inom integrationsområdet inte har varit tillfredsställande i förhållande till de integrationspolitiska målen. Man framhåller att den sociala och etniska segregationen är stor och att arbetslösheten slår hårt mot personer med utländsk bakgrund. Socialförsäkringsutskottet anförde (bet. 1999/2000:SfU2) att dessa förhållanden i hög grad gällde i storstädernas utsatta bostadsområden. I dessa områden krävs enligt utskottet särskilda insatser av både ekonomisk och annan karaktär. Det är också nödvändigt att arbetet bedrivs långsiktigt. I budgetpropositionen för 2001 menar regeringen att tillståndet inom integrationsområdet fortfarande inte är tillfredsställande i förhållande till de mål som riksdagen beslutat.

2.3 Introduktionen i Sverige

Enligt propositionen om integrationspolitiken ska samhällets introduktion för nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande syfta till att ge individen förutsättningar för att försörja sig själv och bli delaktig i det svenska samhället. Utarbetandet av ett sammanhållet integrationsprogram för den enskilde flyktingen är ett viktigt instrument i introduktionen. Den enskilde och den kommun flyktingen väljer att bosätta sig i har gemensamt ansvaret för att utarbeta ett introduktionsprogram. Sfi-undervisning utgör oftast grunden i introduktionsprogrammet för vuxna. Nyanlända med utbildning ska tidigt få sin utbildning värderad och påbörja lämpliga kompletteringar. För dem med kort skolbakgrund bör introduktionen vara inriktad på att komplettera grundutbildningen. För alla nyanlända är det viktigt att från början få en oriente-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

ring om och en realistisk bild av den svenska arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingens medverkan i introduktionen är därför nödvändig och betydelsefull. Syftet med introduktionsprogrammet är bl.a. att olika aktörers ansvar preciseras och klargörs så att det inte uppstår perioder av sysslolöshet. Kommunen har ett särskild ansvar för att berörda instanser samverkar.

Introduktionsperioden är i normalfallet högst två år och kan förlängas, om det behövs med hänsyn till den enskildes behov. Under introduktionen får flyktingar och andra skyddsbehövande försörjningsstöd i form av socialbidrag eller en särskild introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Kommunen bestämmer introduktionsersättningens storlek.

Behoven hos nyanlända invandrare som inte är flyktingar ska i stor utsträckning tillgodoses genom insatser och åtgärder inom ramen för den generella politiken. Integrationsverket rekommenderar dock att samma introduktionsmål används i kommunerna för övriga nyanlända invandrare som för dem som omfattas av lagen om introduktionsersättning. Lagen ger kommunen möjlighet att bevilja introduktionsersättning även till andra invandrare än dem som omfattas av ersättningsförordningen om de förbinder sig att följa en introduktionsplan.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

3 Svenskundervisning för invandrare (sfi)

3.1 Framväxten av svenskundervisningen

Svenskundervisning för invandrare (sfi) infördes som en försöksverksamhet genom ett riksdagsbeslut 1965. Skolöverstyrelsen, som fick disponera tre miljoner kronor för ändamålet, gav i uppdrag till studieförbunden att anordna avgiftsfria studiecirklar i svenska och samhällsorientering. Beslutet tillkom mot bakgrund av en ökad invandring till Sverige.

Den första läroplanen för svenskundervisning för invandrare utarbetades 1971. Läroplanen fick status av rekommendationer för studieförbunden. Läroplanen ersattes 1976 av Allmänna mål och riktlinjer för undervisning i svenska för vuxna invandrare. Medel för verksamheten anvisades fr.o.m. budgetåret 1970/71 under ett särskilt anslag i statsbudgeten. Skolöverstyrelsen förfogade över medlen som fick disponeras, efter samråd med Arbetsmarknadsstyrelsen och Statens invandrarverk, för undervisning i svenska språket med samhällsorientering.

Under 1970-talet gjordes en åtskillnad mellan svenskundervisning i samband med arbetsmarknadsutbildning och övrig svenskundervisning. Undervisningen inom arbetsmarknadsutbildningen genomfördes till större delen vid AMU-centren. Den övriga svenskundervisningen fördelades på studieförbunden.

I Skolverkets rapport *Vem älskar sfi?* (Skolverket 1997) beskrivs situationen under 1970-talet på följande sätt:

Mycket tyder ändå på att det fanns stora brister i undervisningen till följd av en splittrad organisation, avsaknad av klart definierade mål, brist på kompetenskrav på lärarna, knappa resurser för lärarutbildning, begränsad tillgång till bra undervisningsmaterial och inte minst brist på kunskap, engagemang och intresse för dessa frågor bland berörda beslutsfattare. Den ideologi som låg till grund för den fria och frivilliga folkbildningen och de olika studieförbundens speciella inriktning hade också i många fall varit en bromskloss och ett hinder för kvalitetsutvecklingen. Inom vissa studieförbund betonades t.ex. vikten av cirkelledarnas solidaritet med organisationens ideologi, medan ämnesteoretiska och ämnesdidaktiska kunskaper däremot inte framhölls som så viktiga.

1986 års sfi-reform (prop. 1983/84:199, bet. 1984/85:UbU6, rskr. 77) innebar ett statligt ramansvar för svenskundervisningen för invandrare. Undervisningen delades upp i grundläggande svenskundervisning (grund-sfi) och påbyggnadsundervisning (påbyggnads-sfi). Reformen innebar också att kommunerna fick ett lagstadgat ansvar för att grund-sfi kom till stånd, i första hand med anlitan av studieförbunden. Kommunerna kunde välja att själva anordna utbildningen inom den kommunala vuxenutbildningen eller lägga ut den på andra anordnare som studieförbund och folkhögskolor. AMU-centren skulle däremot fortsättningsvis endast i undantagsfall och i brist på annan anordnare kunna ge grundutbildning i sfi. Påbyggnads-sfi anordnades som studiecirklar i studieförbund och inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen som förberedelse för en yrkesutbildning. Det genomsnittliga antalet timmar skulle vara 700 timmars sfi-undervisning. Genom-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

snittligt skulle 500 timmar avse grund-sfi för dem som fortsatte i påbyggnads-sfi inom studieförbunden och 400 timmar för dem som fortsatte inom AMU. Dessutom begärde riksdagen särskilda kompetensregler för lärare inom grund-sfi. För grund-sfi fastställdes en särskild läroplan med preciserade mål, innehåll och arbetsformer samt vissa kompetenskrav för lärarna. Påbyggnads-sfi skulle däremot bedrivas i form av studiecirklar utan läroplan och utan centralt fastställda kompetenskrav på lärarna. Kommunerna hade ansvar för att grund-sfi anordnades medan påbyggnads-sfi erbjöds inom studieförbund eller inom arbetsmarknadsutbildningen utan kommunalt ansvar.

Granskningar av Skolöverstyrelsen⁵ och Riksrevisionsverket⁶ visade att intentionerna med 1986 års reform inte uppfylldes. Bland annat erbjöds påbyggnads-sfi endast till 17 procent av dem som genomgått grund-sfi. Det förekom också långa väntetider mellan grund- och påbyggnads-sfi. Indelningen ifrågasattes också eftersom den ansågs som ett hinder för att differentiera och individualisera undervisningen. En ny reform genomfördes 1991 med en ny läroplan som innebar bl.a. att uppdelningen av svenskundervisningen på grund- respektive påbyggnads-sfi upphörde och ersattes av en sammanhållen utbildning (prop. 1989/90:102, bet. 1989/90:UbU27, rskr. 1989/90:279). Regeringen menade att man genom att slå samman grund- och påbyggnads-sfi till en sammanhållen utbildning skulle få bättre organisatoriska förutsättningar för att kunna erbjuda en likvärdig sfi över hela landet. Regeringen anförde i propositionen att en sammanhållen utbildning borde underlätta att ge en differentierad och individualiserad undervisning utifrån deltagarnas behov. Vidare infördes kommunalt huvudmannaskap för all sfi. Därigenom skulle kommunerna bl.a. få större möjligheter att välja bland utbildningsanordnare.

I december 1992 gav regeringen Skolverket i uppdrag att se över vissa organisatoriska frågor kring sfi och svenska som andraspråk (ang. svenska som andraspråk, se nedan) och föreslå förenklingar av gällande regelsystem. Skolverket föreslog att sfi skulle upphöra som eget system och integreras i annan undervisning genom att sfi för vuxna invandrare skulle hänföras till komvux och sfi för ungdomar till gymnasieskolan. Genom att utbildningen då skulle drivas i en skolform skulle enligt Skolverket undervisningen effektiviseras och samordningsvinster uppnås. Regeringen avvisade emellertid tanken på en integrering av sfi i komvux då man menade att det skulle ge felaktiga signaler beträffande en så viktig verksamhet som sfi. Man menade också att det fanns skillnader mellan sfi och annan undervisning, bl.a. vad gällde läsår och betyg samt att det knappast skulle vara fråga om en förenkling att hänföra sfi till flera regelsystem. Regeringen föreslog i stället riksdagen att sfi skulle kvarstå som en egen undervisningsform (prop. 1993/94:126, bet. 1993/94 UbU10, rskr. 1993/94:341).

⁵ Intentioner och verklighet, R89:44.

⁶ Svenska för invandrare – ett regeringsuppdrag, dnr 1989:372.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Från 1994 upphörde läroplanen för sfi att gälla och undervisningen vilar sedan dess på de grundläggande värden som anges i läroplanen för de frivilliga skolförmer (se vidare nedan under Regelverket).

Såsom nämnts i avsnittet om integrationspolitiken tillkallades en kommitté 1994 för att bl.a. överväga invandrarpolitikens omfattning, inriktning och avgränsning. Kommittén skulle ägna särskilt intresse åt frågor om invandrarernas situation på arbetsmarknaden och effekterna av undervisningen i svenska språket. I kommitténs slutbetänkande, *Sverige, framtiden och mångfalden* (SOU 1996:55), underströk kommittén att språket förutom att vara ett kommunikationsmedel och ett tankeredskap hade en social och kulturbärande funktion. Man menade att kunskaper i svenska var förutsättningen för både deltagande i samhället och försörjning. Kommittén ansåg att sfi-undervisning borde inriktas mot kunskaper i svenska språket och om samhället. Undervisningen borde också öka kunskaperna i svensk social kompetens och möjligheterna till tillträde till arbetsmarknaden. Kommittén menade vidare att det var en nödvändig förutsättning att behärska svenska för att ta sig in och verka i det svenska samhället och undvika den isolering som annars hotade. Kommittén föreslog en individanpassad undervisning med stort inflytande för den enskilde. Man menade att sfi-utbildningen måste vara flexibel och anpassas till individens kunskapsnivå och mål. Kommittén menade också att kommunen borde stimulera fler utbildningssamordnare att bedriva sfi-utbildning då skärpt konkurrens skulle kunna stimulera utvecklingen av verksamheten, såväl metodmässigt som innehållsmässigt.

I propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik* (prop. 1997/98:16) anförde regeringen att arbetslösheten och boendesegregationen hade begränsat möjligheterna för invandrare att använda nyförvärvade kunskaper i svenska i en svenskspråkig miljö. Regeringen underströk betydelsen av individuella handlingsplaner, som innehöll svenskundervisning för invandrare, praktik i den utsträckning som var möjligt, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt arbetsliv samt information om vardagslivet i en kommun. Svenskundervisning skulle utgöra grunden för introduktionen i samhället och i möjligaste mån kombineras med praktik. Undervisningen skulle utgå från varje individs behov och förutsättningar. Regeringen menade också att utbildningsanordnarna noga borde kartlägga varje individs förkunskaper och behov av svenskundervisning. Regeringen ansåg även att undervisningsutbudet kunde förbättras genom ökad samverkan mellan kommuner.

Socialförsäkringsutskottet (bet.1997/98:SfU6) underströk i sitt betänkande betydelsen av en god introduktion för nyanlända invandrare om de övergripande integrationspolitiska målsättningarna skulle kunna uppnås. Utskottet menade vidare att en ändamålsenlig introduktion måste innebära att innehållet i introduktionsprogrammet anpassas till individens behov och förutsättningar. Man menade också att det är av avgörande betydelse för möjligheten till integration att nyanlända invandrare får tillgång till god undervisning i svenska språket genom sfi-utbildningen. I budgetpropositionen för 2001 föreslår regeringen att sammanlagt 20 miljoner kronor disponeras för en särskild satsning på att förbättra introduktionen och svenskundervisningen för invandrare. Medlen föreslås bl.a. användas för samverkan mellan kom-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

muner med syfte att öka elevunderlaget och effektivisering av svenskundervisningen, metodutveckling (bl.a. alternativa undervisningsmetoder) och skräddarsydda introduktionsinsatser för personer med olika yrkesbakgrund och behov samt kompetensutveckling av sfi-lärare. Medlen ska enligt förslaget fördelas enligt följande:

- 7,5 miljoner kronor till förbättringar av sfi, bl.a. metodutveckling och kompetensutveckling av sfi-lärare
- 7,5 miljoner kronor för förbättrad introduktion
- 5 miljoner kronor till regeringens disposition för liknande ändamål och för utvärdering.

3.2 Organisationen av sfi

Enligt skollagen är varje kommun skyldig att se till att sfi erbjuds den som är bosatt i kommunen och som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket (13 kap. SFS 1985:1100). Rätten inträder från och med det andra kalenderhalvåret det år personen fyller 16 år. Personer under 16 år erhåller svenskundervisning genom grundskolans försorg. Rätten till sfi-undervisning gäller alla invandrare förutom de som har sådana kunskaper i danska eller norska språket att grundläggande svenskundervisning inte kan anses nödvändig. Rätten kvarstår oberoende av hur länge den invandrade har bott i Sverige. Varje kommun ska också aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till sfi och motivera dem att delta i utbildningen. Enligt skollagen syftar sfi till att ge vuxna nyanlända invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället.

Sfi ska vila på de grundläggande värden som anges i läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94)⁷. En av skolans huvuduppgifter är att förmedla kunskaper och skapa förutsättningar för att eleverna ska tillägna sig och utveckla kunskaper. Utbildningen ska främja elevernas utveckling till ansvarskännande människor, som aktivt deltar i och utvecklar yrkes- och samhällsliv.

Kommunerna är huvudmän för sfi och bestämmer hur utbildningen ska organiseras. Detta gäller t.ex. antal undervisningstimmar och val av utbildningsanordnare. Flertalet kommuner har valt att anordna sfi i anslutning till komvux. I en del kommuner anlitas studieförbund, folkhögskolor eller privata anordnare för genomförande av sfi.

I förordningen om svenskundervisning för invandrare (SFS 1994:895) finns ytterligare bestämmelser om sfi. I förordningen anges att riktvärdet för undervisningens omfattning i tid är 525 undervisningstimmar. Riktvärdet får överskridas och underskridas beroende på hur mycket eleverna behöver för att uppnå de kunskapsmål som anges i kursplanen (se nedan). Timantalet kan också spridas över kortare eller längre tid. För dem som har en god utbildningsbakgrund från hemlandet kan det vara tillräckligt med 300 timmars undervisning under 18–20 veckor, medan det för de elever som är analfabeter när de kommer till Sverige kan behövas flera år. Vid varje kursstart ska

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

⁷ 1 kapitlet i Lpf94 gäller även Svenskundervisning för invandrare.

styrelsen för utbildningen bestämma det antal undervisningstimmar som ska gälla. För varje elev bestäms det antal undervisningstimmar som bedöms motsvara elevens behov. Innehållet i kursen är dock detsamma för alla.

Enligt förordningen ska styrelsen för utbildningen (dvs. den kommunala nämnd som ansvarar för sfi) i samarbete med arbetsförmedlingen verka för att undervisningen så snart som möjligt kan kombineras med sådan arbetsplatsorientering eller sådant förvärvsarbete som ger deltagaren möjlighet att träna sig i att tala svenska.

I kursplanen för svenska för invandrare framgår att invandrare ska få möjlighet att utveckla sin förmåga att kommunicera muntligt och skriftligt på svenska i vardagsliv, samhällsliv, utbildning och arbetsliv. Kursen ska förbereda för en vid och varierad språkanvändning. Kursens centrala innehåll är kunskaper om och i det svenska språket samt kunskaper om Sverige och svenska förhållanden. Vidare framgår att sfi också ska vara en brygga till livet i Sverige. Varierande aspekter av samhällsliv och kultur i Sverige samt samhällets organisation ska därför integreras i språkundervisningen så att eleverna blir delaktiga i de förhållningssätt och de traditioner som kännetecknar det land som de nu bor i. Av kursplanen framgår också att invandrarerna genom utbildningen bör få möjlighet att komma i kontakt med det omgivande samhället och dess arbets-, förenings- och kulturliv. Enligt kursplanen ska hänsyn tas till de skilda förutsättningar olika grupper har. Analfabeter och lågutbildade har exempelvis andra behov än högutbildade. För den förra gruppen bör enligt kursplanen sfi kombineras med läs- och skrivinläring i grundläggande vuxenutbildning. För ungdomar i åldrarna 16–19 år kan sfi kombineras med studier på ett individuellt program i gymnasieskolan. Målet för sfi är enligt kursplanen att eleverna tillägnar sig sådana kunskaper i svenska att språket fungerar som ett kommunikationsmedel i vardagsliv, utbildning och yrkesliv.

När en elev har avslutat kursen ska läraren sätta betyg. Enligt förordningen om svenskundervisning för invandrare bör lärarna använda centralt fastställda prov som ett hjälpmedel för att bedömningsgrunderna ska bli så enhetliga som möjligt över landet. Proven fastställs av Skolverket. Om en elev inte når upp till nivån för betyget Godkänd ska läraren i ett intyg ange vad eleven kan i förhållande till kursens mål. Den som, utan att vara elev i sfi, vill ha ett betyg från sfi har rätt att gå igenom prövning. Betyg och intyg ges då på motsvarande sätt.

Enligt skollagen ska det allmänna anordna utbildning för vuxna som ska ge dem tillfälle att i enlighet med individuella önskemål komplettera sin utbildning. Kommunal vuxenutbildning (komvux) består av grundläggande vuxenutbildning och gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning.

Rätt att delta i komvux har varje kommuninvånare från och med andra kalendaråret det år han fyller 20 år, om han saknar sådana färdigheter som normalt uppnås i grundskolan. Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till grundläggande vuxenutbildning och för att motivera dem att delta i utbildningen.

Syftet med grundläggande vuxenutbildning är att utbildningen utifrån de enskilda elevernas förutsättningar och behov ska ge kunskaper som grund för samhällsliv, yrkesliv och fortsatta studier. För de elever som har kort eller

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

ingen tidigare utbildning ska grundläggande vuxenutbildning ge grundläggande kunskaper i läsning, skrivning och räkning.

I kursplanen för svenska som andraspråk inom den grundläggande vuxenutbildningen ska de elever som har annat modersmål än svenska få möjlighet att vidareutveckla sin förmåga att kommunicera muntligt och skriftligt på svenska i vardagsliv, samhällsliv, utbildning och arbetsliv. Till utbildningen i svenska som andraspråk i den grundläggande vuxenutbildningen kommer studerande av två kategorier. Den första kategorin kan ännu inte läsa och skriva eller har mycket begränsad sådan färdighet. De får inom grundläggande vuxenutbildning lära sig grunderna i läsning och skrivning så att de kan nå målen i en första del av utbildningen. Samtidigt får de lära sig svenska i sfi. Den andra kategorin har uppnått godkänd nivå i sfi eller på annat sätt inhämtat motsvarande kunskaper i svenska och går vidare i en andra del av utbildningen.

Enligt Skolverkets rapport *Vem älskar sfi?* var det 1995 oklart i vilken utsträckning invandrare deltar i grundläggande vuxenutbildning innan eller samtidigt som de går i sfi och det rådde en splittrad bild mellan kommunernas praxis i detta avseende. En viktig orsak till detta menade man var att de ansvariga i kommunerna har svårt att tolka lagstiftningen. Enligt uppgifter från Skolverket är det fortfarande oklart hur många invandrare som går på grundläggande vuxenutbildning i anslutning till sfi. Likaså är det okänt hur många som går vidare till gymnasial vuxenutbildning efter avslutad sfi.

Organisationen av sfi har således varit under utredning ett flertal gånger. Den senaste utredningen tillsattes efter Kunskapslyftskommitténs delbetänkanden (SOU 1998:51 och 1999:39), där kommittén ansåg att sfi borde upphöra som egen skolform och utbildningen integreras i den kommunala vuxenutbildningen. Regeringen gav hösten 1999 Statskontoret uppdrag (regeringsbeslut 1999-11-25) att utreda organisationen för svenskundervisning för invandrare. Syftet med översynen var att åstadkomma en bättre undervisning och att underlätta övergången till såväl arbetsliv som vidare studier. Bland annat skulle Statskontoret överväga för- och nackdelar med en inordning av sfi i komvux och gymnasieskolan samt analysera de organisatoriska konsekvenserna av en eventuell integrering och på vilket sätt en integrering kan genomföras samtidigt som samarbetet med aktörer utanför skolvärlden stärks. Resultatet redovisas i *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – egen skolform eller del av komvux?* (2000:27). Statskontoret menade att en inordning av sfi i komvux skulle kunna leda till bättre möjligheter för fortsatt utbildning för de studerande. Man menade att sfi som separat skolform utgör ett visst hinder för deltagande i annan vuxenutbildning. Sfi skulle vid ett inordnande bli en naturlig del av övrig vuxenutbildning. Utbildningssystemet skulle bli tydligare och deltagarna skulle på ett bättre sätt kunna få del av hela utbudet av vuxenutbildning i ett perspektiv av livslångt lärande. Statskontoret menade å andra sidan att sfi kan ses som ett viktigt integrations- och arbetsmarknadspolitiskt instrument. En fristående ställning i egen skolform kan underlätta anpassade lösningar för olika individer och grupper med sikte på en etablering på arbetsmarknaden eller en förberedelse för yrkesutbildning. En inordning i komvux skulle i alltför hög grad kunna sätta utbildningsprägel på hela sfi- och introduktionsverksamheten. Rapporten bereds

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen avser att i slutet av 2000 återkomma till riksdagen med ett förslag om vuxnas lärande. Avsikten är att frågan om sfi:s organisation då ska behandlas.

3.3 Omfattning och utveckling

Eleverna

Omfattningen på sfi-undervisningen följer av naturliga skäl omfattningen av invandringen till Sverige. Under senare delen av 1990-talet har antalet sfi-elever minskat påtagligt. Läsåret 1998/99 deltog knappt 36 000 elever i sfi. Det var ca 25 000 elever färre än läsåret 1994/95. Antal nybörjare under läsåret har minskat från drygt 32 000 nybörjare läsåret 1994/95 till drygt 14 000 nybörjare läsåret 1998/99.

Tabell 3.1 Antal elever, andel flyktingar, övriga invandrare samt antal nybörjare i sfi läsåren 1994/95–1998/99

Läsår	Elever totalt	Andel flyktingar	Andel övriga invandrare	Antal nybörjare
1994/95	61 017	71,6	28,4	32 136
1995/96	51 486	60,8	39,2	19 364
1996/97	41 134	47,9	52,1	13 231
1997/98	35 746	43,9	56,1	14 119
1998/99	34 701	38,5	61,5	14 336

Källa: Skolverket

Andelen flyktingar bland eleverna i sfi har minskat från två tredjedelar läsåret 1994/95, till ca en tredjedel läsåret 1998/99. Antalet övriga invandrare har varit relativt oförändrat de senaste åren.

Elever som deltar i undervisning i svenska för invandrare kan samtidigt delta i grundläggande vuxenutbildning. Vissa skolor eller utbildningsanordnare redovisar då inte att eleven också deltar i sfi. Detta leder enligt Skolverket till underrapportering av antalet sfi-elever.

När det gäller åldersfördelning för sfi-elever under de senaste läsåren är den relativt likartad mellan läsåren. De flesta sfi-elever är mellan 25 och 45 år, med en medelålder på drygt 30 år. Åldersfördelningen har varit relativt stabil under de senaste läsåren.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Tabell 3.2 Elevernas ålder läsåren 1994/95–1998/99

Läsår	Ålder, andel elever							Medel- ålder
	-19 år	20-24 år	25-29 år	30-34 år	35-44 år	45-54 år	55 år-	
1994/95	4,2	14,7	21,0	20,1	26,7	9,1	4,2	33
1995/96	2,9	13,6	19,9	19,9	27,6	10,7	5,4	34
1996/97	2,7	13,7	20,5	20,2	26,8	10,8	5,3	34
1997/98	2,8	13,8	21,4	20,3	27,5	10,0	4,2	34
1998/99	3,3	14,6	21,9	20,4	26,7	9,8	3,4	32

Källa: Skolverket

Utbildningsanordnarna lämnar uppgifter om elevernas utbildningsbakgrund från hemlandet baserade på elevens egna uppgifter. Dessa uppgifter visar att en betydande del av sfi-eleverna har en utbildning högst motsvarande grundskolan. Omkring en femtedel har inte någon eller mycket lite utbildning.

Tabell 3.3 Elevernas utbildningsbakgrund läsåren 1994/95–1998/99

Läsår	Antal elever totalt	Antal utbildningsår i hemlandet (andel elever)		
		0–6 år	7–9 år	10 år–
1994/95	61 017	13,6	17,2	69,2
1995/96	51 486	16,5	19,8	63,7
1996/97	41 134	20,8	20,0	59,2
1997/98	35 746	21,8	18,7	59,5
1998/99	34 710	19,5	17,7	62,8

Källa: Skolverket

Sfi-eleverna uppvisar stor spridning i modersmålsbakgrund.

Tabell 3.4 Antalet sfi-elever fördelade på modersmål

	1996/97	1997/98	1998/99
Albanska	3 321	2 682	2 257
Arabiska	5 901	5 653	5 807
Engelska	1 489	1 408	1 563
Kurdiska	2 026	2 128	2 488
Persiska	1 791	1 515	1 522
Ryska	1 101	1 007	1 171
Serbokratiska*	8 634	5 688	4 159
Somali	1 580	1 454	1 215
Sorani	570	745	1 194
Spanska	2 248	2 029	2 013
Turkiska	1 180	1 110	1 083

* Bosniska, kroatiska och serbiska

Källa: Skolverket

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Anordnarna

Läsåret 1998/99 anordnades sfi i 246 kommuner. I de flesta kommuner bedrevs undervisningen i egen regi. Åtta kommuner hade undervisning både i egen regi och anlidade annan anordnare, medan tolv kommuner anlidade annan anordnare, t.ex. studieförbund, folkhögskola eller privat anordnare. Sfi var en relativt liten verksamhet i många kommuner. Under läsåret 1998/99 hade drygt 160 kommuner färre än 100 elever, varav 70 kommuner under 25 elever.

Av tabellen nedan framgår att andelen kommuner som har sfi-undervisning i kommunal regi har, med undantag för några år, ökat mellan läsåret 1993/94 och 1998/99. Andelen elever som får sin undervisning i sfi hos annan anordnare än kommunen har dock minskat något.

Tabell 3.5 Studieanordnare och elever läsåren 1993/94–1998/99

		Antal kommuner	Antal elever
1993/94		277	47 235
Därav, procent	Kommun	86,9	89,5
	Annan	13,1	10,5
1994/95		277	61 017
Därav, procent	Kommun	86,4	87,0
	Annan	13,5	13,0
1995/96		276	51 486
Därav, procent	Kommun	87,5	89,3
	Annan	12,5	10,6
1996/97		268	41 134
Därav, procent	Kommun	91,1	91,3
	Annan	9,1	8,7
1997/98		255	35 746
Därav, procent	Kommun	90,7	90,7
	Annan	9,2	9,3
1998/99		246	34 701
Därav, procent	Kommun	91,4	88,9
	Annan	8,6	11,1

Källa: Skolverket. Egen bearbetning.

Kostnaderna

Kommunernas sfi-verksamhet för nyanlända flyktingar finansieras genom en statlig schablonersättning för flyktingmottagningen. De kostnader som övriga deltagare medför för sfi-verksamheten finansieras som övrig kommunal verksamhet, i huvudsak genom kommunala skatter.

Kommunernas kostnader för sfi uppgick 1998 till 529 miljoner kronor (Skolverket 1999). Kostnaden per heltidsstuderande var enligt Skolverket i genomsnitt 21 200 kr 1995 och 33 100 kr 1998. Det är en ökning med drygt 50 procent. Den största förändringen inträffade dock mellan 1995 och 1996 då också antalet elever sjönk kraftigt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
·
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Kostnaderna varierar starkt mellan kommunerna. Många kommuner har litet elevantal. Det försvårar gruppindelning och leder till högre kostnader. Elevantalet kan också variera under ett och samma år eftersom elever kan påbörja och avsluta utbildningen under hela läsåret. Varierande elevantal innebär ofta minskning eller ökning av lärartätheten och därmed kostnaderna. Det kan också vara svårt att särskilja kostnader för sfi och grundläggande vuxenutbildning i en del kommuner där undervisningen bedrivs integrerat.

I tabellen nedan redovisas ett antal kommuners kostnader för utbildningen per elev, lärartätheten per 100 elever, i vilken utsträckning lärarna har pedagogisk utbildning, andelen godkända elever samt andelen som avbryter utbildningen. Som framgår av tabellen är det svårt att se några samband mellan de olika faktorerna. Någon bearbetning av uppgifterna görs inte av Skolverket.

Tabell 3.7 Kostnader, lärartäthet och andel pedagogiskt utbildade lärare i ett antal kommuner 1998

	Kostnad/ elev, kr	Lärare/100 elever	Ped.utb. procent	Godkända, procent	Avbrott, procent
Botkyrka	29 900	3,0	84	31	32
Göteborg	45 900	3,4	94	16	35
Malmö	26 800	12	72	19	33
Mölndal	9 500	6,6	88	29	27
Partille	14 900	3,3	84	19	28
Sigtuna	38 200	6,8	77	18	43
Stockholm	41 400	7,3	88	18	36

Källa: Skolverket. Egen bearbetning.

3.4 Studieresultat

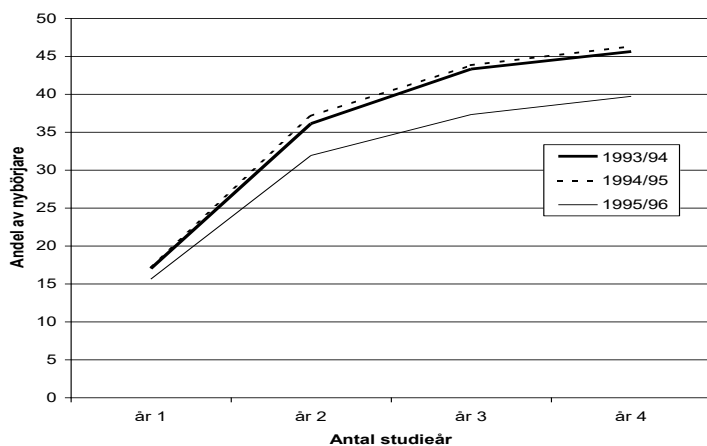
Statistiken i sfi-registret visar att en stor del av dem som påbörjar sfi-studier aldrig fullföljer dessa och då inte heller uppnår sfi-målen och får betyg. Av figur 3.1 nedan framgår hur stor andel av nybörjarna läsåren 1993/94, 1994/95 och 1995/96 som uppnår sfi-målen under de fyra första studieåren. Figuren visar att de elever som påbörjade sina studier 1995/96 nådde målen i lägre utsträckning än de som påbörjade studierna 1993/94 och 1994/95.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Figur 3.1 Andelen som uppnår godkänd sfi-nivå för nybörjare 1993/94, 1994/95 och 1995/96



Källa: SCB. Egen bearbetning.

Av alla som påbörjar sfi-studier är det drygt hälften som någon gång uppnår godkänd sfi-nivå. En mindre del – ca 10 procent – avslutar med intyg på genomgången sfi-kurs, utan att ha uppnått godkänt resultat för sfi-nivån.

I tabellen nedan framgår på vilket sätt och varför eleverna under läsåret 1998/99 avslutat utbildningen.

Tabell 3.8 Studieresultat i sfi för elever som påbörjade studier läsåret 1996/97

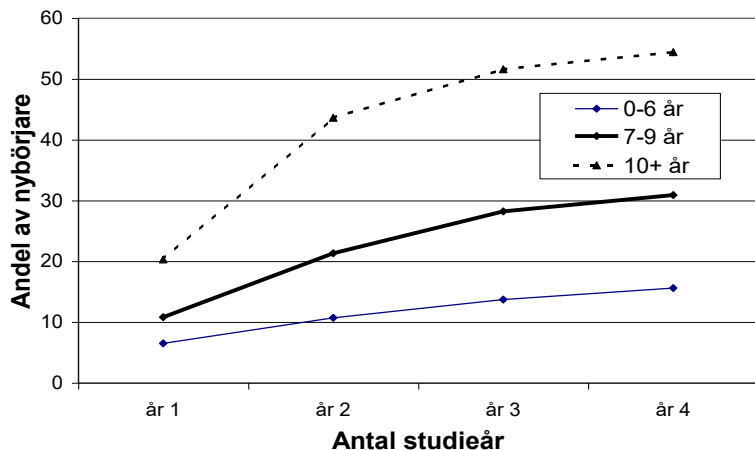
Antal elever	13 997
<i>Andel i procent</i>	
Avslutat utbildningen	41,7
Varav	
- sluttestas direkt	0,5
- uppnått sfi-målen	34,1
- ej uppnått målen	5,1
- avskilts	1,3
- lämnat landet	0,8
Avbrutit studierna	47,3
Fortsätter utbildningen	11,0

Källa: Skolverket

Av Skolverkets tillgängliga statistik framgår också vilket modersmål eleverna har. Således redovisas exempelvis hur elever med ett visst modersmål har avslutat sina studier och varför de, i förekommande fall, har avbrutit sina studier. Andelen som uppnår godkänd sfi-nivå är i hög grad beroende av hur många års skolutbildning eleven har då han eller hon påbörjar sfi.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Bilaga 1
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Figur 3.2 Andel som uppnår godkänd sfi-nivå av de elever som påbörjat sina studier 1993/94. Indelning efter utbildningsbakgrund



Källa: SCB. Egen bearbetning.

Revisorerna har givit Statistiska centralbyrån i uppdrag att med hjälp av registerdata över sfi-deltagare närmare analysera vilka faktorer som har betydelse för möjligheterna att uppnå godkänd sfi-nivå. Genom en s.k. logit-analys har SCB skattat hur sannolikheten att uppnå sfi-nivån samvarierar med ett antal bakgrundsvariabler som elevens ålder, utbildningsbakgrund, språkbakgrund etc. Resultaten redovisas i tabell 3.9 i form av s.k. oddskvoter, som anger hur mycket högre eller lägre sannolikheten att uppnå sfi-nivån är för en elev som har en viss egenskap i jämförelse med en referenselev. Oddskvoten för kvinna kan tolkas som att en kvinnlig elev, som i övrigt har samma egenskaper som referenspersonen, har större sannolikhet att uppnå sfi-nivån än denne.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Bilaga 1
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Tabell 3.9 Faktorer som påverkar sannolikheten för att uppnå godkänd sfi-nivå efter 2½ år respektive efter 1062 h.

Oddsquoter där referenspersonen är man, under 20 år, har 0–6 års utbildning, talar ett germanskt eller romanskt språk och där uppgift om lärartäthet saknas och som inte har gjort något kursavbrott.

Studietid	2½ år*	1 062 h**
Man	1	1
Kvinna	1,23	1,27
Under 20 år	1	1
20–34 år	1,57	1,43
35–54 år	0,98	0,84
över 55 år	0,16	0,16
0–6 års utbildning	1	1
7–9 års utbildning	1,88	1,81
över 10 års utbildning	4,17	4,32
Germanskt eller romanskt	1	1
Slaviska och baltiska språk	1,79	1,56
Övriga indoeuropeiska språk	1,10	0,98
Afro-asiatiska språk	0,92	0,84
Finsk-ugriska språk	1,11	1,09
Övriga språk	1,03	0,93
Uppgift saknas	1,01	0,97
Uppgift om lärartäthet saknas***	1	1
Lärartäthet >0 och <=7	1,06	1,00
Lärartäthet över 7	1,56	1,28
Utan kursavbrott	1	1
Kursavbrott	0,09	0,09

*425 timmar beräknas på ett läsår. **1 062 timmar motsvarar 2½ års studier men behöver inte vara sammanhängande. *** Antal lärare per 100 elever
Källa: SCB

De slutsatser som kan dras av denna statistiska analys är bl.a.

- Äldre elever, speciellt i åldrarna över 55 år, har allt annat lika väsentligt svårare att klara sfi-nivån än yngre och medelålders elever.
- Utbildningsbakgrund spelar en avgörande roll för möjligheten att inom den angivna tidsrymden på 2 ½ år, uppnå godkänt sfi-resultat.
- Språklig bakgrund spelar mindre roll. Invandrare från baltiska och slaviska språkområden klarar sig emellertid påfallande bra. Skillnaden kan bero på den språkliga bakgrunden, men den kan också bero på att motivationen är olika eller att skolsystemen är olika beroende på vilket land man kommer ifrån. Om sex års utbildning i ett visst land ger mer kunskaper än sex år i ett annat kan detta påverka resultatet.
- Lärartäthet spelar roll. Elever som undervisats i små grupper har signifikant bättre resultat, mätt med sannolikheten att uppnå sfi-nivån inom 2 ½, än övriga.
- Om en elev avbryter utbildningen är sannolikheten mycket låg att han eller hon återupptar studierna och uppnår sfi-nivån inom 2½ år eller 1 062 timmar.

Den bild som den statistiska analysen ger bekräftas till stor del av den enkät som revisorerna skickat ut till ett urval av sfi-ansvariga. Enkätresultaten

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

tyder på att cirka en tredjedel av sfi-eleverna har betydande svårigheter att klara sfi-nivån och många bedöms inte alls kunna nå upp till denna nivå på svensk-kunskaper.

De sfi-företrädare som besvarat revisorernas enkät menar att det ofta är en kombination av orsaker till varför en elev inte klarar sfi-studierna. Låg utbildning från hemlandet eller avsaknad av studievana anses vara de vanligaste orsakerna till att sfi-nivån inte uppnås. Därtill har många elever en så dålig psykisk hälsa att de inte klarar att lära sig det nya språket. Framför allt flyktingar angavs ha psykiska besvär. Även fysiska sjukdomar angavs som anledning till svårigheter att följa undervisningen. Knappt hälften av de sfi-ansvariga som besvarade enkäten angav också låg motivation hos eleven som orsak till att dessa inte tillgodogör sig undervisningen så att sfi-nivån kan uppnås. Den låga motivationen kan bero på att eleverna inte visste om de kommer att stanna i Sverige eller att de inte tror att de kommer att hitta något arbete. Problematiska sociala förhållanden, t.ex. oro för familjen eller släkt i hemlandet, svårt att finna sig till rätta i Sverige och ekonomiska problem, angavs också som orsak till att många inte klarar sina studier. Andra svar som återkom relativt ofta var hög frånvaro och många avbrott, hög ålder hos eleverna samt brist på svensk-kontakter utanför skolan. Endast några sfi-ansvariga angav skäl som hade med språkliga och kulturella skillnader att göra, exempelvis att elevernas kulturella och språkliga avstånd från svenskan är för stort. Andelen elever som sfi-företrädarna bedömer inte kommer att klara sfi-nivån varierar mellan kommunerna mellan inga alls och mer än hälften.

De lärare som revisorerna intervjuat framhöll också att elevernas utbildningsbakgrund var den viktigaste faktorn för att klara sfi. Lärarna beskrev också att motivationen hos eleverna kan brista eftersom man inte ansåg att man behöver uppnå sfi-nivån för att klara sig i samhället. Vissa lärare menar att motivationen är olika hos eleverna beroende på vilket sätt de försörjer sig på under studierna. De som tvingas gå på sfi för att få socialbidrag anses ha lägre motivation än övriga.

När det gällde situationen för elever som har hög utbildning från hemlandet angav lärarna att det framför allt var övergången till andra studier som kunde vara besvärlig. Det kan gälla väntetider till annan utbildning, men också brist på lämplig vidareutbildning. Även försörjningsproblem förekom då en viss utbildning inte "passade" med en viss försörjningsform. Ett exempel på detta är att studier på komvux inte går att kombinera med socialbidrag i många kommuner. Lärarna påpekade att många invandrare med sfi-betyg tappas sina kunskaper medan de väntar på andra utbildningar. Ett annat problem är att eleverna ofta bor i segregerade områden och inte använder svenska. I någon kommun menar man att en arbetssökande som har ett sfi-betyg som är mer än ett år gammalt behöver genomgå en ny sfi-test för att visa att han eller hon fortfarande har kunskaper som motsvarar nivån. Handläggarna på arbetsförmedlingen skickar därför de arbetssökande med sfi-betyg tillbaka till sfi för att göra ett nytt sfi-prov. Klarar de inte provet får de gå om kursen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

3.5 Undervisningstid

Kommunerna rapporterar också hur många elevtimmar som eleverna deltar i undervisningen. En elevtimme är 60 minuter. I tabellen nedan redovisas antal elevtimmar per elev för samtliga elever under läsåren 1996/97, 1997/98 och 1998/99. En uppdelning görs också på elever som avslutat, avbrutit eller fortsätter utbildningen. Av uppgifterna framgår att antalet elevtimmar har minskat i alla kategorier.

Tabell 3.10 Studietid läsåren 1996/97–1998/99 för elever som avslutat, avbrutit eller fortsatt utbildningen, per elev

	Timmar under året, per elev	Avslutat utbildningen, per elev	Avbrott eller uppehåll, per elev	Fortsatt utbildningen, per elev
1996/97	213	235	135	243
1997/98	196	219	123	225
1998/99	195	211	117	229

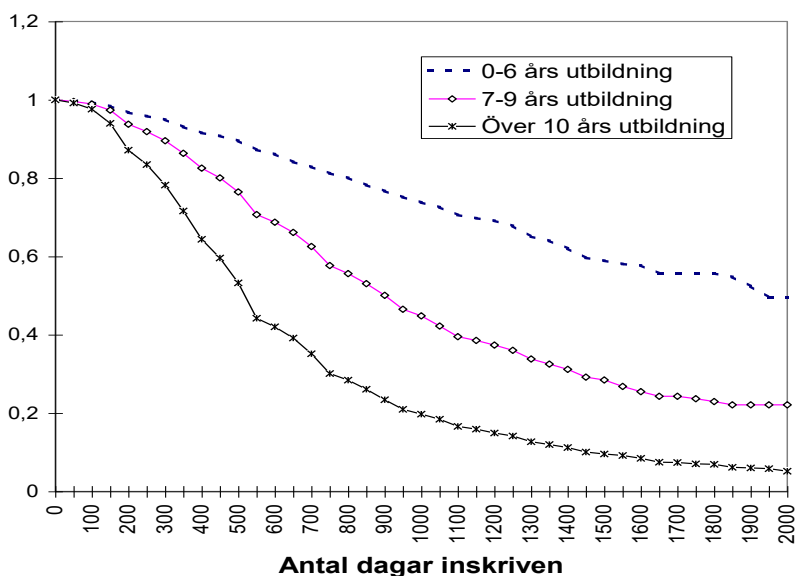
Källa: Skolverket, Skolan i siffror 1998, 1999 och 2000, Del 1

Skolverket påpekar i sin redovisning av antalet elevtimmar att från några skolor lämnades för läsåret 1998/99 mycket ofullständiga uppgifter och att antalet elevtimmar som redovisas i rapporten därför kan vara underskattade. Uppgiften om antal elevtimmar är osäker för hela perioden.

En grupp sfi-elever finns kvar i undervisningen under mycket långa perioder. Figur 3.3 nedan visar att en fortsatt utbildning utöver ett visst antal dagar inte nämnvärt ökar sannolikheten att uppnå godkänd sfi-nivå. Kurvorna visar sannolikheten att inte vara godkänd efter en viss tids studier. Det är troligt att antalet personer som inte blir godkända efter 2000 dagar skulle vara högre om inte många elever avbröt utbildningen. Av den anledningen underskattas sannolikheten att inte vara godkänd efter en viss tids studier. Statistiken tar dock ingen hänsyn till att antalet timmar eleverna går i sfi per dag kan variera.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Figur 3.3 Sannolikheten att ej vara godkänd efter att ha varit inskriven i SFI ett visst antal dagar beroende på utbildningsbakgrund från hemlandet



Källa: SCB.

I samtliga kommuner där företrädare för sfi intervjuats finns det elever som bedöms inte kommer att klara sfi-undervisningen. I de flesta kommunerna får dessa elever fortsätta att delta i undervisningen. Man menar att eleverna inte har någonting annat att göra på dagarna, och att det därför är bättre att de går på sfi än att de inte gör något alls. I en kommun stänger man av eleverna när de inte längre gör framsteg på ett sådant sätt att de kan tänkas klara sfi-nivån. I en kommun får även de som på grund av sjukdom inte kan få arbete gå kvar på sfi om det finns plats. En lärare beskriver sfi som en utbildningsinstitution som håller på att få ansvar inom andra områden eftersom sfi är det sista stället där man får vara kvar. Några lärare menar att man måste bestämma sig för vad sfi egentligen är – en social verksamhet eller en undervisningsform.

3.6 Studieavbrott

En stor andel av eleverna avbryter studierna. Skolverket samlar in uppgifter om orsaker till att eleverna gör studieavbrott, se tabell 3.11. I omkring en tredjedel av fallen finns emellertid ingen uppgift om orsak till att studierna avbryts. Enligt uppgift från Skolverket torde det alltid finnas en känd orsak till avbrottet, men man tror att lärarna menar att orsaken ibland är av en sådan privat natur att man inte vill ange den i statistiken. En del av dem som avbryter återkommer senare till sfi. Detta gäller dock långt ifrån alla. Som framgick ovan har studieavbrotten en negativ effekt på studieresultaten.

Fel! Okänt namn

~å

okumentegenskap

Fel! Okänt namn

å

okumentegenskap

ilaga 1

Fel! Okänt namn

å

okumentegenskap

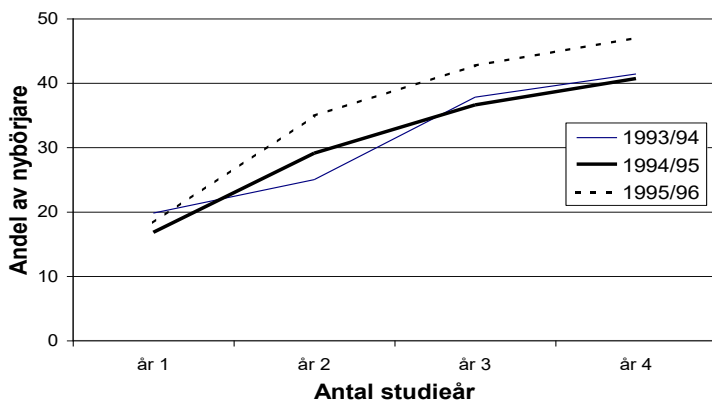
Tabell 3.11 Studieavbrott och studieuppehåll i sfi för elever som påbörjade studier läsåret 1996/97

Antal elever	13 997
<i>Andel i procent</i>	
Avbrott/uppehåll	47,3
varav på grund av	
- annan utbildning	2,8
- studieuppehåll	2,0
- flyttat	2,8
- fått arbete	5,0
- sjukdom	2,3
- barnomsorg	4,3
- okänd anledning	28,0
Avbrutit studierna	41,7
Fortsätter utbildningen	11,0

Källa: Skolverket

Figur 3.4 nedan visar förändringar mellan nybörjarelever från tre läsår, 1993/94–1995/96 vad avser antalet avbrott eller studieuppehåll under de första fyra utbildningsåren. De som påbörjat sina studier läsåret 1995/96 har i högre grad avbrutit sina studier eller gjort studieuppehåll än de som påbörjat sina studier 1993/94 eller 1994/95.

Figur 3.4 Andelen elever som avbrutit studierna eller gjort studieuppehåll och som påbörjat sina studier 1993/94, 1994/95 och 1995/96



Källa: SCB. Egen bearbetning.

För att ytterligare belysa vilka grupper det är som avbryter studierna har Statistiska centralbyrån med samma statistiska metod som för sannolikheten att klara sfi (se ovan) analyserat hur sannolikheten att avbryta studierna samvarierar med ett antal bakgrundsvariabler. Resultatet framgår av tabell 3.12.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Bilaga 1
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Tabell 3.12 Faktorer som påverkar sannolikheten för studieuppehåll eller studieavbrott. Oddsquoter där referenspersonen är man, under 20 år, har 0–6 års utbildning och talar ett germanskt eller romanskt språk.

Händelse	Studieuppehåll	Studieavbrott
Man	1	1
Kvinna	0,85	0,80
<i>Under 20 år</i>	1	1
20–34 år	2,15	1,90
25–54 år	3,16	3,03
Över 55 år	5,23	5,51
<i>0–6 års utbildning</i>	1	1
7–9 år	0,87	0,96
över 10 år	0,63	0,57
<i>Germanskt eller romanskt</i>	1	1
Slaviska och baltiska	0,77	0,74
Övriga indoeuropeiska	0,98	1,21
Afro-asiatiska	1,10	1,37
Finsk-ugriska	0,93	1,19
Övriga språk	1,12	1,18
Uppgift saknas	0,78	0,75

Källa: SCB

Av analysen kan man dra slutsatserna att ju äldre en elev är desto större är risken för studieuppehåll eller -avbrott. Det är också högre risk för uppehåll eller avbrott för dem med kortare utbildning än för dem med längre.

När det gäller studieavbrotten har en analys gjorts av studieavbrott på grund av okänd anledning (inkluderat de som avskiljts) och på grund av att eleven har fått arbete. Referenspersonen är densamma som ovan. Här innebär ett värde lägre än 1 en lägre sannolikhet för studieavbrott p.g.a. arbete respektive okänd anledning. Ett högre värde innebär en högre sannolikhet för avbrott.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
 Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Tabell 3.13 Faktorer som påverkar sannolikheten för att avbryta studierna på grund av erhållet arbete eller av okänd anledning.

Oddsquoter där referenspersonen är man, under 20 år, har 0–6 års utbildning och talar ett germanskt eller romanskt språk.

Händelse	Arbete	Okänd
Man	1	1
Kvinna	0,46	0,83
Under 20 år	1	1
20–34 år	2,87	1,67
35–54 år	3,30	2,30
över 55 år	1,09	3,64
0–6 års utbildning	1	1
7–9 år	0,76	0,86
över 10 år	0,50	0,50
Germanskt eller romanskt	1	1
Slaviska och baltiska	0,36	0,49
Övriga indoeuropeiska	0,43	0,91
Afro-asiatiska	0,42	1,21
Finsk-ugriska	1,07	1,20
Övriga språk	1,02	1,09
Uppgift saknas	0,43	0,76

Källa: SCB

Av tabellen framgår att män, de mellan 35 och 54 år och de med lägst utbildning i högre grad avbryter utbildningen för att de har fått arbete. Vidare framgår att sannolikheten att avbryta studierna av okänd anledning är högst för män, elever över 55 år och dem med lägst utbildning.

3.7 Sfi-lärarna

Enligt skollagen är kommuner skyldiga att använda lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva. Undantag får göras endast om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna. Knappt 18 procent av lärarna i svenska för invandrare saknade pedagogisk utbildning läsåret 1999/2000, vilket är oförändrat jämfört med 1998/99. Läsåret 1999/2000 saknade 19 procent av landets lärare vid de kommunala gymnasieskolorna (exkl. komvux) pedagogisk utbildning.

Tabell 3.14 Lärare i sfi vecka 42

Läsår	Antal lärare omräknat till heltidstjänster	Antal lärare per 100 elever	Andel lärare med pedagogisk utbildning
1995/96	1 980	5,5	77,3
1996/97	1 431	5,7	82,3
1997/98	1 153	5,2	83,0
1998/99	1 145	5,6	82,5
1999/00	1 130	*	82,5

* Uppgift saknas

Källa: Skolverket 2000

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

. Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Antalet tjänstgörande lärare inom sfi var 1 456 stycken i oktober 1999, ungefär samma antal som i oktober 1998. Mellan 1997 och 1998 minskade antalet elever mer än antalet lärare. Det har lett till att lärartätheten ökat från 5,2 till 5,6 lärartjänster per 100 elever. Lärartätheten i grundskolan var 7,6 lärartjänster per 100 elever läsåret 1998/99 och 4,5 för gymnasieskolan.

Av tabellen nedan framgår att det föreligger skillnader mellan kommunala utbildningsanordnare och andra anordnare. I oktober 1999 hade 84,3 procent av lärarna som undervisade på sfi i kommunernas regi pedagogisk utbildning, medan motsvarande andel för sfi i annan regi var 61,7 procent.

Tabell 3.15 Andelen lärare med pedagogisk utbildning, läsåren 1995/96–1999/00

	Kommunala anordnare	Annan anordnare
1995/96	79,1	56,2
1996/97	84,4	58,8
1997/98	84,7	57,6
1998/99	84,1	56,1
1999/00	84,3	61,7

Källa: Skolverket

Andelen lärare med pedagogisk utbildning skiljer sig också mellan olika kommungrupper. Den största skillnaden föreligger mellan större kommuner (dvs. undantaget storstäder och större städer) där 89,8 procent av lärarna har pedagogisk utbildning och glesbygdskommuner där 75,0 procent har sådan utbildning (Skolverket 2000).

Lärarytelse med inriktning på sfi sänktes då undervisningen infördes 1965. Skolöverstyrelsen anordnade cirkelledarutbildning i form av veckoslutskurser för verksamma cirkelledare. År 1973 inrättades speciella kurser i svenska för invandrare inom ramen för lärarytelsen vid flera universitet. Kurserna omfattade från början 20 poäng, men har sedan dess utökats till att omfatta upp till 60 poäng.

Reformeringen av svenskundervisningen 1986, då AMU-centren inte fick anordna grundläggande sfi-undervisning ledde enligt Skolverkets rapport *Vem älskar sfi?* till en förlust av många välutbildade och erfarna lärare, inte minst många av de lärare vilkas undervisning var mer arbetslivsorienterad. Enligt utredarna i rapporten innebar detta att mycket av det utvecklingsarbete kring yrkesförberedande inslag i sfi-undervisningen som påbörjats i samarbete mellan sfi- och yrkeslärare på många AMU-center i Sverige avstannade.

Sedan 1985 är det möjligt att läsa svenska som andraspråk på lärarytelsen. Svenska som andraspråk är inte ett obligatoriskt ämne men flera lärarytelse har en orienteringskurs om två- eller flerspråkiga elevers inlärningsvillkor inlagda. Det förekommer däremot ingen speciell undervisning i metoder att undervisa vuxna elever som lär sig ett andraspråk. Enligt Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk (ang. Nationellt centrum, se avsnitt 3.8) ges vuxenutbildningen i dag ett större utrymme inom lärarytelsen än tidigare. Man menar att ytterligare vuxenpedagogik, framför allt med inriktning på andraspråk skulle behöva få en större tyngdpunkt i utbildningen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Det finns inte några uppgifter om hur många av sfi-lärarna i landet som har svenska som andraspråk i sin pedagogiska utbildning, men fler lärare som undervisar i sfi har svenska som andraspråk i sin utbildning än vad som är fallet för lärarna i svenska som andraspråk i den vanliga skolan. Högskoleverket har uppskattat behovet av utbildning av lärare i svenska som andraspråk på grundskolan och på gymnasiet. Med utgångspunkt i nuvarande och beräknade behov av undervisning i svenska som andraspråk på grundskolan och gymnasiet samt på sfi och antalet helårsplatser i lärarutbildningen, bedömer man att det tar mer än 30 år att utbilda så många lärare att det täcker dagens behov. Här är dock inte vidareutbildning av lärare på fristående kurs inräknad. Under läsåret 1998/99 läste 875 lärarstuderande 5–20 poäng i svenska som andraspråk, 135 studerande läste 21–40 poäng och 60 studerande läste 41–60 poäng. År 1998 erhöll omkring 4 000 lärare examen.

Såsom omnämnts tidigare föreslår regeringen i budgetpropositionen för 2001 att en satsning ska göras på att öka kompetensen hos sfi-lärare.

3.8 Tillsynen

Skolverket ska verka för att de mål och riktlinjer förverkligas som riksdagen och regeringen har fastställt för verkets ansvarsområde. Skolverket ska bl.a. följa upp och utvärdera skolväsendet och barnomsorgen, främja utvecklingen av skolväsendet och barnomsorgen och utarbeta riktlinjer till det lokala utvecklingsarbetet.

Skolverket är tillsynsmyndighet för barnomsorgen och skolan. Det innebär att Skolverket kontrollerar att huvudmännen för t.ex. sfi uppfyller de nationella krav som ställs i främst skolförfattningarna och läroplanerna.

Skolverket kan utföra en s.k. tillsynsutredning och svara på frågan om huvudmannen fullgjort sitt ansvar enligt de statliga bestämmelserna eller inte. Om utredningen visar att huvudmannen brustit i sitt ansvar framför Skolverket kritik. Skolverkets beslut ska ses som en vägledning i hur de gällande bestämmelserna ska tolkas i en viss situation. Skolverkets tillsyn begränsas alltså till att avgöra om sfi är förenligt med bestämmelserna eller inte. Någon värdering därutöver görs inte. Värderingar av kvalitet är i första hand en uppgift för huvudmännen själva. Regeringen lämnar dock uppdrag till Skolverket som kan avse kvalitetsfrågor.

Enligt uppgift från Skolverket fanns 14 tillsynsärenden rörande sfi i verkets registerdatabas i juni 2000. Fem av ärendena är s.k. breda kommuntillsyner som genomfördes 1996 och 1997. Tillsynen genomfördes mot bakgrund dels av att regeringen redovisat larmsignaler om dåliga svenskkunskaper hos invandrare i många kommuner, dels Skolverkets egna erfarenheter. Vidare finns två enskilda tillsynsärenden (från 1994 och 1995) som lett till fullständig utredning registrerade. De övriga sju ärendena har inte lett till fullständig utredning. Dessa är från 1998 och framåt. Fem av dem har avslutats med hänvisning till att åtgärder vidtagits av kommunen och de övriga två med hänvisning till att de anmälda förhållandena låg utanför Skolverkets tillsyn. Utöver möjligheten att vända sig till Skolverket kan eleverna också vända sig till Skolväsendets överklagandenämnd om de är missnöjda med kommunernas beslut med exempelvis avstängning från undervisningen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Överklagandenämnden tar emot 15–20 ärenden per år som gäller sfi. Ändringsfrekvensen är närmare 100 procent. Representanter för Skolverket menar att det är relativt få ärenden som rör sfi. Orsaken kan vara att eleverna i sfi inte känner till möjligheterna att vända sig till Skolverket eller Överklagandenämnden.

I Skolverkets uppdrag anges att verkets tillsyn ska vara av sådan omfattning att samtliga kommuner blir föremål för granskning någon gång under en sjuårsperiod. Denna riktlinje gäller dock inte för sfi. Enligt Skolverket finns för närvarande inte några planer på ytterligare egeninitierad tillsyn. Enligt uppgifter från Skolverket reagerar man också på informella anmälningar om problem med sfi som man får genom telefonsamtal, antingen från elever eller lärare. Skolverket tar då direktkontakt med den berörda kommunen för att försöka komma tillrätta med eventuella missförhållanden. I övrigt följer verket utvecklingen i samarbete med Utbildningsdepartementet, Kulturdepartementet, Integrationsverket, Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk och de olika högskolorna.

I samtliga kommuner som revisorerna besökt uppger lärarna att de inte har några egentliga kontakter med Skolverket i frågor som gäller undervisningen. Viss kontakt förekommer i samband med det nationella provet och i en kommun har man vänt sig till Skolverket med en tolkningsfråga av sfi-förordningen. Lärarna efterfrågar hjälp att ta fram läromedel för analfabeter och också riktlinjer för hur man ska arbeta med analfabeter och de elever som har handikapp.

Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk

Regeringen beslutade den 19 juni 1997 att anslå medel till Lärarhögskolan i Stockholm för att skapa ett nationellt centrum för undervisningen i svenska som andraspråk och svenska för invandrare. Verksamheten ska ske i samarbete med Centrum för tvåspråkighetsforskning vid Stockholms universitet. För att stödja utvecklingen i undervisningen i svenska som andraspråk och svenska för invandrare ska det nationella centret:

- samla, sammanställa och förmedla kunskaper och erfarenheter
- stödja och lämna information om utvecklingen av läromedel och IT-frågor
- vara ett resurscentrum för kompetensutveckling inom området och stödja nya former av kompetensutveckling
- kunna ta emot uppdrag från kommuner, myndigheter och organisationer.

Uppdraget är formulerat som ett projekt för att utforma verksamheten och medel har beviljats fram till mars 2001. Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk har bl.a. genomfört ett antal seminarier med olika teman, såsom individualisering i sfi-undervisningen och bedömningskriterier för det nationella provet. De ansvariga för Nationellt centrum anser att centret och dess verksamhet är kända begrepp hos sfi-lärarna särskilt i de större städerna med stor invandring. Man menar att det har varit svårare att nå ut i mindre orter. Nationellt centrum bygger också upp nätverk mellan lärare och mellan lärare och forskare. När det gäller utvecklingsarbetet har man riktat in

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

sitt arbete bl.a. på undervisning för lågutbildade, interaktion i undervisningen och utveckling av IT-baserade läromedel.

Skolverket, i samråd med Högskoleverket, följer och utvärderar verksamheten. En slutrapport lämnades till Utbildningsdepartementet i augusti 2000. I slutrapporten anför myndigheterna att centrets verksamhet riktade till lärare haft en relativt stor omfattning och varit av god kvalitet, och man förordar att Lärarhögskolan i Stockholm även fortsättningsvis får i uppdrag att fullgöra vissa särskilda uppgifter som rör svenska som andraspråk och svenskundervisning för invandrare. I budgetpropositionen för 2001 anför regeringen att man avser att dels återkomma angående centrumets verksamhet efter 2001, dels att uppdra till Skolverket att även fortsättningsvis följa och utvärdera verksamheten.

3.9 Samverkan

I de intervjuer revisorerna genomfört har det framkommit att samarbetet mellan sfi och arbetsförmedlingen skiljer sig mellan olika kommuner. Normalt besöker arbetsförmedlingen sfi-verksamheten någon gång under studietiden för att informera om arbetsmarknaden, men hur omfattande kontakterna är därutöver varierar. Lärarna i någon kommun menar att arbetsförmedlingens personal utnyttjar sfi-lärares kunskaper om eleverna för lite. Andra har täta kontakter med sfi, och elevernas språkkunskaper och lämplighet för olika praktik- eller projektanställningar diskuteras. När det gäller flyktingarna är kontakterna med kommunen intensivare. Ofta är personal från sfi med då flyktingens introduktion planeras.

I granskningsarbetet har också framkommit att representanterna för sfi och arbetsförmedlingen ofta har olika inställningar till sfi. Från arbetsförmedlingarnas sida menar man att undervisningen borde vara mer inriktad på att lära eleverna ett yrkesspråk, medan lärarna menar att det inte finns plats för ytterligare moment i undervisningen. Arbetsförmedlarna har också ofta en bild av att undervisningen är för ”slapp”, bl.a. att eleverna går för få timmar i skolan varje dag.

Integrationsverket har gjort en undersökning av kommunernas integrationsverksamhet för nyanlända invandrare. Undersökningens syfte var att kartlägga introduktionens mål och innehåll, i vilken omfattning kommunerna använder sig av introduktionsersättning, i vilken grad uppföljningar av nyanlända invandrare görs samt hur kommunerna samverkar med andra aktörer. Enligt Integrationsverket tyder resultaten på att regeringens målsättning om större individualisering i introduktionen och en bättre samverkan mellan aktörer inte kan sägas vara uppfyllda i majoriteten av kommunerna.

Statskontoret påpekade i sin rapport *Svenskundervisning för invandrare* (2000) att det föreligger en diskrepans mellan riktlinjer, rekommendationer etc. när det gäller arbetsförmedlingens medverkan i sfi, introduktionsprogram samt praktikanskaffning och vad som faktiskt sker. Statskontoret menade att förhållandet delvis kan återspegla utvecklingen under 1990-talet med den förändrade rollfördelningen mellan statlig respektive kommunal arbetsmarknadspolitik.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Såsom nämnts ovan har regeringen i budgetpropositionen för 2001 föreslagit att Integrationsverket ska få ytterligare medel för att samverka mellan kommuner och mellan kommuner och andra aktörer i introduktionsarbetet ska öka.

3.10 Sfi-företrädarnas förslag till förbättringar

I revisorernas intervjuer och enkäten till sfi-ansvariga tillfrågades lärare och rektorer hur sfi skulle kunna förbättras så att undervisningen passar alla elever, oavsett utbildningsbakgrund. I detta avsnitt redovisas lärarnas och rektorernas svar och andra erfarenheter, framför allt från intervjuerna.

Individualisera undervisningen

Drygt hälften av sfi-företrädarna framhöll vikten av att individualisera undervisningen. Eleverna ska ges möjlighet att läsa i egen takt och på ett sätt som passar dem. Undervisningen ska kunna anpassas till individuella mål. Några företrädare har framhållit betydelsen av mer homogena grupper, medan andra underströkt vikten av mindre undervisningsgrupper. Några efterfrågade bättre samverka mellan myndigheter för att fler skulle klara sfi-nivån.

Samtliga kommuner där företrädare för sfi intervjuats delar in eleverna i olika grupper efter utbildningsbakgrund. Analfabeterna har oftast en egen grupp, men det förekommer att de går bland andra lågutbildade elever. Lärarna menar att det genom att individualisera undervisningen är möjligt att ha elever med olika förutsättningar i samma grupp. Integrationsverkets enkät visade också att flertalet kommuner delade in sfi-eleverna efter deras kunskaper i svenska språket och vilken utbildningsbakgrund de hade.

Varva undervisning och praktik

När det gäller frågan om hur sfi bör förändras för att den ska passa alla elever angav knappt 80 procent av de sfi-företrädare som besvarat enkäten att undervisningen bör innehålla mer praktik, framför allt bör teori och praktik varvas. Vissa lärare underströk att språkkunskaperna utvecklades bättre med varvad praktik och att detta var extra viktigt då eleverna inte alltid praktiserade svenska utanför sfi.

I de kommuner som intervjuats rådde dock delade meningar om praktik under studietiden. En synpunkt var att undervisningen störs om den avbryts av praktik. Framför allt underströks att det måste vara fråga om bra praktikplatser. Eleverna måste få prata mycket svenska och de ska inte heller utnyttjas som gratis arbetskraft av praktikanordnaren. I en annan kommun menade lärarna att praktiken inte leder till att eleverna lärde sig språket snabbare, men att den har sociala fördelar och att det kan vara bra för möjligheten att få arbete i framtiden. Några kommuner uppgav också att det är svårt att hitta bra praktikplatser. Speciellt svårt är det att hitta praktik för lågutbildade.

I Statskontorets uppdrag att utreda organisationen av sfi (se avsnitt 3.2) ingick också att belysa dels hur praktikanskaffningen fungerar och eventuella

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

problem i samband med detta, dels huruvida praktikans kaffningen påverkas vid en inordning av verksamheten i komvux. Statskontoret konstaterar i sin rapport *Svenskundervisning för invandrare* (2000) att begrepp och definitioner är oklara och praktikens omfattning och inriktning relativt okänd. Verksamheten uppvisar enligt Statskontoret en mycket stor variation beträffande innehåll och form, och det finns olika uppfattningar om vilket syfte praktiken ska tjäna. Man menar att en fördjupad utredning bör göras.

Flera inriktningar på sfi

När det gäller undervisningens innehåll och inriktning menade de intervjuade lärarna att det är nödvändigt med en grundläggande språknivå för alla. Bland de intervjuade och bland dem som svarat på enkäten, fanns det dock lärare som menade att det borde finnas två nivåer på sfi (jfr nedan). En nivå skulle vara för de högutbildade och för dem som planerade fortsatta teoretiska studier. Vidare menade vissa lärare att elever med yrkesutbildning också skulle behöva ytterligare språkundervisning som inriktades på den utbildning de redan har.

När det gäller lågutbildade elever eller de som inte planerar för fortsatta teoretiska studier menade många av de intervjuade lärarna att det egentligen inte fanns någon passande fortsättning efter sfi. Den fortsättning som erbjuds på komvux är för inriktad på dem som ska vidare till högre studier. Lärarna menade att i dessa fall vore det bra om eleverna efter sfi kunde gå vidare till en mer yrkesinriktad svenska. På så sätt skulle möjligheterna för dem att kunna få arbete öka.

Förändra sfi-testet

Flera av de tillfrågade företrädarna angav att det borde införas flera nivåer på sfi-testet. Man menar att provet, som består av läs- och hörförståelse, samtalsövning samt en längre skrivuppgift, är för svårt för att elever som har svårigheter med teoretiska studier ska klara det. Sfi-testet angavs vara orsak till att många inte klarar sfi-nivån. Man ansåg att testet var anpassat till teoretiker och att nivån på provet var för hög. Man framhöll att många elever med ingen eller låg utbildning från hemlandet hade svårt att klara ett skriftligt prov, medan man var bättre på andra delar. Sfi-företrädarna menar att det svårare provet, som ska behövas om eleven vill studera vidare, ska bestå av de delar som provet gör för närvarande. Ett godkänt enklare prov, utan skrivuppgift, ska vara tillräckligt för att komma i fråga för arbetsförmedlingens hjälp.

Lärarna i de kommuner revisorerna har besökt underströk också de svårigheter elever med låg utbildning från hemlandet kunde ha med att klara det nationella provet, och därmed sfi-nivån. De med studievana gynnades genom provets utformning. Många lärare menade också att det intyg som utfärdas för vissa av de elever som avslutat sfi utan sfi-betyg också skulle ha ett värde, t.ex. på arbetsförmedlingen. De som klarade intyget är ofta fullt kapabla att utföra ett arbete och borde därför komma i fråga för åtgärder hos arbetsförmedlingen. Några lärare menade att provet egentligen gjorde mest

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

nytta för lärarna – man får veta hur undervisningen fungerar. En lärare menade att sfi-betyget har blivit ett integrationsinstrument. Om man inte har betyget hindras man i praktiken från att gå vidare i samhället.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

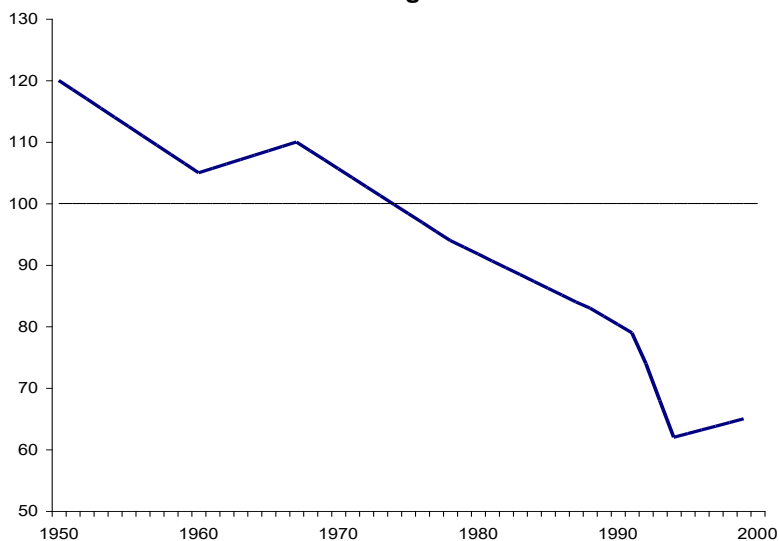
.
Bilaga 1
**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

4 Arbetsmarknaden för invandrare

4.1 Utvecklingen

Invandrarnas anknytning till arbetsmarknaden har försvagats, se figur 4.1. Fram till mitten av 1970-talet hade invandrarna en högre sysselsättningsgrad än svenskar, sedan hänsyn tagits till skillnader i ålders- och könsmässig sammansättning. I dag är sysselsättningsgraden påtagligt lägre. Till viss del avspeglar denna utveckling förändringar i sammansättningen av invandrarna, med en förskjutning från arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring. Men även för flyktinggruppen som sådan har sysselsättningen utvecklats svagare. Figuren nedan visar de utländska medborgarnas relativa sysselsättningsläge i förhållande till totalbefolkningen. Ett indextal över 100 betyder att sysselsättningsgraden är högre för utländska medborgare än för svenskar, sedan hänsyn tagits till att deras ålderssammansättning skiljer sig från svenskars.

Figur 4.1 Sysselsättningsläge för utländska medborgare



Anm.: Andel sysselsatta bland utländska medborgare i förhållande till andelen sysselsatta svenskar, ålders- och könsstandardiserat.

Källa: Invandrarpolitiska kommittén och Revisorernas underlagsrapport Arbetsmarknadspolitik för invandrare. Egen bearbetning.

Invandrarnas arbetsmarknadsläge varierar starkt dels mellan olika årgångar invandrare, dels över tiden. För dem som invandrat tidigt – före 1970 – var arbetskraftstal, sysselsättningstal och arbetslöshet ännu i slutet av 1980-talet på ungefär samma nivå som för infödda. Med senare invandringsperiod minskar sysselsättningsgraden och arbetslösheten ökar. Speciellt de invandrare som kom på 1980-talet uppvisade 1987 mycket låg sysselsättning och mycket hög arbetslöshet. Den öppna arbetslösheten var 3–5 gånger så hög som i totalbefolkningen trots den dåvarande högkonjunkturen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

För de invandrare som anlände före 1970 innebar konjunktumedgången i början av 1990-talet ett klart försämrat arbetsmarknadsläge relativt infödda. Speciellt gäller detta för männen. Index för arbetskraftsdeltagande och sysselsättningstal minskade och index för arbetslöshet ökade. För utrikes födda män som anlönt före 1970 föll index för arbetskraftsdeltagande från 102 (dvs. från ett högre deltagande än för infödda) år 1987, till 95 år 1992 och till 92 år 1995. Motsvarande sysselsättningstal var 102, 93 respektive 92. Därefter har en stabilisering skett. För de invandrare som anlönt under 1980-talet har dock förändringarna varit små under 1990-talet. Man gick in i 1990-talet med låg sysselsättningsgrad och hög arbetslöshet och detta blev sedan bestående under hela 1990-talet. Visserligen kan en viss förbättring urskiljas för dem som anlände under perioden 1984–87, men dessa hade ännu vid slutet av 1990-talet ett väsentligt sämre arbetsmarknadsläge än infödda. De invandrare som kom till Sverige på 1990-talet anlände som nya till en svår arbetsmarknad. Vid slutet av 1990-talet förelåg mycket låg sysselsättning och mycket hög arbetslöshet bland dessa invandrare.

Av utrikes födda som bor i Sverige har drygt hälften förvärvat svenskt medborgarskap. I genomsnitt har naturaliserade invandrare längre vistelsetid i Sverige än utländska medborgare. Det genomgående intrycket är att naturaliserade invandrare klarat sig väsentligt bättre än utländska medborgare under konjunktumedgången under 1990-talets första hälft. Under senare delen av 1990-talet har dock en viss förändring inträffat. De naturaliserades relativa sysselsättning försämrades mellan 1995 och 1999 medan en viss förbättring skett för utländska medborgare. Sannolikt förklaras detta väsentligen av att grupper med låg sysselsättningsgrad som invandrade på 1980-talet eller i början av 1990-talet förvärvat svenskt medborgarskap. En kraftig ökning av antalet naturaliserade har skett under senare delen av 1990-talet. Av tabellen nedan framgår arbetskraftstal och sysselsättningstal för utrikes födda, naturaliserade och utrikes födda.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
. Bilaga 1
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Tabell 4.1 Relativa arbetskrafts- och sysselsättningstal 1987, 1992, 1995 och 1999
Ett indextal över 100 betyder att sysselsättningsgraden är högre för utländska medborgare än för svenskar, sedan hänsyn tagits till att deras ålderssammansättning skiljer sig från svenskar.

Arbetskraftstal				
	1987	1992	1995	1999
Totalbefolkning	100	100	100	100
<i>Utrikes födda</i>				
Män	92	88	84	83
Kvinnor	90	85	79	77
<i>Naturaliserade</i>				
Män	100	95	95	86
Kvinnor	95	92	92	85
<i>Utländska medborgare</i>				
Män	86	82	76	81
Kvinnor	85	78	66	69
Sysselsättningstal				
	1987	1992	1995	1999
Totalbefolkning	100	100	100	100
<i>Utrikes födda</i>				
Män	90	82	74	74
Kvinnor	88	81	71	71
<i>Naturaliserade</i>				
Män	95	90	89	81
Kvinnor	94	90	87	82
<i>Utländska medborgare</i>				
Män	83	75	64	68
Kvinnor	83	72	58	61

Källa: Revisorernas underlagsrapport Arbetsmarknadspolitik för invandrare

Arbetsmarknadsläget bland invandrare varierar starkt efter deras ursprung. Olika undersökningar har tidigare visat att invandrare från de nordiska länderna och från Västeuropa har en bättre position än övriga grupper. Speciellt utomeuropeiska grupper har en svag position. Under 1990-talet var sysselsättningen lägre och arbetslösheten högre för utomeuropéer jämfört med övriga grupper. Inom gruppen utomeuropéer finns stora skillnader. Invandrare från Latinamerika har en bättre arbetsmarknad än invandrare från Afrika. Den svaga arbetsmarknad som utomeuropéer hade vid 1990-talets ingång förelåg också i mitten och vid slutet av 1990-talet. Det finns dock en viss tendens till förbättring under 1990-talet. Invandrare från nordiska länder har haft en relativt god sysselsättningsnivå, men trenden har ändå varit något fallande relativt infödda under början av 1990-talet. Bland invandrare från övriga Europa har försämringen varit tydligare vilket delvis kan förklaras av den stora invandringen från Bosnien under 1992–1994. Dessutom har invandrargrupper som numera vistats länge i Sverige (invandrade före 1980) fått lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet jämfört med infödda. Framst tycks detta gälla tidigt anlända invandrare från Sydeuropa. Tidigt anlända invandrare från Norden har klarat sig bättre.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

I syfte att analysera bl.a. vilken roll genomgången sfi har för invandrarnas sysselsättningsutveckling har revisorerna gett SCB i uppdrag att ta fram uppgifter om sysselsättningsstatus under 1998 hos dem som skrevs in i sfi under de tre läsåren 1993/94–1995/96, dvs. två till fem år efter inskrivning. Uppgifter om sysselsättningsstatus har hämtats från sysselsättningsregistret (RAMS), som anger om en person var sysselsatt i november månad samt från registret över kontrolluppgifter, som visar om personen haft någon förvärvsinkomst under året. Med hjälp av dessa uppgifter har SCB genomfört en statistisk analys av hur sannolikheten att vara sysselsatt under 1998 för dessa grupper av invandrare samvarierar med några bakgrundsvariabler. Resultaten redovisas i tabell 4.2. De som inte registreras som sysselsatta kan vara studerande, hemarbetande, arbetslösa etc. Några torde också gå kvar i sfi.

Tabell 4.2 Faktorer som påverkar sannolikheten att vara sysselsatt 1998

Oddsquoter där referenspersonen är man, under 20 år, har 0–6 års utbildning, talar ett germanskt eller romanskt språk och har inte godkänd sfi.

Bakgrundsvariabel	Sysselsatt 1998
<i>Man</i>	1
Kvinna	0,61
<i>Under 20</i>	1
20–34	1,79
35–54	1,46
över 55	0,13
<i>0–6 års utbildning</i>	1
7–9 år	1,07
över 10 år	1,28
<i>Germanskt eller romanskt</i>	1
Slaviska och baltiska	1,02
Övriga indoeuropeiska	0,48
Afro-asiatiska	0,45
Finsk-ugriska	0,94
Övriga språk	1,17
Uppgift saknas	0,75
<i>Icke godkänd sfi</i>	1
Godkänd sfi	1,69

Källa: SCB

Slutsatserna är bl.a.:

- Invandrare över 55 år har väsentligt mindre sannolikhet att vara sysselsatta än yngre grupper.
- Invandrare med kort utbildning är sysselsatta i mindre grad än de som har lägre utbildning,
- Vissa språkgrupper har, allt annat lika, svårare att komma in i arbete, bl.a. gruppen med afro-asiatiskt ursprung.
- Kvinnor är sysselsatta i lägre grad än män.
- De som har godkänt sfi-betyg är sysselsatta i väsentligt högre grad än de som saknar sådant betyg.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Det senare resultatet indikerar att sfi-betyget har betydelse för sysselsättningsmöjligheterna. Det tycks vara så att de som avbryter sfi-utbildningen klarar sig sämre på arbetsmarknaden än de som fullföljer.

Det föreligger också skillnader mellan utbildningsnivån hos de arbetssökande på arbetsförmedlingen. De utomnordiska medborgarna har högre andel arbetssökande med grundskoleutbildning (eller lägre) jämfört med de svenska medborgarna. Enligt uppgift från Arbetsmarknadsstyrelsen gällde i slutet av februari 2000 att 39 procent hade högst grundskoleutbildning medan motsvarande andel bland de svenska medborgarna var 29 procent (Arbetsmarknadsstyrelsen 2000). De utomnordiska medborgarna hade också en högre andel högskoleutbildade än de svenska eller 16 procent mot 11 procent av dem med svenskt medborgarskap. Det är också vanligare att utomnordiska medborgare har en treårig gymnasieutbildning än att svenska medborgare har det. Det finns också stora skillnader i utbildningsbakgrund bland utomnordiska medborgare.

4.2 Invandrarna och arbetsmarknadspolitiken

Prioriteringar inom arbetsmarknadspolitiken

Under de senaste åren har målen för arbetsmarknadspolitiken varit att hålla vakanstiderna nere för lediga platser, minska långtidsarbetslösheten och motverka långa tider utan reguljärt arbete.⁸ I propositionen *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt* (prop. 1999/2000:98) föreslog regeringen att arbetsmarknadspolitiken ska ha tre huvuduppgifter: För det första att förmedla arbete till arbetslösa och arbetskraft till företag. För det andra att öka de arbetslösas kunskaper och för det tredje att stödja dem som har svårt att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Riksdagen har ställt sig bakom målen (bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:230). Vidare menar regeringen att de som står längst från arbetsmarknaden bör prioriteras för att öka sysselsättningen och förhindra marginalisering.

I propositionen anger regeringen att en av uppgifterna för arbetsmarknadspolitiken är att ta till vara under- och outnyttjade resurser på arbetsmarknaden, t.ex. ofrivilligt deltidsarbetande kvinnor, äldre långtidsarbetslösa, utrikes födda arbetslösa eller personer med funktionshinder utanför arbetsmarknaden. Regeringen pekar på att det är ett problem att de utrikes födda är överrepresenterade bland de långtidsinskrivna och har en betydligt lägre sysselsättning. De har samtidigt en låg andel av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

En grundprincip inom arbetsmarknadspolitiken är att invandrades behov av insatser i huvudsak bör lösas inom ramen för de generella åtgärderna och inte genom särskilda åtgärder⁹. Eftersom personer med invandrarbakgrund har en svag ställning på arbetsmarknaden förekommer dock vissa särskilda åtgärder.

⁸ ”Reguljärt” lades till 1997.

⁹ Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, prop. 1995/96:222.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

I budgetpropositionen för 2001 föreslår regeringen att 65 miljoner kronor ska användas till köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader för kompletterande utbildningsinsatser inom vård och andra bristyrken. Verksamheten föreslås påbörjas fr.o.m. den 1 januari 2001. Regeringen avser att ge Arbetsmarknadsstyrelsen i uppdrag att genomföra kompletterande utbildning för personer med utländsk högskoleexamen inom olika bristyrken i första hand inom hälso- och sjukvårdsområdet samt lärare, tekniker och naturvetare. Vidare föreslås att pengarna ska användas för att genomföra vårdutbildning för arbetslösa invandrare i syfte att tillgodose behovet av tvåspråkig personal inom primärvård och äldreomsorg. Arbetsmarknadsstyrelsen och vårdhuvudmännen ska enligt förslaget tillsammans skraddarsy utbildningen för personer med relevant språkkunskap.

Utomnordiska medborgare har dessutom varit prioriterade inom arbetsmarknadspolitiken under det senaste decenniet. Andra sådana grupper är arbetshandikappade, ungdomar och kvinnor. Av tabellen nedan framgår utomnordiska medborgares, arbetshandikappades respektive ungdomars andel av de arbetslösa och deras andel av platser inom ramen för de konjunkturberoende åtgärderna. Arbetshandikappade och ungdomar erhöll 1998 en större andel av åtgärderna än vad som motsvarade deras andel av de arbetslösa. För utomnordiska medborgare motsvarade andelen arbetslösa andelen som deltog i arbetsmarknadsåtgärder, dvs. invandrare var varken över- eller underprioriterade. För 1999 och första halvåret 2000 har utomnordiska medborgare en något större andel deltagare i konjunkturberoende åtgärder än deras andel av de arbetslösa. Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen ska de utsatta gruppernas deltagande i arbetsmarknadsåtgärder vara minst lika stort som deras andel av de arbetslösa. Det hindrar dock inte enligt Arbetsmarknadsstyrelsen att det måste finnas betydande skillnader mellan olika konjunkturberoende åtgärder, eftersom åtgärderna delvis har olika innehåll, syften och målgrupper.

Tabell 4.3 Andelen arbetslösa och andelen deltagare i konjunkturberoende åtgärder för utomnordiska medborgare, arbetshandikappade respektive ungdomar, 1994/95 – 1998, procent.

År	Utomnordiska medborgare		Arbetshandikappade		Ungdomar	
	Andel arbetslösa	Andel i åtgärd	Andel arbetslösa	Andel i åtgärd	Andel arbetslösa	Andel i åtgärd
1994/95	10	10	9	11	24	*
1995/96	11	14	9	14	23	*
1997	11	12	10	15	21	26
1998	11	11	10	15	18	24
1999	10	12	11	16	*	*
2000**	10	11	11	19	*	*

*Uppgift saknas

** Första halvåret 2000

Källa: För budgetåren 1994/95 och 1995/96: Budgetpropositionen för år 1998. En äldre arbetslöshetsdefinition används för dessa år. För år 1997 och 1998: Arbetsmarknadsstyrelsen (1998 och 1999a). För 1999 och 2000: Budgetpropositionen för 2001.

Utöver de nämnda prioriteringarna har särskilda satsningar på utomnordiska medborgare gjorts genom att särskilda medel under en rad av år ställts till

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
 Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Arbetsmarknadsverkets förfogande för tillfälliga personalförstärkningar. Ett syfte med medlen har varit att förstärka arbetsförmedlingarna i invandratäta områden. Regeringen har i budgetpropositionen för 2001 föreslagit 700 miljoner kronor i sådana extra medel för 2001. Av dessa medel föreslås 100 miljoner användas i storstadslänen och 65 miljoner kronor för resterande delar av landet med liknande problem.

Invandrarna och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna

I underlagsrapporten *Arbetsmarknadspolitik för invandrare* analyseras närmare hur invandrarna behandlas i arbetsmarknadspolitiken. Genom en s.k. logitanalys uppskattas hur sannolikheten att vara i arbetsmarknadspolitiska åtgärder samvarierar med ett antal bakgrundsvariabler. Studien visar att utomnordiska medborgare i genomsnitt har blivit prioriterade, definierat som att deras andel av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna överstiger deras andel av de arbetslösa. Speciellt är detta fallet för utomnordiska medborgare med kort vistelsetid i Sverige. Detta gäller dock inte för alla delgrupper. Det finns utomnordiska grupper som under 1990-talet har haft hög arbetslöshet men som är relativt lite representerade i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är fråga om invandrare från Sydeuropa som kommit relativt tidigt till Sverige och där många tillhör de s.k. arbetskraftsinvandrarna. Dessa har tidigare haft en relativt god arbetsmarknad, men under 1990-talet har deras arbetsmarknadsposition kraftigt försämrats relativt övriga grupper. Även invandrare från Mellanöstern har blivit lågt prioriterade trots att dessa har en besvärlig arbetsmarknad. Vidare är naturaliserade invandrare i mindre utsträckning i arbetsmarknadspolitiska åtgärder än vad som motsvarar deras andel av de arbetslösa. Resultaten av analysen vad gäller kön, födelseland (dvs. område) ålder, utbildning och inskrivningstid på arbetsförmedlingen presenteras i tabellen nedan.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Tabell 4.4 Faktorer som påverkar sannolikheten att vara i åtgärd jämfört med att vara arbetslös

Oddsquoter där referenspersonen är kvinna född i Sverige, 30-39 år, med gymnasieutbildning och inskriven mer än 12 månader hos arbetsförmedlingen.

År	1992	1995	1998
<i>Kvinna</i>	1	1	1
Man	0,76	0,94	0,76
<i>Infödda</i>	1	1	1
Norden –1980	0,85	0,89	0,91
Norden 1981–1992	0,83	0,89	0,87
Norden 1993–	-	0,73	0,79
Västeuropa –1980	0,83	0,91	0,83
Västeuropa 1981–1992	*1,08	*1,01	*0,95
Västeuropa 1993–	-	1,23	*0,96
Östeuropa –1980	0,82	0,92	0,80
Östeuropa 1981–1992	1,37	1,13	0,91
Östeuropa –1993	-	1,98	1,30
Sydeuropa –1980	0,79	0,78	0,78
Sydeuropa 1981–1992	*0,99	*0,99	0,79
Sydeuropa 1993–	-	2,12	1,30
Mellanöstern –1980	0,68	0,84	0,86
Mellanöstern 1981–1992	1,20	1,07	0,91
Mellanöstern 1993–	-	1,48	1,19
Övriga Asien –1980	1,18	*1,06	*1,05
Övriga Asien 1981–1992	1,22	1,20	1,13
Övriga Asien 1993–	-	2,02	1,21
Latinamerika –1980	0,89	*1,03	*0,99
Latinamerika 1981–1992	1,33	1,20	*1,05
Latinamerika 1993–	-	1,96	1,31
Afrika –1980	0,79	0,90	0,84
Afrika 1981–1992	1,24	1,12	*1,01
Afrika 1993–	-	1,68	1,24
<i>30–39 år</i>	1	1	1
16–19 år	7,89	2,80	8,93
20–29 år	2,03	1,31	1,52
40–55 år	0,82	0,90	0,89
56–65 år	0,25	0,47	0,92
<i>Gymnasieskola</i>	1	1	1
Grundskola	0,69	0,81	0,79
Högskola	0,72	0,94	0,89
<i>Inskrivna i >12 månader</i>	1	1	1
0–6 månader	0,22	0,37	0,29
7–12 månader	0,62	0,85	0,82

* Talet är ej signifikant skilt från 1 för 5 procents signifikansnivå

Källa: Revisorernas underlagsrapport Arbetsmarknadspolitik för invandrare.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har delats upp i arbetsplatsåtgärder och utbildningsåtgärder. Antalet deltagare i utbildningsåtgärder ökade mycket under de första åren på 90-talet för att under 1993 och 1994 stabiliseras på en nivå kring 55 000 deltagare per månad. När det gäller arbetsplatsförlagda åtgärder ökade dessa i antal deltagare fram till 1994. Efter det har praktik- och projektåtgärderna ökat ytterligare i omfång fram till 1997, för att sedan kraftigt avta. Dessa är dock fortfarande de vanligast förekommande arbetsmarknadspolitiska medlen. Anställningsåtgärderna har däremot avtagit i betydelse, mätt i antalet deltagare under senare delen av 90-talet. Det trots att dessa åtgärder varit de mest effektiva vad avser sannolikheten att vara i arbete sex månader efter avslutad åtgärd. Åtgärderna som tillhör kategorin praktik och projekt visar ett mer varierat resultat. I princip kan dessa åtgärders framgång relateras till hur pass väl de liknar ett ordinarie arbete.

För många invandrargrupper är fördelningen på dessa åtgärds-kategorier annorlunda än för infödda. För invandrare som kommit efter 1980 är tendensen att kvoten mellan utbildningsåtgärder och arbetsplatsåtgärder är högre än för infödda, dvs. relativt mer utbildningsinsatser för invandrare. De invandrare som mest liknar infödda i fördelningen mellan de båda typerna av åtgärder är invandrare från de nordiska länderna. Studien ger inga belägg för att det skulle finnas några större skillnader i åtgärders ”framgång” mellan infödda svenskar och utrikes födda. Däremot är alla åtgärder lite mer framgångsrika för infödda än för utrikes födda.

År 1999 infördes målet att 70 procent av dem som deltagit i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning ska ha fått arbete inom 90 dagar efter avslutad utbildning. Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen finns det inte några påtagliga tecken på att utomnordiska medborgare skulle ha drabbats speciellt av målet. De utomnordiska medborgarnas andel av arbetsmarknadsutbildningen har i och för sig sjunkit något sedan årskiftet 1997/98 (dvs. före målets införande). Denna sänkning kan enligt Arbetsmarknadsstyrelsen bero på att invandringen har minskat och på ökad medverkan i Kunskapslyftet.

4.3 Regionala skillnader i invandrarnas arbetsmarknadssituation

Bilden av en svag integration av invandrarna på den svenska arbetsmarknaden är inte entydig. Det finns betydande regionala variationer t.ex. i sysselsättningsgrad bland invandrare. I en studie av Jan Ekberg och Michael Ohlsson (2000) gjordes en uppföljning av sysselsättningsläget 1997 för de bosniska flyktingar som kom till Sverige under åren 1993 och 1994. Resultaten framgår av tabell 4.5.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Tabell 4.5 Sysselsättningsgrad för bosnier i ett antal kommuner och hela riket 1997

Kommun	Män	Kvinnor	Båda könen
<i>Högst sysselsättningsgrad</i>			
Gnosjö	85,0	59,2	72,4
Vaggeryd	88,7	51,6	70,2
Gislaved	73,7	51,6	63,4
Värnamo	71,6	47,3	59,9
<i>Storstadskommuner</i>			
Stockholm	34,9	20,9	28,3
Göteborg	19,7	12,8	16,4
Malmö	14,4	8,6	11,4
Bosnier i riket	30,1	17,2	23,8
Totalbefolkning i riket	75,8	71,8	73,6

Källa: Ekberg och Ohlson (2000)

Som framgår av tabellen har de bosniska flyktingarna generellt en väsentligt lägre sysselsättningsgrad än svenskar i samma åldrar. Variationen är dock stor mellan olika kommuner, alltifrån drygt 14 procent i Malmö till 85 procent i Gnosjö när det gäller män och för kvinnor drygt 8 respektive drygt 59 procent. De kommuner där bosnier har den högsta sysselsättningsgraden ligger alla i Småland och domineras av mindre företag.

Det finns ett starkt samband mellan det allmänna arbetsmarknadsläget i en kommun och sysselsättningsgraden för de bosniska invandrarna. Ju högre sysselsättningsgraden är för kommunens hela befolkning, desto högre är den också för bosnierna. Men bosniernas integration på arbetsmarknaden i de småländska kommunerna går längre än vad som kan förklaras av att dessa kommuner har ett gott arbetsmarknadsläge. Det är således bara en del av den högre sysselsättningsgraden som kan förklaras av att sysselsättningsgraden generellt är hög i dessa kommuner.

Ekberg och Ohlsson för fram en rad tänkbara förklaringar till detta förhållande, bl.a. att det kan vara en viss selektion hos de grupper av bosnier som hamnar i dessa kommuner eller att näringsstrukturen passar bra ihop med deras kompetens. Men de menar att även arbetsmarknadens funktionssätt kan spela en betydelsefull roll. De småländska småföretagarkommunerna kännetecknas av välutvecklade informella kontaktnät som ger en effektiv informationspridning. Det finns vidare en närhet som underlättar kontakter mellan arbetsgivare och arbetssökande. Därtill finns det sedan tidigare en grupp jugoslaver som etablerat sig på den lokala arbetsmarknaden. Så är dock fallet även på andra av de undersökta orterna.

En slutsats av denna studie, som också bekräftas i Rooth (1999), är att invandrarernas kontakt med arbetsmarknaden spelar en avgörande roll för den fortsatta integrationsprocessen och att arbetserfarenhet betyder mer än utbildning. Vidare spelar arbetsmarknadens funktionssätt stor roll. Ekberg och Ohlsson konstaterar också att bosniernas bosättnings- och flyttmönster inte verkar styras av arbetsmarknadsläget. Det är t.ex. en relativt liten inflyttning till de småländska kommunerna med hög sysselsättningsgrad. Till viss del

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

kan detta vara en konsekvens av att utplaceringen av nyanlända flyktingar inte tar hänsyn till det lokala arbetsmarknadsläget.

Representanter för arbetsförmedlingarna i de kommuner som uppvisar högst förvärvsfrekvens för bosnier menar att resultatet framför allt beror på det gynnsamma sysselsättningsläget. Det finns många lediga arbeten och även sådana som kräver små språkkunskaper. En annan faktor är de goda relationer arbetsförmedlingarna har med företagen. Om arbetsförmedlingen rekommenderar någon, anställs denne ofta på företaget. Under senare år har det dock blivit något svårare att placera invandrare med dåliga språkkunskaper eftersom kraven från företagen ökar. På så sätt är bristande språkkunskaper också ett problem för arbetsförmedlingen. Till förmedlingarna kommer också arbetssökande som varit länge i Sverige och som kan mycket dålig svenska. På en förmedling uppger man att de som går på sfi i kommunen ofta tas från undervisningen innan de är klara med sin utbildning. När dessa personer förlorar arbetet är de ofta berättigade till a-kassa och svåra att motivera att gå på sfi. På några av orterna finns ett samarbete mellan företagen och sfi, t.ex. får arbetstagarna viss undervisning på arbetstid.

Representanter för sfi-verksamheten i kommunerna uppger att språksituationen ofta är bekymmersam för de invandrare som bor i kommunerna; dels har de ofta arbetsuppgifter som inte kräver svenska i någon högre grad, dels är det vanligt att koncentrationen av invandrare från samma språkområde på samma företag är så hög att svenska inte talas heller med arbetskamraterna. Språkutvecklingen kan till och med gå tillbaka då en person börjar arbeta. I en kommun menar man att arbetsförmedlingens inställning att alla invandrarna fortast möjligt ska ut i arbete är kortsiktig. Det är inte bra att inte lära sig svenska så fort man kommer till ett land. Det är svårt att fånga upp invandrare med kvällskurser då det kan vara svårt att motivera dem och för att de inte har tid att studera efter arbetstid.

4.4 Invandrarna och arbetsförmedlingen

För att få en bild av hur handläggare vid arbetsförmedlingarna arbetar, deras uppfattning om sfi och kontakterna med sfi har revisorerna intervjuat handläggare och i några fall chefer vid arbetsförmedlingarna i fem kommuner. De intervjuade handläggarnas huvudsakliga arbetsuppgift var att vägleda eller förmedla arbete till invandrare.

Revisorerna har också skickat en enkät till ett antal arbetsförmedlare och arbetsvägledare för att undersöka vilka möjligheter som erbjuds arbetssökande med bristande kunskaper i svenska. Resultatet från enkäten redovisas nedan.

Arbetsförmedlingens kontakter med sfi-eleverna

Av intervjuerna med handläggare på arbetsförmedlingarna och enkätsvaren framgår att sfi-elevernas kontakt med arbetsförmedlingen skiljer sig markant mellan olika förmedlingar. På några arbetsförmedlingar skrivs eleverna in på förmedlingen redan när de börjar sina studier. På några av förmedlingarna besöker en handläggare sfi i slutet av studietiden och eleverna skrivs då in

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

vid förmedlingen. I andra fall skrivs de inte in förrän de kommer till arbetsförmedlingen efter avslutade sfi-studier. Av de handläggare som intervjuats underströk i stort sett samtliga att det är viktigt att arbetsförmedlingen informerar sfi-eleverna om arbetsmarknaden redan under studietiden. Man menade att det är viktigt att eleverna vet vad de kan vänta sig när de kommer till arbetsförmedlingen. Några förmedlare påpekade att det är bra också för förmedlingen att vara förberedd på vilka sökande som kommer från sfi till förmedlingen inom den närmaste tiden. I revisorernas intervjuer framkom att en del arbetsförmedlingar inte vill ha dålig statistik, dvs. inte så många inskrivna och på sikt inte så många långtidsarbetslösa, och sfi-eleverna skrevs därför inte in på förmedlingen förrän de i stort sett var klara med utbildningen. I revisorernas enkät till handläggarna uppgav handläggare vid två arbetsförmedlingar att de nekar arbetssökande utan sfi inskrivning på förmedlingen.

Revisorernas iakttagelser om att rutinerna skiljer sig mellan kommunerna stöds av Integrationsverkets enkät där omkring en tiondel av kommunerna uppgav att arbetsförmedlingen deltog i introduktionen först då den nyanlände fått sitt sfi-betyg. Sfi inleder i stort sett alltid introduktionsperioden. I övriga kommuner deltog arbetsförmedlingen i olika grad under flyktingens sfi-tid. Ungefär hälften av kommunerna anger att arbetsförmedlingen under år 1999 i regel registrerat nyanlända invandrare under introduktionen som arbetssökande oavsett om individen fått sfi-betyg eller ej. Lika många anger att registrering av nyanlända inte sker.

Hur undersöks språkkunskaperna?

I enkäten tillfrågades handläggarna på arbetsförmedlingarna huruvida språkkunskaperna undersöks hos dem som skrivs in. Av dem som besvarade frågan angav omkring hälften att språkkunskaperna kontrolleras vid arbetsförmedlingen. De flesta av dessa uppgav att man undersökte språkkunskaperna hos alla som skrevs in och att detta gjordes genom samtal vid inskrivningen.

Vissa förmedlingar uppgav att de undersöker språkkunskaperna hos dem som har sfi-betyg och vissa endast hos sådana som inte har det. Omkring en femtedel av dem som besvarade frågan uppgav att man testar personer som har sfi-betyg. Vid några förmedlingar testar man både dem med sfi-betyg och dem utan. Vid en del förmedlingar undersöks språkkunskaperna där förmedlaren eller vägledaren är tveksam till den sökandes kunskaper.

Inför arbetsmarknadsutbildningar finns särskilda tester som används av förmedlingarna. Mer än hälften av dem som angav att språkkunskaperna testas på annat sätt hänvisade just till sådana prov. Andra tester som användes för att testa språkkunskaper är komvux-test, Lernia-test och Ami-test. Det förekom också att handläggaren på arbetsförmedlingen samtalade med den sökandes sfi-lärare för att få en uppfattning om den sökandes språkkunskaper.

Handläggare vid en av förmedlingarna som revisorerna intervjuat uppgav att de skickar arbetssökande invandrare till sfi för ett sfi-test trots att den sökande redan har godkänd sfi. Klarar den sökande inte testet får han eller hon börja om på sfi igen. I stort sett samtliga av de intervjuade förmedlarna

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

påpekade att språkproblem inte bara finns hos dem som nyligen kommit till Sverige. På förmedlingarna har man också många invandrare som har haft anställning tidigare under lång tid men sedan blivit arbetslösa. Bland dessa finns det personer som har så dåliga svensk-kunskaper att de inte kan ta ett arbete eller delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. De som inte har sfi-betyg hänvisas till sfi, men enligt förmedlarna kan det vara svårt att motivera de arbetsökande för svenskstudier.

Vad tycker handläggarna om sfi?

De intervjuade handläggarna vid de arbetsförmedlingar revisorerna har besökt menade samtliga att sfi måste bli bättre. De arbetsökande anses ofta kunna alldeles för lite svenska för att kunna ta ett arbete. Handläggarna menade att de sökande oftast är arbetsföra personer som vill ha ett arbete men de har alltför ofta för dåliga kunskaper i svenska. Enligt förmedlarna förekommer det att arbetsgivarna har för höga krav på språkkunskaper, men att dessa kan sänkas efter diskussioner med arbetsgivarna.

Arbetsförmedlarna menade också i allmänhet att sfi borde vara mer omfattande och att nivån för godkänd inte innebär tillräckligt kvalificerade språkkunskaper. Flera förmedlare menade också att inslaget av praktik och yrkes-svenska bör vara större. Någon ansåg också att eleverna på sfi är alldeles för isolerade från det övriga samhället.

I revisorernas enkät uppgav de allra flesta förmedlare att de har sökande med så dåliga kunskaper i svenska att de varken kan ta ett arbete eller placeras i lämpligt arbetsmarknadspolitiskt program. Enligt förmedlarna finns det bland dessa sådana som har sfi-betyg. Trots att de har klarat sfi kan de alltså inte ta ett arbete eller placeras i lämpligt arbetsmarknadspolitiskt program.

Arbetsökande med sfi

I enkäten tillfrågades handläggarna vad de gjorde med de sökande i de fall de inte bedömdes ha tillräckliga kunskaper i svenska språket, men redan hade sfi-betyg. Drygt en tredjedel av dem som besvarat frågan uppgav att de hänvisade i stort sett alla till kommunen för språkutbildning inom sfi eller komvux. Drygt en femtedel av dem som besvarat frågan angav att de erbjöd den sökande språkutbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Andra åtgärder var olika former av praktik, med eller utan stöd från kommunen, projektanställningar, Kunskapslyftet, AMU, AMI eller ett annat arbetsmarknadspolitiskt program.

Arbetsförmedlarna uppgav i intervjuerna att det var svårt att erbjuda de arbetsökande arbete eller utbildning trots att de har klarat sfi-nivån. De språkkunskaper som en godkänd sfi-elev har är inte tillräckliga för att de ska kunna klara den sorts arbete som kan erbjudas. När det gäller arbetsmarknadspolitiska program finns det en viss flexibilitet när det gäller att anpassa utbildningar till dem med dåliga språkkunskaper. Exempelvis uppgav förmedlarna att det finns möjligheter att förlänga vissa utbildningar. De senaste årens indragningar av antalet platser i arbetsmarknadsutbildning har enligt vissa förmedlare drabbat invandrare med dåliga språkkunskaper hårt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Förmedlarna påpekade också att de tester som de sökande måste genomgå för att få delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program är svåra att klara med bara sfi. I allmänhet krävs studier i svenska på grundläggande vuxenutbildningsnivå. Detta kan vara ett problem för dem som har svårigheter med teoretiska studier. Kraven på resultaten på testerna har också ökat sedan målet om att 70 procent av dem som deltagit i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning ska ha fått arbete inom 90 dagar efter det att avslutad utbildning infördes. Förmedlarna påpekade också att försörjningsmöjligheterna spelade roll för vad en person väljer att göra. Det är exempelvis inte många som vill låna pengar till sin grundutbildning. I stället för att gå den utbildning som skulle passa dem bäst väntar den sökande på att få en mindre passande utbildning men utan kostnad. Utbildningar som medför vissa merkostnader kan också vara svårt att få de sökande att gå. Måste man bekosta exempelvis resor själv kan detta vara ett hinder för den sökande.

Arbetsökande utan sfi

Av svaren på revisorernas enkät till handläggarna framgår att den vanligaste åtgärden som vidtogs vid deras arbetsförmedlingar när det gäller sökande utan sfi-betyg med bristande kunskaper i svenska är att de sökande hänvisas till kommunen för språkutbildning. Omkring två tredjedelar av de handläggare som besvarat frågan uppgav att man hänvisar i stort sett alla till kommunen. En mindre del uppgav att de hänvisar i stort sett alla sina sökande utan sfi till språkutbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Övriga åtgärder som erbjöds sökande utan sfi-betyg med bristande kunskaper i svenska är olika former av praktik, ofta inom kommunen, anställningsstöd, okvalificerade arbeten och anpassad arbetsmarknadsutbildning. Ett fåtal av dem som besvarat frågan uppger att sökande utan sfi kan erbjudas ett lämpligt arbetsmarknadspolitiskt program.

Av revisorernas intervjuer framgår att förmedlingarna hanterar de inskrivna utan sfi på olika sätt. De elever som går på sfi och är inskrivna får enligt uppgift från förmedlingarna inget eller begränsat stöd från förmedlingarna. Som framkommit ovan skiftar det mellan kommunerna huruvida sfi-elever skrivs in eller inte på förmedlingarna under studietiden. På förmedlingarna finns dock också personer inskrivna som saknar sfi-betyg men som inte går i sfi. Det kan vara fråga om personer som avbrutit sina sfi-studier, men också om invandrare som har arbetat i Sverige under många år, men som inte har sfi-betyg och inte heller motsvarande kunskaper.

I ett par kommuner erbjöds den arbetsökande utan sfi projektanställning, ibland med uttalat syfte att den sökande ska bli berättigad till a-kassa. En sådan anställning är ofta i kommunal regi. Det förekommer också att arbetsförmedlingen och kommunen gemensamt försöker hitta projektanställningar eller olika former av praktik för dem som söker arbete och inte har sfi. En förmedlare framhöll att det är bra att de sökande får a-kassa eftersom förmedlarna då kan ställa högre krav på dem. En annan påpekade att projektanställningar kunde vara bra för att de sökande ska bli intresserade av arbeten som de inte tänkt sig tidigare, t.ex. arbete inom vården. En arbetsförmedlare

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

påpekade att projektanställningar ibland kan vara så "dåliga" att de arbetssökande blir svåra att motivera för arbete efteråt. Risken att arbetssökande utan sfi "går runt i systemet" påtalas av ett antal arbetsförmedlare. Vid en förmedling skrevs sökande utan sfi in, men fick ingen hjälp av förmedlingen trots att de inte gick på sfi. Enligt handläggaren fanns det inga förutsättningar för förmedlingen att hjälpa en sökande utan sfi-betyg.

Gemensamt för de intervjuade är att de menade att de sökande som inte har sfi-betyg inte har någon reell möjlighet att få arbete och inte heller delta i något arbetsmarknadspolitiskt program. Sfi-intyg är i stort sett utan betydelse för förmedlarna. Några arbetsförmedlare berättade dock om projekt som elever utan sfi har deltagit i och som trots det fallit väl ut. En arbetsförmedling uppgav att man skulle starta en utbildning för dem som inte har klarat sfi. Utbildningen ska bestå av språkutbildning kombinerat med arbetsmarknadskunskap och praktik. En annan förmedling hade för avsikt att köpa språkundervisning från en folkhögskola.

I ett par av de kommuner som revisorerna besökt fanns också ett närmare samarbete mellan kommunen och arbetsförmedlingen när det gällde dem som inte klarat sfi. I ett par kommuner försökte socialförvaltningen och arbetsförmedlingen gemensamt lösa hur arbetssökande skulle kunna slippa vara beroende av socialbidrag för sin försörjning. Någon förmedlare menade dock att arbetsförmedlingen och socialförvaltningen har olika mål. Socialförvaltningens mål var i första hand att hålla nere kostnaderna för socialbidrag och kommunen anställde därför enligt förmedlaren arbetslösa bara för att de skulle bli berättigade till a-kassa. Arbetsförmedlingens mål var i stället att hitta en varaktig anställning.

Arbetssökande som i stort sett är analfabeter

Av de handläggare som besvarat frågorna som rör arbetssökande som har så stora problem med att skriva och tala svenska att de i stort sett är analfabeter angav knappt hälften att de hade sådana sökande. De vanligaste åtgärderna som vidtogs var olika former av praktik, ibland arrangerad tillsammans med kommunen eller hänvisning av den sökande till grundvux eller sfi. Endast en liten del av dem som besvarat enkäten angav att dessa sökande inte var en fråga för arbetsförmedlingen utan för kommunen och att man i princip inte hade några åtgärder för denna grupp. Omkring en fjärdedel av förmedlarna angav allmänt stöd i form av vägledning, arbetspsykolog, syokonsulent, allmänt samarbete och arbetsmarknadsinformation som de åtgärder som fanns att tillgå. Övriga åtgärder som angavs var bl.a. Samhall, Ami, lönebidrag, anställningsstöd, starta eget och hänvisning till okvalificerade arbeten. Vissa förmedlare ansåg att det regelmässigt borde gå att använda Samhalls resurser när det gäller yrkesutbildning för dem som inte kan svenska tillräckligt.

4.5 Värdering av invandrares kompetens

Värdering av invandrares kunskaper från hemlandet har diskuterats under lång tid. Svårigheterna består i dels att få en korrekt bild av den utbildning

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

eller erfarenhet som personen har med sig, dels att jämföra denna med svensk utbildning och motsvarande svenska erfarenheter. Utebliven eller felaktig värdering av invandrades kompetens leder till att deras möjligheter att få arbete försvåras om deras kunskap och erfarenheter inte kan bedömas av arbetsgivaren. Det innebär också att den kompetens som finns hos dem som invandrat inte tas till vara.

För den enskilde handlar det dels om validering av kunskaper och kompetens inhämtade på olika sätt för att få betyg som ger behörighet för vidare studier, dels om att få ett kompetensbevis, yrkesbevis eller branchcertifikat av något slag riktat till arbetslivet, dvs. validering av yrkeskompetens. Validering kan också beröra det pedagogiska fältet, bl.a. anpassning av utbildningens uppläggning och genomförande i förhållande till den vuxnes förutsättningar och förkunskaper.¹⁰

I revisorernas granskning *Invandrapolitikens inriktning och resultat* (Rapport 1991/92:12) underströk revisorerna vikten av att kartläggning av flyktingarnas och andra invandrades utbildning och erfarenhet samt översättning och värdering av examina görs så snabbt och så tidigt som möjligt.

Validering av yrkeskunskaper och kortare utbildning

I mars 1998 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppgift att lägga fram förslag till ett organ som skulle ha till uppgift att värdera hur utländsk yrkesutbildning på gymnasial nivå förhöll sig till motsvarande svensk utbildning. I direktiven (dir. 1998:23) anförde regeringen att invandranas utländska yrkesutbildning och arbetslivserfarenheter måste tas till vara för att målen för den svenska integrations- och arbetsmarknadspolitikerna ska kunna uppnås. För att öka invandrades integration i det svenska samhället och för att öka deras möjlighet att komma in på den svenska arbetsmarknaden menade regeringen att det inte räcker att erbjuda dem t.ex. utbildning i svenska för invandrare eller andra utbildningar. I utredningens betänkande *Validering av utländsk yrkeskompetens* (SOU 1998:165) lades principförslag till uppbyggnaden av en organisation för validering av utländsk yrkeskompetens på gymnasial nivå och som skulle vara tillämpbar även för angränsande nivåer. Enligt utredningen skulle yrkeskompetensen bedömas genom ett kompetensprov.

I budgetpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 16) angav regeringen att den avsåg att initiera ett pilotprojekt med validering av invandrades yrkeskunskaper i ett antal län samt att under 2000 utvidga pilotprojekten till en bredare försöksverksamhet som ska omfatta alla former av yrkeserfarenheter och kunskaper, oavsett om de erhållits i Sverige eller i något annat land.

Regeringen har den 4 november 1999 på nytt tillkallat en utredare för att behandla validering av vuxnas kunskap och kompetens (dir. 1999:86). Avsikten var enligt uppgift från Näringsdepartementet att de principförslag som

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

¹⁰ Dir. 1999:86, Validering av vuxnas kunskap och kompetens.

lämnats i betänkandet från 1998 skulle utvecklas. I direktiven diskuteras tillvaratagandet av utländsk yrkeskompetens. Regeringen anför följande:

Många invandrare, och andra personer som studerat och arbetat utomlands, bär med sig yrkeskunskaper och arbetslivserfarenheter när de kommer till Sverige som måste tas till vara bättre. Detta får särskild betydelse inom yrkesområden där det råder brist på personer med lämpliga kunskaper och kompetens. Om denna yrkeskompetens inte tas till vara leder det både till kostnader för samhället och frustration hos dessa människor som önskar att få använda sin kunskap och kompetens inom relevanta yrkesområden. Det är vidare en av förutsättningarna för att svenskt arbetsliv ska kunna tillföras nödvändig kompetens.

Utredaren ska i ett första steg organisera och leda ett antal pilotprojekt i syfte att utveckla modeller för validering av utländsk yrkeskompetens som arbetsmarknaden kräver för visst yrke. Syftet med pilotprojekten är att utveckla modeller och metoder för validering av utländsk yrkeskompetens på gymnasial nivå och, om utredaren finner det lämpligt, på vissa eftergymnasiala nivåer. Utredaren ska i ett andra steg föreslå reformer och planera en utvidgad försöksverksamhet med validering av vuxnas kunskap och kompetens på gymnasial nivå och vissa eftergymnasiala nivåer. I ett tredje steg ska utredaren pröva behovet av ett nationellt system för validering av vuxnas kunskap och kompetens. Uppdraget i dess helhet ska vara slutfört senast den 20 december 2000. I budgetpropositionen för 2001 har regeringen föreslagit att 7,5 miljoner kronor ska avsättas för utveckling av den försöksverksamhet med validering av utländska yrkeskompetens som genomförs av utredningen.

I propositionen *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt* (prop. 1992/2000:98) framhöll regeringen att andra länders utbildning måste bli lättare att värdera för svenska arbetsgivare. Man angav att system för validering skulle ses över i syfte att underlätta för utrikes födda att komplettera sina kunskaper till att bättre överensstämna med kraven på den svenska arbetsmarknaden. Regeringen återkom en vecka senare i 2000 års ekonomiska vårproposition och angav då att de kompletterande utbildningarna av arbetslösa invandrare med utländsk utbildning inom hälso- och sjukvård, läraryrken samt teknik och naturvetenskap ska förstärkas. Detta var enligt regeringen ett led i att bättre ta till vara arbetskraftsresurser och avhjälpa bristerna inom dessa utbildningskategorier. Man tillade också att för invandrare som startar och driver småföretag ska rådgivningen utvecklas och svenskundervisning och introduktion av nyanlända förbättras.

De allra flesta arbetsförmedlare som revisorerna intervjuat uppger att de ser till att översätta de betyg som de sökande har med sig från hemlandet så snart det är möjligt. Några förmedlare påpekar dock att de översatta betygen oftast inte är till någon nytta då det finns sökande med svenska betyg som man är säkrare på vad de innebär. Vid några förmedlingar skickas betyg till översättning endast vid behov.

Några lokala initiativ finns också när det gäller validering. I Malmö har t.ex. utbildningsnämnden inrättat ett Valideringscentrum där personer med utländsk bakgrund kan få sin yrkesutbildning och sina arbetslivserfarenheter kartlagda, bedömda och bekräftade. Efter en första bedömning av personens

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

bakgrund och förutsättningar kommer han eller hon att hänvisas till gymnasieskolan eller kommunala vuxenskolan som svarar för valideringen.

Värdering av utländska högskoleexamina

Värdering av utländska akademiska examina infördes i början av 1980-talet som en invandrar- och arbetsmarknadspolitisk åtgärd för att ta till vara kompetensen hos dem som kom till Sverige med en utländsk högskoleutbildning. Syftet med värderingen av utländska utbildningar är att stödja invandrare som kommer till Sverige och som har svårt att komma in på den svenska arbetsmarknaden därför att arbetsgivare inte kan bedöma värdet av den utländska utbildningen. Värdering kan gälla både reglerad och oreglerad utbildning. Reglerade yrken värderas av respektive sektorsmyndighet. Exempel på reglerade yrken och ansvariga sektorsmyndigheter är Socialstyrelsen som bedömer slutförda utländska utbildningar inom vårdområdet för vilka det finns bestämmelser om legitimation. Luftfartsverket bedömer utländska utbildningar och yrkeskunskaper inom flygyrkena. Jordbruksverket bedömer avslutade utländska utbildningar inom lantbruk för vilka finns bestämmelser om legitimation. Sjöfartsverket bedömer avslutade utländska sjöbefälsutbildningar. Högskoleverket bedömer utländska lärarutbildningar hos personer som kommer från länder utanför EES-området. Högskoleverket ansvarar dessutom för värdering av utländsk högskoleutbildningar som avser icke reglerade yrken.

Den 21 oktober 1999 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till åtgärder inom högskolan för att öka mångfalden med avseende på social och etnisk bakgrund bland studenter och lärare. Utredaren skulle bl.a. ge förslag till åtgärder för att stödja nya grupper av studerande i högskolemiljö, och därigenom även förbättra deras förutsättningar att hävda sig i arbetslivet. Utredaren skulle också föreslå åtgärder för att högskolan i ökad utsträckning skulle kunna ge kompletterande utbildning till invandrare med utländsk högskoleutbildning för att underlätta deras inträde i arbetslivet. I en delrapport från Utredningen om social och etnisk mångfald i högskolan den 21 januari 2000, *Den långa vägen till arbete – en översyn av kompletterande högskoleutbildningar för invandrare med akademisk bakgrund*, konstaterade utredaren när det gäller validering att det finns ett system etablerat inom högskolan för att stödja de utländska akademikernas inträde på arbetsmarknaden genom Högskoleverkets värdering av utländska högskoleutbildningar och genom att universitet och högskolor tillgodoräknar studerande utländska högskoleutbildningar vid studier i Sverige. Vidare bedriver arbetsmarknadsmyndigheterna i samarbete med universitet och högskolor olika kompletteringsutbildningar för olika yrkesgrupper m.m. En övergripande slutsats som utredaren drog är att systemet är tillräckligt utbyggt och utformat men menade samtidigt att det fortfarande återstod metodutvecklingsarbete. Utredaren konstaterade däremot att omfattningen av utbildningar och kurser inom högskolan riktade till invandrarakademiker är begränsat och att efterfrågan på sådana utbildningar är betydligt större än tillgången. Det är huvudsakligen genom beställd uppdragsutbildning av arbetsmarknadsmyndigheterna som denna typ av utbildning erbjuds inom högskolan. De kurser

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

som ges är huvudsakligen olika former av svenskundervisning och i vissa undantagsfall särskilda kompletteringar. Svenskkurserna är huvudsakligen inriktade mot gäststuderande från utlandet, men samtidigt öppna även för andra t.ex. invandrare med akademisk högskoleutbildning som behöver komplettera sina svenskkunskaper. Utredaren bedömde att förutsättningarna för universitet och högskolor att öka omfattningen av nödvändiga kompletteringsutbildningar för utländska akademiker inom ordinarie resursramar är begränsade. Utredaren menar att fortsatt satsning behövs på kompletteringsutbildningar för utländska akademiker inom högskolan. Ett tydligare uppdrag till högskolorna med tillhörande resurser att anordna utbildningar för utländska akademiker skulle enligt utredaren skapa förutsättningar för en samlad funktion inom högskolan för att ge stöd och rådgivning såväl åt studenter som inåt högskolan. Förslagen bereds för närvarande inom regeringskansliet.

De arbetsförmedlare som revisorerna intervjuat framhöll att de sökande som har utbildningar från hemlandet inte kan få någon hjälp med kompletteringar för svenska förhållanden. Ett undantag är personer med utländsk läkarexamen. Förmedlarna menar att det är angeläget att införa motsvarande möjligheter för andra yrkesgrupper.

Såsom nämnts tidigare anger regeringen i budgetpropositionen för 2001 att man avser att ge Arbetsmarknadsstyrelsen i uppdrag att genomföra kompletterande utbildning för personer med utländsk högskoleexamen inom olika bristyrken, i första hand inom hälso- och sjukvårdsområdet samt lärare, tekniker och naturvetare.

Invandrad sjukvårdspersonal

Under senare år har frågan om hur invandrade läkares och tandläkares kompetens tas till vara diskuterats. De krav som ställs för att invandrade läkare och tandläkare ska kunna praktisera i Sverige påstås vara för höga, och reglerna anses vara för krångliga.

Socialstyrelsen prövar och meddelar bevis om behörighet i form av legitimationer, bevis om specialistkompetens, intyg m.m. för hälso- och sjukvårdspersonal med såväl svensk som utländsk utbildning. För att Socialstyrelsen ska göra en bedömning krävs att den sökande har invandrarstatus och har en avslutad utbildning inom berört yrkesområde.

Socialstyrelsen ger besked om nödvändiga kompletteringar för varje enskild läkare som vill praktisera läkaryrket i Sverige.

För att Socialstyrelsen ska kunna bedöma den medicinska kompetensen måste en läkare med utländsk examen, men utan specialistkompetens, genomgå ett medicinskt kunskapsprov följt av en allmäntjänstgöring på minst 18 månader. Syftet med det medicinska kunskapsprovet är att fastställa att läkaren besitter grundläggande medicinska kunskaper motsvarande svensk läkarexamen. Läkare med specialistbehörighet måste göra provtjänstgöring under minst sex månader. Läkarna måste själva ordna sådan tjänstgöring. Därtill måste läkaren genomgå kurser i socialmedicin och författningskunskap.

För att få svensk tandläkarlegitimation behövs också genomgåendet språkprov och kunskapsprov. Språkprov för utländsk vårdpersonal anordnas av

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Folkuniversitetet på uppdrag av Socialstyrelsen. Antal provtillfällen är obegränsat. Före provet kan man genomgå särskilda språkkurser, skraddarsydda för olika kategorier av vårdpersonal. Kurserna är frivilliga. Socialstyrelsen finansierar 60 platser på den förberedande kursen inför språkprovet. Enligt uppgifter från Socialstyrelsen täcker dessa platser inte behovet, utan många fler behöver gå den förberedande kursen. Vissa länsarbetsnämnder finansierar också platser på kursen. Enligt uppgift från Socialstyrelsen klarar de som genomgått undervisning i sjukvårdssvenska språkprovet betydligt bättre än dem som inte har gått någon förberedande språkkurs. Kunskapsprovet avser både teori och handarbete. Efter en praktik på sex månader kan tandläkaren ansöka om legitimation. Praktikplatsen måste ordnas på egen hand. Sjuksköterskor, sjukgymnaster och vissa andra yrkesgrupper måste genomgå ett medicinskt kunskapsprov, praktiktjänstgöring samt en kurs i socialmedicin och författningskunskap med godkänt resultat.

För vårdutbildningar från EU-länder ställs dock inga formella kompletteringskrav. Socialstyrelsen rekommenderar att man skaffar sig kunskaper i svenska och författningskunskap men det är arbetsgivaren som bestämmer villkoren. Socialstyrelsen uppger att under 1999 var ca 1 600 läkare under komplettering till svensk legitimation. Närmare 140 läkare med utbildning utanför EU/EES-området erhåller varje år svensk legitimation.

Universitetssjukhuset i Malmö har i samarbete med arbetsförmedlingen startat en utbildning som vänder sig till läkare med utländsk examen. Arbetsförmedlingen köper utbildningen av medicinkliniken, som tar emot tre läkare i taget. Även Stockholms läns landsting och Länsarbetsnämnden i Stockholm har i samarbete med Stockholms läkarförening startat en preparandkurs för utländska läkare inför kunskapsprovet. Tanken är att stödja och hjälpa utländska läkare hela vägen fram till legitimation.

Det kan ta mellan två och fem år för en läkare med utländsk utbildning att erhålla svensk läkarlegitimation. Man understryker från Socialstyrelsen att kompletteringskraven fungerar som en garanti för patienterna att de läkare som praktiserar i Sverige har en fullgod utbildning.

Socialstyrelsen har gjort en genomgång av de utländska läkare som finns anmälda på arbetsförmedlingarna. I maj 2000 fanns 281 anmälda arbetssökande utländska läkare inskrivna på arbetsförmedlingarna, av vilka 27 redan erhållit svensk legitimation. Av de övriga var 25 anställningsbara som läkare eftersom de erhållit beslut från Socialstyrelsen om kompletteringsvillkor. Det stora flertalet hade inte genomgått godkänt språkprov och visat erforderlig medicinsk kompetens och var därför inte behöriga att utöva läkaryrket. För ungefär hälften återstod godkänt språkprov trots att de i många fall erhållit Socialstyrelsens besked om sina villkor för åtskilliga år sedan.

Enligt Socialstyrelsens bedömning visar statistiken att behovet av riktad och förstärkt utbildning i svenska språket är påtagligt. Svårigheter att uppfylla språkvillkoret är det främsta skälet till att vägen till legitimation är lång. En annan faktor som enligt Socialstyrelsen förlänger processen är att många utländska läkare föreställer sig att kunskapsprovet förutsätter omfattande förberedelser. Det bör dock enligt Socialstyrelsen vara möjligt för en utbildad läkare med viss yrkeserfarenhet att genomgå godkänt kunskapsprov utan tidsödande litteraturstudier. Praktik i svensk hälso- och sjukvårdsmiljö torde

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

vara att föredra. Socialstyrelsen anser att de projekt som pågår i landet väsentligt kommer att underlätta för de utländska läkarna att nå legitimation inom rimlig tid.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1
**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

5 Revisorernas överväganden och förslag

Ett av målen för integrationspolitiken är lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Revisorerna menar att goda språkkunskaper och egen försörjning är viktiga faktorer för att uppnå detta mål. Språkkunskaper har stor betydelse för att invandrare ska kunna tillvarata sina rättigheter och fullfölja sina skyldigheter på samma villkor som infödda. Ett annat skäl är att arbetsgivare ofta kräver goda språkkunskaper. Ett eget arbete ger möjligheter att delta i samhällslivet på ett annat sätt än om man saknar ett arbete. För att ge invandrare förutsättningar till egen försörjning är en väl fungerande arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik av stor betydelse.

5.1 Svenskundervisning för invandrare

Studieresultat

Svenskundervisningen för invandrare infördes under 1960-talet och har sedan dess varit föremål för ett antal omorganisationer och förändringar. Olika granskningar av verksamheten genom åren har visat att undervisningsresultaten har varit otillfredsställande. Exempel på kritik som har lämnats är att många elever inte klarar undervisningen och att möjligheterna till individuell anpassning inte är tillräckliga.

Revisorernas granskning visar att resultaten för sfi-eleverna fortfarande inte kan anses tillfredsställande. Statistik från SCB visar att endast omkring hälften av dem som påbörjade studier 1993/94 har uppnått godkänd nivå efter fyra år. Det finns även tecken på att studieresultaten försämrats något för dem som börjat senare. Många elever gör också studieuppehåll och studieavbrott. Statistik visar att antalet avbrott och studieuppehåll inte heller har minskat under senare år. Granskningen visar också att de som avbrutit sina studier i mycket låg utsträckning återkommer till undervisningen och därefter klarar sina studier.

För att få reda på vilka faktorer som är av betydelse för hur man klarar studierna har revisorerna låtit göra en analys av den statistik som finns i sfi-registret. Analysen visar bl.a. att äldre elever med kortare skolbakgrund klarar sfi sämre och att män avslutar studierna med sfi-betyg i lägre utsträckning än kvinnor. Språklig bakgrund spelar mindre roll för resultatet. Resultaten bekräftas av revisorernas enkät till sfi-ansvariga och sfi-lärare i ett antal kommuner. I enkätsvaren framhålls också andra orsaker till att elever kan ha svårigheter med studierna, såsom problem med hälsan, låg motivation och problematiska sociala förhållanden. Även här framgår att språkliga, men även kulturella, skillnader spelar mindre roll. De elever som har högst sannolikhet att göra uppehåll eller avbrott i sina studier är äldre män med kort utbildning. Samma grupp gör också flest avbrott i studierna av okänd anledning.

Revisorerna menar att det är tydligt att sfi-undervisningen inte är anpassad till den grupp elever som har de sämsta förutsättningarna att tillgodogöra sig

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

svenskundervisningen. Dessutom anser revisorerna att det är otillfredsställande att Skolverkets statistik inte bättre speglar undervisningens resultat när det gäller kön, ålder och utbildningsbakgrund.

Av granskningen framgår att svenskundervisningen för invandrare ofta bedrivs i grupper indelade efter utbildningsbakgrund. De lärare revisorerna intervjuat menar att genom att individualisera undervisningen är det möjligt att ha grupper med olika bakgrund och olika förutsättningar för inläring. I kommuner med litet elevunderlag är möjligheterna till gruppindelningar begränsade. I revisorernas enkät framgår dock tydligt att sfi-lärarna menar att en ökad individualisering av undervisningen krävs för att fler elever ska kunna klara sfi.

Kritik riktas också mot sfi för att eleverna stannar för länge i utbildningen. I granskningen har framkommit att elever går på sfi år efter år utan att egentligen förbättra sina språkkunskaper. Sfi beskrivs ibland närmast som en social verksamhet. Detta förhållande försämrar självfallet statistiken över elevernas genomströmningstid. Granskningen visar också att sannolikheten att fullfölja studierna och bli godkänd endast ökar marginellt efter ett visst antal dagar.

Svenskutbildningen för invandrare är densamma för samtliga elever, trots att eleverna har olika bakgrund, förutsättningar och behov. I granskningen har framkommit synpunkter från sfi-lärare och andra företrädare för sfi, att undervisningens uppläggning passar bäst för de elever som avser att fortsätta med teoretiska studier efter avslutad sfi. Synpunkter som att sfi borde nivå-indelas eller att sfi-provet skulle vara nivåindelad framförs också. Flertalet av de intervjuade och omkring en fjärdedel av dem som besvarat revisorernas enkät menar att en nivå ska finnas för dem som avser att läsa vidare och en för dem som inte är intresserade av fortsatta studier.

Samtliga intervjuade arbetsförmedlare har framfört uppfattningen att svenskundervisningen för invandrare i allmänhet inte ger tillräckliga språkkunskaper för att eleverna ska kunna ta ett arbete efter avslutad utbildning. Undantaget är de arbeten där kraven på språkkunskaper är låga. Arbetsförmedlare uppger också att det är svårt att erbjuda ett lämpligt arbetsmarknadspolitiskt program till invandrare som kommer direkt från sfi, vare sig de har betyg eller ej. Det är inte heller ovanligt att invandrare som varit i Sverige under lång tid inte har tillräckliga språkkunskaper för att kunna ta ett arbete eller klara ett arbetsmarknadspolitiskt program. Enligt de intervjuade arbetsförmedlarna är det inte ovanligt att arbetssökande hänvisas till kommunen för ytterligare språkundervisning, både med och utan sfi-betyg. Det intyg som kan lämnas av lärarna som visar vilka språkkunskaper som en elev har som inte har klarat sfi, betraktas inte som användbart av arbetsförmedlarna.

Revisorerna konstaterar att bilden av sfi är motsägelsefull. Å ena sidan är det endast omkring hälften av eleverna som inte klarar av sfi, vilket skulle kunna tyda på att kraven är för höga. Å andra sidan menar arbetsförmedlarna att sfi i allmänhet är alltför grundläggande för att de arbetssökande ska kunna ta ett arbete eller delta i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Sfi är således både för svår och för lätt – kraven är både för höga och för låga. I granskningen, liksom i andra utredningar, har också i viss mån framkommit skillnader i

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

synsätt mellan sfi-personal och arbetsförmedlare. Sfi-lärarna och andra sfi-ansvariga understryker svårigheterna med att lära sig ett främmande språk, betydelsen av att kunna fungera i samhället på alla plan, inte bara i arbetslivet. Arbetsförmedlarnas uppfattning är att sfi bör vara mer inriktad på arbetslivet genom att undervisningen inriktas mot yrkessvenska. Revisorerna menar att det klart framgår i granskningen att det inte är möjligt att lära ut fullgoda kunskaper i svenska till alla elever. Revisorerna kan inte uttala sig om kvaliteten på det pedagogiska innehållet i sfi, men det står enligt revisorernas mening klart att svenskundervisningen för invandrare inte är lämpligt utformad för de grupper som har stora svårigheter att klara sfi-nivån. Enligt många sfi-lärare kan dock elever som inte klarar sfi ofta tala och förstå svenska tillräckligt för att klara vissa delar av provet. Lärarna understryker också att det ofta är personer som gärna vill ha ett arbete i stället för att gå på sfi. Lärarna menar också att de ofta skulle klara ett arbete trots bristande kunskaper i svenska.

Utvecklingen på arbetsmarknaden har inneburit att arbeten som tidigare gick att klara med nästan inga kunskaper i svenska har försvunnit i stor omfattning. I granskningen har framkommit att de som invandrat till Sverige för många år sedan och inte lärt sig svenska ens motsvarande sfi-nivå nu har svårt att få arbete trots att de tidigare haft ett. Även i sådana områden där förvärvsfrekvensen bland invandrare är hög uppger arbetsförmedlarna att det har blivit något svårare att placera invandrare med dåliga språkkunskaper, även om det fortfarande är möjligt.

I granskningen har sfi-lärare framfört förslag om att nivåändela sfi, antingen själva undervisningen eller betyget. Detta kan förefalla ytterligare motsägelserfullt. Att skapa en "lägre" nivå för godkänt med lägre krav på svensk-kunskaper innebär självfallet inte att elevens kunskaper förbättras. Alternativet är dock att de blir kvar på sfi år efter år utan att klara sfi. En lägre nivå på sfi eller på sfi-provet måste därför kombineras med andra förändringar. Revisorerna anser att det kan finnas fördelar med fler nivåer på sfi även av andra skäl. Det kan t.ex. uppfattas som lättare för vissa elever att gå utbildningen steg för steg. Uppgiften att lära sig svenska kan då kännas mer överkomlig.

Revisorerna menar vidare att den statistik som tagits fram inom ramen för granskningen visar att svenskundervisningen för invandrare inte tillgodoser behoven hos de elevgrupper som har svårast att klara utbildningen. Den möjlighet till individualisering av undervisningen som eftersträvat har uppenbarligen inte gått att genomföra tillfredsställande. Revisorerna vill understryka vikten av att man i undervisningen kan ta hänsyn till de elever som på grund av dålig hälsa eller sociala problem har svårigheter med studierna. Detta bör kunna göras inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Revisorerna menar att det är otillfredsställande att en mer genomgripande analys och utvärdering av studieresultaten på sfi inte har gjorts inom Skolverket, trots att resultaten länge varit bristfälliga. En sådan genomgång hade varit angelägen inte minst mot bakgrund av socialförsäkringsutskottets uttalande om betydelsen av att nyanlända invandrare får tillgång till god undervisning i svenska språket.

Revisorerna menar också att det är viktigt att svenskundervisningen för invandrare verkligen är utbildning. De elever som går kvar i sfi år efter år utan

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

ha någon möjlighet att uppnå sfi-målen ”belastar” på ett felaktigt sätt resurserna för sfi. Revisorerna betvivlar också att sfi är den bästa sysselsättningen för de personer som deltar i undervisningen år efter år utan att nämnvärt förbättra sina språkkunskaper.

Förslag

Revisorerna menar att svenskundervisningen för invandrare bör förändras så att den bättre motsvarar behoven hos eleverna. Den stora grupp som inte klarar sfi i dess nuvarande form bör kunna få en möjlighet att avsluta studierna för att gå vidare till annan verksamhet som passar dem bättre. En möjlighet är att två betygsnivåer införs. Det nya betyget skulle, i motsats till de intyg som nu kan ges till elever som inte klarar sfi, kunna användas hos arbetsförmedlingen som ett bevis på förvärvade språkkunskaper. De elever som inte klarar sfi genom den undervisning som leder fram till sfi-betyg i stället efter en viss tid i sfi erbjudas fortsatt språkundervisning, i kombination med exempelvis praktik inom en kommunal projektanställning.

Revisorerna menar att statistiken inom sfi-området måste förbättras. Studieresultat bör redovisas för olika elevgrupper fördelade efter utbildningsbakgrund snarare än nationell bakgrund. Dessutom bör gruppen med längre utbildning än tio år delas upp i gymnasial och eftergymnasial utbildning. Granskningen visar också att kommunernas redovisningar av kostnaderna för sfi-verksamheten skiljer sig åt väsentligt. Mycket tyder på att olika kommuner räknar in olika kostnader i de uppgifter som lämnas. Revisorerna menar att kostnaderna bör redovisas på ett likartat sätt för att kunna bli användbara för jämförelser av kostnader och resultat, lärartäthet etc. mellan kommunerna.

Lärare

Andelen lärare utan pedagogisk utbildning motsvarar i stort sett den för grundskolan. Andelen lärare som har svenska som andraspråk i sin utbildning är inte känd, men beräkningar tyder på att andelen är låg. Revisorerna menar att studieresultaten från sfi visar på svårigheter att undervisa invandrare i ett främmande språk. Det förefaller därför önskvärt att lärarna, förutom pedagogisk utbildning, också har utbildning i svenska som andraspråk. Kostnaderna för vidareutbildning måste ställas mot de kostnader som uppstår om sfi-eleverna inte lär sig svenska. Goda kunskaper i svenska är ofta en förutsättning för att få ett arbete och därmed en egen försörjning. I budgetpropositionen för 2001 anger regeringen att den avser att tillskjuta medel för kompetensutveckling för sfi-lärare. Revisorerna välkomnar detta men vill ändå understryka vikten av att kommunerna strävar efter att så många lärare som möjligt har utbildning i svenska som andraspråk. Man bör också sträva efter att de lärare som nu undervisar på sfi utan sådan utbildning erbjuds möjlighet att komplettera sin utbildning.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

**Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Skolverkets roll

Skolverket har ansvar för tillsynen av sfi och för att främja utvecklingen av bl.a. sfi-verksamheten. Tillsynsverksamhet har bedrivits i begränsad omfattning under senare år. Inga breda kommuntillsyner vad gäller sfi har förekommit sedan 1997. Anmälningarna från elever är också få. Revisorerna anser att Skolverket tydligare bör prioritera uppgiften att främja utvecklingen av kvaliteten på svenskundervisningen för invandrare. Revisorerna menar att det är förvånande att Skolverket, med tanke på det dåliga undervisningsresultat sfi uppvisar i statistiken inte i större omfattning har bedrivit aktiv tillsyn över verksamheten.

Förslag

Revisorerna menar att regeringen bör initiera en granskning av kvaliteten inom sfi och hur undervisningen kan göras effektivare genom utveckling av verksamheten. Regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning och eventuella förslag som föranleds av granskningen.

Försörjning under studierna

Under granskningsarbetet har framkommit att det i vissa kommuner finns svårigheter att hitta lämpliga fortsättningskurser i svenska direkt efter sfi. En del går då utan sysselsättning och väntar på att en kurs ska starta medan andra går kvar på sfi trots att de uppnår målen. Vissa hindras på grund av att den försörjningsform man har inte passar studierna. I de flesta kommuner är det t.ex. inte möjligt att uppbära socialbidrag för studier på gymnasienivå på komvux. Sfi-lärarna understryker vikten av att studierna bör ”gå i ett”, dvs. väntetiden mellan olika studienivåer bör vara mycket kort. Motivationen hos eleverna kan sänkas och språkkunskaperna försämras i de fall svenska inte används som vardagsspråk.

För närvarande utreds frågan om huruvida sfi och komvux ska bli en studieform. Revisorerna menar att de förslag om organisatoriska förändringar som diskuteras inte kommer att förändra situationen för de elever som har svårast att klara sfi. För det fall att någon sådan omorganisation inte beslutas menar revisorerna att Skolverket bör se över övergången mellan sfi och andra studier. Revisorerna noterar att det förekommer att invandrare av försörjningsskäl efter sfi väljer utbildning på grundskolenivå i stället för gymnasienivå, trots att de skulle klara gymnasiestudier.

Förslag

Revisorerna anser att möjligheterna till försörjning under fortsatta studier på komvux efter sfi bör ses över.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga 1 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

5.2 Arbetsmarknaden

Utvecklingen på arbetsmarknaden

De invandrare som kommit till Sverige före 1970 hade i slutet av 1980-talet en sysselsättningsgrad på ungefär samma nivå som infödda. De som anlände på 1980-talet gick däremot in i 1990-talet med relativt låg sysselsättning och hög arbetslöshet och har i stort stannat kvar i detta läge även under 1990-talet. Trots allt längre vistelsetid i Sverige har endast små förbättringar skett. Arbetsmarknaden, såväl under lågkonjunktur som högkonjunktur, har således under de senaste decennierna varit betydligt sämre för invandrare än för infödda. Under högkonjunkturen under den senare delen av 1990-talet har dock en viss förbättring inträtt. I granskningen har också revisorerna visat att situationen på arbetsmarknaden för naturaliserade invandrare har försämrats mellan 1995 och 1999.

Revisorerna menar att det är speciellt allvarligt att arbetslösheten för invandrare som varit i landet länge inte har minskat i samma takt som för infödda trots den förbättrade konjunkturen under senare delen av 1990-talet. Bristande kunskaper i svenska hos invandrarna är en orsak, diskriminering av arbetssökande med utländsk bakgrund kan vara en annan. Enligt revisorerna är detta ett tecken på att integrationspolitiken misslyckats i väsentliga avseenden och att nya vägar måste prövas för att stärka invandrarernas ställning på arbetsmarknaden. Svenskundervisningen spelar därvid en central roll.

Prioriteringen av utomnordiska medborgare

Utomnordiska medborgare ska prioriteras inom arbetsmarknadspolitikerna. Detta innebär enligt Arbetsmarknadsstyrelsen att andelen utomnordiska medborgare som deltar i arbetsmarknadspolitiska program minst ska motsvara deras andel av de arbetslösa. Av granskningen framgår att utomnordiska medborgare prioriteras som grupp inom arbetsmarknadspolitikerna i enlighet med denna definition. Revisorerna menar dock att en prioritering bör innebära att andelen personer med utomnordiskt medborgarskap är högre bland deltagarna i de arbetsmarknadspolitiska programmen än deras andel av de arbetslösa. Det föreligger dock skillnader mellan olika utomnordiska grupper. Invandrare från Västeuropa är "underprioriterade" oavsett när de kom till Sverige, medan invandrare från Asien är "överprioriterade" oavsett när de kom till Sverige. Granskningen visar också att invandrare som förvärvat svenskt medborgarskap är underprioriterade i arbetsmarknadspolitiska program trots att deras arbetsmarknadssituation är påtagligt sämre än infödda svenskars.

Förslag

Revisorerna föreslår att formuleringen av det arbetsmarknadspolitiska målet om att prioritera utomnordiska medborgare ses över. Revisorernas granskning visar att invandrare som förvärvat svenskt medborgarskap har en sämre arbetsmarknadssituation än övriga svenskars, varför medborgarskap inte är

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

en lämplig prioriteringsgrund. Vidare konstaterar revisorerna att invandrare är en så heterogen grupp att det också kan vara mindre lämpligt att formulera mål som gäller för hela gruppen.

Arbetsmarknadspolitiska program

En genomgående uppfattning bland de arbetsförmedlare som intervjuats är att sfi-utbildningen inte ger tillräckliga kunskaper för att den arbetssökande ska kunna ta ett arbete eller delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Detta bekräftas av arbetsförmedlarnas svar på revisorernas enkät. Omkring en femtedel av de förmedlare som besvarat revisorernas enkät uppger nämligen att de låter de nyinskrivna genomgå språkprov trots att de har sfi-betyg. Huruvida man testat språkkunskaperna, och i så fall hur, skiljer sig dock åt mellan förmedlingarna. I stort sett alla arbetsförmedlingar uppger dock att de skriver in invandrare som inte har klarat sfi på förmedlingen. Den hjälp de kan erhålla är dock ofta begränsad. I de områden där arbetsmarknaden är god och där tillgången på arbeten med låga krav på språkkunskaper är hög är situationen en annan. I dessa områden är det möjligt få arbete med små svenskkunskaper. Uppfattningen på arbetsförmedlingarna och inom sfi-verksamheten på dessa orter är dock att problemen med dåliga kunskaper i svenska kvarstår trots att man har arbete. Detta, och det faktum att arbetslösheten sjunker under den nuvarande högkonjunkturen, tyder enligt revisorerna på att arbetsgivarnas krav på språkkunskaper överdrivs då det är gott om arbetskraft men ont om arbete. En bidragande orsak till att det är lättare att få arbete i vissa områden förefaller också vara att det finns etablerade och nära kontakter mellan arbetsförmedling och företag. Trots arbetsförmedlarnas kritiska inställning till sfi visar granskningen att sannolikheten att ha ett arbete är betydligt högre om man har sfi-betyg än om man inte har det.

Revisorernas enkät visar också att det finns en brist på lämpliga åtgärder för invandrare med dåliga kunskaper i svenska, framför allt för de arbetssökande som saknar sfi. Omkring två tredjedelar av de arbetsförmedlare som besvarat enkäten hänvisar sökande med bristande språkkunskaper till kommunen. Även sökande med sfi kan hänvisas tillbaka till kommunen. Det skiljer sig också mellan arbetsförmedlingarna huruvida man kan erbjuda arbetsmarknadspolitiska åtgärder till dem som i stort sett är analfabeter. Andra förmedlingar erbjuder bara allmänna åtgärder såsom information om arbetsmarknaden och hänvisning till syokonsulent. Det finns också exempel på att arbetsförmedlingar och kommuner samarbetar för att förbättra möjligheterna för denna grupp för att få arbete.

I granskningen har framkommit att arbetsförmedlingens möjligheter att hjälpa vissa grupper invandrare är begränsade. De arbetssökande som har dåliga svenskkunskaper hänvisas i stor utsträckning till kommunen för ytterligare språkundervisning. Endast omkring en femtedel av arbetsförmedlarna erbjöd sina arbetssökande med sfi-betyg, men med dåliga språkkunskaper, språkutbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.

I granskningen har också framkommit att det på ett antal orter finns ett etablerat samarbete mellan sfi och företagen, som syftar till att arbetstagarna ska kunna förbättra sina språkkunskaper. Revisorerna vill betona vikten av

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

ett sådant samarbete då det är angeläget att de invandrare som inte uppnår sfi-nivån i sina svenskkunskaper får en möjlighet att göra detta. Integrationsverket har en viktig uppgift att sprida goda exempel och förmedla kunskaper om hur ett sådant samarbete kan se ut.

Förslag

Revisorerna föreslår att möjligheterna att erhålla utbildning i svenska inom ramen för arbetsmarknadspolitiken ökar. Det bör finnas möjligheter att få undervisning i yrkessvenska inom det område där invandraren har för avsikt att arbeta. Det bör också vara möjligt att få undervisning i svenska i kombination med arbetsmarknadspolitiska program. En utökad språkundervisning kommer att förbättra konkurrenskraften för de invandrare som nu har svårigheter att få arbete.

Värdering av yrkeskunskaper och utbildningar

Behovet av värdering av de kunskaper som invandrare har med sig till Sverige har diskuterats och utretts under lång tid. I granskningen har framkommit att det är vanligt att de betyg som invandrare har med sig från hemlandet översätts, antingen direkt vid ankomsten till kommunen eller då han eller hon skrivs in på arbetsförmedlingen. En annan fråga är värderingen av den utbildning som den arbetssökande kan ha genomgått i hemlandet. För att arbetsgivarna ska veta vad en arbetssökande med utländsk kompetens har för kunskaper krävs ofta något utöver översättning av betyg eller intyg. Den utredning som för närvarande arbetar med frågan om validering av vuxnas kunskap och kompetens ska redovisa sitt arbete i slutet av året. Revisorerna avstår därför från att lämna förslag som rör validering. Revisorerna menar dock att det är anmärkningsvärt att frågan om validering av invandrades kompetens inte är löst trots de senaste årens utredningsarbete.

Andelen arbetslösa akademiker är högre bland invandrade arbetssökande än bland svenska medborgare. Det kan i vissa fall vara svårt att arbeta i ett land med en akademisk utbildning från ett annat, men det finns också utbildningar som med vissa kompletteringar kan användas i Sverige. Den utredare som speciellt granskat högskolans system för tillvaratagande av utländsk kompetens har föreslagit att fortsatt satsning på kompletteringsutbildningar för utländska akademiker behövs. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Revisorerna delar utredarens uppfattning och kommer att följa den fortsatta utvecklingen. I budgetpropositionen för 2001 aviserar regeringen dessutom ett uppdrag till Arbetsmarknadsstyrelsen att genomföra kompletterande utbildning för personer inom olika bristyrken.

Revisorerna har speciellt granskat invandrade läkares arbetsmarknadssituation. Socialstyrelsen fastställer vilka villkor som ska vara uppfyllda för att invandrade läkare ska kunna erhålla svensk läkarlegitimation. Ett villkor som är gemensamt för samtliga invandrade läkare utanför EU och EES-området är godkänt språkprov. Språkutbildning kan endast erbjudas i begränsad omfattning av Socialstyrelsen. Länsarbetsnämnderna beslutar om språkutbildning för läkare i övriga fall. Huvudregeln är att språkutbildningen ska be-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

kostas av arbetsmarknadspolitiska medel. Enligt Socialstyrelsen är problem med att klara språkprovet det främsta enskilda skälet till att det tar tid för utländska läkare att erhålla legitimation.

Förslag

Revisorerna föreslår att regeringen ska se över utformningen, lokaliseringen och dimensioneringen av språkutbildningen för utländska läkare. Syftet med översynen ska vara att platser ska finnas tillgängliga för de läkare som har behov av en sådan utbildning.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
. Bilaga 1
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Referenser

- Arbetsmarknadsstyrelsen (1998), *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, Årsrapport 1997*, APra 1998:2.
- Arbetsmarknadsstyrelsen (1999), *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, Årsrapport 1998*, APra 1999:2.
- Arbetsmarknadsstyrelsen (1999), *Arbetsmarknaden för invandrare, Ura 1999:5*.
- Arbetsmarknadsstyrelsen (1999), *Kvartalsrapport 1999:2*
- Arbetsmarknadsstyrelsen (1999) *Flaskhals eller överdrivet formulerade behov?* (Ura 1999:17)
- Arbetsmarknadsstyrelsen (2000) *Arbetsmarknaden för utomnordiska medborgare*, Ura 2000:5
- Ds 1999:48 *Begreppet invandrare – användningen i lagar och förordningar*
- Ds 1999:54 *Samverkan för färre bidrag och fler i jobb*
- Ds 2000:43 *Begreppet invandrare – användningen i myndigheters verksamhet*
- Ekberg, Jan och Olsson, Michael, *Flyktingars arbetsmarknad är inte alltid nattsvart*, (Ekonomisk debatt, nr 5 2000)
- Integrationsverket (1999), *Delaktighet för integration (Regeringsuppdrag 1999)*
- Integrationsverket (2000), *Kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare – en kartläggning*
- Integrationsverket (2000) *Storstad eller småstad – hur väljer man?* (Rapportserie 2000:11)
- Högskoleverket (1999) *Dimensionering av lärarutbildning* (Högskolans rapportserie 1999:4 R)
- Högskoleverket (1998) *Värdering & erkännande av utländsk högskoleutbildning*
- Kommittédirektiv *Validering av vuxnas kunskap och kompetens* (1999:86)
- Närings- och teknikutvecklingsverket *Arbetskraftens rörlighet – ett smörjmedel för tillväxt* (2000)
- Roger Källström, *Svenska som andraspråk – lärarkompetens och lärarutbildningsbehov* (ROSA, Göteborgs universitet 1999)
- Riksdagens revisorer (1992) *Invandrapolitikens inriktning och resultat* (1991/92:12).
- Riksdagens revisorer (1994) *Effekter av arbetsmarknadsutbildningen* (1995/96:10).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Riksdagens revisorer (1999) *Skolverket och skolans utveckling* (1998/99:RR8)

Rooth, D-O (1999), *Refugee Immigrants in Sweden Educational Investments and Labour Integration* (Lund Economic Studies, no 84, Lunds universitet)

Skolverket (1999) *Validering* (99:975)

Skolverket (1997) *Vem älskar sfi?*, Rapport nr 131

Skolverket (1998) *Skolan i siffror 1998, Del 1* (Rapport nr 142)

Skolverket (1998) *Skolan i siffror 1998, Del 2* (Rapport nr 148)

Skolverket (1998) *Barnomsorg och skola i siffror 1998, Del 3* (Rapport 155)

Skolverket (1999) *Barnomsorg och skola i siffror 1999, Del 1* (Rapport 159)

Skolverket (1999) *Barnomsorg och skola i siffror 1999, Del 2* (Rapport 167)

Skolverket (1999) *Barnomsorg och skola i siffror 1999, Del 3* (Rapport 171)

Skolverket (2000) *Barnomsorg och skola i siffror 2000, Del 1* (Rapport 181)

Skolverket (2000) *Barnomsorg och skola i siffror 2000, Del 2* (Rapport 185)

Skolverket (1998) *Vuxenutbildning, Tematisk rapport* (Rapport 141)

Skolverket *Utvärdering av Lärarhögskolans i Stockholms uppgifter rörande svenska som andraspråk och svenskundervisning för invandrare (sfi)* (Dnr 97:1767, 98:2103)

SOU 1995:76 *Arbete till invandrare*

SOU 1996:55 *Sverige framtiden och mångfalden*

SOU 1997:147 *Räkna med mångfald*

SOU 1998:51 *Vuxenutbildning och livslångt lärande*

SOU 1998:165 *Validering av utländsk yrkeskompetens*

SOU 1999:39 *Vuxenutbildning för alla?*

SOU 1999:49 *Invandrare som företagare*

SOU 2000:47 *Mångfald i högskolan*

Statskontoret *Svenskundervisning för invandrare (sfi)* (Statskontoret 2000:27)

Sveriges läkarförbund och Svenska Läkaresällskapet *Invandrade läkare – en resurs i svensk sjukvård* (Sveriges läkarförbund)

Regeringens skrivelse skr. 1998/99:121 *Samverkan, ansvar och utveckling*

Regeringens skrivelse skr. 1998/99:97, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*

Utbildningsdepartementet, 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94)

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga 1 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Propositioner, skrivelser och betänkanden

- 1983/84:199, Om svenskundervisning för vuxna invandrare
- 1989/90:102, Om reformerad svenskundervisning för vuxna invandrare
- 1993/94:126, Om svenskundervisning för invandrare (sfi)
- 1995/96:222, Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000
- 1997/98:1, Budgetpropositionen för 1998
- 1997/98:16, Sverige, framtiden och mångfalden
- 1997/98:165 Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet
- 1997/98:177 Ny lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet
- 1998/99:1, Budgetpropositionen för 1999
- 1998/99:100, 1999 års ekonomiska vårproposition
- 1999/2000:1, Budgetpropositionen för 2000
- 1999/2000:98, Förnya arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt
- 2000/2001:1, *Budgetpropositionen för 2001*
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 1992/93:SfU7, *Invandrar- och flyktingpolitiken*
- Utbildningsutskottets betänkande 1993/94:UbU10, Svenskundervisning för invandrare (sfi)
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1996/97:AU9, Riksdagens revisorers förslag angående arbetsmarknadsutbildning
- Socialförsäkringsutskottet betänkande 1997/98:SfU6, *Sverige, framtiden och mångfalden*
- Utbildningsutskottets betänkande 1984/85:6 *Om svenskundervisning för vuxna invandrare*
- Utbildningsutskottets betänkande, 1989/90:UbU27, Reformerad svenskundervisning för vuxna invandrare

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**



Rapport 2000/01:03

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Underbilaga 1
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Arbetsmarknadspolitik för invandrare

Bilaga till

Språk och arbete

- svenskundervisning för invandrare och
invandrarnas arbetsmarknad

RIKSDAGENS REVISORER
100 12 STOCKHOLM

TEL 08-786 40 00
FAX 08-786 61 88

www.riksdagen.se/rr

Förord

Denna studie har initierats och finansierats av Riksdagens revisorer. Syftet med studien är dels att beskriva arbetsmarknadssituationen för invandrare under 1990-talet dels att granska hur Arbetsmarknadsverket har prioriterat invandrare under denna period. Vid framtagningen av rapporten så har Jan Ekberg ansvarat för kapitel 1 och 2 och Dan-Olof Rooth för kapitel 3.

För att läsaren snabbt skall få en uppfattning om de viktigaste slutsatserna så har dessa samlats i kapitel 1 under rubriken resultatsammanfattning.

Växjö i maj år 2000

Jan Ekberg och Dan-Olof Rooth

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Underbilaga 1

1 Inledning och sammanfattning

1.1 Inledning

Under efterkrigstiden har antalet invandrare i Sverige ökat snabbt. År 1940 var andelen utrikes födda av totalbefolkningen cirka 1 procent. Motsvarande andel hade ökat till nästan 7 procent 1970 och till nästan 11 procent i slutet av 1990-talet vilket motsvarar drygt 970 000 individer. Cirka 50 procent av de utrikes födda har numera förvärvat svensk medborgarskap. Dessutom finns en växande grupp s.k. andra generationsinvandrare dvs. barn födda i Sverige med minst en förälder född utomlands. Gruppen omfattar mer än 700 000 individer.

Invandringens struktur har förändrats. Fram till mitten av 1970-talet bestod invandrarna i huvudsak av arbetskraftsinvandrare från Europa. Enligt 1970 års folk och bostadsräkning var cirka 60 procent av de utrikes födda boende i Sverige födda i något annat nordiskt land och mer än 90 procent födda i Europa. Efter 1975 har invandringen ändrat karaktär. Andelen flyktingar och anknytningsfall har ökat. Många är födda utom Europa. Sammansättningen på gruppen utrikes födda boende i Sverige har därför förändrats. Vid slutet av 1990-talet var cirka 30 procent födda i något annat nordiskt land, knappt 35 procent födda i övriga Europa och drygt 35 procent födda utom Europa.

Tidigare studier om invandrares arbetsmarknad

Full sysselsättning och jämn inkomstfördelning har under efterkrigstiden varit centrala mål för den ekonomiska politiken i Sverige. Dessa målsättningar har ansetts vara viktiga att uppfylla på både nationell och individuell nivå. På nationell nivå är hög sysselsättning en resurs för att erhålla en stor nationalprodukt, vilken är grunden för den materiella välfärden. Dessutom är det sannolikt lättare att nå de fördelningspolitiska målen med en stor nationalprodukt än med en mindre. På individuell nivå är tillgång till ett arbete av central betydelse för individens försörjning. En ojämn fördelning av sysselsättning i befolkningen kan således antas bidra till en ojämn fördelning av inkomster.

Riksdagen formulerade 1975 ett antal invandrapolitiska mål. Ett sådant är det s.k. jämlikhetsmålet vilket bl.a. innebär att invandrare skall ha samma chanser på arbetsmarknaden som den infödda befolkningen. Jämlikhetsmålet för således tolkas som att målsättningen om full sysselsättning och jämn inkomstfördelning också gäller för invandrare. Flera undersökningar visar också att invandrarna under lång tid var väl integrerade på arbetsmarknaden, se exempelvis Wadensjö (1972), Ohlsson (1975) och Ekberg (1983). Fram till mitten av 1970-talet låg invandrarnas sysselsättningsgrad i nivå med eller periodvis över inföddas. Detta gällde för flertalet invandrargrupper. Målsättningen om full sysselsättning uppfylldes både för invandrare och infödda.

Under slutet av 1970-talet uppkom dock de första tecken på en försämrad arbetsmarknad för invandrare. Sysselsättningen minskade och arbetslösheten ökade relativt infödda. Försämringen förstärktes under 1980-talet trots den

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

kraftiga högkonjunkturen under senare delen av 1980-talet och trots att många av de nyanlända invandrarna (flyktingarna) var relativt välutbildade. Det är visserligen begripligt att det tar längre tid för en flykting än för de tidigare arbetskraftsinvandrarerna att komma ut på arbetsmarknaden men det är knappast rimligt att betydande invandrargrupper som anlände redan i början av 1980-talet ännu i slutet av 1980-talet endast hade svag anknytning till arbetsmarknaden. Dessutom ökade skillnaderna mellan olika invandrargrupper. Speciellt utomeuropeiska invandrare hade hög arbetslöshet och låg sysselsättning. Målet om full sysselsättning uppnåddes enbart för infödda.

Under 1990-talets lågkonjunktur som också sammanföll med den kraftiga invandringen från Jugoslavien under 1992-1994 – så förstärktes dessa tendenser ytterligare och vid mitten av 1990-talet måste sysselsättningsläget betraktas som katastrofalt dåligt för vissa invandrargrupper. Från mitten av 1990-talet förefaller dock läget ha stabiliserats. För många invandrargrupper är arbetslösheten fortfarande mycket hög men den tycks inte fortsätta att öka.

En sammanfattning av efterkrigstidens sysselsättningsutveckling bland invandrare finns i tabell 1.1

Tabell 1.1 Index för sysselsättningsgrad och arbetsinkomst i åldern 16-64 år. Utrikes födda. Index totalbefolkning är 100.^{x)}

År	Index för sysselsättningsgrad. Åldersstandardiserad			Index för årsarbetsinkomst per capita ^{xx)}
	Män	Kvinnor	Båda kön	
1950	xxx)	xxx)	120	xxx)
1960	100	110	105	xxx)
1967	xxx)	xxx)	110	122
1978	95	101	98	99
1987	90	88	89	xxx)
1991	84	83	83	75
1994	77	74	75	64
1995	75	72	74	xxx)
1996	75	73	74	xxx)
1999	77	73	75	xxx)

^{x)} Hur index utlöses framgår av följande exempel. År 1960 var index för sysselsättning 105. Detta betyder att sysselsättningsgraden bland utrikes födda var 5 procent högre än i totalbefolkningen. Enligt motsvarande tolkning var sysselsättningsgraden 1994 25 procent lägre för utrikes födda än i totalbefolkningen. För åren 1950, 1960 och 1967 avser index utländska medborgare. Flertalet utrikes födda hade då utländskt medborgarskap. Eftersom infödda dominerar totalbefolkningen så blir index vid en jämförelse med infödda praktiskt taget desamma som i tabellen.

^{xx)} Inklusive individer i åldern 16-64 år utan någon arbetsinkomst under året. Det finns inte tillräckligt med information för att standardisera arbetsinkomst för ålder.

^{xxx)} Ingen information.

Utvecklingen är inte något specifikt för Sverige. Även i stora invandringsländer som Australien, Kanada, USA och Tyskland har samma utveckling observerats. Invandrare som anlände på 1980-talet har haft en betydligt sämre inkomst- och sysselsättningsutveckling än tidigare invandrare; se exempelvis Strömback (1986), Richmond (1992), Borjas (1991) och Ulrich (1994) för respektive land.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

Orsakerna till det observerade förloppet är ännu inte helt klarlagda. Det finns hypoteser som kan sammanfattas i termer av förändringar på utbudssidan och förändringar på efterfrågesidan. På utbudssidan har vi invandringens ändrade sammansättning. Fram till mitten av 1970-talet var invandrarna etniskt och kulturellt närliggande den infödda befolkningen. Exempelvis bestod invandringen till nämnda länder i huvudsak av européer. Därefter har andelen utomeuropéer ökat kraftigt. Den kulturella bakgrunden och därmed kunskapsmassan i vid mening för dessa invandrare har varit annorlunda än för tidigare invandrare. Trots att många är välutbildade kan deras "avlägsna" etniska och kulturella bakgrund göra att innehållet i utbildningen inte är anpassad till invandrarlandets arbetsmarknad. Till detta kommer att många arbetsgivare sannolikt är osäkra på den kompetens som de nya invandrarna har. Även risken för diskriminering på etnisk och rasmässig grund kan antas vara större än gentemot tidigare invandrare. Många invandrare har sannolikt inte heller det nätverk som behövs för att åstadkomma många sökkkanaler på arbetsmarknaden.

På efterfrågesidan är troligen förändringar i invandringsländernas ekonomiska struktur betydelsefulla. Detta har medfört förändrade kompetenskrav på arbetskraften vilket kan förklara varför inte enbart invandrare utan även lågutbildad infödd arbetskraft i många länder har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. I ett tjänstesamhälle är kraven högre på information och kommunikation på arbetsplatsen. Detta förutsätter i sin tur ofta en kompetens som är specifik för invandrarlandet. Det kan vara fråga om att behärska det skrivna språket, förstå beteenden hos individer, att ha insikt om institutionella förhållanden och att klara relationer med myndigheter och organisationer. Detta är kompetenskrav som kan vara svåra att nå upp till både för invandrare (även välutbildade sådana) och för lågutbildad infödd arbetskraft. Förändringarna från efterfrågesidan har således allmänna verkningar för arbetskraften där invandrarna endast utgör en del. Dessutom tyder nyligen genomförda studier på att sättet att organisera produktionen i svensk ekonomi missgynnar invandrades möjligheter att komma in på arbetsmarknaden, se Broome, Bäcklund, Lundh och Ohlsson (1996).

För Sverige tillkommer ytterligare en speciell omständighet som kan sammanfattas i "Hela Sverige strategin" som var ett viktigt inslag i invandrings och integrationspolitiken under 1980 talet och början av 1990 talet. Syftet med strategin var att sprida ut nyanlända flyktingar över hela landet. Genom att undvika koncentration av flyktingar till vissa geografiska områden så förväntades att förvärv av svenskkunskaper skulle underlättas vilket i sin tur antogs förbättra chanserna på arbetsmarknaden. Praktiken blev dock annorlunda. Flyktingar fördelades ofta ut till olika kommuner mer efter var bostäder fanns och mindre efter var sysselsättningsmöjligheter fanns se SOU 1995:76. detta kan antas ha negativt påverkat flyktingarnas möjligheter att få arbete.

Det finns fortfarande kvar inslag som påminner om "Hela Sverige strategin". Av de flyktingar som numera kommer till Sverige så väljer en del individer själva från början plats för eget boende. Sannolikt faller valet ofta på en plats där tidigare invandrade landsmän redan bor. Andra individer passerar genom någon flyktingförläggning (enligt uppgift från Integrationsverket

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

utgör dessa numera cirka 40 procent av flyktingarna). Efter vistelse på förläggning sker flyttning till någon kommun. I allmänhet sker flyttningen först sedan någon handläggare funnit någon kommun som är villig att ta emot flyktingen. Det förefaller sannolikt att en kommuns villighet att ta emot flyktingar är beroende av tillgången till bostäder. Det finns således även nu en betydande risk att tillgång till bostad blir mer utslagsgivande än möjligheten att få arbete.

Det finns ännu ingen total utvärdering av sysselsättningseffekterna för flyktingar av "Hela Sverige strategin". Däremot finns det observationer som visar att det finns mycket stora skillnader mellan olika regioner i hur man lyckats integrera flyktingar på arbetsmarknaden. Flyktingarnas genomsnittliga sysselsättningsgrad i landet blir således starkt beroende av hur flyktingarna är fördelade över landet. I en studie av Ekberg och Ohlson (2000) undersöktes bosnier som anlände till Sverige 1993 och 1994. Vid en observation 1997 visade det sig att det finns kommuner där cirka 80 procent av de bosniska männen i åldern 20-59 år förvärvsarbetade medan det finns andra kommuner där motsvarande andel endast är 10 procent. Högst förvarsfrekvens bland bosnierna finns i "småföretagsdistriktet" i Västra Småland. Lägst förvarsfrekvens finns i Malmö-Landskronaområdet, i Norrköping, i några Blekingekommuner och i flera norrlandskommuner. Riksgenomsnittet låg på cirka 30 procent. Stockholm låg något högre än riksgenomsnittet. Även de framtida möjligheterna på arbetsmarknaden påverkas av om man snabbt kommer ut på arbetsmarknaden. I en nyligen framlagd doktorsavhandling visas att den framtida ekonomiska avkastningen för en flykting av att snabbt komma ut på arbetsmarknaden är väsentligt större än om samma flykting genomgår ett arbetsmarknadspolitiskt utbildningsprogram, se Rooth (1999). Kunskaper förvärvas av att befinna sig på arbetsmarknaden.

Till en del kan skillnaderna i bosniernas sysselsättningsgrad förklaras av olikheter mellan kommunerna i allmänt efterfrågetryck på arbetsmarknaden och i viss mån av näringslivsstruktur. Men det finns uppenbarligen också andra förklaringar som vi ännu så länge endast kan ha hypoteser om. Sannolikt finns regionala olikheter i arbetsmarknadens funktionssätt.

Studier av företagskultur, sociala kontaktnät och informationsspridning i småföretagsdistriktet tyder på att korta besluts gånger som ofta sker i informella nätverk, se Johannisson och Gustafsson (1984). I de informella nätverken finns också en närkontakt mellan offentliga myndigheter och näringsliv vilket kan förväntas skapa en effektivitet i lokalt mottagande och introduktion av flyktingar på arbetsmarknaden. Det förefaller sannolikt att även övriga sökprocesser på arbetsmarknaden i betydande grad sker genom utnyttjande av information i nätverken vilket kan antas underlätta skapandet av närkontakt mellan arbetssökande och arbetsgivare. Föreligger närkontakt kan arbetsgivare snabbt bedöma den sökandes kompetens liksom den sökande snabbt kan bedöma om man passar för ett visst arbete. Sker inte anställning så finns i det informella nätverken information som sannolikt enkelt kan överföras till den sökande i det fortsatta sökarbetet. I de informella nätverken har olika företagare goda kunskaper om varandras behov av olika sorters arbetskraft.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

Det är tänkbart att det också finns andra nätverk som är specifika för invandrare i småföretagsdistriktet. Det finns i området invandrare från Jugoslavien som kom redan på 1960 och 1970 talen och som varit väl integrerade på arbetsmarknaden. Möjligen har dessa också fungerat som kontaktförmedlare inför infasningen på arbetsmarknaden för senare invandrargrupper. Det är dock svårt att veta vilken betydelse detta kan ha haft. Tidiga invandrargrupper från Jugoslavien finns också i många andra kommuner som Malmö och Göteborg samtidigt som arbetsmarknadsintegrationen där är svag för de studerade bosnieninvandrare.

Ännu så länge finns endast ett fåtal studier kring arbetsmarknaden för den andra generationen invandrare. En sådan studie är Ekberg (1997). Av denna framgick att arbetsmarknaden för andra generationsinvandrare är väsentligt bättre än för första generationsinvandrare (utrikes födda) i samma åldrar. För den andra generationsinvandrare som är födda före 1970 är sysselsättning och arbetslöshet ungefär som bland infödda svenskar i samma åldrar. För de som är födda efter 1970 är situationen mer splittrad. För de med europeisk bakgrund är situationen nära den som gäller för infödda svenskar i samma åldrar. Däremot har andra generationsinvandrare med utomeuropeisk bakgrund väsentligt sämre arbetsmarknad. Antalet generationsinvandrare med utomeuropeisk bakgrund som nått förvärvsarbetande åldrar är ännu så länge ganska litet. Gruppen kommer dock att växa snabbt under de närmaste 10-20 åren. Liknande resultat erhöll Schröder och Wilhelmsson (1998) och Wilhelmsson (2000).

1.2 Syfte

Syftet med denna undersökning är tvåfaldig. För det första skall vi beskriva och analysera invandrarnas situation på svensk arbetsmarknad under 1990-talet. Centrala variabler i detta sammanhang är sysselsättning och arbetslöshet. För det andra skall vi granska invandrarnas deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Har dessa åtgärder kommit olika invandrargrupper till det efter deras behov? Det är naturligtvis inte självklart hur man skall mäta behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser hos en befolkningsgrupp men hög öppen arbetslöshet i gruppen är en indikator på ett sådant behov. En intressant fråga är således om det finns invandrargrupper som man "missar" i de arbetsmarknadspolitiska programmen dvs trots hög öppen arbetslöshet så är man kanske i liten utsträckning i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Studier avgränsas till utrikes födda personer dvs. andra generations invandrare ingår ej. En koncentration på utrikes födda kan motiveras med att det är bland dessa som tidigare studier har observerat hög arbetslöshet. Dessutom varierar arbetsmarknadsläget starkt mellan olika delgrupper av utrikes födda. Som nämndes ovan ligger sysselsättning och arbetslöshet bland andra generationsinvandrare ganska nära vad som gäller för övriga infödda.

1.3 Data

Underlaget för beskrivningen av invandrarnas arbetsmarknad under 1990-talet har varit AKU årsmedeltal. Uppgifter om arbetskraftstal, sysselsätt-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

ningstal och arbetslöshet har inhämtats för olika år under 1990-talet. Vi har därvid studerat följande grupper av utrikes födda efter invandringsperiod.

Invandringsperiod

Invandrat	-1970
Invandrat	1970-79
Invandrat	1980-83
Invandrat	1984-87
Invandrat	1988-92
Invandrat	1993-98

Delgrupper

- Födda i Finland
- Födda i övriga Norden
- Födda i övriga Europa
- Födda i Asien
- Födda i Afrika
- Födda i Latinamerika

Vissa av de sistnämnda delgrupperna kan dock inte säruppdelas efter samtliga invandringsperioder. Exempelvis var invandringen före 1980 mycket liten från flertalet av de europeiska områdena. Antalet individer i urvalen blir för få och sammanslagningar är nödvändiga. Vid några tillfällen har utrikes födda också delats upp efter om man har kvar sitt utländska medborgarskap eller om man förvärvat svenskt medborgarskap.

Uppgifter om invandrarnas deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder har inhämtats genom en sambearbetning mellan AMS Händel-databas och SCB's register över rikets totalbefolkning.

1.4 Resultatsammanfattning

I nedanstående punkter redogörs för de viktigaste resultaten från undersökningen. Framställningen är därvid uppdelat så att punkterna 1-5 hänför sig till den del av undersökningen som beskriver invandrarnas arbetsmarknad under 1990-talet medan punkterna 6-10 sammanfattar hur invandrarna tagit del i de arbetsmarknadspolitiska insatserna under 1990-talet.

- 1) De invandrarna som anlände på 1980-talet gick in i 1990-talet med relativt låg sysselsättning och hög arbetslöshet. Man har i stort stannat kvar i detta läge även under 1990-talet. Trots allt längre vistelsetid i Sverige så har inga endast små förbättringar skett. Den djupa lågkonjunkturen under första delen av 1990-talet har säkert varit bidragande. Många av dessa invandrare har nu varit borta så länge från arbetsmarknaden att man har anledning att vara pessimistisk om de någonsin kan få ett arbete.
- 2) Lågkonjunkturen innebar lägre sysselsättning och högre arbetslöshet både för infödda och utrikes födda men försämringen var starkast bland utrikes födda. Den relativa försämringen för utrikes födda var mest tydlig under början av 1990-talet. Därefter har en stabilisering skett. Ar-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

betslösheten bland utrikes födda är fortfarande hög men ökar inte mer. Att de utrikes föddas position försämrades relativt infödda kan hänföras till några omständigheter. En är den stora invandringen från Jugoslavien under 1992-94 som åtminstone inledningsvis var en invandring till arbetslöshet. En annan är att även invandrargrupper som numera vistats mycket länge i Sverige (invandrade före 1980) har fått lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet jämfört med infödda. Främst tycks detta gälla tidigt anlända invandrare från Sydeuropa. Tidigt anlända invandrare från nordnorden har således klarat sig bättre. Invandrare från utom Europa och som anlänt före 1980 är alltför få i AKU för att vi här skall kunna säga något bestämt.

- 3) Flera tidigare undersökningar har visat att naturaliserade invandrare har ett klart bättre arbetsmarknadsläge än invandrare som har kvar sitt utländska medborgarskap. Naturaliserades arbetslöshet och sysselsättningsgrad låg ofta i närheten av inföddas. Denna bild har delvis ändrats under 1990-talet. Under detta årtionde har ett stort antal av 1980-talets flyktingar förvärvat svenskt medborgarskap. Bland de naturaliserade har således tillkommit grupper med en svår arbetsmarknad vilket har gjort att både arbetskraftstal och sysselsättningstal fallit ganska ordentligt i genomsnitt för naturaliserade jämfört med infödda under 1990-talet. Naturaliserade har dock fortfarande en bättre arbetsmarknad än utländska medborgare men en utjämning har således skett.
- 4) Under 1990-talet har fördelningen mellan fasta anställningar och tidsbegränsade anställningar ändrats på svensk arbetsmarknad. Tidsbegränsade anställningar har fått större betydelse och speciellt bland invandrare. Bland infödda sysselsatta män var andelen tidsbegränsade anställningar drygt 7 procent år 1992. Andelen ökade till cirka 12 procent år 1995 och låg sedan kvar på denna nivå till slutet av årtionde. Bland infödda kvinnor var uppgången från 12 procent år 1992 till 14 procent år 1995 och 18 procent år 1999. Bland utrikes födda män var andelarna respektive år 11 procent, 19 procent och 21 procent. Bland utrikes födda kvinnor var respektive andelar 14 procent, 21 procent och 25 procent.
- 5) En sysselsättningsmöjlighet är att bli företagare. Ett motiv för en person att bli företagare är att det är svårt att få anställning. Mot denna bakgrund borde man förvänta en ökad andel företagare bland invandrare under 1990-talet. Det finns också sådana tendenser. Bland utrikes födda män fanns en uppgång i andelen företagare fram till mitten av 1990-talet. Därefter har andelen varit tämligen konstant. Variationerna över tiden är dock ganska måttliga för hela gruppen utrikes födda i genomsnitt. Däremot finns mycket stora variationer mellan olika invandrargrupper. Ibland finns sådana variationer utan att man kan se några speciella skillnader i arbetsmarknadsläge. Exempelvis har invandrare från Finland låg andel företagare medan invandrare från Tyskland har hög andel företagare. Båda grupperna har en relativt god ställning på svensk arbetsmarknad. Högst andel företagare finns bland invandrare från Asien.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

- 6) Enligt Regeringens proposition 1995/1996:222 skall arbetsmarknadspolitiken speciellt prioritera grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. Till dessa grupper räknas ungdomar, äldre, arbetshandikappade, långtidsarbetslösa och utomnordiska medborgare. Att tillhöra en prioriterad grupp innebär rimligen dels att arbetslösheten är hög i gruppen dels att gruppens andel av arbetsmarknadspolitiska insatserna är större än gruppens andel av samtliga arbetslösa.
- 7) Det finns synpunkter på att välja utomnordiska medborgare till en prioriterad grupp. Det är visserligen riktigt att det finns här stora grupper med en svår arbetsmarknad. Utomnordiska medborgare är dock en mycket heterogen grupp vad gäller position på arbetsmarknaden. Det finns också grupper med en god arbetsmarknad (ungefär som för infödda svenskar). Detta är fallet medborgare från Västeuropeiska länder. Hela gruppen födda i Västeuropa (Tyskland, England och Frankrike) dvs individer med utländskt medborgarskap och individer med svenskt medborgarskap är ungefär lika stor som gruppen födda i Latinamerika. Dessutom innebär avgränsning till medborgarskap att man bortser från den stora gruppen bland utrikes födda som har naturaliserats. Exempelvis har cirka 65 procent av alla födda i Latinamerika numera svenskt medborgarskap. För födda i Afrika är andelen naturaliserade 53 procent och för födda i Asien är andelen 60 procent. Här finns grupper med en svår arbetsmarknad. I själva verket utgör utomnordiska medborgare endast cirka 30 procent av samtliga utrikes födda.
- 8) Vår studie visar att utomnordiska medborgare i genomsnitt har blivit prioriterade dvs deras andel av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna överstiger deras andel av de arbetslösa. Speciellt är detta fallet för utomnordiska medborgare med kort vistelsetid i Sverige (ex flyktingar från Bosnien). För att utomnordiska medborgare i genomsnitt prioriterats så betyder detta inte att så varit fallet för alla delgrupper. Det finns också utomnordiska grupper som under 1990-talet har haft hög arbetslöshet men som är relativt lite representerade i arbetsmarknadspolitiska åtgärder relativt behoven. Dessa kan sägas vara underprioriterade. Det är frågan om invandrare från Sydeuropa som kommit relativt tidigt och där många tillhör de sk arbetskraftsinvandrarna. Dessa har tidigare haft en relativt god arbetsmarknad men under 1990-talet har deras arbetsmarknadsposition försämrats relativt övriga grupper. Det är också frågan om invandrare från Mellersta östern trots att dessa har en svår arbetsmarknad. Vi vet inte varför dessa invandrare är så lite representerade i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.
- 9) Naturaliserade invandrare är i mindre utsträckning i arbetsmarknadspolitiska åtgärder än vad som motsvarar deras andel av arbetslösa. Så är fallet trots att de naturaliserades arbetsmarknadssituation relativt infödda har försämrats under 1990-talet (se pkt 3 ovan). Naturaliserade invandrare har således varit underprioriterade i arbetsmarknadspolitiska insatser. Vi har endast studerat hela gruppen naturaliserade utan uppdelning på ursprungsregion.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 1

10) Vi har delat upp de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna efter om det är arbetsplatsåtgärder (ex arbete till subventionerad lön, resursarbete och arbetsplatsintroduktion) eller om det är utbildningsåtgärder. För många invandrargrupper är fördelningen på dessa åtgärder annorlunda än för infödda. För invandrare som kommit efter 1980 är tendensen att kvoten mellan utbildningsåtgärder och arbetsplatsåtgärder är högre än för infödda dvs relativt mer utbildningsinsatser för invandrare. De invandrare som mest liknar infödda i fördelningen mellan de båda typerna av åtgärder är invandrare från de nordiska länderna. Olikheter i fördelning mellan olika grupper återspeglar säkerligen olika behov. Ändå finns det anledning att fundera över om fördelningen är den mest effektiva för att få ut invandrare på arbetsmarknaden. Forskningsresultat visar att tidig kontakt med arbetsmarknaden (ex genom arbetsplatsåtgärder) för invandrare är mer effektivt även för deras långsiktiga framgång på arbetsmarknaden än utbildningsinsatser.

Dessutom har vi som forskare följande synpunkter:

- 11) AMS-statistiken över invandrare omfattar enbart utländska medborgare. Men dessa är numera en minoritet bland utrikes födda. Nästan 60 procent av de utrikes födda är numera naturaliserade. För att genomföra denna studie har vi därför måst göra dyrbara sambearbetningar mellan olika register. AMS-statistiken bör omfatta utrikes födda.
- 12) Det borde finnas möjligheter att skapa mer av experimentsituationer i samband med arbetsmarknadspolitiska insatser. Genom experimentsituationer underlättas utvärderingen av åtgärderna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

2 Sysselsättning och arbetslöshet under 1990-talet

Observationer av arbetslöshet och sysselsättning för utrikes födda med uppdelning efter invandningsperiod har gjorts för åren 1987, 1992, 1995 och 1999. Jämförelse görs med landets totalbefolkning och uttrycks i tabell 2.1, 2.2 och 2.2. Åren representerar olika konjunkturlägen. År 1987 förelåg en klar högkonjunktur. I den infödda befolkningen var den öppna arbetslösheten under 2 procent. Konjunkturen vände under slutet av 1990 och under 1991. Från 1992 och de efterföljande åren befann sig Sverige i en långdragen och djup lågkonjunktur. Den öppna arbetslösheten i totalbefolkningen var 8 procent 1994 och kom sedan att ligga kvar på denna nivå fram till 1997. Under 1998 och 1999 har konjunkturen klart förbättrats. I slutet av 1999 var den öppna arbetslösheten 6 procent.

I tabell 2.1 – 2.4 följer vi således invandrarnas sysselsättningsläge från en stark högkonjunktur genom en långdragen lågkonjunktur fram till en ny högkonjunktur. I tabell 2.1 och 2.2 visas absoluta nivåer på arbetskraftstal, sysselsättningstal och arbetslöshetstal. I tabell 2.3 och 2.4 visas index. För utrikes födda anger index deras relativa nivå jämfört med totalbefolkningen. Eftersom totalbefolkningen till cirka 90 procent består av infödda så blir nivån på index ungefär densamma som skulle ha erhållits om utrikes födda jämförts med infödda. För tolkning av index se tabell 1.1.

Tabell 2.1 Variabler för arbetsmarknadsläge 16-64 år. Åldersstandardiserat. Procent. Män

	Arbetskraftstal				Sysselsättningstal				Arbetslöshetstal			
	1992	1995	1999		1987	1992	1995	1999	1987	1992	1995	1999
Totalbefolkning	85,7	84,4	80,3	79,5	84,1	79,2	73,5	74,8	1,9	9,1	7,7	5,9
Utrikes födda	78,6	74,1	67,3	68,3	75,7	65,1	54,7	58,4	3,6	12,2	18,7	14,6
Invandningsår:												
-1969	87,2	80,2	x)	x)	85,4	73,9	x)	x)	1,9	7,7	x)	x)
1970-79	78,8	75,5	72,2	71,6	75,2	69,2	62,4	65,2	4,6	8,4	14,1	8,4
1980-83	73,3	75,3	74,3	71,9	68,6	65,2	62,7	60,7	6,2	13,4	15,6	15,4
1984-87	55,5	70,9	72,8	xx)	50,2	58,4	54,8	xx)	9,6	17,7	24,6	xx)
1988-92		58,4	60,2	66,8		43,9	39,9	53,4		24,7	33,7	19,8
1993-98				54,0				38,4				26,4

x) År 1995 och 1999 fanns inga utrikes födda i åldern 16-24 som invandrat före 1970. Betraktar vi åldersintervallet 25-64 år så blir för invandrade -1969 det åldersstandardiserade arbetskraftstalet, sysselsättningstalet och arbetslöshetstalet 79,1 procent, 73,1 procent och 9,0 procent. För totalbefolkningen är motsvarande uppgifter 86,2 procent, 79,4 procent och 7,9 procent. Motsvarande tal år 1999 för utrikes födda invandrade -1969 blir 81,4 procent, 76,9 procent och 5,7 procent. För män i totalbefolkningen blir 1999 respektive tal 85,5 procent, 81,0 procent och 4,6 procent.

xx) För 1999 finns endast uppgifter för hela perioden 1980-87. Detta gäller också tabell 2.2 – 2.4.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 1

**Tabell 2.2 Variabler för arbetsmarknadsläge 16-64 år.
Åldersstandardiserat Procent. Kvinnor**

	Arbetskraftstal				Sysselsättningstal				Arbetslöshetstal			
	1987	1992	1995	1999	1987	1992	1995	1999	1987	1992	1995	1999
Totalbefolkning	81,1	79,9	76,1	74,8	79,6	76,9	70,8	70,9	1,9	3,8	6,9	5,2
Utrikes födda	72,7	67,8	59,8	59,1	70,1	62,4	50,0	52,3	3,8	8,0	15,6	11,5
Invandringsår:												
-1969	80,3	78,1	x)	x)	77,6	73,7	x)	x)	3,3	5,6	x)	x)
1970-79	71,7	68,2	68,4	67,1	69,4	65,1	60,6	62,8	3,0	4,5	11,4	6,4
1980-83	63,6	66,0	65,2	60,6	59,7	59,7	55,2	52,8	9,0	9,6	15,6	13,6
1984-87	50,1	63,6	55,5		37,8	55,4	44,3		13,6	12,8	24,6	
1988-92		40,6	45,0	55,1		29,7	30,8	46,0		26,8	33,7	16,2
1993-98				38,3				29,3				22,0

^{x)} År 1995 och 1999 fanns inga utrikes födda i åldern 16-24 som invandrat före 1970. Beträktar vi åldersintervallet 25-64 år så blir 1995 för invandrade -1969 det åldersstandardiserade arbetskraftstalet, sysselsättningstalet och arbetslöshetstalet 76,5 procent, 70,9 procent och 7,3 procent. Motsvarande för totalbefolkningen 1995 blir 81,0 procent, 76,8 procent och 4,6 procent. För år 1999 blir motsvarande tal för invandrade -1969 81,4 procent, 76,9 procent och 5,5 procent. För kvinnor i totalbefolkningen blir 1999 talen 80,3 procent, 76,4 procent och 3,8 procent.

**Tabell 2.3 Index för relativ arbetsmarknadsposition för utrikes födda 16-64 år.
Åldersstandardiserat. Män**

	Arbetskraftstal				Sysselsättningstal			
	1987	1992	1995	1999	1987	1992	1995	1999
Totalbefolkning	100	100	100	100	100	100	100	100
Utrikes födda	92	88	84	83	90	82	74	74
Invandringsår:								
-1969	102	95	92	95	102	93	92	95
1970-79	92	89	90	90	89	87	85	87
1980-83	86	89	92	90	82	82	85	81
1984-87	64	84	90		60	74	74	
1988-92		69	75	84		55	54	71
1993-98				68				51

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 1

Tabell 2.4 Index för relativt arbetsmarknadsläge för utrikes födda 16-64 år. Åldersstandardiserat. Kvinnor

	Arbetskraftstal				Sysselsättningstal			
	1987	1992	1995	1999	1987	1992	1995	1999
Totalbefolkning	100	100	100	100	100	100	100	100
Utrikes födda	90	85	79	77	88	81	71	73
Invandringsår:								
-1969	99	97	94	92	97	96	92	92
1970-79	88	87	90	90	87	85	86	88
1980-83	78	83	85	81	75	78	78	75
1984-87	62	80	73		47	72	63	
1988-92		51	59	74		39	44	65
1993-98				51				41

Som synes varierar invandrarnas arbetsmarknadsläge starkt dels mellan olika årgångar invandrare dels över tiden. För de som invandrat tidigt – före 1970 – så var arbetskraftstal och sysselsättningstal och arbetslöshet ännu i slutet av 1980-talet på ungefär samma nivå som för infödda. Med senare invandringsperiod minskar sysselsättningsgraden och ökar arbetslösheten. Speciellt de invandrare som kom på 1980-talet uppvisade 1987 mycket låg sysselsättning och mycket hög arbetslöshet. Den öppna arbetslösheten var 3-5 gånger så hög som i totalbefolkningen trots den dåvarande högkonjunkturen.

Förloppet under 1990-talet kan karakteriseras på följande sätt: För de invandrare som anlände före 1970 innebar konjunkturedgången i början av 1990-talet ett klart försämrat arbetsmarknadsläge relativt infödda. Speciellt gäller detta för männen. Index för arbetskraftsdeltagande och sysselsättningstal minskade och index för arbetslöshet ökade. För utrikes födda män som anlant före 1970 föll index för arbetskraftsdeltagande från 102 år 1987, till 95 år 1992 och till 92 år 1995. Motsvarande för sysselsättningstal var 102, 93 och 92. Därefter har en stabilisering skett. För de invandrare som anlant under 1980-talet har dock förändringarna varit begränsade under 1990-talet. Man gick in i 1990-talet med låg sysselsättningsgrad och hög arbetslöshet och detta blev sedan bestående under hela 1990-talet. Visserligen kan en förbättring urskiljas för de som anlände under perioden 1984-87 men dessa hade ännu vid slutet av 1990-talet ett väsentligt sämre arbetsmarknadsläge än infödda. Under 1990-talet har således arbetsmarknadsintegrationen gått mycket trögt för 1980-talets invandrare.

Invandrare som kom på 1990-talet anlände som nya till en svår arbetsmarknad. Vid slutet av 1990-talet förelåg mycket låg sysselsättning och mycket hög arbetslöshet bland dessa invandrare. Som nämndes ovan finns dock stora regionala skillnader i integration på arbetsmarknaden för bosnier som anlände 1993 och 1994. Sammanfattningsvis så kan den försämrade

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Underbilaga 1

arbetsmarknadspositionen under 1990-talet för utrikes födda som grupp jämfört med infödda dels hänförs till kraftigt ökad arbetslöshet bland tidigt anlända (före 1970) invandrare dels till att Sverige under lågkonjunkturen under första halvan av 1990-talet fick ett kraftigt nytillskott av invandrare. För den förstnämnda gruppen har dessutom arbetskraftstalen minskat jämfört med infödda. Från mitten av 1990-talet har dock läget stabiliserats. Arbetslösheten är fortfarande mycket hög bland invandrare men den fortsätter inte att öka.

2.1 Naturaliserade–utländska medborgare

Av utrikes födda boende i Sverige har drygt hälften förvärvat svenskt medborgarskap. I genomsnitt har naturaliserade invandrare längre vistelsetid i Sverige än utländska medborgare. Naturaliserade invandrare kan därför i större utsträckning antas ha förvärvat de ”Sverige-specifika” kunskaper som behövs för framgång på arbetsmarknaden. Möjligen finns också en selektion på så sätt att de som tycker sig ha lyckats i Sverige i högre grad söker svenskt medborgarskap.

I tabell 2.5 och 2.6 görs en uppdelning efter medborgarskap. Det genomgående intrycket är att naturaliserade invandrare klarat sig väsentligt bättre än utländska medborgare under konjunkturnedgången under 1990-talets första hälft. Av betydelse är också att gruppen utländska medborgare fick ett kraftigt nytillskott genom invandringen från Bosnien 1992-1994. Denna invandring var i stor utsträckning en invandring till arbetslöshet.

Under senare delen av 1990-talet har dock en viss förändring inträffat. De naturaliserades relativa sysselsättningsläge försämrades mellan 1995-1999 medan en viss förbättring skett för utländska medborgare. Sannolikt förklaras detta väsentligen av utbyte mellan de båda grupperna. En kraftig ökning av antalet naturaliserade har skett under senare delen av 1990-talet. Sannolikt har dessa haft lägre sysselsättningsgrad än tidigare naturaliserade individer och möjligen också lägre sysselsättningsgrad än genomsnittet för utländska medborgare. Till en viss förbättring för utländska medborgare bidrog också att arbetsmarknadsläget för invandrarna från Bosnien efterhand har förbättrats något.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Underbilaga 1

Tabell 2.5 Index för relativt arbetsmarknadsläge för utrikes födda 16-64 år. Åldersstandardiserat. Män

	Arbetskraftstal				Sysselsättningstal			
	1987	1992	1995	1999	1987	1992	1995	1999
Utrikes födda	92	88	84	83	90	82	74	74
Därav: Naturaliserade	100	95	95	86	95	90	89	81
Därav invandrat -1969	103	99	94	96	103	98	93	96
1970-79	93	90	89	94	91	88	83	90
Utländska medborgare	86	82	76	81	83	75	64	68
Därav invandrat: -1969	98	90	90	91	97	88	90	90
1970-79	92	89	92	80	89	88	89	80

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 1

Tabell 2.6 Index för relativt arbetsmarknadsläge för utrikes födda 16-64 år. Åldersstandardiserat. Kvinnor

	Arbetskraftstal				Sysselsättningstal			
	1987	1992	1995	1999	1987	1992	1995	1999
Utrikes födda	90	85	79	77	88	81	71	71
Därav: Naturaliserade	95	92	92	85	94	90	87	82
Därav invandrat: -1969	99	97	95	93	97	96	94	92
1970-79	89	86	82	90	87	85	75	88
Utländska medborgare	85	78	66	69	83	72	58	61
Därav: Invandrat: -1969	97	97	88	88	96	97	85	89
1970-79	88	92	93	89	86	88	86	88

Även om invandringsperioden konstanthålles så är tendensen att naturaliserade har ett bättre sysselsättningsläge. I tabellerna görs en uppdelning efter medborgarskap för de som anlände före 1970 och de som anlände 1970-79. Även vid given invandringsperiod så är tendensen att både arbetskraftstal och sysselsättningstal är högre för naturaliserade än utländska medborgare. Detta tyder antingen på selektion och/eller att det är olika invandrar grupper som stannar kvar som utländska medborgare respektive väljer att förvärva svenskt medborgarskap.

2.2 Olika födelseland

Arbetsmarknadsläget bland invandrare varierar starkt efter deras ursprung. Olika undersökningar har visat att invandrare från de nordiska länderna och från Västeuropa har en bättre position än övriga grupper, se exempelvis Ekberg och Gustafsson (1995). Speciellt utomeuropeiska grupper har en svag position. I detta avsnitt riktas uppmärksamheten på om det under 1990-talet skett några markerade förändringar mellan de olika grupperna. Sammanställningar görs i tabellen 2.7.

Här framgår lägre sysselsättning och högre arbetslöshet för utomeuropéer jämfört med övriga grupper. Även inom gruppen utomeuropéer finns stora skillnader. Invandrare från Latinamerika har en bättre arbetsmarknad än invandrare från Afrika. Det finns inte någon speciell trend under 1990-talet. Den svaga arbetsmarknad som utomeuropéer hade vid 1990-talets ingång förelåg också i mitten och vid slutet av 1990-talet. Det finns dock en viss tendens till förbättring under 1999. Förbättringen är främst tydlig för invandrare från Bosnien men har skett från en mycket låg nivå. Deras sysselsättningsgrad är fortfarande mycket låg.

Bland invandrare från Europa är både sysselsättningsnivå och trend i sysselsättning olika. Invandrare från övriga nordiska länder har haft en relativt god sysselsättningsnivå men trenden har ändå varit något fallande relativt infödda under början av 1990-talet. För exempelvis män födda i övriga nordiska länder var index för sysselsättningsnivå 96 år 1992, 93 år 1995 och 93 år 1999. Motsvarande för kvinnor var 97, 95 och 95. Bland invandrare från övriga Europa har försämringen varit tydligare vilket delvis kan förklaras av den stora invandringen från Bosnien under 1992-94. För män födda i övriga Europa var index för sysselsättning relativt infödde 90 år 1992, 75 år 1995 och 78 år 1999.

Inom gruppen övriga Europa visar en granskning att främst tidigt anlända invandrare från Sydeuropa har haft fallande sysselsättningsindex under 1990-talet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Underbilaga 1

Tabell 2.7 Arbetsmarknadsdata för olika invandrargrupper 16-64 år.¹¹

Födda i :	Män			Kvinnor		
	AK	SY	AL	AK	SY	AL
Norden:						
1992	82,5	76,1	7,7	78,1	74,6	4,5
1995	77,3	68,6	11,3	75,1	67,9	9,6
1999	74,3	69,8	6,0	71,1	67,4	5,2
Övriga Europa:						
1992	78,2	71,5	8,6	69,1	64,1	7,2
1995	63,9	55,1	13,6	59,8	51,3	14,2
1999	69,1	58,7	15,0	58,6	50,9	13,1
Därav Bosnien:						
1996 ¹²	34,3	17,4	49,2	18,8	7,0	62,4
1999	58,5	42,2	27,9	45,5	34,4	24,5
Afrika:						
1992	66,9	49,3	26,3	49,8	44,2	11,3
1995	65,0	45,5	29,9	43,9	32,4	26,3
1999	60,6	48,0	20,8	49,7	38,9	21,8
Asien:						
1992	63,1	50,2	20,5	49,5	41,1	17,0
1995	62,9	42,7	32,1	43,9	30,7	30,0
1999	68,6	53,6	21,9	48,6	39,6	18,4
Latinamerika:						
1992	78,7	68,9	12,4	63,8	55,1	13,6
1995	69,3	55,4	20,1	59,6	49,4	17,1
1999	71,4	64,2	10,0	61,6	53,6	13,0

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 1

2.3 Tidsbegränsade anställningar

Bakom en viss sysselsättningsnivå i en befolkningsgrupp kan finnas olika fördelning mellan andelen med fast anställning och andelen med tidsbegränsad anställning. Anknypning till arbetsmarknaden kan mätas på flera olika sätt. Sysselsättningsgrad är ett mått. Ett annat mått är andel av sysselsatta med tidsbegränsade anställningar. Hög andel med sådana anställningar antyder svagare anknypning till arbetsmarknaden än låg andel givet graden av sysselsättning.

Av den senaste långtidsutredningen, SOU 2000:7, framgår att tidsbegränsade anställningar ökat i Sverige under 1990-talet. Ökningen var mest tydlig under 1990-talets första del. Efter mitten på 1990-talet har ökningen stannat av. År 1991 hade 6,0 procent av sysselsatta män och 11,0 procent av sysselsatta kvinnor tidsbegränsade anställningar. År 1995 var motsvarande andelar

¹¹ AK: Andel i procent i ålder 16-64 år som tillhör arbetskraften.

SY: Andel i procent i ålder 16-64 år som är sysselsatta.

AL: Andel i procent av arbetskraften som är öppet arbetslösa.

¹² Uppgifter i AKU om invandrare från Bosnien finns först från 1996.

9,6 respektive 14,4 procent. År 1998 var respektive andelar 10,5 och 16,7 procent. Att andelen genomgående är högre bland kvinnor än bland män kan bero på skillnaden i yrkestillhörighet. Exempelvis är tidsbegränsade anställningar vanliga inom vården. Det finns säkerligen många orsaker bakom ökningen i andelen tillfälliga anställningar. I långtidsutredningen framförs två hypoteser. Den ena är att ökningen uppkommit på grund av strukturella förändringar i ekonomin. Den andra är att ökningen främst förklaras av att konjunkturförsvagningen under 1990-talet gjort att alltfler arbetssökande måst acceptera tillfälliga anställningar. Ett stöd för den sistnämnda förklaringen är att sådana anställningar ökade främst under konjunkturedgången i början av 1990-talet.

En uppgång i antalet tillfälliga anställningar kan fördelas ojämnt i befolkningen. Speciellt bland ungdomar (som är nytillträdande på arbetsmarknaden) kan förekomst av tillfälliga kontrakt antas ha ökat. En annan grupp är invandrare. Som framkommit ovan försämrades invandrades relativa sysselsättningsposition kraftigt under första delen av 1990-talet. Detta gäller även invandrargrupper med lång vistelsetid i landet och som därmed inte är nya på svensk arbetsmarknaden. Det skulle således ligga i linje med konjunkturargumentet att uppgången i andelen tillfälliga anställningar varit starkare bland invandrare än bland infödda.

Detta är också något som framgår av tabell 2.8. Under perioden 1992-1995 ökade andelen med tidsbegränsade anställningar mer bland utrikes födda än bland infödda. Uppgången var starkast bland utrikes födda räknat både i antal procentenheter och relativt. Bland inrikes födda män var den relativa uppgången nära 50 procent (i procentenheter från 7,7 till 11,5) och bland utrikes födda män nära 70 procent (i procentenheter från 11,3 till 19,2). Även bland invandrare som numera vistats länge i Sverige hade vi en uppgång i andelen med tidsbegränsade anställningar.

**Tabell 2.8 Andel i procent av anställda med tidsbegränsad anställning
Åldersstandardiserat.**

	1992	1995	1999
Män			
Infödda	7,7	11,5	12,5
Utrikes födda	11,3	19,2	20,7
Därav:			
Invandrat-1980	7,8	13,0	10,2
Kvinnor			
Infödda	12,0	14,3	18,2
Utrikes födda	14,0	21,0	25,0
Därav:			
Invandrat-1980	10,8	16,0	16,8

Två förlopp kan urskiljas under 1990-talet. Den ena är uppgången under dess första hälft. Det andra är tendensen till utplaning (dvs långsamma ökning) under dess andra hälft. Utplaningen gäller för alla grupper i tabell 2.10. Utplaningen har således inträffat samtidigt med att konjunkturen börjat förbättras under senare delen av 1990-talet. Detta stöder hypotesen om samvariation mellan konjunktur och andelen med tidsbegränsade anställningar.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

Det finns stora variationer mellan olika invandrargrupper i andelen med tidsbegränsade anställningar. En sammanställning görs i tabell 2.9. Vi nöjer oss med att visa genomsnittet för båda könen. Som synes finns de högsta andelarna bland de utomeuropeiska grupperna.

Tabell 2.9 Andel bland anställda med tidsbegränsad anställning. Ej åldersstandardiserat.

	Båda Kön		
	1992	1995	1999
Infödda	10,1	13,1	14,9
Utrikes födda	10,4	18,2	21,7
Därav födda i:			
Finland	6,6	11,3	10,0
Övriga Norden	12,4	12,2	15,7
Tysktalande och Engelsktalande länder ^{*)}	11,3	16,3	15,1
Östeuropa	10,6	18,2	25,9
Afrika	19,6	29,9	30,4
Asien	23,6	34,5	34,9
Sydamerika	17,8	25,5	30,9

^{*)I huvudsak Västeuropa och Nordamerika.}

2.4 Företagande bland invandrare

En sysselsättningsmöjlighet är att bli företagare. Det kan finnas många motiv för en invandrare att bli egen företagare. I den vetenskapliga litteraturen har det framförts olika hypoteser om varför invandrare kan förväntas bli företagare i annan utsträckning än infödda. Exempel på sådana hypoteser är att invandrare skulle ha en annan tradition från sina hemländer att starta företag; att invandrare först måste förvärva kunskaper som är specifika för invandringslandet innan man kan starta företag, dvs med längre vistelsetid i landet ökar andelen företagare; att hög invandratäthet i en region skapar efterfrågan på produkter som i huvudsak endast invandrarföretag kan tillhandahålla; samt, att högre arbetslöshet bland invandrare stimulerar företagande bland dessa.

Det finns en relativt omfattande internationell empirisk vetenskaplig litteratur för att pröva nämnda hypoteser. Vi skall inte gå in på denna litteratur här. Det kan dock nämnas att resultaten från de empiriska studierna inte är entydiga. Bidragande till detta kan vara bristen på goda data. Exempelvis är det ett stort problem när betydelsen av tradition från hemlandet skall studeras att avgränsningen av begreppet företagare är så skiftande mellan olika länder.

Inom den ekonomiska invandrarforskningen i Sverige så har företagande bland invandrare ännu så länge studerats väldigt lite. Många studier är enbart beskrivande dvs prövar inte någon speciell hypotes. Wadensjö (1972) studerade andelen företagare bland olika invandrargrupper med hjälp av en intervjuundersökning. Han fann att invandrare var klart underrepresenterade

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 1

bland egenföretagarna. Detta förklarades delvis med de praktiska och formella problem som en invandrare kan möta vid etablering av företag.

Ekberg (1997) fann att andelen företagare var högre i flertalet invandrargrupper än i den infödda befolkningen. Stora variationer fanns dock mellan olika invandrargrupper. Invandrare från de nordiska länderna uppvisar låg andel företagare, medan andelen företagare var hög bland invandrare från Västeuropa och övriga Europa. Även andra tvärsnittsstudier visar på låg andel företagare bland invandrare från Finland (vilken är den dominerande nordiska invandrargruppen) och hög andel företagare bland invandrare från Europa utom Norden (se Scott 1999).

I Ekberg och Hammarstedt (1999) gjordes ett försök att på svenska data testa en del av de ovan nämnda hypoteserna som formulerats i den internationella litteraturen. Undersökningen är en tvärsnittsstudie av egenföretagande bland olika grupper utrikes födda i Sverige 1990. Det framkom stora skillnader mellan olika invandrargrupper. Speciellt invandrare från Finland hade låg andel företagare medan invandrare från Västeuropa och Sydeuropa hade hög andel företagare. Vistelsetiden i Sverige hade betydelse. Ju längre vistelsetid desto högre andel företagare. Studien visade också på ett visst samband mellan andelen företagare i en invandrargrupp och andelen företagare i befolkningen i hemlandet. Ju högre andel företagare i en invandrargrupps hemland desto högre andel företagare i invandrargruppen i Sverige. Detta tyder på stöd för traditionens betydelse. Sambandet är dock endast måttligt (signifikant endast på 10 % nivån). Dessutom måste reservation göras på grund av kriterierna för att klassificeras som företagare troligen varierar mellan olika länder. Slutligen tycks sambandet mellan en invandrargrupps arbetslöshet och andelen företagare i gruppen vara osäkert. I vissa invandrargrupper med hög arbetslöshet finns hög andel företagare vilket tycks ge stöd för ett samband. Å andra sidan finns också exempel på invandrargrupper med relativt låg arbetslöshet men där någon grupp har låg andel företagare och någon annan grupp hög andel företagare. Exempel på det förstnämnda är invandrare från Finland. Exempel på det sistnämnda är invandrare från Västeuropa.

Nämnda studie är en tvärschnittsundersökning grundad på ett observations-tillfälle (1990). Detta är naturligtvis en nackdel om tolkningar delvis sker i en tidsdimension. Detta är framför allt fallet när vi talar om vistelsetidens betydelse. Även när det gäller sambandet mellan arbetslöshet och andelen företagare så ligger det nära tillhands att se sambandet längs en tidsaxel, dvs variationer i arbetslöshet hos en invandrargrupp skulle ge variationer i benägenheten att starta företag. Tolkningar längs en tidsdimension med hjälp av tvärschnittsdata är problematiska om olika invandrarkohorter skulle vara olika selekterade med avseende på benägenheten att starta företag. Istället behövs longitudinella data, dvs att samma individer följs över tiden.

Det finns longitudinella studier över invandrades arbetsmarknadskarriär som också innehåller information om deras företagsbildning. Ekberg (1994a och 1996) följde invandrare som anlände till Sverige före 1970. Dessa följdes under en tjugofemårsperiod från FoB 1970 över FoB 1975, 1980 och 1985 fram till FoB 1990. Varje invandrargrupp jämförs med en svensk kontrollgrupp. Resultaten visar överensstämmelse med tvärschnittsobservationen i

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

denna artikel. Av dessa tidigt anlända invandrargrupper visar flertalet högre andel företagare än respektive svenska jämförelsegrupp. Undantaget är invandrare från Finland (som dominerat den nordiska invandringen). Det finns inte heller något tydligt samband med arbetslöshet. Även i det longitudinella materialet framträder härvid samma mönster som i Ekberg och Hammarstedt (1999). Den finska gruppen visar genomgående för hela observationsperioden lägre andel företagare än infödda trots att arbetslöshetsgraden varierat relativt infödda. Enligt Wadensjö (1972) var den åldersstandardiserade arbetslöshetsgraden hösten 1969 densamma för invandrare från Finland som för infödda (1,6 procent i båda fallen) medan i slutet av observationsperioden så var arbetslösheten högre i denna tidiga finska invandrargrupp än bland infödda. Även för invandrare från Västeuropa är tendensen densamma både i tvärsnittsstudien från 1990 och i den longitudinella undersökningen för perioden 1970-90. Bland dessa invandrare är andelen företagare högre än i den svenska jämförelsegruppen trots att arbetslösheten varit på samma nivå eller t o m lägre än bland infödda¹³. Orsakerna bakom en observerad hög eller låg andel företagare i en invandrargrupp är uppenbarligen komplexa.

Nämnda undersökningar sträcker sig endast fram till 1990. Det finns endast rudimentära kunskaper om företagande bland invandrare under 1990-talet. Invandrapolitiska kommittén redovisar vissa uppgifter för 1991, se SOU 1996:55. Härvid framkom mycket hög andel företagare bland invandrare från länder som Turkiet, Syrien och Grekland, relativt hög andel bland invandrare från Tyskland och Storbritannien. Dessa och flera andra invandrargrupper hade högre andel företagare än infödda. Det fanns dock också exempel på invandrargrupper med lägre andel företagare än infödda. Exempel på detta är invandrare från Finland (som också visat sig i tidigare undersökningar) och invandrare från Chile. Kommitténs material tyder också på att i många invandrargrupper så ökade andelen företagare fram till 1994. i vilken grad detta hängde samman med den ökade arbetslösheten bland invandrare vid 1990-talets början är dock svårt att utläsa av kommitténs betänkande.

Som framkommit tidigare så inleddes 1990-talet med en högkonjunktur som bröts under 1991 och sedan efterföljdes av en långdragen lågkonjunktur för att åter följas av en konjunkturuppgång från 1997. Under 1990-talets inledning försämrades invandrarnas arbetsmarknad kraftigt relativt infödda för att senare stabiliseras. En intressant uppgift borde således vara att granska vad hänt med företagande bland invandrare under 1990-talet.

Vi har samlat observationer för flera år. Visserligen har det inte varit möjligt att göra en renodlat longitudinell studie men ändå något som är näst

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

¹³ Specialbearbetningar av AKU 1987 och AKU 1992 för födda i Finland och som anlände före 1970 visade att arbetslösheten (åldersstandardisad) var 2,1 procent och 6,4 procent respektive år. För infödda var arbetslösheten 1,7 procent respektive 4,7 procent. Delar av bearbetningarna finns presenterade i Ekberg (1991 och 1993). Wadensjö (1972) visade att den åldersstandardiserade arbetslösheten 1969 var 1,6 procent för invandrare från Tyskland (som nämnts är dessa den största gruppen bland invandrare från Västeuropa), dvs densamma som för infödda. I AKU bearbetningen från 1992 finns uppgifter om invandrare från Västeuropa som anlände före 1970. trots lågkonjunktur var den åldersstandardiserade arbetslösheten så pass låg som 1,9 procent, dvs väsentligt lägre än för infödda.

intill. Över tiden sker ett visst in och utflöde i en befolkningsgrupp. Många invandrargrupper har dock varit tämligen stabila under 1990. I den sydeuropeiska gruppen har dock ett betydande inflöde skett genom invandringen från främst Bosnien under 1992-1994. Ett sätt att i huvudsak få med samma individer i början av 1990-talet som i slutet av 1990-talet är att specialgranska tidiga invandrargrupper. Detta görs för de som anlände före 1980. Gruppen hade 1990 varit bosatta så länge i Sverige att återutvandringen kan förväntats ha varit låg.

I tabell 2.10 visas andelen företagare av sysselsatta för olika år under 1990-talet och för olika invandrargrupper. Det framgår att andelen företagare bland sysselsatta ökade både bland infödda och utrikes födda under första halvan av 1990-talet. Uppgången var speciellt tydlig för utrikes födda och gällde även för de invandrare som invandrade tidigt (före 1980). Vid 1990-talets början var andelen företagare för utrikes födda i genomsnitt i nivå med eller till och med något lägre än för infödda men var vid mitten av 1990-talet klart högre än bland infödda. Att uppgången var starkare för utrikes födda än för infödda ligger således i linje med hypotesen att en del individer startar företag vid brist på andra sysselsättningsmöjligheter.

I tabell 2.11 visas andelen företagare bland invandrare med olika ursprung. Här framträder stora variationer dels över tiden dels mellan de olika grupperna. Över tiden skedde en ökning för flertalet grupper fram till mitten av 1990-talet med en efterföljande stabilisering dvs samma mönster som ovan. Mellan de olika grupperna finns stora skillnader. Oberoende av observations-tillfälle så föreligger låg andel företagare (lägre än bland infödda) bland invandrare från Finland, Afrika och Sydamerika. Hög andel företagare finns bland invandrare från tysk och Engelsktalande länder (dvs i huvudsak invandrare från Västeuropa) samt bland invandrare från Asien.

Tabell 2.10 Andel företagare i procent av sysselsatta. 16-64 år åldersstandardiserade.

	1987	1992	1995	1996	1998	1999
Män						
Infödda	12,8	14,0	15,3	15,7	14,5	14,5
Utrikes födda	11,3	13,3	18,6	18,9	17,2	17,2
Därav:						
Invandrat-1980	11,9	14,3	18,6	-	-	16,6
Kvinnor						
Infödda	5,3	5,0	6,2	5,8	5,9	5,9
Utrikes födda	5,4	5,3	7,3	6,6	7,3	7,5
Därav:						
Invandrat -1980	5,7	4,7	6,4	-	-	6,4

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

**Tabell 2.11 Andel företagare i procent av sysselsatta.
16-64 år båda kön.^{x)}**

	1992	1995	1996	1998	1999
Infödda	9,6	10,8	10,7	10,4	10,4
Utrikes födda	9,3	13,3	13,1	12,7	12,8
Därav födda i:					
Finland	6,0	7,5	7,5	9,3	8,7
Övriga Norden	10,8	13,7	13,0	13,7	12,8
Tysktalande och engelsktalande länder	12,6	17,4	13,6	15,9	15,8
Östeuropa	10,2	13,7	12,1	11,5	10,1
Afrika	7,1	4,4	11,5	6,6	4,6
Asien	16,5	24,0	24,4	20,0	21,3
Sydamerika	0,6	4,1	3,2	6,3	6,3

^{x)}Ej åldersstandardiserat. För vissa grupper är antalet observationer för litet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

3 Invandrare och arbetsmarknadspolitiken

3.1 Inledning

Arbetsmarknadspolitikens huvuduppgift är att främja tillväxt och sysselsättning genom att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden, bryta de obalanser som existerar på olika delarbetsmarknader, motverka inflationsdrivande "flaskhalsar", stärka arbetskraftens kompetens och förebygga segregation och permanent utslagning av personer från arbetslivet (se exempelvis SOU 1996:34). Den sista punkten, att förebygga segregation och permanent utslagning, innebär att särskild hänsyn skall tas till de grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden. Till dessa prioriterade grupper hör ungdomar, äldre, arbetshandikappade, långtidsarbetslösa samt utomnordiska medborgare. Riksdagen har beslutat (se Regeringens proposition 1995/1996:222) att dessa grupper särskilt skall prioriteras till de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Syftet med detta kapitel är att utvärdera i vilken grad arbetsförmedlingarna har prioriterat olika grupper av utrikes födda personer till de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Anledningen till att använda utrikes födda personer som analysenhet istället för utomnordiska medborgare (d.v.s. den grupp invandrare som prioriterades i direktiven) är att en stor grupp invandrare, utrikes födda med svenskt medborgarskap samt nordiska invandrare, inte är inkluderade i det senare måttet. Statistik över Sveriges befolkning visar att utomnordiska medborgare endast utgör 50 procent av alla utrikes födda utom Norden eller endast 35 procent om vi inkluderar alla utrikes födda personer.¹⁴

¹⁴ Se SCB (1998). I antal räknat utgörs gruppen utomnordiska medborgare av 340 214 individer, utrikes födda utom Norden av 686 073 individer och födda i de Nordiska länderna utom Sverige av 282 634 individer.

Kapitel 2 visar att inte bara utomnordiska medborgare utan även naturaliserade invandrare har fått en klart sämre position på 90-talets arbetsmarknad jämfört med infödda svenskar. Att enbart ange direktiv för ena halvan av invandrarbefolkningen kan få oönskade effekter avseende fördelningen inom arbetsmarknadspolitiken. Det är möjligt att prioriteringen av utomnordiska medborgare i arbetsmarknadspolitiken inneburit att andra invandrargrupper blivit oprioriterade. Studien ger relativt klara belägg för att så skulle vara fallet.

Studien är upplagd enligt följande. Avsnitt 3.2 beskriver kortfattat vad tidigare studier avseende Regeringens direktiv för prioriteringen inom arbetsmarknadspolitiken visat för resultat. I avsnitt 3.3 ges en beskrivning av arbetsmarknadspolitikkens praktiska funktioner och det förklaras hur olika former av arbetsmarknadspolitiska aktiviteter (sök kategorier) har kategoriserats för att passa denna studie. Avsnitt 3.4 beskriver hur data för studien är utformat och vilka urval som gjorts. I avsnitt 3.5 beskrivs den genomsnittliga inskrivningstiden hos arbetsförmedlingen för infödda och olika grupper av invandrare. Avsnitt 3.6 ger en deskriptiv bild av vilken ”framgång” (effekt) olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder haft, mätt som andelen av de i åtgärd som var i arbete 6 månader efter avslutad åtgärd, och jämför hur detta skiljer sig mellan infödda och utrikes födda. Avsnitt 3.7 beskriver hur olika grupper av invandrare, fördelat på olika invandringsperioder, har blivit fördelade mellan att vara öppet arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. För att analysera detta används ett prioriteringsindex som anger gruppens andel av de i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i förhållande till deras andel av de öppet arbetslösa. I avsnitt 3.8 utökas/fördjupas studien av prioriteringarna inom arbetsmarknadspolitiken från avsnitt 3.7. Med statistisk metod analyseras om de skillnader som uppkom i avsnitt 3.7 beror på skillnader i åldersstruktur, utbildning och/eller inskrivningstider vid arbetsförmedlingarna. Slutligen sammanfattas resultaten i avsnitt 3.9.

3.2 Tidigare studier

Måttet som Arbetsmarknadsstyrelsen angivit skall användas för att mäta om olika grupper är prioriterade hos arbetsförmedlingarna är att den studerade gruppens andel av de i arbetsmarknadsåtgärder skall vara minst lika stor som deras andel av de arbetslösa.¹⁵

Riksdagens revisorer (1996) granskade bl.a. hur invandrare med utomnordiskt medborgarskap hade prioriterats avseende deltagandet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder under 1994/95. De fann att utomnordiska medborgares andel i olika former av åtgärder motsvarades (10 procent) av deras andel av de arbetslösa. Enligt detta sätt att mäta förekom det således inte någon prioritering inom arbetsmarknadspolitiken för utomnordiska medborgare det året. Sedan 1996 har AMS utredningsenhet analyserat denna frågeställning i de årliga rapporterna ”Arbetsmarknaden för utomnordiska medborgare” (AMS; 1996 och 1997) och ”Arbetsmarknaden för invandrare” (AMS; 1998 och

¹⁵ Se Riksdagens revisorer (1999), sidan 9.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

1999). Studierna visar att de utomnordiska medborgarna var prioriterade (andelen av de i åtgärder var cirka 14 procent och deras andel av de arbetslösa cirka 11 procent) under 1995/96 men att prioriteringen av de utomnordiska medborgarna till åtgärder sedan minskat under de efterföljande åren. Följden har blivit att de utomnordiska medborgarnas andel av de i åtgärder under 1998 var ungefär lika stor (cirka 11 procent) som deras andel av de arbetslösa.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 1

Tabell 3.1 Tidigare studier av prioriteringar inom arbetsmarknadspolitiken.

	Andel öppet arbetslösa	Andel i åtgärder
1994/95 (Riks.rev: 1996)	10	10
1995/96 (AMS: 1996)	11	14
1996/97 (AMS: 1997)	11	13
1997/98 (AMS: 1998)	11	12
1998/99 (AMS: 1999)	11	11

Tendensen är oroväckande då stora grupper invandrare fortfarande har en problematisk situation på arbetsmarknaden och därmed även fortsättningsvis borde prioriteras. I budgetpropositionen 1999/2000:1 anges också att utomnordiska medborgare även fortsättningsvis skall vara en prioriterad grupp vad avser arbetsmarknadspolitiska insatser.¹⁶

Den definition av invandrare som används i Regeringens direktiv innebär att invandrare med svenskt medborgarskap utelämnas (i bemärkelsen att de inte är nämnda i arbetsmarknadspolitikens prioriteringar). Dessa s.k. naturaliserade utomnordiska invandrare utgör cirka 50 procent av hela gruppen utomnordiska invandrare. Kapitel 2 visar att arbetsmarknadssituationen för naturaliserade invandrare var betydligt sämre än för infödda svenskar 1998. Sett till deras arbetsmarknadssituation borde därmed även de inkluderas i gruppen invandrare som skall prioriteras inom arbetsmarknadspolitiken. Om det i studien också visar sig att naturaliserade invandrare är oprioriterade, d.v.s. har en andel av de i åtgärder som är mindre än deras andel av de arbetslösa, behöver definitionen över vilka invandrargrupper som skall inkluderas i arbetsmarknadspolitikens prioriteringar ses över för att fördelningen av åtgärderna skall bli mer rättvis.

I studierna från AMS (1996, 1997, 1998, 1999) görs ingen uppdelning på när de utomnordiska medborgarna invandrade men det anges bl.a. att invandrare med Bosniskt medborgarskap har prioriterats mer än andra grupper.¹⁷ Detta skulle kunna vara en indikation på att arbetsförmedlingarna till viss del även prioriterat dem som har varit i Sverige endast en kort tid. Det är därför

¹⁶ Regeringens proposition 1999/2000:1, volym 7, sidan 27-30.

¹⁷ Bosnien har endast existerat som invandringsland sedan 1993 vilket innebär att invandrare från denna region har en kort vistelsetid i Sverige.

av vikt att även analysera om skillnader i när individer invandrade till Sverige har någon påverkan på prioriteringen inom arbetsförmedlingarna.

Det anges vidare (AMS; 1997, sidan 16) att 40 procent av de utomnordiska medborgarna som deltog i arbetsmarknadspolitisk åtgärd var i arbetsmarknadsutbildning. En jämförelse med infödda visar att deras andel i arbetsmarknadsutbildning är något mindre än för utomnordiska medborgare. Det har dock påpekats av Arbetsmarknadsstyrelsen att det måste få finnas betydande skillnader i olika gruppers deltagande i olika konjunkturberoende åtgärder eftersom åtgärderna delvis har olika innehåll, syften och målgrupper.¹⁸ Men om vissa grupper i stor grad blir hänvisade till mindre "framgångsrika" åtgärder (se avsnitt 3.6) blir även detta en prioriteringsfråga som bör beaktas.

Utifrån utgångspunkterna ovan belyser denna studie hur olika grupper av invandrare, uppdelade på vilket geografiskt område/land individen utvandrade från och under vilken tidsperiod, har prioriterats inom arbetsmarknadspolitiken. Analysen genomförs för tre olika årtal; 1992, 1995 och 1998, d.v.s. vi följer individer från en period av kraftig lågkonjunktur till en period med högkonjunktur.

3.3 Arbetsmarknadspolitiken

Att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden, bryta de obalanser som existerar på olika delarbetsmarknader samt motverka inflationsdrivande flaskhalsar är arbetsmarknadspolitiken huvuduppgifter. Till stora delar skall dessa uppgifter lösas genom arbetsmarknadspolitiken passiva del, arbetslöshetsförsäkringen.¹⁹ Syftet med arbetslöshetsförsäkringen är att den skall medverka till att underlätta och stimulera omställning och därigenom öka flexibiliteten på arbetsmarknaden. Vidare anges arbetsmarknadspolitiken även ha en viktig fördelningspolitisk uppgift genom att den ska stödja personer som har svårigheter att få och behålla ett arbete. Denna aktiva del av arbetsmarknadspolitiken innefattar målsättningen att kunna stärka arbetskraftens konkurrenskraft genom kompetensutvecklande eller sysselsättningskapande åtgärder.²⁰ Det skall poängteras att den aktiva och passiva arbetsmarknadspolitiken inte är två oberoende system utan samvarierar på ett flertal sätt. Exempelvis kan deltagande i den aktiva arbetsmarknadspolitiken berättiga till ytterligare ersättning i det passiva systemet.

Uppdelningen av arbetsmarknadspolitiken i en aktiv och passiv del är bara en av en mängd olika definitioner av arbetsmarknadspolitiken beståndsdelar. Syftet med detta avsnitt är att i en första del beskriva hur framförallt arbetsmarknadspolitiken aktiva del är uppbyggd samt hur denna studie valt att kategorisera dess olika beståndsdelar till ett antal större enheter lämpliga för analys. Den andra delen ger en kortfattad beskrivning av deltagandet i ett

¹⁸ Se Riksdagens revisorer (1999), sidan 9.

¹⁹ Detta inbegriper systemet för ekonomisk ersättning vid arbetslöshet.

²⁰ Se exempelvis Bergeskog (1999) för en genomgång.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

antal viktiga arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt arbetslösheten under 1990-talet.

Arbetsmarknadspolitikens beståndsdelar²¹

Svensk arbetsmarknadspolitik kan således sägas bestå av tre huvudmål; det stabiliseringspolitiska målet²², det allokeringpolitiska målet²³ och det fördelningspolitiska målet. I denna studie är det främst det fördelningspolitiska målet som är av intresse. Syftet med det fördelningspolitiska målet är att i olika avseenden förbättra svaga gruppers ställning på arbetsmarknaden. Till de svagare grupperna räknas ungdomar, äldre, arbetshandikappade, långtidsarbetslösa och utomnordiska medborgare (Regeringens proposition 1999/2000:1). Tanken är att en förbättrad ställning på arbetsmarknaden för dessa grupper skall åstadkommas via en aktiv arbetsmarknadspolitik.

För att nå de nämnda målen har arbetsmarknadspolitikerna ett antal medel till sitt förfogande. En vanligt förekommande indelning av de arbetsmarknadspolitiska medlen är i utbudspåverkande åtgärder, efterfrågepåverkande åtgärder samt handikappåtgärder. De två första brukar även klassificeras under kategorin konjunkturberoende åtgärder. De utbudspåverkande åtgärderna syftar till att stärka individens kvalifikationer så att individen erhåller en större efterfrågan på arbetsmarknaden.²⁴ De efterfrågepåverkande åtgärderna syftar i sin tur till att öka företagets benägenhet att anställa folk.²⁵

I denna framställning används dock en annan klassificering/kategorisering som baseras på åtgärdernas faktiska innehåll.²⁶ Eftersom studien fokuserar på individens deltagande i arbetsmarknadspolitikens olika beståndsdelar baseras kategoriseringen utifrån ett individuellt perspektiv. Indelningen beskrivs enklast med en figur (se figur 3.1). Figur 3.1 innehåller alla de element, s.k. sökkategorier, av arbetsförmedlingens verksamhet som individer kan vara inskrivna vid. I praktiken innebär detta att alla som är inskrivna vid arbetsförmedlingarna tilldelas en kod (i fortsättningen benämnd *skat*) som anger i vilken del av arbetsförmedlingens verksamhet som de för tillfället deltar i. Exempelvis betyder sökkategori 11 (skat 11) att individen vid undersök-

²¹ Detta avsnitt baseras i huvudsak på kapitel 3 i Regnéer och Wadensjö (1999).

²² D.v.s. att motverka den arbetslöshet som uppstår på grund av tillfälliga obalanser på arbetsmarknaden.

²³ D.v.s. att påverka arbetsmarknaden så att resurserna används mer effektivt, exempelvis genom att påverka individer att söka arbete mer aktivt.

²⁴ Till de utbudspåverkande åtgärderna räknas: arbetsmarknadsutbildningar, utbildningsvikariat, datortek, kommunavtal och IT-satsningar.

²⁵ Till de efterfrågepåverkande åtgärderna räknas: beredskapsarbete, rekryteringsstöd, inskolningsplatser, arbetslivsutveckling, arbetsplatsintroduktion, starta eget-bidrag, of-fentligt tillfälligt arbete, anställningsstöd, resursarbete och projektarbete.

²⁶ Därmed stämmer inte vår kategorisering till fullo överens med den använda kategoriseringen i utbudspåverkande och efterfrågepåverkande åtgärder. Utbildningsvikariat kategoriseras vanligtvis som en utbudspåverkande åtgärd medan vi har valt att kategorisera den som en arbetsplatsåtgärd (se nedan för en förklaring av arbetsplatsåtgärd). Förutom detta är efterfrågepåverkande åtgärd och arbetsplatsåtgärd samt utbudspåverkande åtgärd och utbildningsåtgärd identiska.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

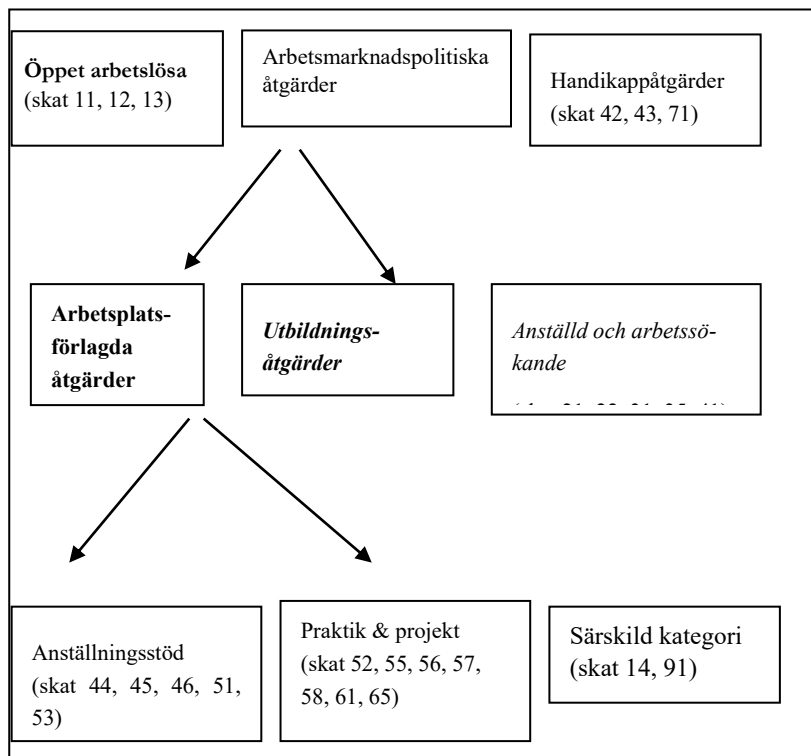
ningstidpunkten är öppet arbetslös och kan ta arbete direkt och sökkategori 45 (skat 45) att individen uppbär anställningsstöd, d.v.s. deltar i en viss typ av arbetsmarknadspolitisk åtgärd.²⁷

Redan här är det lämpligt att avgränsa resonemanget/diskussionen av arbetsmarknadspolitiken till att endast inkludera de individer som är inskrivna vid arbetsförmedlingarna och som är öppet arbetslösa eller deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (i figuren representerade av arbetsplatsförlagda åtgärder eller utbildningsåtgärder). Detta eftersom studien skall fokusera kring olika invandrargrupperns andelar i dessa två kategorier. Således kommer inte individer i arbetshandikappåtgärder, anställda som är arbetssökande (deltidsarbetande m.fl.) och inskrivna i sökkategori 14 och 91 att behandlas i analysen.²⁸

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

Figur 3.1 Arbetsförmedlingarnas uppdelning på olika sökkategorier



Not: För en noggrann specifikation av respektive sökkategori och hur dessa förändrats över tiden se exempelvis AMS (1999c). De sökkategorier (skat) som ingår i respektive kategori anges i respektive kategoris ruta.

²⁷ Se appendix för en kortfattad förklaring till respektive sökkategori samt en mer omfattande beskrivning för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Bergeskog (1999) samt AMS (1999c) innehåller mer detaljerad information om alla sökkategorier.

²⁸ Appendix (tabell A1) innehåller information om det totala antalet inskrivna vid arbetsförmedlingarna 1992, 1995 och 1998 uppdelat på alla förekommande sökkategorier.

Det har påtalats att även skat 14 (som bl.a. inkluderar invandrare som är svårplacerade p.g.a. språksvårigheter) borde inkluderas i en studie av prioriteringar inom arbetsmarknadspolitiken. Att samtidigt inkludera fler kategorier och fler invandrargrupper än vad som tidigare analyserats av AMS egna statistikenhet torde leda till problem vid en jämförande analys av resultaten. Ett sådant angreppssätt kan innebära att det blir svårt att särskilja vad eventuella skillnader mellan denna studie och tidigare studier beror på – förändring i kategorisering eller att fler invandrargrupper inkluderats. Ett ytterligare argument för att inte inkludera skat 14 är att andelen öppet arbetslösa då skulle överskattas. Personer inskrivna i skat 14 är inte aktuella för åtgärder (per definition av sökkategorin) vilket således överskattar gruppen öppet arbetslösa vid en analys av prioriteringar inom arbetsmarknadspolitiken. Detta innebär att om vi finner skillnader i prioritering inom arbetsmarknadspolitiken mellan olika grupper av utrikes födda, givet att skat 14 inte är inkluderad, kan vi (troligen) utesluta möjligheten att det beror på att vissa grupper inte skulle vara lämpliga för åtgärder.

De individer som är inskrivna som deltagare av någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd kategoriseras antingen till arbetsplatsförlagda åtgärder eller utbildningsåtgärder. Utbildningsåtgärd innebär att individen genomgår någon form av arbetsmarknadsutbildning. Utbildningsåtgärderna är således inte arbetsplatsförlagda och antas därför ha minst likhet med ett ordinarie arbete. Vidare kan en indelning göras av de arbetsplatsförlagda åtgärderna i anställningsstödsåtgärd och praktik & projekt. Kännetecknande för anställningsstöd är att åtgärden innebär ett bidrag (dock inte för hela lönekostnaden) till arbetsgivare för att anställa en arbetslös individ. Praktik & projektåtgärderna innebär (oftast) ingen lönekostnad för arbetsgivaren men innebär istället att den anställdes arbetsuppgifter inte får rymmas inom den vanliga verksamheten. Sammanfattningsvis kan sägas att av de två senare formerna av åtgärder (de arbetsplatsförlagda) har den första åtgärden, anställningsstöd, den största anknytningen/likheten med ett ordinarie arbete. En mer noggrann beskrivning av de olika formerna av åtgärder anges i appendix. Det skall poängteras att klassificeringen inte är helt problemfri. Exempelvis innebär beredskapsarbete (skat 51) att arbetsgivaren får betala en viss del av lönekostnaden men arbetet får ändå inte rymmas inom den vanliga verksamheten. Detta innebär att en kategorisering av beredskapsarbete till anställningsstöd istället för praktik & projekt är mer eller mindre godtycklig. För den viktigaste kategoriseringen, den mellan att vara i arbetsmarknadspolitiska åtgärd eller öppet arbetslös, föreligger dock inga kategoriseringsproblem.

Studien kommer i de olika avsnitten att behandla och jämföra, förutom de specifika sökkategorierna, de som är öppet arbetslösa kontra de i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, de i arbetsplatsförlagda åtgärder kontra de i utbildningsåtgärder samt de i anställningsstödsåtgärder jämfört med de i praktik & projekt.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetslöshet 1990-2000

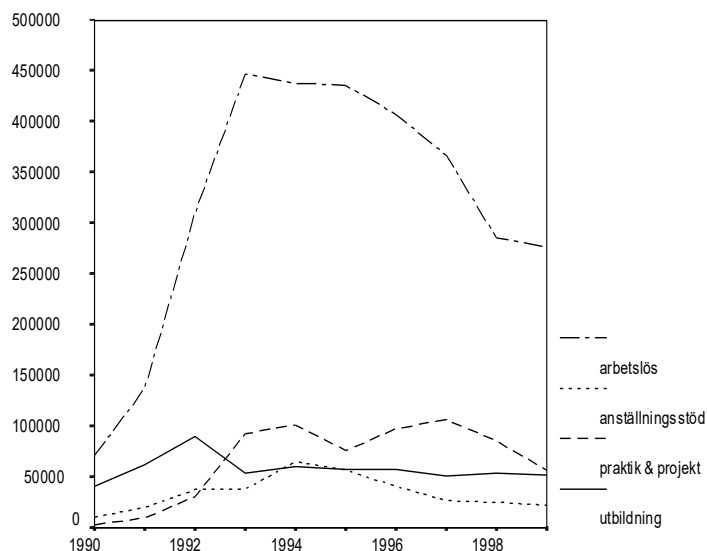
Innan systematisk analys genomförs av skillnader i tillgången till de olika formerna av arbetsmarknadspolitiska åtgärdssystem mellan infödda svenskar

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

och invandrare ges en kort beskrivning av hur antalet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt antalet öppet arbetslösa utvecklats under 1990-talet.

Figur 3.2 Utvecklingen av öppet arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1990-2000



Källa :AMS, egna beräkningar.

Figur 3.2 visar att antalet öppet arbetslösa ökade markant mellan 1990 och 1993 som en följd av den kraftiga lågkonjunktur Sverige då befann sig i. Under 1994 och 1995 stabiliserades antalet öppet arbetslösa för att därefter minska fram till 1999. Minskningen i antalet öppet arbetslösa under denna period beror troligen på en förbättrad konjunktur där många lämnat arbetslösheten/arbetsförmedlingarna för arbete men även att arbetslösa lämnat arbetsförmedlingarna för att delta i kunskapslyftet. Idag (mars månad år 2000) utgör antalet öppet arbetslösa ca 235 000 individer.

Vad gäller arbetsmarknadspolitiska åtgärder visar figur 3.2 att de har haft väldigt olika utveckling under 1990-talet. Antalet deltagare i utbildningsåtgärder ökade mycket under de första åren på 90-talet för att under 1993-94 stabiliseras på en nivå kring 55 000 deltagare per månad. Kring dessa nivåer befinner sig antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning också idag. För arbetsplatsförlagda åtgärder visar figur 3.2 att både anställningsstödsåtgärderna och praktik & projektåtgärderna ökade i antalet deltagare fram till 1994. Efter det har praktik & projektåtgärderna ökat ytterligare i omfång fram till 1997 för att sedan kraftigt avta. Dock är dessa typer av åtgärder fortfarande de vanligast förekommande arbetsmarknadspolitiska medlen. Anställningsstödsåtgärderna har däremot avtagit i betydelse, mätt som antalet

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 1

deltagare, under senare delen av 90-talet. Det trots att dessa åtgärder varit de mest effektiva vad avser sannolikheten att vara i arbete sex månader efter avslutad åtgärd. Vi återkommer till resultaten/utfallet för olika former av åtgärder i avsnitt 3.6.

3.4 Händel 1992, 1995 och 1998—en beskrivning av data

Den databas som utgör underlag för analysen har erhållits genom samkörning av register ifrån AMS (HÄNDEL-databasen) och SCB (RTB - registret över Rikets totalbefolkning 16-64 år) för åren 1992, 1995 och 1998. Totala antalet inskrivna hos arbetsförmedlingarna under november månad respektive år uppgick 1992, 1995 och 1998 till 697 685, 905 088 respektive 803 930 individer. Av dessa var 6 617 stycken observationer uteslutna för 1992, 6 850 för 1995 och 5 954 för 1998 på grund av att de saknade invandringsår (dessa utgör ungefär hälften av de uteslutna), fanns ej med i RTB (troligen nordiska medborgare som registrerats hos arbetsförmedlingen men ej i bostadsregistret) eller var utrikes födda från Oceanien eller USA (dessa två "nationaliteter" utgör en så pass liten grupp att några mer omfattande uppdelningar på variabler inte är möjlig).

Vid analysen av hur olika grupper har prioriterats inom arbetsmarknadspolitiken görs ytterligare begränsningar av det ursprungliga datamaterialet eftersom studien då endast berör dem som var öppet arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitisk åtgärd vid de olika mättillfällena. Därmed har även de som deltar i åtgärd för arbetshandikappade, individer som arbetar men är arbetssökande vid arbetsförmedlingen samt de två specialkategorierna (sökkategori 14 och 91) uteslutits.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Underbilaga 1

Tabell 3.2 Andelen i respektive kategori, infödda och utrikes födda, 1992-1998. Procent.

Kategori	1992: Infödda	Utrikes födda	1995: Infödda	Utrikes födda	1998: Infödda	Utrikes födda
Arbetslösa	61	64	67	64	55	57
Arbetsplatsförlagda åtgärder:						
Anställningsstöd	5	5	9	7	7	7
Praktik & projekt	17	5	14	14	21	16
Utbildning	17	26	10	15	17	20
 Antal individer totalt	 410772	 91479	 444871	 121649	 285013	 84049
	(71) ^a	(79)	(61)	(70)	(44)	(55)

^{a)} Siffran inom parentes anger de öppet arbetslösa och de i arbetsmarknadspolitiska åtgärds andel av det totala antalet inskrivna vid arbetsförmedlingarna ((antal öppet arbetslösa + antal i arbetsmarknadspolitiska åtgärder) / totala antalet inskrivna vid arbetsförmedlingen).

De som var öppet arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitisk åtgärd har minskat i andel av det totala antalet inskrivna vid arbetsförmedlingarna, från 71 procent för infödda svenskar 1992 (79 procent för utrikes födda) till 44 procent (55 procent) 1998. Förändringen utgörs till största del av att det är en större andel arbetshandikappade och arbetande individer, men som söker arbete, som är inskrivna 1998 än 1992.²⁹ Tabell 3.2 anger att andelen öppet arbetslösa av det totala antalet öppet arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har minskat mellan 1995 och 1998, både för infödda svenskar och utrikes födda personer. Detta skulle kunna innebära att ett skift ägt rum i arbetsmarknadspolitiken till fördel för mer av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder under denna tidsperiod. Samtidigt har dock en kraftig minskning i totala antalet inskrivna vid arbetsförmedlingarna inträffat för både infödda och utrikes födda. En annan tänkbar förklaring till den förändrade andelen öppet arbetslösa är därmed att ett stort antal personer har lyckats erhålla arbete när arbetsmarknaden förbättrades under 1996, och att dessa då framförallt var inskrivna som öppet arbetslösa. Ytterligare en möjlig förklaring är att ett flertal påbörjat kunskapslyftet (som initierades under 1998) och att det framförallt var personer som ej deltog i någon åtgärd utan var öppet arbetslösa som påbörjade kunskapslyftet.

Vidare visar tabell 3.2 att 43 procent av de utrikes födda (45 procent av de infödda svenskarna) deltog i någon form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd 1998. Utbildningsåtgärder utgjorde detta år närmare 47 procent (37 procent) av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för utrikes födda (infödda svens-

²⁹ Se tabell A1 i appendix hur förändringen 1992 till 1998 är fördelad mellan olika sökkategorier.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 1

kar). Således verkar arbetsförmedlingarna i större utsträckning föredra utbildningsåtgärder för de utrikes födda än för infödda. Anställningsstöd utgjorde däremot endast en liten del av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna både för utrikes födda och infödda. På denna aggregerade nivå är det inte möjligt att observera några större skillnader i andelen som är arbetslösa i förhållande till andelen som är i arbetsmarknadspolitiska åtgärder mellan infödda och utrikes födda. Som tidigare sagts är gruppen utrikes födda extremt heterogen vad avser ursprung, vistelsetid i Sverige m.m.. Det är därför troligt att skillnader blir mer synliga om de utrikes födda delas upp i mindre populationer/grupper.

3.5 Inskrivningstider vid arbetsförmedlingarna

En grups genomsnittliga inskrivningstid vid arbetsförmedlingen är till mycket beroende av hur pass svår gruppen är att få ut på den ordinarie arbetsmarknaden. Långa inskrivningstider innebär således att gruppen som helhet har långa inskrivningstider eller att en delgrupp har mycket långa inskrivningstider vilket driver upp den genomsnittliga inskrivningstiden. Fördelningen över inskrivningstider vid arbetsförmedlingen i november 1998 (se figur 3.3 till 3.11) ser väldigt lika ut för infödda svenskar och olika grupper av utrikes födda. Tyngdpunkten i fördelningen ligger på korta inskrivningstider men det är även ett flertal som har väldigt långa inskrivningstider vilket gör att medelvärdet blir högt.

Eftersom inskrivningstidens fördelning har ungefär samma utseende för de olika grupperna kommer fortsättningsvis endast skillnader i genomsnittliga inskrivningstider att beskrivas. Inskrivningstid mäts på två olika sätt; som genomsnittlig tid individerna hittills varit inskrivna vid arbetsförmedlingen avseende detta inskrivningstillfälle (anges i tabell 3.3 som "inskr.tid") och som genomsnittlig tid individerna varit inskrivna vid arbetsförmedlingen de senaste tre åren (anges i tabell 3.3 som "inskr 3 år"). Avsnittet inkluderar alla inskrivna vid arbetsförmedlingarna, d.v.s. alla sökkategorier som beskrivs i figur 1 är inkluderade.³⁰ Det skall tilläggas att det i detta avsnitt inte har kontrollerats för demografiska olikheter som exempelvis ålders- och könsstruktur mellan grupperna.

För att begränsa diskussionen om skillnader i inskrivningstider mellan olika grupper kommer endast skillnaden mellan 1995 och 1998 för variabeln "inskr 3 år" att diskuteras. Detta innebär ingen större begränsning då resultaten/beskrivningen i princip är densamma oavsett val av variabel och tidpunkt. Tabell A1 (i appendix) visar att antalet inskrivna minskat mellan 1995 och 1998 samtidigt som tabell 3.3 visar att inskrivningstiden (mätt som genomsnittlig inskrivningstid de senaste tre åren) har ökat för alla kategorier. Detta mönster av ökande inskrivningstider beror troligen på att de som försvunnit ifrån arbetsförmedlingarna under denna tidsperiod var individer med korta inskrivningstider snarare än att arbetsförmedlingarna blivit mindre

³⁰ Tabell A2 i appendix ger ytterligare information om antal individer, andelen män samt utbildningsnivån inom respektive grupp.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

effektiva. Anledningen till att det förra är mer troligt är att arbetsmarknaden har förbättrats avsevärt mellan 1995 och 1998 och individer med korta inskrivningstider antas ha en större sannolikhet att komma ut på arbetsmarknaden än de med långa inskrivningstider.³¹

1998 hade infödda svenskar i genomsnitt befunnit sig inskrivna 713 dagar hos arbetsförmedlingarna under de tre senaste åren. Motsvarande siffra för de utrikes födda är 789 dagar för dem som invandrade innan 1981 och 787 för dem som invandrade mellan 1982 och 1992.³² Att invandrare har längre inskrivningstider är förväntat eftersom invandrare i genomsnitt har svårare än infödda svenskar att finna jobb. Dessutom existerar skillnader i inskrivningstid mellan olika invandrargrupper samt när dessa invandrade till Sverige. Lite förvånande visar tabell 3.3 att invandrare från Norden, Västeuropa, Östeuropa, Sydeuropa och Afrika och som kom till Sverige innan 1981 har längre inskrivningstider än de som kommit senare från samma regioner. En möjlig förklaring är att denna grupp av tidiga invandrare till stor del tidigare jobbad inom tillverkningsindustrin och nu finner det svårt att erhålla ett nytt arbete på 90-talets förändrade arbetsmarknad. En annan möjlig förklaring är skillnader i ålderssammansättningen mellan de olika invandrarkohorterna. Kortast inskrivningstider har invandrare från Västeuropa, övriga Asien och Latinamerika. Varför vissa invandrargrupper har kortare inskrivningstider än andra kan bero på ett flertal faktorer. Vissa invandrargrupper lyckas bättre på arbetsmarknaden än andra och har därför kortare inskrivningstider. En annan möjlig förklaring är att vissa invandrargrupper prioriteras inom arbetsförmedlingarna genom att de får mer av de aktiva åtgärderna vilket gör att fler individer ur dessa prioriterade grupper erhåller arbete.

Vidare påvisar tabell 3.3 inga större skillnader i inskrivningstid mellan män och kvinnor eller mellan olika utbildningsnivåer. Framförallt är det förvånande att inga skillnader mellan olika utbildningsnivåer observeras då högutbildade personer borde ha lättare att ta sig ut på arbetsmarknaden än lågutbildade.³³

Sammanfattningsvis kan sägas att det existerar skillnader i inskrivningstider mellan grupper men att dessa är relativt små. Skillnaden mellan den genomsnittliga inskrivningstiden (1998) för infödda svenskar och den invandrargrupp med högsta inskrivningstiden (Östeuropa -1980) är endast 124 dagar eller ungefär fyra månader.

³¹ Anledningar till detta kan vara att individer som varit borta en längre tid från arbetsmarknaden antas ha ”sämre” arbetsmarknadsegenskaper och därför anses vara mindre produktiva av arbetsgivare.

³² En jämförelse kan inte göras med dem som invandrade mellan 1993 och 1998 eftersom en del kanske endast varit i Sverige en kort tid och på grund av detta faktum har kort inskrivningstid hos arbetsförmedlingen.

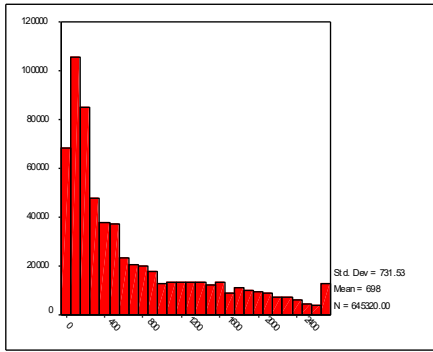
³³ En möjlig förklaring är att högutbildade är mer selektiva i sitt val av arbete och därför påvisar långa inskrivningstider.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

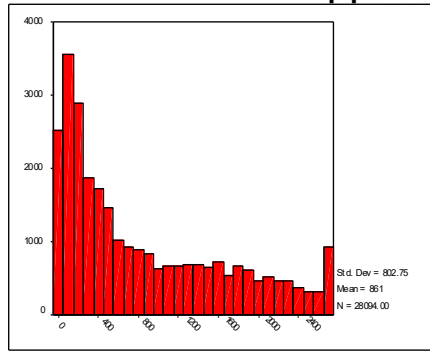
Underbilaga 1

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
egenskap**

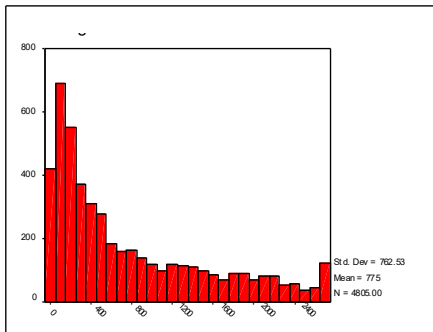
Figur 3.3 Infödda svenskar
(alla åldrar)



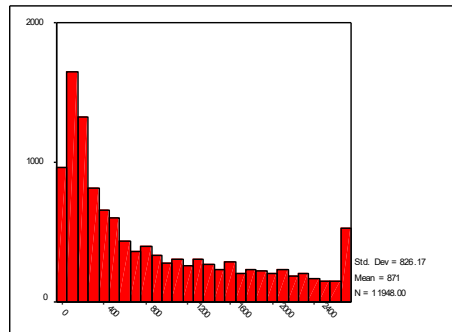
Figur 3.4 Födda i Norden
invandrat före 1992



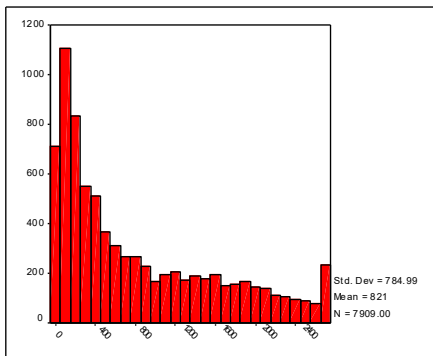
Figur 3.5 Födda i Västeuropa
invandrat före 1992



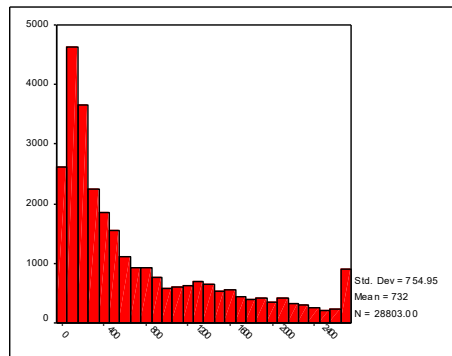
Figur 3.6 Födda i Östeuropa
invandrat före 1992



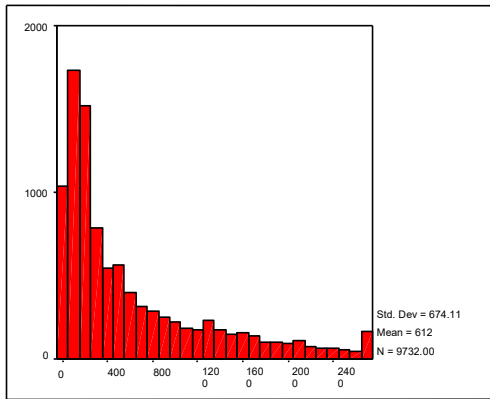
Figur 3.7 Födda i Sydeuropa
invandrat före 1992



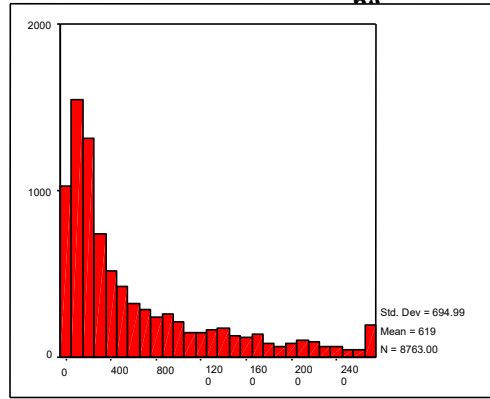
Figur 3.8 Födda i Mellan Östern
invandrat före 1992



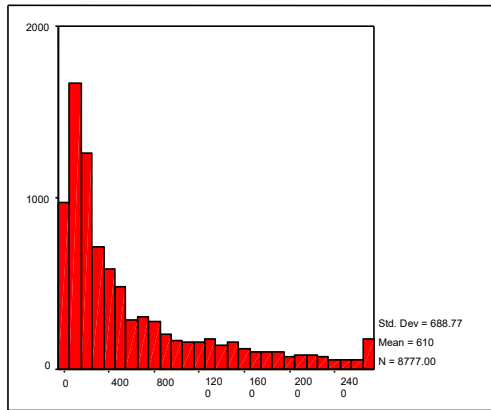
Figur 3.9 Födda i övriga Asien
invandrat före 1992



Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
egenskap



Figur 3.11 Födda i
invandrat före



Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Tabell 3.3 Genomsnittliga antalet dagar inskrivna vid AF för nuvarande sökka-
tegori (Inskr.tid) samt total inskrivningstid vid AF de senaste 3 åren (Inskr 3 år),
1992-1998.^a

Ursprung	1992: Inskr.tid. ^a	1995: Inskr.tid	Inskr 3 år	1998: Inskr.tid	Inskr 3 år
Infödda	223	509	666	698	713
Naturaliserade:					
Invandrade:					
-1980	248	571	713	808	779
1981-1992	278	585	771	739	798
1993-	-	281	460	595	766
Utrikes födda:					
-1980	248	575	720	827	789
1981-1992	267	557	751	709	787
1993-	-	319	362	491	633
Därav:					
Norden:					
-1980	250	603	740	892	811
1981-1992	220	518	717	732	771
1993-	-	233	353	345	495
Västeuropa:					
-1980	242	581	697	835	762
1981-1992	219	453	640	623	710
1993-	-	246	320	314	432
Östeuropa:					
-1980	259	646	758	983	843
1981-1992	278	616	776	817	805
1993-	-	285	348	406	559
Sydeuropa:					
-1980	253	593	729	881	813
1981-1992	245	554	743	738	802
1993-	-	337	363	600	731

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Tabell 3.3. Forts.

Ursprung	1992: In- skr.tid. ^a	1995: Inskr.tid	Inskr 3 år	1998: Inskr.tid	Inskr 3 år
Mellanöstern:					
-1980	236	487	678	686	768
1981-1992	285	580	771	738	8
1993-	-	324	380	426	566
Övriga Asien:					
-1980	232	439	613	544	665
1981-1992	261	521	703	658	757
1993-	-	278	336	384	536
				..	
Latinamerika:					
-1980	230	491	690	597	717
1981-1992	278	518	737	628	762
1993-	-	297	379	369	529
Afrika:					
-1980	255	540	721	766	811
1981-1992	263	530	758	581	780
1993-	-	288	348	358	546
Kön:					
Män	260	523	677	693	761
Kvinnor	260	493	627	670	724
Utbildningsnivå:					
Grundskola	253	512	659	708	744
Gymnasieskola	265	508	656	658	744
Högskola	267	504	626	691	740

^{a)} För 1992 är det genomsnittlig inskrivningstid sedan Händels födelse (juni 1991). Således anges ”Inskr 3” år ej för 1992.

Underbilaga 1

3.6 Arbetsmarknadspolitiska åtgärders ”framgång”

I detta avsnitt studeras arbetsplatsförlagda åtgärder och utbildningsåtgärder. Åtgärderna skiljer sig åt både avseende utformning såväl som de målgrupper de riktar sig till.³⁴ Detta innebär ett problem vid en utvärdering av hur pass väl olika åtgärder lyckas sysselsätta personer efter avslutad åtgärd. Om selektionen av deltagare till de olika åtgärderna inte är slumpmässig utan till viss del beror på individuella egenskaper så kan inte skillnader i ”framgång” (effektivitet) mellan olika åtgärder enbart tolkas som att en viss åtgärd är sämre eller bättre än andra. En åtgärd som exempelvis har långtidsarbetslösa personer med grundskoleutbildning som målgrupp uppvisar troligen sämre sysselsättningsresultat än en åtgärd som har högutbildade personer som målgrupp. Skillnaden torde främst bero på en selektionseffekt. Högutbildade personer har vanligtvis lättare att få arbete. Hur man på ett korrekt sätt skall mäta olika åtgärders effekter på inkomster eller sysselsättning saknar ett entydigt svar och en sådan analys ligger utanför ramen av denna rapport. För den metodologiskt intresserade läsaren skall det nämnas att det har förts en debatt inom arbetsmarknadsekonomin under 90-talet som försökt överkomma dessa metodologiska oenigheter.³⁵ Syftet med detta avsnitt är mindre pretentiöst än vanligt förekommande forskningsrapporter kring åtgärders effekter och skall enbart belysa om mönstret för olika åtgärders ”framgång” skiljer sig eller är liktydigt för utrikes födda och infödda svenskar.

Måttet på en åtgärds ”framgång” är hur många procent av dem som deltog i en specifik åtgärd som hade sysselsättning sex månader efter avslutad åtgärd.³⁶ Att utvärdera en åtgärds effektivitet enligt detta tillvägagångssätt är som sagt inte problemfritt eftersom vissa åtgärder riktar sig till dem som har sämst position på arbetsmarknaden och det därför är sannolikt att dessa åtgärder erhåller ett sämre resultat, mätt som andelen som finner sysselsättning, än de åtgärder som riktar sig mot dem bättre förutsättningar. Eftersom analysen varken kontrollerar för sammansättningen av utbildning, kön eller ålder inom grupperna skall resultaten beaktas med detta i åtanke. Antalet individer som deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har inte förändrats nämnvärt mellan 1992 och 1998 utan endast minskat med 11 procent eller cirka 20 000 individer.

³⁴ Se appendix för en kortare förklaring till respektive åtgärd. Se AMS (1998b, 1999b) samt Bergeskog (1999) för en mer noggrann beskrivning av respektive åtgärds utformning och vilka målgrupper den är ämnad för.

³⁵ Se Ackum Agell (1999), Regné (1997) och Harkman m.fl. (1999) för en beskrivning av problemen och metoderna kring åtgärders effekter på sysselsättning och inkomster.

³⁶ Sysselsatt definieras som att vara deltidsarbetslös (skat 21), tillfälligt arbete (skat 31), ombytessökande (skat 41), erhållit arbete (avors=1), tidsbegränsad anställning (avors=2) samt fortsatt anställning hos samma arbetsgivare (avors=3). Denna definition är något snävare än AMS definition på att vara sysselsatt som även inkluderar lönebidrag (skat 42), offentligt skyddat arbete (skat 43), rekryteringsstöd (skat 44) samt anställd inom samhall (avors=4). Flera av dessa är uteslutna eftersom de utgör åtgärd för arbetshandikappade (skat 42-43 samt avors=4) samt för att det utgör en subventionerad anställning (skat 44).

Tabell 3.4 visar att både arbetsplatsförlagda åtgärder och utbildningsåtgärder har blivit mer "framgångsrika" mellan 1992 och 1998.³⁷ 1992 hade 26 procent av de infödda svenskarna (16 procent av de utrikes födda) som deltog i en arbetsplatsförlagd åtgärd funnit sysselsättning sex månader efter avslutad åtgärd. 1998 hade denna siffra ökat till 38 procent (32 procent). Utbildningsåtgärder visar ungefär samma utvecklingsmönster och 1998 fanns det ingen större skillnad i andelen sysselsatta mellan utbildningsåtgärder och arbetsplatsförlagda åtgärder. Tabell 3.4 visar också att utrikes födda har ökat i andel med arbetsplatsförlagd åtgärd mellan 1992 och 1998 (siffror inom parentes i tabellen). 1998 var cirka femtio procent av både infödda svenskar och utrikes födda och som deltog i arbetsmarknadspolitiska åtgärder inskrivna vid arbetsplatsförlagda åtgärder.

Om en uppdelning görs på respektive åtgärd existerar dock stora skillnader i framgång mellan olika åtgärder. De åtgärder som innebär ett anställningsstöd, d.v.s. att deltagaren i åtgärden håller ett vanligt arbete men till en subventionerad lön, visar klart bäst resultat. Av de som 1998 deltog i åtgärderna anställningsstöd och starta eget-bidrag hade mer än 50 procent funnit sysselsättning sex månader efter avslutad åtgärd. Åtgärderna som tillhör kategorin praktik & projekt visar ett mer varierat resultat. I princip kan dessa åtgärders "framgång" relateras till/kategoriseras efter hur pass väl de liknar ett ordinarie arbete. Åtgärder som innebär någon form av praktik (exempelvis resursarbete och arbetsplatsintroduktion) är mer framgångsrika på att sysselsätta deltagarna på den ordinarie arbetsmarknaden än åtgärder som innebär ett deltagande i ett projekt (exempelvis ALU och projektarbete).

Utbildningsåtgärder utgörs till största delen av arbetsmarknadsutbildning. Dess "framgång" har ökat avsevärt. Mer än en dubbel så hög andel av dess deltagare erhöll arbete 1998 jämfört med 1992. Mest framgångsrik av utbildningsåtgärderna är IT-satsningen som nästan är lika effektiv som åtgärderna med anställningsstöd. Detta beror med stor sannolikhet på att personerna som deltar i åtgärden är en selektiv grupp med specifikt intresse för IT samtidigt som efterfrågan på arbetsmarknaden är stor för denna typ av kompetens.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

³⁷ Detta kan bero på bättre arbetssökanden, mer effektiva program och/eller en bättre arbetsmarknad 1998 än 1992.

Tabell 3.4 Andelen sysselsatta 6 månader efter avslutad åtgärd i respektive sökandekategori. Infödda och utrikes födda. Procent.

Typ av åtgärd	1992: Infödda	Utrikes födda	1995: Infödda	Utrikes Födda	1998: Infödda	Utrikes födda
Arbetsplatsförlagda åtgärder:	26 (56) ^a	16 (28)	36 (64)	23 (57)	38 (55)	32 (51)
Utbildningsåtgärder:	20 (44)	11 (72)	26 (36)	13 (43)	37 (45)	27 (49)
Arbetsplatsförlagda åtgärder						
Rekryteringsstöd (skat 44)	-	-	65	56	-	-
Anställningsstöd (skat 45)	-	-	-	-	60	52
Starta eget bidrag (skat 46)	-	-	78	68	79	70
Beredskapsarbete (skat 51)	15	10	20	11	-	-
Utbildningsvikariat (skat 53)	44	36	53	46	67	-
Praktik & projekt:						
ALU (skat 52)	-	-	16	10	22	15
API (skat 55)	-	-	33	19	39	28
OTA (skat 56)	-	-	-	-	6	5
Projektarbete (skat 57)	-	-	-	-	21	20
"Kalmarmodellen" (skat 58)	-	-	-	-	51	45
Ungdomspraktik (skat 61)	26	18	20	23	-	-
Kommunala ungdoms- avtalet (skat 65)	-	-	26	19	38	28
Utbildningsåtgärd:						
Datortek (skat 64)	-	-	28	17	28	19
Arbetsmarkn. utb. (skat 81)	20	11	25	13	38	28
IT-satsningen (skat 82)	-	-	-	-	56	45
Antal individer	158533	33372	147653	44032	132660	36828

a) Siffran inom parentes anger andelen av denna kategori som har arbetsplatsförlagd åtgärd respektive utbildningsåtgärd. Exempelvis, 56 procent av dem födda i Sverige (1992) med en arbetsmarknadspolitisk åtgärd hade en arbetsplatsförlagd åtgärd.

Studien ger inga belegg för att det skulle finnas några större skillnader i åtgärders "framgång" mellan infödda svenskar och utrikes födda. Med andra

Underbilaga 1

ord är de åtgärder som är framgångsrika för infödda det också för invandrare. Resultaten visar också att inom respektive åtgärd är åtgärden lite mer framgångsrik för infödda än för utrikes födda. Resultaten för de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas "framgång" speglar därmed rätt väl skillnaden mellan infödda svenskar och invandrare som finns på arbetsmarknaden.

Med tanke på hur mycket olika åtgärder skiljer sig åt i utformning, och där arbetsplatsförlagda åtgärder antyds vara mest framgångsrika, skall det bli intressant att följa hur "nya" arbetsmarknadspolitiska åtgärder för invandrare som kombinerar yrkespraktik med språkutbildning i svenska lyckas med att sysselsätta invandrare på den ordinarie arbetsmarknaden. Men för att kunna utvärdera dessa "nya" åtgärder på ett korrekt sätt, och finna vilken typ av åtgärd som fungerar "bäst", borde AMS fundera kring att börja använda en experimentansats. Detta innebär (något förenklat) att slumpmässigt tilldela en viss grupp individer olika former av åtgärder. Exempelvis skulle man enligt denna ansats slumpmässigt tilldela nytilkomna invandrare praktik, språkutbildning eller en kombinationen av dessa för att därefter analysera skillnader i "framgång" mellan dessa tre alternativa åtgärder.

3.7 Af:s prioritering mellan åtgärd eller arbetslöshet för olika invandrargrupper

Detta avsnitt belyser hur olika invandrargrupper (i genomsnitt) har fördelats av arbetsförmedlingarna mellan att vara arbetslös (vara inskriven i sökkategori 11, 12 eller 13) jämfört med att vara i arbetsmarknadspolitisk åtgärd (sökkategorierna 44 till 82).³⁸ Riksdagen har beslutat (Regeringens proposition 1995/1996:222) att ungdomar, äldre, arbetshandikappade, långtidsarbetslösa och utomnordiska medborgare särskilt skall prioriteras till de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Denna studie kommer uteslutande att analysera dessa prioriteringar för den sistnämnda gruppen samt en utvidgning av denna. Att endast fokusera på utomnordiska medborgare kan ge en missvisande bild om man är intresserad av hur hela invandrabefolkningen blir prioriterad inom arbetsmarknadspolitiken eftersom alla de invandrare som har svenskt medborgarskap (samt nordiska invandrare) då utelämnas. Dessa s.k. naturaliserade invandrare utgör idag cirka hälften av den totala utomnordiska invandrabefolkningen i Sverige. Eftersom det varken i direktiven för arbetsmarknadspolitiken (Regeringens proposition 1995/1996:222 och 1999/2000:1) eller i AMS (1997, 1998, 1999) rapporter nämns något om hur naturaliserade invandrare blir prioriterade inom arbetsmarknadspolitiken är det möjligt att man satt likhetstecken mellan utomnordiska medborgare och utomnordiska invandrare.

AMS har i ett flertal studier (se avsnitt 3.2) visat att utomnordiska medborgare till viss del har prioriterats till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Som sagts inkluderar inte dessa studier naturaliserade invandrare och det är möjligt att dessa invandrare inte erhåller samma mängd av åtgärder som de

³⁸ Därmed görs ingen åtskillnad mellan de olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som diskuterats i de tidigare avsnitten.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

skulle behöva med hänsyn tagen till deras situation på arbetsmarknaden. I kapitel 2 är det tydligt att inte bara utomnordiska medborgare utan även naturaliserade invandrare har en betydligt sämre position på arbetsmarknaden än infödda svenskar. Denna studie analyserar utrikes födda uppdelat på vilken geografisk region de utvandrat från samt den period då invandringen skedde.

Som mått på om olika grupper har prioriteras inom arbetsmarknadspolitiken används ett prioriteringsindex. Detta beräknas som den studerade gruppens andel av de i arbetsmarknadspolitiska åtgärder dividerat med deras andel av de arbetslösa (*100). Ett prioriteringsindex över 100 innebär att gruppen är prioriterad och under 100 att gruppen är oprioriterad. Ordvalet ”oprioriterad” skall inte tolkas som att en grupp är avsiktligt oprioriterad inom arbetsförmedlingarna utan är enbart den använda definitionen på att prioriteringsindex är under 100.

Tabell 3.5 visar prioriteringsindex för olika grupper för 1992, 1995 och 1998 (kolumn 2, 4 och 6). Dessutom anges hur respektive grupp är fördelad mellan arbetsplatsförlagda åtgärder och utbildningsåtgärder. Exempelvis deltar 55 procent (45 procent) av de naturaliserade invandrare som invandrade mellan 1981 och 1992 i en arbetsplatsförlagd åtgärd (utbildningsåtgärd) 1998. Generellt kan det sägas att gruppen invandrare med tidigt invandringsår har en större andel arbetsplatsförlagda åtgärder än de grupper av invandrare som kom senare. Ett sådant mönster får anses som normalt/förväntat eftersom en längre tid i Sverige innebär att dessa individer har mer av svensk arbetserfarenhet och därmed lättare att erhålla exempelvis anställningsstöd än individer som varit i Sverige en kortare tid.

Prioriteringsindexet för 1998 visar att naturaliserade invandrare inte har blivit prioriterade utan snarare motsatsen. Detsamma gäller även totalt sett för utrikes födda och som invandrade till Sverige innan 1993. Däremot har arbetsförmedlingarna prioriterat utrikes födda och som invandrat efter 1992. Vidare visar prioriteringsindex för 1998 ett klart mönster vad avser i vilken grad invandrargrupper från olika geografiska områden har prioriterats. Invandrare från Norden och Västeuropa, oavsett invandringsår, är oprioriterade inom arbetsmarknadspolitiken. Detta resultat gäller alltså även dem som invandrat från dessa regioner efter 1992. I motsats till detta har invandrare från Asien (exklusive invandrare från Mellan östern) och Latinamerika, oavsett invandringsår, prioriterats till arbetsmarknadsutbildning. För alla de fyra övriga kategorierna, invandrare från Östeuropa, Sydeuropa, Mellanöstern och Afrika, visar tabell 3.5 att de som invandrade 1992 och tidigare är oprioriterade medan de som invandrade efter 1992 är prioriterade.

Utomnordiska medborgare (exklusive invandrare från Norden och Västeuropa) är enbart dominerande i den grupp av invandrare som kom till Sverige efter 1992 vilket också är den grupp som blivit prioriterade.³⁹ Resultaten ger därmed en bild av att Regeringens direktiv avseende att prioritera en viss

³⁹ Utomnordiska medborgare (exklusive invandrare från Norden och Västeuropa som har en liten andel med svenskt medborgarskap oavsett invandringsår) utgjorde 1998 70-90 procent, beroende på region, av de som invandrat efter 1992, 23-48 procent av de som invandrat 1981-1992 och 4-21 procent av de som invandrat innan 1981.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

grupp invandrare, utomnordiska medborgare, inneburit att en annan grupp invandrare (och som till absolut storlek är klart större) har blivit oprioriterade till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Utifrån de faktiskt gjorda prioriteringarna i tabell 3.5 verkar arbetsförmedlingarna ha prioriterat sent anlända invandrare på bekostnad av de som kom innan 1993 samt att två specifika invandrargrupper, invandrare från Latinamerika och Asien, blivit speciellt behandlade och prioriteras mer än andra grupper av invandrare.

Slutsatsen man kan dra av de funna resultaten är att Regeringens direktiv angående fördelningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har uppfyllts för den grupp invandrare man fokuserade på men att andra grupper av invandrare blivit oprioriterade/förlämnade vid denna fördelning. Anledningarna därtill kan vara flera. Den givna slutsatsen är att arbetsmarknadspolitiken varit missriktad. Men resultaten i tabell 3.5 tar inte hänsyn till de olika gruppernas sammansättning i andra aspekter än individuella egenskaper som vilken region invandrarna utvandrat från eller när de invandrade. Det är därför möjligt att de befintliga arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inte är anpassade för vissa invandrargrupper och arbetsförmedlingarna därmed anser att det är bättre att dessa invandrare är öppet arbetslösa och aktivt söker arbete än deltar i åtgärder.⁴⁰ Vidare är det möjligt att resultaten är en följd av att olika grupper har olika utbildningsnivåer, åldrar och inskrivningstider vid arbetsförmedlingen vilket skulle kunna förklara de skillnader som observeras. Analysen i nästa avsnitt skall därför kontrollera för dessa skillnader i individuella egenskaper.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

⁴⁰ Troligen mindre förekommande då dagens arbetsmarknadspolitiska åtgärder är utformade att passa de mest skilda behov.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Tabell 3.5 Prioriteringsindex samt andelen med arbetsplatsåtgärd av totala antalet med arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Ursprung	1992: Prioin- dex	Andel i arb.åtg.	1995: Prioin- dex	Andel i arb.åtg.	1998: Prioin- dex	Andel i arb.åtg.
Infödda	102	56	97	64	102	55
Naturaliserade:						
-1980	74	45	85	67	87	59
1981-1992	82	27	99	63	89	55
1993-	-	-	60	70	101	45
Utrikes födda:						
-1980	70	43	82	68	84	60
1981-1992	108	21	107	60	88	54
1993-	-	-	183	40	112	40
Norden:						
-1980	66	38	79	69	83	63
1981-1992	71	35	84	63	81	54
1993-	-	-	57	63	64	47
Västeuropa:						
-1980	58	45	74	72	77	67
1981-1992	87	28	92	64	88	53
1993-	-	-	100	53	76	49
Östeuropa:						
-1980	62	36	85	71	80	62
1981-1992	126	18	115	58	92	54
1993-	-	-	185	36	123	35
Sydeuropa:						
-1980	63	32	70	72	69	63
1981-1992	90	23	96	63	74	55
1993-	-	-	219	39	124	42
Därav:						
Bosnien: 1993-	-	-	237	-	130	-

Underbilaga 1

Tabell 3.5 Forts.

Ursprung	1992: Prioin- dex	Andel i arb.åtg.	1995: Prioin- dex	Andel i arb.åtg.	1998: Prioin- dex	Andel i arb.åtg.
Mellanöstern:						
-1980	64	55	80	71	78	58
1981-1992	111	20	107	64	85	58
1993-	-	-	148	45	102	41
Därav: Iran:	125	-	107	-	83	-
1981-1992						
Övriga Asien:						
-1980	147	62	112	56	117	48
1981-1992	113	18	116	53	108	50
1993-	-	-	183	41	105	32
Latinamerika:						
-1980	92	58	102	62	100	51
1981-1992	125	20	116	53	97	48
1993-	-	-	177	38	109	33
Därav:						
Chile:						
-1980	77	-	105	-	98	-
1981-1992	116	-	107	-	96	-
Afrika:						
-1980	61	44	83	70	73	47
1981-1992	120	18	112	55	87	44
1993-	-	-	167	37	101	31
Därav:						
Etiopien:						
1981-1992	144	-	115	-	92	-

Not: Prioriteringsindex (Prioinde) beräknas som gruppens, exempelvis utrikes föddas, andel av de i åtgärder dividerat med gruppens andel av de arbetslösa (*100). Ett prioindex större än 100 innebär således att gruppen erhåller mer, relativt sett, av åtgärder än vad deras andel av de arbetslösa utgör. Andel i arbetsplatsåtgärd ("Andel i arb.åtg.") beräknas som andelen av de med arbetsmarknadspolitisk åtgärd vars åtgärd är en arbetsplatsåtgärd (*100). En andel i arbetsplatsåtgärd på 58 innebär således att 58 procent av dem med åtgärd har en arbetsplatsåtgärd.

3.8 Oddset att vara i arbetsmarknadspolitisk åtgärd jämfört med att vara arbetslös—effekten av individuella egenskaper

Den deskriptiva analysen i avsnitt 3.7 har en begränsning i att den inte kontrollerar för olika individuella egenskaper, såsom utbildning, ålder och inskrivningstid hos arbetsförmedlingen, mellan de olika grupperna/kategorierna. Eftersom huvudsyftet med denna studie är att utvärdera hur olika grupper av invandrare blivit prioriterade inom arbetsmarknadspolitiken genomförs även en statistisk analys för att ge extra trovärdighet åt resultaten. Den statistiska metoden i detta avsnitt upplevs säkert som komplicerad för de som inte läst statistik men tolkningen av resultaten är lika enkla att förstå

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 1

som prioriteringsindexet. På grund av användandet av en mer komplicerade analys skall detta avsnitt främst ses som en känslighetsanalys av föregående avsnitt.

Analysen är gjord med statistiska regressioner, s.k. logit modeller, där resultatet kan tolkas som olika egenskapers effekt på en oddskvot.⁴¹ I detta fall är oddskvoten sannolikheten att vara i arbetsmarknadspolitisk åtgärd relativt sannolikheten att vara arbetslös.⁴² Exempelvis är sannolikheten att vara i åtgärd 1998 45 procent och därmed är sannolikheten att vara arbetslös 55 procent (100-45) eftersom individerna endast kan vara antingen i åtgärd eller arbetslösa. I detta fall blir oddskvoten, i fortsättningen benämnd den relativa sannolikheten att vara i åtgärd, 82 procent.⁴³ En fullständig förståelse av oddskvoten är dock inte en nödvändighet för en förståelse av resultaten eftersom det viktiga är hur olika individegenskaper påverkar denna oddskvot.

Tabell 6 visar, för 1998, att kvinnor har en relativ sannolikhet att vara i åtgärd som är 1 (talet för kvinnor i fjärde kolumnen) och män en relativ sannolikhet att vara i åtgärd som är 0.76. Att kvinnor har oddskvoten 1 innebär att de utgör en jämförelsekategori (precis som infödda svenskar, vara i åldern 30-39 år, inneha en gymnasieutbildning samt vara inskriven på arbetsförmedlingen längre än 12 månader vilka även de därmed har oddskvoten lika med 1). När oddskvoten för en viss kategori är lägre än 1 innebär det att den kategorin har en lägre relativ sannolikhet att vara i åtgärd jämfört med jämförelsekategorin, allt annat lika. Exempelvis innebär detta att män har en lägre relativ sannolikhet att vara i åtgärd jämfört med kvinnor när skillnader i ålder, inskrivningstid, utbildning och varifrån personen kommer har kontrollerats för.

Resultaten för 1998 visar att iakttagelserna i föregående avsnitt var korrekta. När hänsyn tagits till skillnader i ålder, inskrivningstid och utbildning har invandrare från Norden och Västeuropa en lägre relativ sannolikhet att vara i åtgärd jämfört med infödda svenskar (vilket är jämförelsekategorin). I motsats till detta har invandrare från Asien (exklusive invandrare från Mellanöstern) och Latinamerika en högre relativ sannolikhet att vara i åtgärd jämfört med infödda svenskar. För de fyra övriga kategorierna, invandrare från Östeuropa, Sydeuropa, Mellanöstern och Afrika, visar tabell 3.6 att de som invandrade före 1993 har en lägre relativ sannolikhet att vara i åtgärd medan de som invandrade efter 1992 har en högre relativ sannolikhet att vara i åtgärd jämfört med infödda svenskar. Vid en jämförelse över tiden, framförallt mellan 1995 och 1998, ser vi att antalet invandrargrupper som har en högre relativ sannolikhet att vara i åtgärd jämfört med infödda svenskar minskat. Detta stämmer överens med den bild som ges av AMS egna rapporter (se avsnitt 3.2) där man observerat att prioriteringen av utomnordiska

⁴¹ Se exempelvis Greene (1997) för en beskrivning av den statistiska modellen.

⁴² $\text{Odds kvoten} = \frac{\text{Pr}(\text{åtgärd})}{\text{Pr}(\text{arbetslös})}$ där $\text{Pr}(\text{åtgärd}) =$ sannolikheten att vara i åtgärd och $\text{Pr}(\text{arbetslös}) =$ sannolikheten att vara arbetslös.

⁴³ Observera att det korrekta språkbruket skulle vara sannolikheten att vara i åtgärd relativt sannolikheten att vara arbetslös och det är detta som avses med termen "relativa sannolikheten att vara arbetslös".

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

medborgare inom arbetsmarknadspolitiken avtagit mellan 1995 och 1998. Anledningen till denna oroväckande förändring förklaras dock inte.

I övrigt visar resultaten att yngre individer har en större relativ sannolikhet att vara i åtgärd än de som är äldre men att skillnaderna är små mellan de två äldsta kategorierna. Lite förvånande har de med en gymnasieutbildning en större relativ sannolikhet att vara i åtgärd jämfört med dem som har endast grundskola eller jämfört med dem som har högskolestudier bakom sig. Resultaten visar också att åtgärder inte sätts in förrän individer varit inskrivna en längre tid hos arbetsförmedlingen. De som har varit inskrivna längre än 12 månader har nämligen en högre relativ sannolikhet att vara i åtgärd jämfört med dem som varit inskrivna en kortare tid, d.v.s. kortare tid än 12 månader. Dessa resultat är relativt samstämmiga över tiden vilket innebär att resultaten ger samma slutsatser oavsett vilket av åren som studeras.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Underbilaga 1

Tabell 3.6 Oddset att vara i åtgärd jämfört med att vara arbetslös

Variabler	1992	1995	1998
Kön: Kvinnor	1	1	1
Män	0.76	0.94	0.76
Ursprung: Infödda	1	1	1
Norden -1980	0.85	0.89	0.91
Norden 1981-1992	0.83	0.89	0.87
Norden 1993-	-	0.73	0.79
Västeuropa -1980	0.83	0.91	0.83
Västeuropa 1981-1992	1.08*	1.01*	0.95*
Västeuropa 1993-	-	1.23	0.96*
Östeuropa -1980	0.82	0.92	0.80
Östeuropa 1981-1992	1.37	1.13	0.91
Östeuropa 1993-	-	1.98	1.30
Sydeuropa -1980	0.79	0.78	0.78
Sydeuropa 1981-1992	0.99*	0.99*	0.79
Sydeuropa 1993-	-	2.12	1.30
Mellanöstern -1980	0.68	0.84	0.86
Mellanöstern 1981-1992	1.20	1.07	0.91
Mellanöstern 1993-	-	1.48	1.19
Övriga asien -1980	1.18	1.06*	1.05*
Övriga asien 1981-1992	1.22	1.20	1.13
Övriga asien 1993-	-	2.02	1.21
Latinamerika -1980	0.89	1.03*	0.99*
Latinamerika 1981-1992	1.33	1.20	1.05*
Latinamerika 1993-	-	1.96	1.31
Afrika -1980	0.79	0.90	0.84
Afrika 1981-1992	1.24	1.12	1.01*
Afrika 1993-	-	1.68	1.24
Ålder: 30-39	1	1	1
16-19	7.89	2.80	8.93
20-29	2.03	1.31	1.52
40-55	0.82	0.90	0.89
56-65	0.25	0.47	0.92
Utbildning: Gymnasie	1	1	1
Grundskola	0.69	0.81	0.79
Högskola	0.72	0.94	0.89
Inskrivningstid: >12 månader	1	1	1
0-6 månader	0.22	0.37	0.29
7-12 månader	0.62	0.85	0.82
Antal individer	502251	566520	374076

Not: Talen för de olika variablerna anger dess oddskvot, d.v.s. sannolikheten att vara i åtgärd relativt sannolikheten att vara arbetslös. Referensgrupp är svensk kvinna, 30-39 år, inskriven mer än 12 månader hos AF och med en gymnasieutbildning. "*" indikerar att talet ej är signifikant skilt från 1 för 5 procents signifikansnivå.

3.9 Sammanfattning och slutsatser

I samband med att invandrarnas situation på arbetsmarknaden försämrats under 1990-talet har antalet inskrivna invandrare vid arbetsförmedlingarna ökat. Det innebär att det blivit allt viktigare att arbetsförmedlingarnas resurser fördelas så att invandrarnas deltagande i olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder motsvaras av deras andel som är arbetslösa. I ett flertal rapporter om arbetsmarknaden för invandrare (se AMS; 1996, 1997, 1998 och 1999) säger sig AMS att ha uppnått detta mål. Deras definition på invandrare är dock snäv och inkluderar endast de personer som har utomnordiskt medborgarskap, dvs. exkluderar alla de invandrare som är födda i andra nordiska länder samt de som har erhållit svenskt medborgarskap. Invandrare med utomnordiskt medborgarskap utgjorde 1999 endast cirka 35 procent av samtliga utrikes födda. För att studera om det finns vissa invandrargrupper som inte ges samma tillgång till den aktiva arbetsmarknadspolitiken som infödda så har denna studie utökat AMS analyser till att omfatta alla utrikes födda (uppdelat på invandringsperiod).

Resultaten visar att utomnordiska medborgare har blivit prioriterade till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Men resultaten visar också att de invandrargrupper som har få utomnordiska medborgare (d.v.s. att en stor andel är naturaliserade) har blivit oprioriterade, d.v.s. har en andel av de i åtgärder som är lägre än deras andel av de arbetslösa. Dessa oprioriterade invandrargrupper har på inget sätt en bättre situation på arbetsmarknaden än infödda svenskar vilket skulle motivera att de är oprioriterade inom arbetsmarknadspolitiken. Kapitel 2 visar istället att deras situation på arbetsmarknaden har förvärrats under 1990-talet. En tänkbar förklaring till dessa resultat är att arbetsmarknadspolitiken är missriktad och därmed har fått till följd att en grupp invandrare som borde vara prioriterad (med hänsyn till deras situation på arbetsmarknaden) istället är oprioriterad inom den förda arbetsmarknadspolitiken. Ytterligare möjliga förklaringar är att naturaliserade invandrare tidigare haft en bra situation på arbetsmarknaden och inte varit i behov av extrainsatser (prioriteringar) och har därför "glömts bort" vid prioriteringar inom arbetsförmedlingarna samt att HÄNDEL (arbetsförmedlingarnas operativa databas) endast innehåller information om medborgarskap, d.v.s. att arbetsförmedlingarna inte har kunnat identifiera utrikes födda personer.

Den genomsnittliga inskrivningstiden hos arbetsförmedlingen visar ungefär samma mönster. Prioriterade grupper inom arbetsmarknadspolitiken har kortare inskrivningstider än de oprioriterade grupperna vilket indikerar att det har en positiv effekt att vara en prioriterad grupp. Det skall poängteras att dessa resultat är relativt svaga och det finns behov av en mer fördjupad analys, framförallt för utflödet från arbetsförmedlingarna (vilket vår data inte tillåter).

Avslutningsvis visar studien att olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder har olika framgång. De åtgärder som är mest lika ett ordinarie arbete, d.v.s. olika former av lönesubventioner, lyckas bäst med att ha deltagare i jobb 6 månader efter avslutad åtgärd. Dessa åtgärder utgör dock endast en liten del av det totala batteriet med arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Resultaten visar också att respektive åtgärd är ungefär lika framgångsrik för utrikes födda

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

som för infödda, d.v.s. de åtgärder som fungerar ”bäst” gör så för både invandrare och infödda svenskar. Vidare finns en tendens att utbildningsåtgärder är mer förekommande för utrikes födda än för infödda. Frågan är om detta är den lämpligaste strategin/fördelningen för att invandrare skall komma ut på arbetsmarknaden? Att utvärdera åtgärders ”framgång” innebär en hel del osäkerhet på grund av selektionsproblematik; en åtgärd kanske är framgångsrik p.g.a. att endast individer med en hög sannolikhet att få jobb deltar i åtgärden. En lösning på detta problem är användandet av en experimentansats där en grupp individer slumpmässigt tilldelas åtgärder. Framförallt skulle denna ansats kunna påvisa om arbetspraktik, språkutbildning eller en kombination av dessa är den mest effektiva åtgärden för nyligen invandrade individer.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

Beskrivning av olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Som anges i avsnitt 3.3 delas de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna in i tre delgrupper efter deras likhet med ett ordinarie arbete: *anställningsstöd, praktik & projekt* samt *utbildningsåtgärder*. Nedan följer en mer noggrann beskrivning av respektive åtgärd. Avslutningsvis anges alla övriga inskrivningskategorier, d.v.s. även de inskrivningskategorier som inte är en åtgärd. Ytterligare information kring dessa åtgärder och sökkategorier kan erhållas i skriften "Arbetsmarknadspolitiska åtgärder", AMS (1997).

Anställningsstöd: i denna kategori inbegrips sökkategori 44, 45, 46, 51 och 53.

Rekryteringsstöd (skat 44): stödet är en form av lönesubvention till arbetsgivare vid anställning av arbetslösa. Dock får stödet ej utbetalas till statliga arbetsgivare och ej heller till arbetsgivare inom syntetfiberindustrin, bilindustrin, stålindustrin, varvsindustrin, fiskerisektorn, transportsektorn eller jordbrukssektorn.

Anställningsstöd (skat 45): stödet är en ny arbetsmarknadspolitisk åtgärd som från och med den 1 januari 1998 ersatte de tidigare åtgärderna beredskapsarbete, rekryteringsstöd och utbildningsvikariat. Stödet är en form av lönesubvention till arbetsgivare vid anställning av arbetslösa. Anställningsstödet får lämnas både till privata och offentliga arbetsgivare.

Starta eget-bidrag (skat 46): bidraget är ämnat för arbets sökande som startar egen näringsverksamhet. Bidraget är avsett att utgöra ett tillskott till rörelseidkarens försörjning under uppstartsperioden (vanligtvis de första sex månaderna).

Beredskapsarbete (skat 51): stödet är en form av lönesubvention till arbetsgivare vid anställning av arbetslösa. Beredskapsarbetet får endast avse sådana angelägna arbetsuppgifter som inte ryms inom arbetsgivarens budget. Stödet har framförallt utnyttjats av kommuner, landsting och statliga arbetsgivare.

Utbildningsvikariat (skat 53): åtgärden innebär att arbetsgivare får bidrag för vikariats och utbildningskostnader om de efter anvisning från arbetsförmedlingen anställer en ersättare för den som går utbildning.

Praktik & projekt: i denna kategori inbegrips sökkategori 52, 55, 56, 57, 58, 61, 65.

Arbetslivsutveckling – ALU (skat 52): åtgärden utgör ingen kostnad för arbetsgivaren men får å andra sidan, enligt AMS föreskrifter, inte anordnas för att ersätta annan arbetskraft på arbetsplatsen och inte användas för att utföra ordinarie arbetsuppgifter. Arbetslivsutveckling får anordnas av ideella organisationer, föreningar, kommuner, staten, fackliga organisationer, företag m fl..

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

Arbetsplatsintroduktion – API (skat 55): API är en praktikåtgärd med syfte att ge arbetslösa, som saknar yrkeserfarenhet, möjlighet att praktisera på en lämplig arbetsplats. Åtgärden tillkom 1 juli 1995 som en sammanslagning av åtgärderna ungdomspraktik, akademikerpraktik, invandrarpunkt och praktikdelen inom ungdomsintroduktionen.

Offentligt tillfälligt arbete – OTA (skat 56): OTA är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd för arbetssökande som är över 55 år. Dessa tillfälliga arbeten kan anordnas av staten, landstingen, kommunerna och de allmänna försäkringskassorna och får inte ersätta ordinarie arbetskraft och inte användas för att utföra ordinarie arbetsuppgifter.

Projektarbete (skat 57): Åtgärden inrättades 1 juli 1997 och innebär att arbetslösa personer får praktik, eller deltar i utbildning, som inte ryms inom de övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Möjligheten att anordna projektarbeten står öppen för främst kommuner men även för arbetsförmedlingsnämnder, fackförbund, ideella föreningar m fl..

Resursarbete – ”Kalmarmodellen” (skat 58): Åtgärden inrättades 1 juli 1997 och är en form av beredskapsarbete. Åtgärden kan anordnas av stat, landsting, kommun och hos de allmänna försäkringskassorna. Tanken är att resursarbete, utan att ersätta ordinarie arbetsuppgifter, skall upprätthålla de arbetssökandes kompetens och samtidigt höja kvaliteten på arbetsplatsen de anvisats till.

Ungdomspraktik (skat 61): detta är en praktikåtgärd med syfte att ge arbetslösa ungdomar, som saknar yrkeserfarenhet, möjlighet att praktisera på en lämplig arbetsplats. Åtgärden ersattes 1 juli 1995 av arbetsplatsintroduktion.

Kommunala ungdomsavtalet – KUP (skat 65): avtalet innebär att kommunerna (frivilliga) åtar sig att erbjuda praktik på arbetsplats eller annan verksamhet på heltid för arbetslösa ungdomar mellan 18 och 20 år.

Utbildningsåtgärder

Datortek (skat 64): infördes 1 juli 1995 som ett alternativ till traditionell arbetsmarknadsutbildning med syfte att möta den ökande efterfrågan på modern IT-kunskap i samhället. Utbildningen syftar till att arbetslösa personer skall få möjlighet att lära sig att arbeta med informationshantering och datorer.

Arbetsmarknadsutbildning (skat 81): idén bakom denna åtgärd är att erbjuda arbetssökanden utbildning i yrken där det råder brist på arbetskraft. Därutöver skall utbildningen bredda mäns och kvinnors utbildnings- och yrkesval och därmed bidra till att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden.

IT-satsningen (skat 82): är en arbetsmarknadsutbildning (se ovan) i informationsteknik. Samtliga sökanden skall före ansöka genomgå ett urvalstest med godkänt resultat.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 1

Övriga inskrivningskategorier:

Arbetslösa (skat 11): platsförmedlingsservice

Arbetslösa (skat 12): vägledningsservice

Arbetslösa (skat 13): erbjuden åtgärd

Arbetslösa (skat 14): övriga inskrivna (på väg in/ut, svårplacerade)

Deltidsarbetslösa (skat 21):

Timanställda (skat 22):

Tillfälligt arbete (skat 31):

EES-sökande (skat 34):

Ombytessökande samhäll (skat 35):

Ombytessökande (skat 41):

Lönebidrag (skat 42):

Offentligt skyddat arbete (skat 43):

AMI-program (skat 71):

Särskilt introduktionsstöd (skat 72):

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Underbilaga 1

Tabell A1 Antalet individer i olika sökkategorier 1992, 1995 och 1998. Födda i Sverige och utrikes födda. Procent.

Typ av sökkategori	1992: Infödda	Utrikes födda	1995: Infödda	Utrikes Födda	1998: Infödda	Utrikes födda
Utan arbete:						
Kan ta arbete direkt (skat 11)	217490	40705	255141	55330	118436	30978
Behov av utredning (skat 12)	34749	17402	35665	19933	26519	13649
I väntan på åtgärd (skat 13)	-	-	6412	2354	12224	3412
Övriga (skat 14)	20965	6973	33640	21856	54204	24378
Helt eller delvis i arbete:						
Deltidsarbetslös (skat 21)	74395	8354	129391	14828	109574	14094
Timanställd (skat 22)	-	-	-	-	63667	9844
Tillfälligt arbete (skat 31)	46020	5316	33643	3627	30482	4461
EES-sökande (skat 34)	-	-	156	83	233	116
Ombytessökande (skat 35)	-	-	-	-	1674	508
Ombytessökande (skat 41)	13685	1473	27171	2580	34622	3746
Efterfrågepäverkande åtgärd:						
Rekryteringsstöd (skat 44)	-	-	12127	2444	2	-
Anställningsstöd (skat 45)	-	-	-	-	10553	2907
Starta eget bidrag (skat 46)	-	-	7345	1573	8913	2574
Beredskapsarbete (skat 51)	12517	3855	7440	3093	4	-
ALU (skat 52)	-	-	35476	8076	25776	6291
Utbildningsvikariat (skat 53)	7639	845	11170	1223	3	-
API (skat 55)	-	-	20646	8530	11040	4038
OTA (skat 56)	-	-	-	-	7313	1085
Projektarbete (skat 57)	-	-	-	-	582	468
"Kalmarmodellen" (skat 58)	-	-	-	-	4107	652
Ungdomspraktik (skat 61)	68230	4616	268	22	-	-

Tabell A1 Forts.

Typ av sökkategori	1992: Infödda	Utrikes födda	1995: Infödda	Utrikes Födda	1998: Infödda	Utrikes födda
Kommunala ungdoms- avtalet (skat 65)	-	-	7460	371	11926	11926
Utbudspåverkande åtgärd: Datortek (skat 64)	-	-	8967	780	8964	2477
Arbetsmarkn. Utb. (skat 81)	70147	24056	36754	17920	37432	14439
IT-satsningen (skat 82)	-	-	-	-	1219	224
Särskild kategori (skat 91)	2693	908	4305	1452	5741	2127
Åtgärder för arbets- handikappade: Lönebidrag (skat 42)	-	-	41748	5088	43742	5593
OSA (skat 43)	-	-	4386	857	4902	1076
AMI (skat 71)	6066	1969	5569	1338	6640	1846
Antal individer	574596	116472	724880	173358	645320	152656

a) Siffran inom parentes anger andelen av denna kategori som har efterfråge- respektive utbudspåverkande åtgärd. Exempelvis, 56 procent av dem födda i Sverige (1992) med en arbetsmarknadspolitisk åtgärd har en efterfrågepåverkande åtgärd.

Tabell A2 Bakgrundsvariabler för inskrivna vid arbetsförmedlingen, 1998.

Ursprung	Antal individer	Andelen män	Utbildning: Grundskola	Gymnasie	Högskola	Okänt namn på dokumentenskap
Infödda	645320	45	28	60	12	Okänt namn på dokumentenskap
Naturaliserade:						
-1980	34322	46	34	53	13	
1981-1992	39135	53	37	45	18	
1993-	9370	52	29	48	25	Underbilaga 1
Utrikes födda:						
-1980	46298	48	37	50	13	
1981-1992	62533	53	40	43	17	
1993-	43825	52	34	44	22	
Därav:						
Norden:						
-1980	22673	45	42	48	10	
1981-1992	5421	45	36	50	14	
1993-	2195	41	33	46	491	
Västeuropa:						
-1980	3442	50	32	48	20	
1981-1992	1363	53	25	51	24	
1993-	1141	57	26	40	34	
Östeuropa:						
-1980	3894	41	26	50	24	
1981-1992	8054	32	23	50	27	
1993-	2855	21	21	37	42	
Sydeuropa:						
-1980	4620	57	43	45	12	
1981-1992	3289	54	45	43	12	
1993-	20887	54	29	55	16	

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

Tabell A2 Forts.

Ursprung	Antal individer	Andelen män	Utbildning: Grundskola	Gymnasie	Högskola
Mellanöstern:					
-1980	3595	54	45	42	13
1981-1992	25208	61	41	41	18
1993-	9350	62	43	31	26
Övriga Asien:					
-1980	3936	38	21	66	13
1981-1992	5796	39	53	34	13
1993-	2400	33	50	26	24
Latinamerika:					
-1980	2748	55	23	61	16
1981-1992	6015	49	37	50	13
1993-	1907	48	31	36	33
Afrika:					
-1980	1390	72	29	49	22
1981-1992	7387	64	45	42	13
1993-	3090	60	49	35	16

^{a)} För 1992 är det genomsnittlig inskrivningstid sedan Händels födelse (juni 1991). Således anges Inskr 3 år ej för 1992.

Referenser

- Ackum Agell, S. (1999) *Vad vet vi om arbetsmarknadspolitiskens effekter*, 1999:4, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
- AMS (1996) *Arbetsmarknaden för utomnordiska medborgare*, Ura 1996:2.
- AMS (1997) *Arbetsmarknaden för utomnordiska medborgare*, Ura 1997:3.
- AMS (1998) *Arbetsmarknaden för invandrare*, Ura 1998:1
- AMS (1998b) *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder – årsrapport 1997*, Apra 1998:2.
- AMS (1999) *Arbetsmarknaden för invandrare*, Ura 1999:5.
- AMS (1999b) *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder – årsrapport 1998*, Apra 1999:2.
- AMS (1999c) *Definitioner inom AMV:s statistik*, Uin 1999:3.
- Bergeskog, A. (1999) *Arbetsmarknadspolitisk översikt 1999*, 1999:7, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
- Borjas, G. (1991) "Immigrants in the US Labour Market: 1940-80", *American Economic Review*, 81. Papers and proceedings.
- Broome, P., Bäcklund, A-K., Lundh, C. & Olsson, R. (1996) *Varför sitter "brassen" på bänken? Eller Varför har invandrarna så svårt att få jobb?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Ekberg, J. (1983) *Inkomsteffekter av invandring*, doktorsavhandling, Lund Economic Studies, nr. 27, Lund.
- Ekberg, J. (1991) *Vad hände sedan? En studie av utrikes födda på arbetsmarknaden*, Acta Wexionesia serie 2. Economy & Politics, nr. 3, Växjö.
- Ekberg, J. (1993) *Sysselsättning och arbetsmarknadskarriär bland invandrare*, Rapport till invandrar och flyktingkommittén, Kulturdepartementet, Stockholm.
- Ekberg, J. (1994) "Economic Progress of Immigrants in Sweden from 1970 to 1990: A Longitudinal Study", *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 2.
- Ekberg, J. (1996) "Labour Market Career among Young Finnish Immigrants in Sweden", *International Migration Quarterly Review*, 3.
- Ekberg, J. (1997) "Svårt för nya svenskar att få jobb" i Ebbesson, U. (ed.), *Mångfald och ursprung*, Invandrarverket, Norrköping.
- Ekberg, J. & Hammarstedt, M. (1999) "Egenföretagare bland invandrare", *Arbetsmarknad och arbetsliv*, nr. 5.
- Ekberg, J. & Hammarstedt, M. (1999) "Invandrare i det svenska trygghetssystemet", *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr. 3.
- Ekberg, J. & Ohlsson, M. (2000) "Flyktingars arbetsmarknad är inte nattsvart", *Ekonomisk debatt*, nr. 4.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Underbilaga 1

Greene, W. (1997) *Econometric Analysis*, London, Prentice-Hall International.

Harkman, A., Johansson, A. & Okeke, S. (1999) *Åtgärdsundersökning 1999*, Ura 1999:1.

Johannisson, B. & Gustafsson, B-Å. (1984) *Småföretagande på småort. Nätverksstrategier i informationssamhället*, Centrum för småföretagsutveckling, Högskolan i Växjö, Växjö.

Ohlsson, R. (1975) *Invandrare på arbetsmarknaden*. Ekonomisk-historiska Föreningen i Lund. Vol. XVI, Lund.

Regeringens proposition (1995/1996:222) *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/1996, finansiering m.m.*

Regeringens proposition (1999/2000:1) *Budgetpropositionen för 2000*.

Regné, H. (1997) *Training at the Job and Training for a New Job: Two Swedish Studies*, Institutet för Social Forskning (SOFI), Stockholms universitet.

Regné, H. & Wadensjö, E. (1999) *Arbetsmarknadens funktionssätt i Sverige*, Institutet för Social Forskning (SOFI), Stockholms universitet.

Richmond, A. (1992) "Immigration and Structural Change. The Canadian Experience 1971-86", *International Migration Review*, nr. 2.

Riksdagens revisorer (1996) *Effekter av arbetsmarknadsutbildningen*, 1995/1996:10.

Riksdagens revisorer (1999) *Svenskundervisning för invandrare och invandrarers situation på arbetsmarknaden*, 1999/2000:9.

Rooth, D-O. (1999) *Refugee Immigrants in Sweden. Educational Investments and Labour Market Integration*, doktorsavhandling, Lund Economic Studies, nr. 84, Lund.

Scott, K. (1999) *The Immigrant Experience*, doktorsavhandling, Lund Studies in Economic History, nr. 9, Lund.

SCB (1998) *Befolkningsstatistik 1998 – folkmängden efter kön, ålder och medborgarskap*.

SOU 1995:76 *Arbete åt invandrare*, Stockholm.

SOU 1996:5 *Mångfalden och framtiden*, Stockholm.

SOU 1996:34 *Aktiv arbetsmarknadspolitik*, Stockholm.

SOU 2000:7 *Långtidsutredningen 1999/2000*, Stockholm.

Strömbach, T. (1986) "Migrants in the Australian Labour Market", Research report no. 10, Bureau of Labour Market Research, Canberra.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

Ulrich, R. (1994) "The impact of foreigners on public purse" i Spencer, S. (ed.), *Immigration as an economic asset*, Trentham Books, Staffordshire.

Wadensjö, E. (1972) *Immigration och samhällsekonomi*, doktorsavhandling, Lund Economic Studies, nr. 8, Lund.

Wilhelmsson, R. (2000) *Ethnic Differences in the Swedish Youth Labour Market*, Licentiatavhandling, Stockholms universitet, Stockholm.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Underbilaga 1

Remissammanställning

Allmänna synpunkter

Skolverket anser att rapporten har ett begränsat perspektiv; bl.a. saknas synpunkter från de studerande och från andra representanter för arbetslivet än arbetsförmedlingens tjänstemän. I mötet med arbetsförmedlingen är det naturligt att arbetsgivare betonar betydelsen av språkkunskaper. Under perioder av arbetslöshet kan arbetsgivare också ställa höga krav medan kraven sjunker när det råder brist på arbetskraft. Verket understryker att språkinläringen är en del av den nyanlände invandrarens livslånga och livsvida lärande. Språkinläringen sker samtidigt genom formell undervisning i sfi och genom kontakter med arbetsliv och samhälle. Det är därför viktigt att inte se språkundervisningens mål som en första hög tröskel som måste passeras innan individen kommer i kontakt med arbets- och samhällsliv. Skolverket är dock positivt till förslagen om att kunskaperna om sfi-utbildningen och kvaliteten ska förbättras, utbildningens mål ska förändras och differentieras samt att lärare ska erbjudas kompetensutveckling. Verket kommer under år 2001 att arbeta ännu mera aktivt för att genomföra revisorernas förslag. Skolverket menar att revisorerna vad gäller uppföljning och statistik samt tillsyn, inte i alla delar har beaktat Skolverkets uppdrag och roll samt vad verket genomfört.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) menar att den bild och de slutsatser som förs fram i många stycken helt överensstämmer med vad AMS också uppfattar som problem och utvecklingsområden.

Integrationsverket delar helt revisorernas slutsatser och förslag till åtgärder.

Socialstyrelsen delar i allt väsentligt den bedömning av situationen som görs i revisorernas rapport och vill understryka behovet av en förändring i sfi-undervisningen i riktning mot individualisering och ökad anknytning till arbetsmarknaden. Socialstyrelsen har i olika sammanhang uppmärksammat och betonat den betydelse som kunskaper i svenska språket har för invandrarers möjligheter att etablera sig i Sverige och integreras genom arbete. Kunskaper i svenska visar sig ha stor betydelse för arbetsinkomsten.

Högskoleverket menar att svenskundervisning för invandrare är ett viktigt integrations- och arbetsmarknadspolitiskt instrument. Goda kunskaper i svenska har stor betydelse för integrationsprocessen och för möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden. Därför är det inte acceptabelt att sfi-verksamheten kännetecknas av låg effektivitet.

Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk (Nationellt centrum) menar att rapporten är ett värdefullt bidrag till diskussionen om och utveckling av svenskundervisningen för invandrare. När det gäller utbildningens resultat ifrågasätter Nationellt centrum dock delar av den kritik som riktas mot utbildningen. Dels kan en förbättrad statistik av bl.a. orsakerna till studieavbrott ge en delvis förändrad bild, dels bör man fundera över med vilka

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 2

andra utbildningsresultat man bör jämföra sfi-utbildningens studieresultat. En anledning till de problem många invandrare i Sverige trots allt har hänger mera samman med de höga förväntningarna på läs- och skrivförmåga som det svenska samhället i stort ställer. Det är önskvärt att man slår fast att sfi-utbildningen är en utbildning för nyanlända invandrare och inte som nu också en återkommande utbildning.

Sollefteå och Örebro kommun delar i allt väsentligt de synpunkter och förslag som revisorerna framför i rapporten.

Borås kommun framhåller att en av grundförutsättningarna för att nå målet med ett integrerat samhälle är att invandrare är självförsörjande genom förvärvsarbete. Nyckeln till arbetslivet är det svenska språket.

Uppsala kommun anser det värdefullt att sfi granskats av en oberoende myndighet som kunnat lyfta fram det komplexa och motsägelsefulla i verksamheten. Uppsalas erfarenheter av sfi-verksamheten ger dock i väsentliga delar en mer positiv bild än rapporten.

Arvika kommun menar att rapporten ger en verklighetsförankrad och så gott som heltäckande bild av svenskundervisningen och invandrarnas arbetsmarknad. Kommunen menar dock att invandrarna själva borde haft möjlighet att uttrycka sina åsikter. Detta hade gett rapporten en ytterligare dimension samtidigt som det förhoppningsvis också gett värdefulla synpunkter i förändringsarbetet.

Svenska Kommunförbundet (Kommunförbundet) menar att svenskundervisningen för invandrare behöver förändras. Det är otillfredsställande att hälften av eleverna ännu efter fyra år inte uppnått tillräckliga kunskaper i svenska språket. Detta leder obönhörligen till ökade svårigheter att bli delaktiga i samhället.

Läraryrket menar att revisorernas rapport präglas av den höga andel elever som gör studieuppehåll, studieavbrott eller som inte klarar sfi-undervisningen och inte får något betyg. Läraryrket anser att rapporten aktualiserar de villkor som råder för sfi som skolform. Statsmakterna och kommunerna måste satsa betydligt mer på sfi.

Landsorganisationen (LO) menar att kravet på språkkunskaper har ökat samtidigt som det inte längre är självklart att den enskilde går från en sfi-utbildning till ett jobb. Sfi måste därför i högre grad vara en introduktion till arbetslivet.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) menar att personer med utländsk bakgrund är en av Sveriges sämst utnyttjade resurser. Att bättre tillvarata dessa personers kompetens innebär stora vinster, såväl för individen som för samhället.

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) menar att många av de invandrare som sökt sig till Sverige är välutbildade och har goda yrkesmeriter. Men inriktningen på omhändertagande och grupporienterade ärenden i stället för på individuell rådgivning och individuella lösningar utifrån respektive per-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 2

sons behov har medfört betydande hinder för många personers inträde på arbetsmarknaden. Utgångspunkten för organisationen av undervisningen i svenska för invandrare måste vara att individen har möjlighet att kunna skaffa sig så goda kunskaper i svenska så att hon eller han kan göra sig gällande på arbetsmarknaden. Hur detta bäst kan ske, beror främst på den enskilda individens tidigare utbildnings- och yrkesbakgrund samt på rådande arbetsmarknadssituation.

En förändrad sfi-utbildning

Revisorerna menar att svenskundervisningen för invandrare bör förändras så att den bättre motsvarar behoven hos eleverna. Den stora grupp som inte klarar sfi i dess nuvarande form bör kunna få en möjlighet att avsluta studierna för att gå vidare till annan verksamhet som passar dem bättre. En möjlighet är att två betygsnivåer införs. De elever som inte klarar sfi genom den undervisning som leder fram till sfi-betyg bör i stället efter en viss tid i sfi erbjudas fortsatt språkundervisning, i kombination med exempelvis praktik inom en kommunal projektanställning.

Skolverket menar att det snarare är utbildningens mål som inte är anpassat till den grupp elever som har de sämsta förutsättningarna att tillgodogöra sig svenskundervisningen, än att undervisningen är det. Det är därför mycket bra att revisorerna föreslår en uppdelning av kursplanens mål så att betyg skulle kunna ges på en lägre nivå. Flera av de problem som belyses i rapporten beror på att det i många kommuner saknas alternativ till sfi-studier för de deltagare som inte gör framsteg. *Skolverket* menar dock att det i rapporten saknas förslag på hur kommunen ska stärkas i rollen om ansvarig för kortutbildade invandrades integration och sysselsättning.

AMS anser att nya vägar förutsättningslöst måste prövas, men också att goda erfarenheter i fråga om metodik och pedagogik bör spridas. *AMS* menar att det är viktigt att de verksamheter som kombineras med språkundervisningen utformas så att de aktivt stöder själva språkundervisningen samtidigt som de stärker deltagarens ställning på arbetsmarknaden. *AMS* kan inte bedöma om två betygsnivåer kommer att innebära att fler kan avsluta undervisningen med godkänt resultat.

Integrationsverket instämmer i förslaget. Införandet av två betygsnivåer skulle troligen vara både stimulerande och motiverande för de elever som i dag inte klarar sfi-studierna med godkänt resultat.

Socialstyrelsen ställer sig bakom förslaget att införa två betygsnivåer och att de som inte klarar den högre nivån ges möjligheter till fortsatt undervisning kombinerad med praktik. Sfi-undervisningen bör dock i ökad utsträckning vara individuellt anpassad och kombinerad med socialt och psykologiskt stöd i de fall detta behövs. Genom att i ökad utsträckning skräddarsy också sfi-undervisningen efter den enskildes förutsättningar och behov kan elevernas motivation förväntas öka, undervisningen bli mer meningsfull och resultaten därmed förbättras. Undervisningen bör i högre utsträckning integreras med företagspraktik.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Högskoleverket instämmer i förslaget. Alla ska, utifrån sina förutsättningar, kunna inhämta bästa möjliga kunskaper i svenska språket. Det är viktigt att sfi-elever grupperas enligt olika utbildningsnivåer och verket anser att två betygsnivåer bör införas. Eleverna bör dessutom kunna välja antingen en teoretisk eller en praktiskt orienterad inriktning inom sfi. Högskoleverket anser att det bör finnas möjligheter att anordna nybörjarkurser i svenska språket i högskolans regi avsedda för högt utbildade invandrare.

Nationellt centrum menar att en god allmänspråklig kompetens är en förutsättning för fortsatt språkutveckling, för att kunna fungera i samhället, för att kunna påbörja teoretiska studier samt för att tillägna sig en specifik ”yrkes-svenska” eller gå vidare till arbete. Det finns en fara i en alltför tidig arbetsanpassning mot speciell yrkessvenska i utbildningen. Nationellt centrum anser att det kan finnas skäl att överväga om man ska dela upp sfi-utbildningen i två steg. Målet för utbildningen för merparten av eleverna måste vara en fullständigt genomförd sfi-utbildning.

Sollefteå kommun menar att goda kunskaper i svenska ofta är en förutsättning för att antingen få ett arbete eller kunna ta del i yrkesutbildning eller annan teoretisk utbildning. Kommunen anser att en miniminivå är nödvändig för att inte invandrare ska stanna upp eller hamna utanför samhället och är därför tveksamma till olika betygsnivåer eftersom det kan ge upphov till ett A- och ett B-lag bland invandrarna.

Örebro kommun menar att analfabeter i mycket högre grad bör få möjlighet till läs- och skrivträning på sitt eget modersmål. Samtliga deltagare bör ges möjlighet till praktik. Praktiken bör inte begränsas till enbart kommunal verksamhet.

Borås kommun menar att individuell anpassning av studierna är en nödvändighet för att uppnå lyckade studieresultat. När det är möjligt bör studierna varvas med lämplig praktik för elever med ingen eller kort skolutbildning.

Göteborgs kommun instämmer i förslaget att sfi-utbildningen måste förändras för att bättre tillgodose behoven hos eleverna. Uppläggningsen av utbildningen och övrig vuxenutbildning har varit för mycket anpassad till ungdomsutbildningen i stället för till den vuxnes situation. Förslaget att införa två betygsnivåer för sfi tillstyrks. För att känna sig motiverad till studier krävs att målet är nåbart. För att öka motivationen till språkinläring bör vidare språkstudierna vara yrkesinriktade och kombineras med praktik.

Umeå kommun välkomnar förslaget om insatser för invandrare som inte uppnår godkänd sfi-nivå i syfte att skapa bättre möjligheter till inträde på arbetsmarknaden. Dagens sfi-undervisning passar bäst för elever som avser att fortsätta med teoretiska studier.

Malmö kommun delar revisorernas uppfattning att svenskundervisningen för invandrare bör förändras så att den bättre motsvarar behoven hos eleverna. Utbildningsaspekten på sfi måste förstärkas. Genom att kombinera rehabiliterande åtgärder med sfi kan resultatet av utbildningen förbättras väsentligt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

Uppsala kommun ställer sig bakom förslaget. Den stora grupp som inte klarar sfi i dess nuvarande form bör kunna få en möjlighet att avsluta studierna för att gå vidare till andra verksamheter som passar dem bättre. En grundnivå och ett grundbetyg som bör spegla vissa grundkunskaper samt genomgångna kurs- och praktikmoment, bör införas. För de kortutbildade måste språk- och yrkespraktik vid olika arbetsplatser ges större utrymme än tidigare. Yrkes-svenska bör i större utsträckning bakas in i själva undervisningen.

Borås kommun menar att det är viktigt att sfi-undervisningen utformas individuellt för individer med olika förutsättningar. Ofta försöker man uppnå stordriftsfördelar utan hänsyn till de individuella behoven.

Karlstads kommun anser att två betygsnivåer ska införas. Vidare menar man att det är viktigt att efter en tids studier kunna varva praktik och studier.

Arvika kommun menar att förslaget är bra då svenskundervisningen behöver ses över i sin helhet då den i dag enbart är teoretiskt inriktad och uppbyggd på grammatikundervisning. Inriktningen mot två betygsnivåer skulle ge invandraren bättre möjligheter att komma ut i arbetslivet tidigare än vad som sker i dag.

Kommunförbundet anser att svenskundervisningen för invandrare hittills inte varit tillräckligt flexibel och inte i önskvärd omfattning tar hänsyn till den enskilda individens behov, intressen och aktuell situation. Undervisningen måste nivågrupperas i större utsträckning. Det är också nödvändigt att i större utsträckning ge möjligheter för nyanlända att träna och praktisera sina nyvunna kunskaper i svenska språket. Förslaget om att elever som inte uppnår den högre nivån på sfi-betyget ska erbjudas kommunala projektanställningar avvisas av Kommunförbundet eftersom detta kan leda till ökade svårigheter för dessa personer att bli självförsörjande och få fotfäste på den öppna arbetsmarknaden

LO menar att det nuvarande sfi systemet är orättvist. Det slår hårt mot äldre individer med kort eller bristfällig utbildning från hemlandet. Det är sfi-utbildningens utformning och inte individens bakgrund och egenskaper som gör att många inte kan tillgodogöra sig utbildningen. Vidare menar LO att praktik borde vara en bärande del i sfi-undervisningen eftersom praktik kan vara en bra introduktion till arbetsmarknaden. LO anser vidare att införandet av två betygsnivåer riskerar att skapa en delning mellan studenterna med negativa konsekvenser som följd. Fel genomfört leder de två nivåerna till att individerna sorteras i A- och B-lag. Samtidigt kan delningen underlätta att extra resurser och åtgärder kan riktas till de som är i störst behov. Nuvarande sfi-system är ohållbart.

Läraryrket anser att sfi-lärarna måste ges bättre möjligheter att individualisera undervisningen. Förbundet menar också att en förbättrad individualisering med hänsyn till exempelvis elever med hälsoproblem, problematiska sociala förhållanden och låg motivation kräver en ökad lärartäthet. Läraryrket motsätter sig en indelning av undervisningen och sfi-provet i två nivåer och betonar den enskildes rätt att uppnå dagens sfi-nivå. Med tanke på att arbetsmarknaden ställer mycket höga krav på goda svenskkunskaper är

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 2

det viktigt att inte sänka kraven. En nivåindelning innebär också en risk att kommunerna inte kommer att ta sitt fulla ansvar för att alla som har förutsättningar, om än på lång sikt, ges möjlighet att nå godkänt resultat på högsta nivån. Det är önskvärt att förena svenskundervisningen med mer yrkespraktik än i dag. Praktik innebär bl.a. bättre möjligheter att utveckla språket och har ett socialt värde som kan bidra till att höja elevernas motivation.

TCO delar uppfattningen att sfi bör förändras så att det bättre motsvarar elevens utgångspunkter och erfarenheter vad gäller studier och arbete. *TCO* menar att en förbättrad individualisering förutsätter en ökad lärartäthet och anser därför att lärartätheten för sfi bör vara något högre än i andra skolformer. *TCO* motsätter sig en indelning av undervisningen och sfi-provet i två nivåer eftersom det är nödvändigt med en grundläggande språknivå för alla. Man anser vidare att praktiken inte bör begränsas till den kommunala verksamheten.

SAF delar åsikten att svenskundervisningen för invandrare bör förändras så att den motsvarar behoven hos eleverna samt att den stora grupp som inte klarar sfi i dess nuvarande form bör kunna få en möjlighet att avsluta studierna för att gå vidare till annan verksamhet som passar dem bättre. *SAF* anser däremot inte att förslaget om fortsatt språkundervisning i kombination med praktik inom en kommunal projektanställning är en lyckad lösning. *SAF* anser att undervisningen i svenska språket bör differentieras utifrån individuella förutsättningar och ett belopp – en särskild språkpeng – bör knytas till varje individ som dessutom bör tillerkännas ett fritt val av utbildare. Den som tillhandahåller undervisningen måste förmå att möta invandrares mycket olika bakgrund och förutsättningar. *SAF* anser att sfi ska upphöra som skolform. En ökad möjlighet att välja utbildningsanordnare gör att det går att öppna upp för utbildare som erbjuder mer praktik i företag i anslutning till språkutbildningen. *SAF* menar att de arbetsgivare som ställer upp med en individuellt utformad och handledd praktik och en eventuell fadder på arbetsplatsen bör få ekonomisk ersättning.

Statistik

Revisorerna menar att statistiken inom sfi-området måste förbättras. Studieresultat bör redovisas för olika elevgrupper fördelade efter utbildningsbakgrund snarare än nationell bakgrund. Dessutom bör gruppen med längre utbildning än tio år delas upp i gymnasial och eftergymnasial utbildning. Granskningen visar också att kommunernas redovisningar av kostnaderna för sfi-verksamheten skiljer sig åt väsentligt. Mycket tyder på att olika kommuner räknar in olika kostnader i de uppgifter som lämnas. Revisorerna menar att kostnaderna bör redovisas på ett likartat sätt för att kunna bli användbara för jämförelser av kostnader och resultat, lärartäthet etc. mellan kommunerna.

Skolverket menar att trots övergång till nya insamlingsvägar och tidpunkter finns kvalitetsproblem kvar när det gäller statistiken. Problemen har varit av huvudsakligen två slag–dels problem kopplade till personnummer, dels helt

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 2

uteblivna uppgifter. Till den senare typen hör uppgifter om studieavbrott och avbrottsorsak. SCB:s personal har lagt ner mycket tid på granskning och rättning inklusive direkta kontakter med skolornas personal. Det har lett till successivt bättre kvalitet. Den är emellertid ännu inte tillräckligt bra. Kommunernas användning av entreprenörer i undervisningen bidrar också till problemen med insamlingen. Verket håller med revisorerna om det principiellt lämpliga i att i Skolverkets årliga statistikpublikationer redovisa ytterligare resultat efter dessa uppdelningarna kön, ålder och utbildningsbakgrund. Eftersom publiceringen av statistik om sfi ingår i en helhet tillsammans med andra skolformer krävs dock ytterligare överväganden innan tabellverket kan förändras. När det gäller elevernas utbildningsbakgrund är det svårt att med acceptabel kvalitet samla in mer detaljerade utbildningsuppgifter. Mot bakgrund av revisorernas påpekande kommer emellertid frågan åter att prövas. När det gäller kostnaderna för utbildningen håller Skolverket med om att de bör redovisas på ett likartat sätt. Även här finns en ambition att förbättra statistiken. Arbetet pågår i arbetsgrupper som har direkt ansvar för statistikinsamlingen samt i ett par nyinrättade arbetsgrupper där Skolverket och SCB ska se över rutinerna för kvalitetssäkring.

Integrationsverket instämmer i förslaget. Verket anser att registeruppgifterna också måste kompletteras med information om praktik. Verket påpekar att ett arbete med att förbättra kostnadsuppföljningar för flyktningmottagandet och undersöka möjligheterna till kammungemensamma redovisningar av kostnader under introduktionen, inklusive sfi, har påbörjats mellan Kommunförbundet, Integrationsverket och ett antal kommuner. Arbetet beräknas vara klart under hösten 2001.

Högskoleverket instämmer i att statistiken måste förbättras och menar att ett nationellt uppföljningssystem bör byggas upp för sfi-verksamheten.

Nationellt centrum anser att det finns ett stort behov av statistik och understryker behovet av en fördjupad analys av samspelet mellan alla de olika faktorer som påverkar studieresultaten.

Malmö kommun anser att Skolverket bör få i uppdrag att, i samråd med Svenska Kommunförbundet, ta fram riktlinjer för statistik, resultatredovisning m.m. avseende svenskundervisning för invandrare.

Uppsala kommun menar att den statistiska redovisningen av verksamheten är trubbig. Det borde finnas en tolkning som tar hänsyn till sfi:s specifika förutsättningar med ett ständigt flöde in och ut av deltagare i grupper som samtidigt är mycket heterogena. Det är inte heller korrekt att mäta alla med samma måttstock.

Karlstads kommun stöder förslaget om förbättrad statistik.

Läraryrket instämmer i förslaget. Ett stort problem är att statistiken om orsakerna till studieavbrott är bristfällig. Det finns en stor risk att statistiken får sfi att framstå som undermålig. Läraryrket kräver att en ingående studie av orsakerna till studieavbrott görs. Det behövs även en mer nyanserad

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

tolkning som bygger på ingående kännedom om sfi-verksamheten av både nu tillgänglig och kommande förbättrad statistik.

TCO anser att förbättring av statistiken när det gäller att kartlägga kunskaper är en välmotiverad åtgärd. Det är ett problem att statistiken om orsakerna till studieavbrott är bristfälliga, eftersom det får undervisningen att framstå som undermålig. TCO föreslår att en mer ingående studie görs av orsakerna till studieavbrott.

Lärarna i svenskundervisning för invandrare

Revisorerna menar att studieresultaten från sfi visar på svårigheter att undervisa invandrare i ett främmande språk. Det förefaller därför önskvärt att lärarna, förutom pedagogisk utbildning, också har utbildning i svenska som andraspråk. Revisorerna understryker vikten av att kommunerna strävar efter att så många lärare som möjligt har sådan utbildning. Man bör också sträva efter att de lärare som nu undervisar på sfi utan sådan utbildning erbjuds möjlighet att komplettera sin utbildning.

Skolverket anser att förslaget är alltför begränsat. Kompetensutvecklingen bör vara bred och ta fasta på de krav som kan ställas för att utbildningen ska utvecklas. Alla sfi-lärare behöver en bred vuxenpedagogisk kompetens och förmåga till samarbete med andra parter så att den studerandes informella språkinläring inom olika former av praktik kan knytas till studierna. Skolverket har inte under de senaste åren riktat särskilda utvecklingsinsatser till sfi-lärare och anordnare av sfi. Satsningar på kompetensutveckling för sfi-lärare kommer nu att göras. Skolverket påpekar att det numera finns ett bättre underlag i fråga om ämnesutbildningen. Under hösten har SCB kompletterat lärarregistret med uppgifter om vilka ämnen lärarna har studerat.

AMS delar revisorernas uppfattning.

Integrationsverket menar att det är önskvärt att sfi-lärarna, förutom pedagogisk utbildning, också har utbildning i svenska som andraspråk. Dessutom behöver lärarna ökad kompetens när det gäller att bemöta och arbeta med personer med annan etnisk eller kulturell bakgrund.

Högskoleverket menar att en bidragande orsak till att så många elever inte fullföljer sina sfi-studier torde vara att flertalet lärare inte har en adekvat utbildning. Enligt verkets bedömning krävs dels kompetensutveckling för verksamma lärare, dels att frågan om utbildning i svenska som andraspråk lyfts fram i lärarutbildningen.

Nationellt centrum menar att det är av mycket stor betydelse att kommunerna inser behoven av kompetensutveckling och att de också prioriterar detta.

Borås och Göteborgs kommun anser att lärarna bör ha utbildning i svenska som andraspråk.

Malmö kommun menar att det är angeläget att lärare som undervisar inom sfi har pedagogisk utbildning och goda kunskaper i svenska som andraspråk.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 2

Man anser att Nationellt centrum bör kunna erbjuda kommunernas lärare fortbildning för en ringa kostnad.

Karlstads kommun anser att det är mycket viktigt att sfi-lärare har utbildning i svenska som andraspråk. Utbildningens kvalitet har samband med lärarnas kompetens.

Kommunförbundet anser att medlen som aviserats i budgetpropositionen för kompetensutveckling av sfi-lärare bör användas till att förstärka lärarnas kunskaper i svenska som andraspråk.

LO stöder revisorernas förslag. Dessutom finns det enligt LO ett behov av forskning och metodutveckling kring frågor som rör in- och utläring av svenska som andraspråk.

Läraryrket ser det som ytterst angeläget att sfi-lärarna ges möjlighet till kompetensutveckling inte minst i ämnet svenska som andraspråk men även i metodutveckling.

Kvalitetsgranskning

Revisorerna menar att regeringen bör initiera en granskning av kvaliteten inom sfi och hur undervisningen kan göras effektivare genom utveckling av verksamheten. Regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning och eventuella förslag som föranleds av granskningen.

Skolverket anser att verkets arbete med att samla kunskap om sfi, följa upp, granska och utöva tillsyn samt bidra till att förbättra utbildningens kvalitet och föreslå förändringar i regelsystemet har varit omfattande. Verket planerar dock samtidigt att utveckla detta arbete ytterligare i den riktning som revisorerna föreslår. Skolverket menar att revisorerna blandar ihop tillsyn, andra uppdrag samt kommunens övergripande ansvar. Skolverket menar vidare att det är troligt att det inte i grunden är klart för revisorerna att Skolverket inte tar till "aktiv tillsyn" för att komma tillrätta med dåliga resultat. Särskilt om det dessutom inte finns signaler om brister i författningsefterlevnaden. Skolverket tar dock till sig revisorernas kritik vad gäller tillsynen av sfi-verksamheten och beaktar detta i kommande verksamhetsplanering.

AMS delar revisorernas uppfattning.

Integrationsverket instämmer i förslaget och menar att en granskning bör visa hur undervisningen kan göras effektivare genom att nya metoder för inläring, arbetspraktik etc. tillämpas.

Högskoleverket instämmer i att utvecklingen av kvaliteten på sfi bör främjas. Även kvaliteten på språkpraktiken bör granskas i detta sammanhang. Verket menar att ett fungerande uppföljningssystem behövs för att man ska kunna utvärdera verksamheten.

Nationellt centrum menar att det finns ett stort behov av en förbättrad tillsyn och uppföljning av sfi-utbildningens resultat.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 2

LO välkomnar revisorerernas förslag om en utredning av kvalitet och effektivitet.

Läraryrket menar att en granskning av sfi kan tydliggöra behovet av att satsa på sfi i form av bl.a. goda arbetsvillkor för lärarna, hög lärartäthet, möjligheter till kompetensutveckling och resurser till forskning inom sfi-området.

TCO tillstyrker förslaget om en granskning av kvalitet och effektivitet. Regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning och eventuella förslag som föranleds av granskningen. En sådan granskning bör även tydliggöra frågor om lärartäthet, kompetensutveckling och arbetsmiljö.

SAF anser att huvudmännen trots återkommande kritik, rapporter och utredningar om bristande kvalitet och resultat inte har lyckats åstadkomma generella förbättringar. Detta talar för att något radikalt nytt måste göras. *SAF* ifrågasätter nyttan av en ny utredning.

Umeå kommun välkomnar en granskning av kvalitet och effektivitet, speciellt med tanke på att elevunderlaget de senaste åren är mindre homogent än tidigare. Fler lågutbildade och analfabeter finns i dagens sfi. För denna grupp är tiden från ankomst till arbete och egen försörjning i dag alltför lång, vilket skapar motivationsbrist till studier och därmed en försvårad integration.

Malmö kommun menar att en kvalitetsgranskning bör kunna leda till utveckling genom att goda exempel kan spridas och att eventuella brister blir synliggjorda.

Uppsala kommun ifrågasätter om det är tillräckligt med en granskning av kvaliteten. Man menar att det kanske behövs åtgärder för att stimulera forskning.

Karlstads kommun stöder förslaget.

Arvika kommun stöder förslaget och pekar på att undervisningen blir ineffektiv om endast halva dagar utnyttjas till undervisning.

Kommunförbundet välkomnar en granskning enligt revisorerernas förslag och menar att utgångspunkten bör vara bl.a. större hänsyn till individens bakgrund, aktuella situation och intresseområden.

Försörjning under studierna

Revisorerna anser att möjligheterna till försörjning under fortsatta studier på komvux efter sfi bör ses över.

AMS delar revisorerernas uppfattning och anser att utgångspunkten bör vara att deltagarna måste kunna försörja sig under den svenskutbildning som krävs för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. *AMS* menar att det är olyckligt med ständiga byten av försörjningsform.

Integrationsverket menar att det i dag är en stor brist att nyanlända flyktingars introduktion såväl finansieras som genomförs på annat sätt än för andra

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

nyanlända invandrare. Verket anser att regeringen bör överväga införandet av en obligatorisk introduktionsersättning för alla nyanlända. Man menar vidare att utredningen bör ta ett helhetsgrepp kring individens försörjning efter sfi, oavsett vad individen är sysselsatt med.

Socialstyrelsen menar att det kan tänkas att en översyn bör göras men att det i rapporten inte finns något egentligt underlag eller någon problemanalys som styrker ett sådant behov. Socialstyrelsen utgår ifrån att frågan om försörjning under studierna och eventuella problem med detta tas upp i regeringens behandling av Statskontorets rapport.

Högskoleverket instämmer i revisorernas förslag att möjligheterna till försörjning under fortsatta studier på komvux efter sfi bör ses över för att åstadkomma förbättringar.

Nationellt centrum instämmer helt i behovet av en översyn och i önskvärdheten att finna ett mer enhetligt system.

Örebro, Borås, Göteborgs, Malmö, Uppsala, Karlstads och Arvika kommun samt Kommunförbundet stöder revisorernas förslag.

LO stöder förslaget. Ett undermåligt studiefinansieringssystem sänker motivationen hos studenter samtidigt som det ökar antalet som väljer att stå utanför sfi-utbildningen. Det måste finnas en fungerande finansiering för sfi som uppmuntrar både den som stått utanför arbetsmarknaden liksom den som redan har arbetat några år, att bättra på sina språkkunskaper.

Läraryrket instämmer i förslaget. Försörjning ska inte hindra invandrare från att utveckla sina svensk-kunskaper som är nödvändiga för fortsatta studier och yrkesarbete.

TCO samtycker till förslaget men menar att sfi inte bör finansieras med studiemedel eftersom det ska anses som en del av introduktionen i det svenska samhället.

SAF anser att en översyn eventuellt kan vara tillräddlig men anser att det är betydligt mer motiverat att se över formerna för fortsättningsundervisningen. Fortsättningsundervisning bör kunna ges på kvällstid i syfte att kunna kombineras med arbete.

Arbetsmarknadspolitiska mål

Revisorerna föreslår att formuleringen av det arbetsmarknadspolitiska målet om att prioritera utomnordiska medborgare ses över.

AMS menar att det är en missuppfattning att det skulle föreligga ett arbetsmarknadspolitiskt mål att prioritera utomnordiska medborgare. Invandrarbegreppet är dock komplext. I AMS riktlinjer och övriga styrdokument talas inte om utomnordiska medborgare, utan om invandrare eller utrikes födda. *AMS* menar att detta missförstånd sannolikt uppstått på grund av att *AMS* inte registrerar, statistikför och redovisar födelse-land utan endast medborgarskap. Redovisningen av utomnordiska medborgare görs för att få en indikat-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 2

ion på i vilken utsträckning utsatta grupper prioriteras. AMS har fått tillstånd av SCB att uppdatera vissa register med uppgifter avseende utlandsfödda. Det rör sig dock om uppgifter på en aggregerad nivå. AMS drar slutsatsen att prioriteringar måste uttryckas på ett tydligare sätt och överväger om egen-skapen födelseland ska ingå i de operativa handläggarsystemen och därmed i de efterföljande statistiksystemen.

Integrationsverket stöder förslaget. Verket föreslår att en särskild studie görs på de invandrare som varit länge i Sverige och som blivit av med sina arbeten under första hälften av 1990-talet i samband med lågkonjunkturen. Studien ska göras i syfte att främja deras återinträdande på arbetsmarknaden.

Socialstyrelsen delar revisorernas uppfattning och anser att det, mot bakgrund av värdet av en ökad individualisering av program och insatser, snarast är olämpligt med en sådan grov kategorisering.

Högskoleverket menar att medborgarskap inte är en lämplig prioriteringsgrund för arbetsmarknadspolitiska åtgärder utan att samhällets åtgärder ska utgå från individens behov. Verket vill understryka vikten av att invandrare betraktas som individer med olika förutsättningar, bakgrund och förkunskaper och inte som en grupp. De medel som krävs för att nå de uppställda arbetsmarknadspolitiska målen bör anpassas till de behov som finns. Högskoleverket framhåller att betydelsen av att undervisning i svenska är tillgänglig för alla som har behov av den. Även de som varit länge i Sverige har ibland otillräckliga kunskaper i svenska. Verket understryker vikten av att dessa individer erbjuds undervisning i svenska under sådana förhållanden att deras försörjningssituation inte försämras.

Nationellt centrum menar att det finns ett behov av en översyn av de arbetsmarknadspolitiska målen. Man framhåller också vikten av en harmonisering mellan sfi-utbildningens mål, mål för övrig kommunal vuxenutbildning och de arbetsmarknadspolitiska målen. Nationellt centrum anser att det finns en motsättning mellan sfi:s styrdokument och samhällets övergripande förväntningar. Medan styrdokument och samhällsorientering är mål för utbildningen, finns i samhället förväntningar på att man genom sfi ska minska arbetslösheten och öka invandrarens delaktighet i samhällslivet.

Kommunförbundet anser att det behövs en översyn av de arbetsmarknadspolitiska målen. Utgångspunkten ska därvid vara att alla som har arbetstillstånd i Sverige ska ha likvärdiga möjligheter när det gäller tillträdet till arbetsmarknadspolitiska program. Förbundet anser också att arbetsförmedlingarna i alltför stor utsträckning har tolkningsföreträde över vilka invandrare som står till arbetsmarknadens förfogande. I arbetsförmedlingens bedömning bör större hänsyn tas till vad invandrarna själva säger.

Karlstads kommun, LO, TCO och Lärarförbundet stöder rapportens förslag.

Arvika kommun menar att förslaget att omformulera enbart är viktigt formellt sett. I det praktiska arbetet görs detta förmodligen olika från ort till ort beroende på ortens storlek.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 2

SAF anser att arbetsmarknadspolitiken ska utgå från de kompetensbehov som finns på arbetsmarknaden samt att de individer som är föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska få en individuell behandling utifrån den utbildnings- och yrkesbakgrund som varje person har. Beträffande invandrare som är nya i Sverige borde målet vara att så tidigt som möjligt se till att de kommer i kontakt med arbetsmarknaden och i största möjliga utsträckning med det yrkesområde som individen funnits i i sitt gamla hemland.

Arbetsmarknadspolitiska program

Revisorerna föreslår att möjligheterna att erhålla utbildning i svenska inom ramen för arbetsmarknadspolitiken ökar. Det bör finnas möjligheter att få undervisning i yrkessvenska inom det område där invandraren har för avsikt att arbeta. Det bör också vara möjligt att få undervisning i svenska i kombination med arbetsmarknadspolitiska program. En utökad språkundervisning kommer att förbättra konkurrenskraften för de invandrare som nu har svårigheter att få arbete.

AMS menar att det främst är förberedande utbildning som kan komma i fråga, för sig eller i kombination med andra arbetsmarknadspolitiska program. Reglerna utgör inte något hinder vad gäller upphandlad utbildning. Däremot finns begränsningar vad gäller att utnyttja det reguljära utbildningsväsendet. AMS menar att bestämmelsen att arbetsförmedlingen inte ska finansiera undervisning i svenska för nyanlända invandrare där kommunen får statliga medel för försörjning uppfattas som ett hinder att ge aktivitetsstöd till deltagare i svenskundervisning för invandrare, som trots en längre vistelse i Sverige har bristfälliga svenskkunskaper. AMS ser gärna att detta hinder i regelverket slopas så att de arbetsmarknadspolitiska programmen kan kombineras med den svenskundervisning som är lämpligast för individen.

Integrationsverket anser det viktigt att möjligheterna att läsa svenska inom arbetsmarknadsutbildningarna ökar. Verket föreslår att en utvidgad försöksverksamhet med arbetsplatsförlagd och yrkesanpassad svenskundervisning för olika yrkesgrupper införs.

Högskoleverket har inget att erinra mot förslaget, men påpekar att olika typer av språkkunskaper erfordras för olika yrken. Ett yrke med akademisk prägel kräver andra språkkunskaper än ett yrke med praktisk prägel. Den som har för avsikt att studera vid universitet eller högskola bör erbjudas anpassad undervisning i svenska i högskolans regi.

Socialstyrelsen, LO, TCO samt *Sollefteå* och *Umeå kommun* stöder förslaget.

Örebro kommun anser att sfi-undervisningen ska kunna varvas med placering i olika arbetsmarknadspolitiska program där det bedöms som lämpligast. Således bör medel som riktas till kommunerna kunna kombineras med statliga medel för olika arbetsmarknadsprogram redan i början av introduktionsperioden.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga 2

Göteborgs kommun menar att det kan diskuteras om det inte vore rimligare med en ökad satsning på svenskundervisning utifrån kommunernas ansvar för sfi. Med två offentliga huvudmän som inriktar sig på samma målgrupp och dess behov av bra sfi-utbildning, kan insatserna kring individerna lätt splittras på ett onödigt sätt.

Malmö kommun menar att omfattande inslag av språkpraktik med många aktiviteter som ger möjligheter att vidmakthålla och utveckla den språkliga kompetensen behövs för att skapa och utveckla en språklig förståelse. Dessa språkutvecklande aktiviteter ska inte bedrivas inom ramen för sfi utan integreras i alla offentligt finansierade arbetsmarknadsprogram eller inom ramen för kommunal vuxenutbildning.

Uppsala kommun anser att staten bör ta ett större ekonomiskt ansvar för inträdet på arbetsmarknaden. Ett statligt åtagande i form av ökade resurser skulle möjliggöra kartläggning och utredning av ett stort antal långtidsarbetslösa med s.k. diffusa arbetshinder.

Borås kommun anser att kommunerna ska få ansvaret att anordna arbetspraktik inom offentlig eller privat regi till alla invandrare som uppstår socialbidrag och som är arbetsförmögna.

Karlstads kommun ser det som mycket angeläget att kommunen och arbetsförmedlingen samverkar för att kunna möta invandrarens situation då den enskilde individen nått sitt mål inom sfi-utbildningen. Kommunen stöder revisorernas förslag.

Kommunförbundet anser att alla som inte förvärvar tillräckliga kunskaper i svenska språket inom viss angiven tid ska ges möjligheter att fortsätta sina svenskstudier inom arbetsmarknadsåtgärdernas ram.

Läraryrket anser att det kan vara rimligt med vidareutbildning i svenska som arbetsmarknadspolitisk åtgärd, eftersom goda svenskkunskaper är nödvändiga på arbetsmarknaden. Däremot anser förbundet inte att sfi ska inriktas på yrkessvenska. Tidigare erfarenheter av undervisning i yrkessvenska har visat att den svenska som behövs för arbetsmarknaden är den som används i den vardagliga kommunikationen med andra.

SAF menar att den s.k. individuella språkpenningen är ett fullgott alternativ till förslaget.

Värdering av yrkeskunskaper och utbildningar

Revisorerna föreslår att regeringen ska se över utformningen, lokaliseringen och dimensioneringen av språkutbildningen för utländska läkare. Syftet med översynen ska vara att platser ska finnas tillgängliga för de läkare som har behov av en sådan utbildning.

AMS delar revisorernas uppfattning.

Integrationsverket instämmer i revisorernas förslag om översyn av läkarnas kompletteringsutbildning.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 2

Socialstyrelsen anser att det är ett problem att utbildning och erfarenheter från det tidigare hemlandet inte kan "översättas" till de krav som gäller på den svenska arbetsmarknaden. Socialstyrelsen understryker möjligheten att införa kunskapsprov för värdering av yrkeskunskaper samt att vid behov erbjuda kompletterande utbildning. Socialstyrelsen anser vidare att revisorerna inte tillräckligt beaktat att det bland invandrade personer med utländska vårdutbildningar inom reglerade yrken finns andra personalkategorier än läkare. Socialstyrelsen understryker vikten av att all sjukvårdspersonal som omfattas av legitimeringskrav får bättre möjligheter att så snabbt som möjligt inhämta fullgoda kunskaper i svenska språket.

Högskoleverket menar att varje akademisk utbildning utgör en resurs som inte får slösas bort. Kompletteringsutbildningar innebär en besparing såväl för samhället som för den enskilde individen. Verket anser att satsningar på kompletteringsutbildningar bör riktas mot alla yrkesområden och inte enbart mot bristyrken. Högskolan bör få ökade resurser att erbjuda kompletteringsutbildningar inom alla yrkeskategorier med akademisk inriktning. Det är viktigt att kommunerna i ett tidigt skede gör en kartläggning av de nyanlända invandrarnas utbildning och kompetens. En sådan kartläggning bör dels utgöra grunden för nivågruppering inom sfi, dels möjliggöra en tidig värdering av invandrarnas högskoleutbildning. Slutligen framhåller verket att revisorernas förslag avseende läkare även bör omfatta andra yrkesgrupper där legitimation eller behörighetsbevis krävs.

Örebro kommun vill särskilt betona vikten av att förbättra metoderna för värdering och komplettering av olika yrkeskompetenser. Likaså bör det tydliggöras vem som har ansvaret för värderingarna och de kostnader som medföljer.

Borås kommun understryker vikten av att ett system för värdering och validering snarast utformas.

Göteborgs kommun menar att det är viktigt att få fart på frågan om validering av invandrades kompetens. Kommunen instämmer i förslaget att språkutbildningen för utländska läkare ska ses över. Samtidigt vill man peka på att översynen också bör utökas till andra angelägna grupper.

Umeå kommun anser att förslaget om en översyn av kompletteringsutbildningen för läkare även bör gälla andra yrkesgrupper, speciellt inom sjukvården.

Malmö kommun anser att det är bra om en översyn vad gäller språkutbildningen för utländska läkare kommer till stånd. Översynen bör dock gälla fler yrkesgrupper bland invandrarakademiker.

Karlstads kommun är generellt positiv till att validera utbildning som invandrare skaffat sig på annat håll än i Sverige. Det är dock viktigt att adekvat utbildning i svenska säkerställs och att tillräckliga kunskaper uppnås för yrkesutövningen.

Kommunförbundet vill understyrka vikten av en översyn av hur värdering och validering av kompetens och utbildning som är förvärvat i annat land

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

kan genomföras. Det gäller inte bara läkare. Det måste gå fortare att få utländsk kompetens värderad än vad som är fallet för närvarande. Enligt förbundets mening bör det också finnas standardiserade kompletteringsutbildningar för olika yrken.

TCO framhåller att de tidigare poängterat behovet av att kunna visa på tidigare utbildnings- och yrkesbakgrund för fortsatt samhällsplanering inom exempelvis arbetsmarknadsutbildningar. *TCO* anser att översynen av läkarnas språkutbildning även bör omfatta sjuksköterskor då behovet av yrkesgruppen ökar.

SAF välkomnar en översyn av läkarnas kompletteringsutbildning men betonar det angelägna i att även andra bristyrkesgrupper får sina behov tillgodosedda. Mottagande myndigheters bristande fokus på utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet hos nyanlända invandrare har hittills omöjliggjort sådana riktade insatser i förhållande till välutbildade invandrare.

Övriga synpunkter och förslag

Utbildningsdepartementet påpekar att det inte är nödvändigt att klara sfi-provet för att bli godkänd. Provet ska betraktas som ett stöd i undervisningen och inte som ett villkor för att eleven ska få sitt sfi-betyg.

Skolverket påpekar att de sfi-studerande som har svårt att inom rimlig tid nå de nuvarande målen inom utbildningen inte har haft någon nytta av Kunskapslyftet. Indirekt har i stället denna omfattande statliga satsning på gymnasial vuxenutbildning fått till följd att utvecklingen av den reguljära vuxenutbildningen, sfi, grundläggande vuxenutbildning, påbyggnadsutbildningar och sår vux, har hamnat i skuggan både i kommunerna och inom Skolverket. Verkets roll för sfi har därigenom blivit att tydligt beskriva problem samt att kraftfullt och upprepat föreslå lösningar. När verket inte har fått möjlighet att genomföra den förändring som föreslagits, uppdelning av kursplanen, har utbildningsformen inte prioriterats vad gäller verkets stöd till utveckling i kommunerna på ett sätt som skulle ha varit önskvärt. Resurserna har riktats mot Kunskapslyftet. Verket menar också att stora krav ställs på samarbete i kommunerna för att en utvecklande verksamhet ska kunna erbjudas de elever som inte uppnår sfi-nivå. Samarbetet mellan utbildningen och arbetsförmedlingen fungerar på många håll dåligt trots att förordningen tydligt betonar sådant samarbete för att skapa språkpraktik.

AMS delar revisorernas uppfattning om betydelsen av informella kontaktnät som ger effektiv informationsspridning och arbetsförmedlarnas nära kontakter med företagen som viktiga framgångsfaktorer. Arbetsförmedlingens kanske viktigaste uppgift i detta sammanhang är att tillhandahålla ett nätverk på arbetsmarknaden för de invandrare som saknar sådant nätverk.

Integrationsverket föreslår att Arbetsmarknadsstyrelsen får i uppdrag att ge ut enhetliga anvisningar som innebär att alla nyanlända flyktingar och invandrare som vänder sig till arbetsförmedlingar, oavsett deras språkkunskap-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 2

er, ska registreras som arbetssökande och få rätt att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Socialstyrelsen menar att möjligheterna till kontakt med föreningsliv och ideella organisationer bättre och mer systematiskt tillvaratas för att öka invandrarnas kontakter med infödda svenskar. Socialstyrelsen menar också att det är nödvändigt med ett intensifierat samarbete mellan studieorganisatorerna och kommunens socialtjänst respektive landstingets hälso- och sjukvård. Det introduktionsprogram och den handlingsplan för varje enskild flykting som ska utarbetas och följas bör kunna vara ett gott instrument för ett förbättrat samarbete vad gäller flyktingar.

Högskoleverket framhåller att då det blir allt vanligare att kommunerna lämnar sfi på entreprenad är det viktigt att följa upp och värdera på ett effektivt sätt. Verket framhåller också vikten av ett närmare samarbete än i dag mellan de myndigheter och insatser som invandrare kommer i kontakt med.

Nationellt centrum anser att man bör göra en uppföljning av effekterna av upphandling med avseende på den långsiktiga utvecklingen av sfi, liksom av lärarnas kompetensutveckling. Man menar också att det är viktigt för eleven att det i ett så tidigt skede som möjligt finns en planerad fortsättning efter sfi-utbildningen. Även i tider av högkonjunktur är det viktigt att ha ett långsiktigt perspektiv och att värna om den enskildes rätt till grundskole- och gymnasiekompetens. Nationellt centrum anser det därför önskvärt att man centralt verkar för att få tillstånd en samverkan mellan sfi-utbildningen och andra instanser i kommunen, exempelvis flyktingmottagning, kommunal vuxenutbildning och arbetsförmedling. Man pekar på behovet av kompetensutveckling hos sfi-utbildningens samverkanspartner. En viktig förutsättning för ett ökat samarbete är att olika aktörer har kunskap om vuxnas språkinläring och förståelse för undervisning av vuxna invandrare, inte minst av elever med begränsad skolbakgrund.

Borås kommun anser att samverkan mellan myndigheter är av största vikt vad gäller tillträdet till arbetsmarknaden. Ett nära samarbete mellan flyktingmottagning, sociala myndigheter, anordnare av svenskundervisning och arbetsförmedling leder till att den enskilde invandraren bättre och snabbare förbereds för livet efter sfi.

Uppsala kommun anser att en revision av läroböckerna bör övervägas. Vidare bör undersökas om det nationella provet så som det är utformat i dag i alltför hög grad styr och begränsar undervisningen.

LO ifrågasätter om 60- och 70-talens arbetskraftsinvandrare verkligen var så integrerade på arbetsmarknaden som det ofta görs gällande. Utbildningen i svenska var ofta bristfällig och integrationen var ofta begränsad. De hade svårare att utvecklas i arbetet och på sikt bli starka på arbetsmarknaden. Under de senaste 20 åren har sysselsättningen bland utrikes födda varit lägre och arbetslösheten högre än bland infödda. Detta kan delvis förklaras med diskriminering men också med att arbetsgivare och samhället inte kunnat kompensera för skillnader i språkkunskaper och yrkesutbildning.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 2

Läraryrket menar att det är angeläget att se över det nuvarande sfi-provet, bl.a. med utgångspunkt från att det passar bättre för personer som avser att fortsätta i teoretiska studier än för dem som så snart som möjligt vill ut i yrkesarbete. Tidigare hade sfi-lärarna större möjligheter att göra en individualiserad bedömning av elevernas kunskapsnivå och ta hänsyn till deras yrkesplaner i sin bedömning. Sfi-lärarna tilläts göra en bättre helhetsbedömning av eleven. Ett annat problem som *Läraryrket* uppmärksammar är att personer som haft arbete utan att ha sfi-betyg eller av annan anledning inte deltagit i sfi tidigare, kommer till sfi. För denna grupp passar sfi illa eftersom sfi är inriktad på relativt nyanlända. Deras utbildningsbehov skulle kanske kunna tillgodoses på komvux, men de saknar godkänd sfi-nivå som är kravet för studier efter sfi. *Läraryrket* påpekar också att revisorerna i stort sett förbisett utvecklingen med att många kommuner lagt ut sfi på entreprenad. Enligt förbundet har avtalen i flera fall inneburit sämre kvalitet på många sätt. *Läraryrket* accepterar inte en utveckling som fortsätter att försämra lärarnas villkor och försämra kvaliteten i sfi. Förbundet kräver att en undersökning görs av de totala konsekvenserna av entreprenaderna ut kvalitetshänseende. *Läraryrket* anser slutligen att det kan vara värt att överväga ett utökat samarbete mellan sfi och inte minst arbetsförmedlare, att de tillsammans arbetar för det dubbla målet godkänd sfi och egen försörjning eller yrkesutbildning. Begreppet integration rymmer dock fler aspekter än den arbetsmarknadspolitiska.

TCO anser att revisorerna förbisett att sfi under de senaste åren utsatts för stora prövningar som hotar kvaliteten. I många kommuner har sfi-verksamheten helt eller delvis lagts ut på entreprenad. *TCO* föreslår att den översyn som görs över sfi även belyser konsekvenserna av entreprenadförfarandet ur kvalitetshänseende för sfi. Man menar också att fler aktörer bör knytas till sfi så att elevers kontakt med arbetsmarknaden förbättras.

Innehållsförteckning

1	Revisorernas granskning.....	1
2	Revisorernas överväganden och förslag	2
2.1	Förändra sfi efter elevernas behov	2
2.2	Förbättra statistiken.....	4
2.3	Kvalitetsgranska sfi och öka tillsynen.....	5
2.4	Sfi-lärarnas utbildning	6
2.5	Försörjningen under fortsatta studier	7
2.6	Se över prioriteringen ”utomnordiska medborgare”	8
2.7	Arbetsmarknadspolitiska program och språkutbildning.....	9
2.8	Värdering av yrkeskunskaper och utbildningar	11
3	Revisorernas förslag	12

Bilaga 1 Språk och arbete

Förord.....	15
Sammanfattning.....	17
Studieresultat för elever i svenskundervisning för invandrare	17
Sfi-lärarnas utbildning	17
Tillsynen av sfi	18
Försörjning under studierna	18
Utvecklingen av invandrarnas arbetsmarknad	18
Prioriteringar inom arbetsmarknadspolitiken.....	19
Regionala skillnader i invandrarnas arbetsmarknadssituation	19
Arbetsmarknadspolitiska program.....	20
Värdering av invandrares kompetens.....	20
1 Granskningens bakgrund och inriktning	21
1.1 Inledning.....	21
1.2 Syfte och metoder.....	22
1.3 Vem är invandrare?.....	23
1.4 Diskriminering.....	24
2 Från invandrapolitik till integrationspolitik.....	25
2.1 Bakgrunden.....	25
2.2 De integrationspolitiska målen.....	27
2.3 Introduktionen i Sverige	28
3 Svenskundervisning för invandrare (sfi).....	30
3.1 Framväxten av svenskundervisningen	30
3.2 Organisation av sfi	33
3.3 Omfattning och utveckling	36
3.4 Studieresultat	39
3.5 Undervisningstid.....	44
3.6 Studieavbrott.....	45
3.7 Sfi-lärarna	48
3.8 Tillsynen	50
3.9 Samverkan	52
3.10 Sfi-företrädarnas förslag till förbättringar.....	53
4 Arbetsmarknaden för invandrare	56
4.1 Utvecklingen.....	56

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

4.2	Invandrarna och arbetsmarknadspolitiken	60
4.3	Regionala skillnader i invandrarernas arbetsmarknadssituation	64
4.4	Invandrarna och arbetsförmedlingen.....	66
4.5	Värdering av invandrades kompetens.....	70
5	Revisorernas överväganden och förslag	76
5.1	Svenskundervisning för invandrare	76
5.2	Arbetsmarknaden.....	81
	Referenser.....	85

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 1

	Förord.....	91
1	Inledning och sammanfattning.....	92
1.1	Inledning.....	92
1.2	Syfte.....	96
1.3	Data.....	96
1.4	Resultatsammanfattning.....	97
2	Sysselsättning och arbetslöshet under 1990-talet.....	101
2.1	Naturaliserade–utländska medborgare	104
2.2	Olika födelseland	106
2.3	Tidsbegränsade anställningar.....	107
2.4	Företagande bland invandrare	109
3	Invandrare och arbetsmarknadspolitiken	113
3.1	Inledning.....	113
3.2	Tidigare studier.....	114
3.3	Arbetsmarknadspolitiken	116
3.4	Händel 1992, 1995 och 1998–en beskrivning av data.....	121
3.5	Inskrivningstider vid arbetsförmedlingarna	123
3.6	Arbetsmarknadspolitiska åtgärders ”framgång”	129
3.7	Af:s prioritering mellan åtgärd eller arbetslöshet för olika invandrargrupper	132
3.8	Oddset att vara i arbetsmarknadspolitisk åtgärd jämfört med att vara arbetslös–effekten av individuella egenskaper.....	136
3.9	Sammanfattning och slutsatser.....	140
	<i>Bilaga 2 Remissammanställning.....</i>	152