

Revisionsverkets ställningstaganden

Integrationsutbildning

Föremål för granskningen var integrationsutbildning av invandrare som har fyllt läropliktsåldern. Utbildningen genomförs vanligen i form av en arbetskraftsutbildning, men kan även ordnas i form av frivilliga studier.

Syftet med granskningen var att utvärdera hur resultatrik arbets- och näringsförvaltningens integrationsutbildning och den därtill hörande språkutbildningen har varit. Resultaten av integrationsutbildningen utvärderades utifrån hur ekonomisk utbildningsupphandlingen har varit, hur omfattande utbildningen har varit och hur smidigt vägledningen till utbildningen har skett. Effekterna av utbildningen bedömdes särskilt utifrån nivån på de språkkunskaper som deltagare hade nått.

Den nivå på språkkunskaper som eftersträvas i integrationsutbildningen uppnås sällan. Åren 2013–2016 uppnåddes den kunskapsnivå som behövs i arbete och fortsatta studier (B1-nivån) av mindre än 35 procent av dem som genomgick integrationsutbildningen.

Integrationsutbildningens genomslagskraft följs upp genom deltagarnas arbetslöshetsgrad. Sedan 2017 har det årligen satts upp riksomfattande och regionala mål för hur stor del av deltagarna högst får vara arbetslösa i tre månader efter att ha slutfört utbildningen. Arbetslöshetsgraden kan dock inte ensam anses vara en tillräcklig indikator vid uppföljningen av integrationsutbildningens genomslagskraft.

I statens budgetpropositioner avsattes i genomsnitt 82 miljoner euro per år för upphandling av integrationsutbildning under 2015–2018. Till följd av ett ökat antal invandrare ökades de avsatta budgetanslagen för integrationsutbildning med 45 procent 2016. Mellan 2015 och 2016 ökade antalet personer som genomgick integrationsutbildningen med omkring 35 procent.

Arbets- och näringsministeriet (ANM) ansvarar för den allmänna utvecklingen och planeringen av integrationspolitiken och styr Närings-, trafik- och miljöcentralerna i integrationsuppgifterna. Närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) ansvarar för ordnandet av utbildningen i sina områden. Arbets- och näringsbyrån vägleder invandrarna till integrationsutbildningen, som ordnas i form av en arbetskraftsutbildning, eller till frivilliga studier. Utbildningsstyrelsen fastställer grunderna för läroplanen för integrationsutbildningen av vuxna invandrare.

Upphandlingen av integrationsutbildning har genomförts planmässigt och styrts i tillräcklig omfattning

Upphandlingen av integrationsutbildning har genomförts planmässigt och kvaliteten har betonats vid konkurrensutsättningen. Priset på studerandearbetsdag sjönk något 2016.

ANM styr NTM-centralerna i frågor kring integrationsutbildning främst genom upphandlingsanvisningar och bestämmelser. Denna styrning kan anses vara tillräcklig. Anslagen för skötsel av sysselsättningen och arbetskraftsutbildning delas ut i ett totalt belopp till NTM-centralerna enligt de kriterier som ANM har fastställt. NTM-centralerna har en omfattande prövningsrätt vid upphandling av yrkesinriktad arbetskraftsutbildning och integrationsutbildning. Den ekonomiska lönsamheten i utbildningsupphandlingen kunde inte utvärderas på ett tillförlitligt sätt utifrån tillgänglig information.

Vägledningen till utbildningen har blivit snabbare medan väntetiderna varierar mellan olika arbets- och näringsbyråer

Enligt arbetsförmedlingsstatistiken var antalet integrationsplaner i hela landet 17 893 år 2016. Eftersom antalet kunder som var invandrare och antalet inledande kartläggningar inte statistikförs kunde integrationsplanernas omfattning inte beräknas.

Från 2013 till början av augusti 2017 förkortades väntetiderna för både inledande kartläggning och utbildning. Mellan 2014 och 2016 förkortades väntetiden för utbildning från drygt 160 dagar till 80 dagar. Under samma period ökade antalet personer som var i kön till inledande kartläggning och utbildning betydligt. Väntetiderna varierar dock mellan olika arbets- och näringsbyråer och alla områden har inte uppnått de uppsatta tidsmålen. Utifrån uppgifterna på Utbildningsporten har utbildningsperioderna blivit kortare samtidigt som den tid som invandrare använt för olika kurser har blivit längre.

Genomförandet av integrationsutbildningen följs upp vid NTM-centralerna och på arbets- och näringsbyråerna utifrån slutrapporter, tillsynsbesök och regelbundna möten med utbildare. Informationssystemet Utbildningsporten är ett verktyg för uppföljning av integrationsutbildning och frivilliga studier. Utifrån granskningen har den operativa uppföljningen vid NTM-centralerna och på arbets- och näringsbyråerna genomförts på ett adekvat sätt.

Ministeriet följer upp utbildningens genomslagskraft utifrån deltagarnas arbetslöshetsgrad

Mål för integrationsutbildningens genomslagskraft sattes upp för varje NTM-central 2017. Genomslagskraften mäts med deltagarnas arbetslöshetsgrad.

Genom arbetsförmedlingsstatistiken, som bygger på kundregistret, följer ANM upp i vilken grad deltagarna i integrationsutbildningen har haft tillträde till arbete och fortsatt utbildning inom tre månader efter utbildningen. Förfarandet är detsamma som vid den yrkesinriktade arbetskraftsutbildningen. Dessutom har ANM utifrån Statistikcentralens sysselsättningsstatistik årligen utrett hur kunderna har placerat sig efter att ha använt arbets- och näringsstjänster. Även om utredningen ger en mer positiv bild av integrerade invandrades placering i arbete, fortsatt utbildning eller andra arbets- och näringsstjänster, ger den heller inte någon heltäckande bild av åtgärdernas genomslagskraft. Utredningarna saknar en jämförelse med dem som inte har varit föremål för åtgärderna. ANM har även låtit göra en extern bedömning av arbets- och näringsstjänsternas effekter på invandrades ställning på arbetsmarknaden. Bedömningen har byggts på en långvarigare uppföljning och även omfattat integrationsutbildningen.

ANM har inte utvärderat hur språkkunskaperna hos deltagare i integrationsutbildningen har utvecklats trots att språkkunskaperna kan anses vara en förutsättning för invandrare att få arbete eller bli antagen till fortsatt utbildning. Deltagarna får göra språktester, vars resultat årligen har rapporterats i statistiken på Utbildningsporten.

I granskningen framkom att den nivå på språkkunskaper som eftersträvas i integrationsutbildningen sällan uppnås. Åren 2013–2016 uppnåddes kunskapsnivå B1 av mindre än 35 procent av dem som genomgick integrationsutbildningen. Språkkunskapernas nivå förklarades av personens bakgrund, språkkunskapernas startnivå och innehållet i utbildningen. Producenten av utbildningstjänster hade betydelse för deltagarnas slutliga kunskapsnivå även efter att de viktigaste uppgifterna

om personernas bakgrund och utbildningsperioden hade beaktats i analysen. Det var något mer sannolikt att nå bättre språkkunskaper i arbetskraftsutbildning än i frivillig utbildning.

Utifrån granskningen har ANM inte tillgång till tillräcklig information om hur integrationsutbildningen inverkar på hur invandrares språkkunskaper utvecklas och hur invandrare sysselsätter sig.

Revisionsverkets rekommendationer:

1. ANM bör utveckla uppföljningen av effekterna av integrationsutbildningen så att information som samlas in i riksomfattande informationssystem bättre kan utnyttjas vid planering och styrning av integrationsutbildningen och bedömning av integrationsutbildningens genomslagskraft.
2. ANM bör låta göra en utvärdering av effekterna och genomslagskraften av integrationsutbildningsrutinerna och andra integrationsåtgärder på sysselsättningen och uppnåendet av tillräckliga språkkunskaper.
3. ANM bör ordna tester av språkkunskaper för integrerade invandrare för att arbets- och näringsförvaltningen ska ha tillgång till jämförbar information om resultaten hos producenterna av språkutbildning vid genomförande av målen för språkkunskapernas nivå hos invandrare.