

Revisionsutskottet

Statsrådets redogörelse om behoven av att reformera integrationsfrämjandet

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om behoven av att reformera integrationsfrämjandet (SRR 6/2021 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Sari Haavisto, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Antti Kaihovaara, arbets- och näringsministeriet
- forskardoktor Jaakko Harkko, Helsingfors universitet
- specialplanerare Lea Savolainen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- utbildningschef Frans Winsten, Stadin osaamiskeskus
- expert Sari Pitkänen, Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI
- specialforskare, PD Sirkku Varjonen, Stiftelsen för Rehabilitering
- äldre sakkunnig Kaisa Schmidt-Thomé, Demos Helsingfors
- direktör för kriscentralen Monika Natalie Gerbert, Monika-Naiset liitto ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finlands Kommunförbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

Riksdagen godkände i januari 2019 ett ställningstagande om integration, som grundade sig på revisionsutskottets betänkande om hur integrationen fungerar (ReUB 6/2018 rd). I ställningstagandet förutsätts bland annat att regeringen utarbetar ett övergripande åtgärdsprogram om behovet av att se över integreringsåtgärderna och de reformer som ska genomföras och lämnar åtgärdsprogrammet till riksdagen i form av en redogörelse senast före utgången av år 2020.

Utlåtande ReUU 2/2021 rd

Regeringen lämnade i juni 2021 en redogörelse om behovet av att reformera främjandet av integration (SRR 6/2021 rd). I redogörelsen svarar man på det ställningstagande som riksdagen har godkänt och som baserar sig på revisionsutskottets ovan nämnda betänkande samt på verkställandet av riktlinjerna för integration i statsminister Marins regeringsprogram.

Revisionsutskottets arbete med integrationsfrågor inleddes 2017, då utskottet startade ett forskningsprojekt som syftade till att utreda hur integreringsåtgärderna för invandrare fungerar. Utskottet behandlade undersökningens resultat, hörde sakkunniga och redogjorde för sin egen uppfattning om hur integrationen fungerar i sitt betänkande, som innehåller ett flertal åtgärdsförslag. På basis av utskottets betänkande (ReUB 6/2018 rd) godkände riksdagen elva ställningstaganden, av vilka det första förutsätter att regeringen upprättar ett övergripande åtgärdsprogram om behovet av att se över integreringsåtgärderna och de reformer som ska genomföras. I andra ställningstaganden förutsätts bland annat att regeringen ser till att integreringen snabbas upp betydligt och att kvinnor med invandrarbakgrund bör utgöra en särskild målgrupp för integrationstjänsterna. Regeringens redogörelse om integration är svaret på det första ställningstagandet, och revisionsutskottet föreslår därför i sitt betänkande (ReUB 8/2021 rd) att detta ställningstagande stryks.

I sitt utlåtande till förvaltningsutskottet om redogörelsen om integration lyfter utskottet fram följande teman som utskottet anser vara centrala när det gäller att förbättra kvaliteten på integrationsutbildningen och de utmaningar som hänför sig till invandrarkvinnornas sysselsättning.

Bättre kvalitet på integrationsutbildningen

Utskottet fastslog i sitt betänkande (ReUB 6/2018 rd) att vi måste se över integreringssystemet, snabba upp integrationsprocesserna och göra integreringsåtgärderna mer förpliktande och se till att de får bättre genomslag. Alla processer behöver snabbas upp, från handläggning av ansökan om uppehållstillstånd till integrering och inträde på arbetsmarknaden, ansåg utskottet.

Vid sakkunnighörandena framgick det att resultaten av språkutbildningen för invandrare fortfarande är blygsamma och varierar kraftigt beroende på deltagarens bakgrund. Enligt de sakkunniga som utskottet hört nådde 35 procent av dem som avlagt slutskedet av integrationsutbildningen i huvudstadsregionen under perioden 1.1—6.10.2021 minst den målsatta nivån B1.1 i finska som beskriver fungerande grundläggande språkkunskaper.

Enligt den revisionsberättelse om integrationsutbildning av statens revisionsverk som publicerades 2018 nåddes B1-nivån åren 2013—2016 av knappt 35 procent av de personer som avslutat integrationsutbildningen. Enligt revisionsberättelsen sjönk den genomsnittliga nivån på förvärvade språkkunskaper något från 2013 till 2016. Sannolikt har den största orsaken till detta varit att också utgångsnivån har varit något svagare i genomsnitt när utbildningen inleddes.

Syftet med integrationsutbildningen är att personerna ska uppnå nivå B1.1 i språkkunskaper. B1-nivån är den grundläggande språkkunskapsnivån, uppdelad på nivåerna B1.1 (fungerade grundläggande språkkunskaper) och B1.2 (flytande grundläggande språkkunskaper). Språkkunskaperna bedöms enligt följande delområden: hörförståelse, att tala, läsförståelse och att skriva. Bedömningen av de förvärvade språkkunskaperna är en allmän bedömning som utgörs av medeltalet av

Utlåtande ReUU 2/2021 rd

de ovan nämnda delområdena. Enligt de sakkunniga som utskottet har hört kan språkkunskapsprofilen variera beroende på den studerande. Det är ganska vanligt att en studerande i ett främmande språk har bättre förmåga att förstå än att producera, och till exempel kan en del studerande ha sämre skrivförmåga än hörförståelse och talförmåga.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört beror tillräckliga språkkunskaper i stor utsträckning på inom vilket område personen inriktar sig och om han eller hon också behöver till exempel yrkesinriktade studier för att få sysselsättning. Det är möjligt att en person blir sysselsatt efter att ha genomgått integrationsutbildning eller redan under utbildningen, även om språkkunskaperna är lägre än målnivån B1.1. Å andra sidan kan tillträdet till sakkunniguppgifter förutsätta språkkunskaper på nästan modersmålsnivån C, vilket tar flera år att uppnå.

Även om andelen personer som förvärvat språkkunskaper enligt målnivån i genomsnitt är låg i integrationsutbildningen, når vissa deltagargrupper nivån bättre än andra. Enligt de sakkunniga som utskottet hört nådde 76 procent av deltagarna i slutskedet av utbildningen för högskoleutbildade i huvudstadsregionen en målnivå som är något högre än den allmänna nivån B1.2. Också vid Statens revisionsverks granskning av integrationsutbildningen upptäcktes att bakgrundsfaktorerna hos deltagarna i utbildningen förklarar resultaten av språkutbildningen. Enligt revisionsberättelsen nådde kvinnor, yngre åldersgrupper och personer som vistats längre i landet mer sannolikt en högre språkkunskapsnivå. Även utbildningsbakgrund, nationalitet och utbildningsproducenten hade ett samband med resultatet.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att andelen personer som uppnått målsatta färdigheter inom integrationsutbildningen är blygsam och att situationen inte har förbättrats under de senaste åren. År 2021 nåddes målnivån fortfarande av omkring 35 procent av dem som deltog i integrationsutbildning. Andelen var densamma som resultatet av Statens revisionsverks granskning 2013—2016. Även om vissa deltagargrupper, särskilt högskoleutbildade, ofta uppnår målet om språkkunskaper, måste utbildningsresultaten i genomsnitt anses vara svaga.

Riksdagen förutsätter i sitt ställningstagande baserat på utskottets betänkande (ReUB 6/2018 rd) att regeringen vidtar åtgärder för att omorganisera språkstudierna inom integrationsutbildningen på så sätt att undervisningskvaliteten garanteras och inlärningsresultaten förbättras så att de uppfyller målen för lärandet och kraven på språkkunskaper i arbetslivet. Dessutom förutsätter riksdagen att regeringen gör språkutbildningen mer förpliktande i integrationsplanen för invandrare som fått uppehållstillstånd på så sätt att utbildningen inbegriper ett språkprov.

I integrationsredogörelsen föreslår regeringen att man som stöd för anskaffningen av integrationsutbildning bereder riksomfattande kvalitetskriterier, utvecklar resultatbaserade upphandlingar och genomförande av utbildningar på webben samt skapar nya modeller för att bättre beakta olika invandrargrupper när utbildning ordnas. Grunderna för läroplanen för integrationsutbildningen uppdateras och tas enligt redogörelsen i bruk 2022. Regeringen föreslår vidare att utgångsnivån och slutbedömningen av integrationsutbildningen förenhetligas och att den nationella modellen utvecklas på finska och svenska. Dessutom utvecklas bedömningen och uppföljningen av effekterna också inom läskunnighetsutbildningen och annan utbildning för invandrare inom den fria bildningen.

Utlåtande ReUU 2/2021 rd

Tillräckliga språkkunskaper är en förutsättning för att man ska kunna vara verksam i det finländska samhället och ofta också för att få arbete. Utskottet betonar att kvaliteten på och genomslaget av språkutbildningen inom integrationsutbildningen måste förbättras så att andelen personer som når den målsatta nivån ökar avsevärt. De stödåtgärder som eventuellt behövs måste erbjudas i rätt tid för att invandrarens integration inte ska fördröjas på grund av brister i utbildningen.

Utskottet anser att det är särskilt viktigt att integrationsåtgärderna är av hög kvalitet och svarar mot den invandrade personens behov. Man bör undvika onödiga fördröjningar i övergångsskedena mellan åtgärderna. Om de språkkunskaper och andra integrationsresultat som behövs inte uppnås, fortsätter behovet av integrationstjänster även efter den målsatta tiden. Svaga integrationsresultat är ett problem både för den individ som integreras och för samhället. Utskottet betonar att utgångspunkten vid planeringen av åtgärderna bör vara att åtgärderna genomförs i rätt tid och att de är effektiva.

Utskottet anser det vara viktigt att åtgärderna för att förbättra språkutbildningens och den övriga utbildningens genomslagskraft fortsätter. Orsakerna till svaga inlärningsresultat bör utredas. Deltagandet i utbildningen måste vara förpliktande och inlärningsresultaten ska mätas. De aktörer som anskaffar utbildningar bör betona kvaliteten och genomslaget som kriterier för anskaffningen. I den nuvarande modellen för genomförande av integrationsutbildning har tjänsteproducenterna möjlighet att få resultatpremier för en del av utbildningarna. Kriterierna för resultatpremierna kan vara exempelvis andelen personer som inte är arbetslösa tre månader efter utbildningen eller andelen personer som blivit sysselsatta i ett anställningsförhållande som varar i minst ett halvt år. Det bör utredas under vilka förutsättningar även de språkkunskaper som uppnåtts i utbildningarna kan beaktas i upphandlingsbesluten.

Enligt sakkunniga som har hörts av utskottet är en flaskhals i fråga om invandrade personers utbildnings- och sysselsättningsvägar bristande identifiering och erkännande av kompetens. Det går inte att få en heltäckande bild av de invandrade personernas kunnande. Olika aktörer har olika modeller för kompetenskartläggning, och aktörerna får inte information om varandras kartläggningar. Detta leder till överlappande arbete och till att invandrarnas kunnande inte kan utnyttjas på bästa sätt. Enligt de sakkunniga som utskottet hört behövs det ett informationssystem som betjänar alla aktörer och informationsutbytet mellan dem, oberoende av vilken organisation invandraren är kund hos.

Utskottet betonar att invandrarnas kompetens måste kartläggas på ett sätt som möjliggör informationsutbyte mellan olika aktörer. Kompetensen kan inte utnyttjas om aktörerna inte har kännedom om de invandrade personernas kunnande.

De sakkunniga som utskottet hört lyfte fram exempel på fungerande tjänster riktade till invandrare. Jämfört med resten av Finland finns det i Helsingfors rikligt med tjänster som stöder integrationen och som tillhandahålls av kommuner och organisationer. Verksamheten vid kompetenscentret Stadin osaamiskeskus inleddes 2016 i samarbete mellan Helsingfors stads olika sektorer, Stadin ammatti- ja aikuisopisto samt arbets- och näringsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet. Stadin osaamiskeskus är en del av kommunförsöket för sysselsättning.

Utlåtande ReUU 2/2021 rd

Enligt den konsekvensbedömning som blev färdig hösten 2021 har Stadin osaamiskeskus på ett flexibelt sätt kunnat utveckla sådana tjänster för invandrare som inte har funnits tidigare eller som det har varit svårt att nå. Till kompetenscentret har det anvisats kunder som inte har integrerats tillräckligt på grund av brister i tjänsterna under tidigare år, såsom otillräcklig integrationsutbildning. Det har gjorts en sektorsövergripande och omfattande kompetenskartläggning för kompetenscentrets kunder och undervisningen i finska har integrerats i alla faser av kundrelationen. Enligt utvärderingen har kompetenscentrets verksamhet varit verkningsfull. Arbetslöshetsperioderna för de centrala kundgrupperna har förkortats och långtidsarbetslösheten har minskat. De har också under pågående arbetslöshet effektivare hänvisats till aktiva arbetskraftspolitiska tjänster, till exempel utbildning, praktik eller lönesubventionerat arbete, i stället för att endast ha omfattats av arbetslöshetsförmåner utan aktiva åtgärder.

Utskottet ser det som positivt att fungerande tjänster står till buds. Det är dock oroväckande att brister i integrationsutbildningen medför behov av tilläggstjänster. Enligt en bedömning har cirka tre fjärdedelar av kunderna vid Stadin osaamiskeskus överskridit integrationstiden. Integrations-tiden är för närvarande i regel tre år och under vissa förutsättningar kan den förlängas till fem år. Å andra sidan har en del av kunderna vid Stadin osaamiskeskus haft kortare integrationstid exempelvis på grund av sysselsättning eller övergång till familjeledighet.

De kunder som intervjuades i samband med utvärderingen av kompetenscentret hade flyttat till Finland för i genomsnitt åtta år sedan, men deras kunskaper i finska var fortfarande svaga. Enligt utvärderingen visar detta att de tjänster som användes före Stadin osaamiskeskus inte räckte till för att utveckla kundernas språkkunskaper eller för att få dem integrerade. Utskottet betonar att effektiva tjänster som beaktar invandrarens individuella behov ska tillhandahållas genast i början av integrationsskedet och inte först när integrationstiden har överskridits.

Integration och sysselsättning av invandrarkvinnor

Riksdagen förutsätter i sitt ställningstagande som baserar sig på utskottets betänkande (ReUB 6/2018 rd) att regeringen utan dröjsmål vidtar åtgärder för att främja sysselsättningen av kvinnor med invandrarbakgrund. Invandrarkvinnor ska bli en särskild målgrupp för integrationstjänster.

I integrationsredogörelsen föreslår regeringen att invandrarkvinnor ska utses till en särskild målgrupp för sysselsättningspolitiken. Deras sysselsättning främjas också genom projekt som genomförs med EU-finansiering. Dessutom bereds branschspecifika sysselsättningspaket för att stödja övergången till arbetskraftsservice också för kvinnor som står utanför arbetskraften.

I det integrationsprogram som presenteras i redogörelsen ingår en inledande period som är gemensam för arbetssökande och dem som står utanför arbetskraften. Nyttan med den gemensamma inledningsperioden motiveras med att åtskillnaden mellan integrationstjänsterna och tjänsterna för arbetssökande och personer som står utanför arbetskraften försvagar integrationens arbetslivsorientering. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD har kritiserat Finland för ett ”system med två vägar” där integrationstjänsterna för dem som står utanför arbetskraften och för arbetssökande har skiljts åt. Åtskillnaden är problematisk, eftersom invandrarnas situation kan förändras. En person utanför arbetskraften som befinner sig i början av integrationsprocessen kan senare vara arbetssökande. Särskilt kvinnor som sköter barn hemma hamnar lätt

Utlåtande ReUU 2/2021 rd

under en lång tid utanför arbetslivsorienterade tjänster i det nuvarande systemet, även om sysselsättning kan bli aktuellt för dem senare.

Enligt arbetskraftsundersökningen var sysselsättningsgraden 2020 bland kvinnor med utländskt medborgarskap 52,6 procent och bland kvinnor födda utomlands (varav en del kan vara finska medborgare) 60 procent. Sysselsättningsgraden för finländska medborgare födda i Finland var 71,5 procent. Sysselsättningsgraden varierar kraftigt beroende på nationalitet. Sysselsättningsgraden bland kvinnor från tredjeländer var 41,3 procent, medan sysselsättningsgraden för kvinnor bland EU-medborgare (exkl. finska medborgare) var 74,1 procent, dvs. högre än för kvinnor som har finskt medborgarskap och är födda i Finland. Kvinnor som är utländska medborgare står oftare utanför arbetskraften än finländska kvinnor, de är till exempel hemma för att vårda barn eller studera.

Enligt sakkunniga som utskottet har hört är invandrarkvinnor mer utbildade än invandrarmän. På samma sätt är kvinnors kunskaper i finska eller svenska bättre än mäns. Dessa uppgifter baserar sig på en enkätundersökning som Institutet för hälsa och välfärd genomförde 2018—2019. I undersökningen samlades uppgifter om välfärden, hälsan och bakgrundsfaktorerna hos den vuxna befolkningen med utländsk bakgrund (18—64-åringar) i Finland in genom ett representativt urval. Utifrån sakkunnigutfrågningen är en eventuell förklaring till att kvinnornas sysselsättning trots högre utbildning är svagare än männens en könssegregerad arbetsmarknad. Inom vissa kvinnodominerade branscher, såsom fostran, social- och hälsovård, har språkkunskaperna större betydelse än inom vissa mansdominerade branscher. På samma sätt hänför sig erkännande av examen inom dessa områden till reglering som kan göra det svårare att i Finland utnyttja kompetens som förvärvats i ursprungslandet.

Enligt sakkunnigutfrågningen utgör invandrarkvinnor en mycket heterogen grupp. Att problemen kumuleras försätter vissa kvinnogrupper i en särskilt sårbar ställning. Faktorer som ökar risken för sysselsättningssvårigheter och utestängning från arbetsmarknaden är flyktingstatus i Finland, kort eller helt obefintlig utbildning, hälsoproblem, upplevt våld, ojämn fördelning av omsorgsansvaret, stort antal barn och etnisk bakgrund. Ju svagare en kvinna är i samhället, desto viktigare är tjänsterna som specifikt är avsedda för kvinnor.

I sådana integrationstjänster identifieras könets betydelse och beaktas på ett övergripande sätt kvinnans olika livsskeden. På riksnivå saknas integrationsstödande tjänster som är riktade till kvinnor. Till exempel i huvudstadsregionen produceras integrationstjänster som särskilt riktar sig till kvinnor främst av organisationer med projektfinansiering.

Utskottet betonar att särskild uppmärksamhet bör fästas vid sysselsättningen av invandrarkvinnor och att hindren för sysselsättning måste undanröjas. Arbetslivsorienterade integrationstjänster ska också erbjudas kvinnor som står utanför arbetsmarknaden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottet föreslår

Utlåtande ReUU 2/2021 rd

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 8.12.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Outi Alanko-Kahiluoto gröna
vice ordförande Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Marko Kilpi saml
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Veijo Niemi saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Pia Viitanen sd.

Sekreterare var

forskare Tallamaria Maunu
utskottsråd Nora Grönholm.