



RIKSREVISIONEN

RiR 2008:13

Svenskundervisning för invandrare (sfi)

En verksamhet med okända effekter

ISBN 978 91 7086 151 2

RiR 2008:13

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Till regeringen

Datum: 2008-06-10

Dnr: 31-2007-0235

Svenskundervisning för invandrare (sfi)

Riksrevisionen har granskat regeringens ansvar att utvärdera sfi:s effekter på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden samt förutsättningarna för att genomföra sådana utvärderingar. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, Integrations- och jämställdhetsdepartementet samt Utbildningsdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Karin Lindell* har beslutat i detta ärende. Revisor *Christofer Lundin* har varit föredragande. Revisor *Karolina Larfors* och revisionsdirektör *Mats Johansson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Karin Lindell

Christofer Lundin

För kännedom:

Arbetsmarknadsdepartementet

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Utbildningsdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Motiv till granskning	11
1.2 Granskningens inriktning, bedömningsgrunder och genomförande	12
1.3 Rapportens disposition	15
2 Svenskundervisning för invandrare (sfi)	17
2.1 Vad är sfi?	17
2.2 Hur styr staten sfi-verksamheten?	18
2.3 Sfi-deltagaren och studieresultat	19
2.4 Sammanfattning	21
3 Förväntningar på sfi-verksamheten	23
3.1 Grundläggande kunskaper i svenska språket enligt lag	23
3.2 Anställning och egen försörjning – en bakomliggande målsättning	24
3.3 Sammanfattning	27
4 Brister i utvärderingen av sfi	29
4.1 Inga effektutvärderingar med arbetsmarknadsfokus	29
4.2 Genomförda utvärderingar av närliggande områden	30
4.3 Sammanfattande iakttagelser	33
5 Förutsättningar för en effektutvärdering	35
5.1 HiK:s bedömning av förutsättningarna för en effektutvärdering och andra alternativa analyser	36
5.2 Ekonomiutredningars bedömning	40
5.3 Sammanfattande iakttagelser	42
6 Iakttagelser från HiK:s konsultarbete	45
6.1 Beskrivande uppgifter om sfi	45
6.2 Samvariationer mellan sfi-deltagande respektive godkänt sfi-betyg och utfall på arbetsmarknaden	46
6.3 Sammanfattande iakttagelser	48
7 Utvärderingsfrämjande åtgärder	49
7.1 Möjligheten att utöka och förbättra statistiken	49
7.2 Möjligheten att genomföra kontrollerade experiment	54
7.3 Sammanfattande iakttagelser	56
8 Slutsatser och rekommendationer	57
8.1 Sfi-verksamhetens effekter är okända	57
8.2 I dagsläget kan sfi:s effekter inte skattas	57
8.3 Regeringen har inte säkerställt att sfi:s effekter kan utvärderas	58
8.4 Möjliga utvärderingsfrämjande åtgärder	59
8.5 Riksrevisionens rekommendationer	61
Referenser	63
Bilaga 1. Beskrivningar av konsultuppdrag	67
Bilaga 2. Förutsättningar för att utvärdera sfi:s effekter via telefonintervjuer	69
Bilaga 3. HiK:s konsultrapport	71
Bilaga 4. Beskrivning av Heckman-metoden	107
Bilaga 5. Redovisning av sannolikhetsmodeller	109

Sammanfattning

Svenskundervisning för invandrare (sfi) är en skolform som ingår i det offentliga skolväsendet för vuxna. Läsåret 2006/07 deltog drygt 65 000 individer i sfi. Kommunerna är huvudmän för sfi och verksamheten ska bedrivas inom de av staten uppställda ramarna. Riksdag och regering har i olika sammanhang uttalat mål och syften med sfi och för andra närliggande områden. Bland annat syftar sfi enligt skollagen till grundläggande kunskaper i svenska språket. En bakomliggande målsättning, som riksdagen har beslutat om, är att stärka deltagarnas ställning på arbetsmarknaden.

Sfi är en verksamhet som har funnits i olika utformning sedan 1965. Vid flera tillfällen har problem med verksamheten påpekats av olika aktörer. Under Riksrevisionens förstudie framkom det dessutom att det saknas kunskap om sfi:s effekter på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden.

Riksrevisionen inledde därför i mars 2008 en granskning av regeringens övergripande ansvar att utvärdera sfi:s effekter på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden, huruvida effektutvärderingar har initierats av regeringen, samt förutsättningarna för att genomföra sådana utvärderingar. Granskningen syftar också till att identifiera åtgärder som i framtiden skulle kunna möjliggöra olika slags effektutvärderingar av sfi. Granskningens revisionsfråga är:

Har regeringen säkerställt att det går att utvärdera sfi:s effekter på deltagarnas arbetsmarknadsstatus?

Med effekter avses i detta sammanhang tillförlitliga, kausala samband (orsakssamband) mellan olika variabler och inte enbart samvariationer (korrelation).

Riksrevisionens slutsatser

Sfi-verksamhetens effekter är okända

Riksrevisionens granskning visar att en målsättning med sfi är att deltagarnas ställning på arbetsmarknaden ska stärkas av verksamheten. Ett rimligt antagande är därmed att en väl fungerande sfi bl.a. syftar till att förbättra individens svensk kunskaper så att hans eller hennes möjligheter att erhålla ett arbete ökar. Granskningen har emellertid visat att sfi:s effekter aldrig har

utvärderats, vare sig vad gäller deltagarnas ställning på arbetsmarknaden eller på andra områden.

Såväl riksdag som regering har fastslagit att sfi syftar till språkkunskaper som i sin tur bl.a. ska bidra till anställning och egen försörjning. Enligt Riksrevisionens bedömning är det därmed otillfredsställande att sfi:s effekter på individens ställning på arbetsmarknaden inte har utvärderats och således är okända.

I dagsläget kan sfi:s effekter inte skattas

Riksrevisionen har låtit forskare undersöka möjligheten att genomföra effektutvärderingar av sfi. Forskarna har konstaterat att sådana utvärderingar inte går att genomföra med befintlig statistik och traditionella metoder. Utvärderingsproblemet består i att så kallade icke-observerbara faktorer styr såväl huruvida individerna deltar i sfi som om de där uppnår godkända betyg, samtidigt som samma faktorer med största sannolikhet även påverkar t.ex. individernas ställning på arbetsmarknaden. Denna så kallade selektionsproblematik, som utgör ett generellt utvärderingsproblem, framstår som särskilt stor på sfi-området till följd av verksamhetens särdrag. Selektionsproblematiken medför att endast samvariationer mellan sfi-deltagande eller uppnått godkänt sfi-betyg och arbetsmarknadsstatus kan skattas. Sådana samvariationer utgör däremot inte några tillförlitliga skattningar av sfi:s kausala effekter.

Regeringen har inte säkerställt att sfi:s effekter kan utvärderas

Regeringen är, enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten, på en övergripande nivå ansvarig för att uppsatta mål följs upp och utvärderas. Granskningen visar dock att regeringen varken på egen hand har initierat en effektutvärdering eller givit någon myndighet i uppgift att utvärdera sfi:s effekter. Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen inte har säkerställt att det går att utvärdera sfi:s effekter på deltagarnas arbetsmarknadsstatus. Därmed går det inte att utvärdera om sfi uppfyller de förväntningar på arbetsmarknadsområdet som verksamheten antas leda till. Detsamma gäller för sfi:s effekter på andra områden.

Granskningen har förvisso visat att det är komplicerat att utvärdera sfi:s effekter. Regeringen har också på senare tid påbörjat en förbättring av statistiken. Ett arbete har genomförts i syfte att utveckla den nationella statistiken om den kommunala introduktionsverksamheten för nyanlända invandrare, där sfi ingår som en del. Något beslut om att införa ett nytt statistik- och informationssystem för introduktionen har emellertid ännu inte fattats av

regeringen. Regeringen har vidare i 2008 års regleringsbrev givit Skolverket i uppdrag att förbättra och öka användbarheten i sfi-statistiken.

Riksrevisionen konstaterar därmed att regeringen på senare tid har agerat i syfte att förbättra den nationella statistiken för både sfi och introduktionen. Eftersom frågan om introduktionsstatistiken fortfarande ses över inom Regeringskansliet, och Skolverket nyligen fått sitt uppdrag, kan dock inte Riksrevisionen bedöma om regeringens insatser är tillräckliga i detta avseende. Riksrevisionen konstaterar däremot att det i dagsläget inte går att utvärdera sfi:s effekter med traditionella utvärderingsmetoder och att regeringens insatser hittills inte har varit tillräckliga för att säkerställa att sfi:s effekter kan utvärderas, bl.a. vad gäller deltagarnas arbetsmarknadsstatus.

Möjliga utvärderingsfrämjande åtgärder

Enligt Riksrevisionens bedömning bör sfi-verksamhetens effekter utvärderas. Det är viktigt för såväl deltagarna som för samhället att sfi stärker den enskildes möjligheter på arbetsmarknaden. Det är också viktigt för integrationen i vidare bemärkelse att sfi-verksamheten är så effektiv som möjligt.

Riksrevisionen instämmer i den bedömning som de i granskningen anlidade forskarna har framfört. Forskarna föreslår två möjliga tillvägagångssätt för att förbättra möjligheterna till effektutvärderingar. Ett sätt är att samla in ytterligare information, dvs. nya statistiska uppgifter, om exempelvis vad som kan tänkas påverka om en individ påbörjar sfi eller ej. Det andra tillvägagångssättet är att konstruera så kallade kontrollerade experiment, en metod som används vid effektutvärderingar på olika områden och som regeringen i budgetpropositionen för 2008 har ställt sig positiv till i de fall sådana är möjliga och lämpliga. I kontrollerade experiment fördelas individerna slumpmässigt på olika alternativ, något som medför att såväl observerbara som icke-observerbara individuella skillnader antas fördelas jämt på försöks- respektive kontrollgrupp. Därmed kan en eventuell skillnad i utfall grupperna emellan, oavsett om den mäts på arbetsmarknaden eller på andra områden, tolkas som en effekt.

Båda dessa tillvägagångssätt är förenade med svårigheter. Insamling av ny statistik måste relateras till strävan att den nationella statistiken bör vara stabil över åren och till kommunernas sammantagna uppgiftslämnarbörda. Om man önskar samla in känsliga uppgifter på individnivå uppstår dessutom en integritets- och sekretessproblematik. Det är heller inte säkert att en utvidgad statistikinsamling i sig kan möjliggöra effektutvärderingar av sfi.

Kontrollerade experiment, å sin sida, måste beakta såväl etiska avvägningar som det faktum att olika upplägg besvarar olika utvärderingsfrågor. Eftersom sfi är en lagstadgad rättighet för berättigade individer utesluts

alternativet att vissa individer skulle få ta del av sfi medan andra inte skulle få det. Därmed utesluts även det mest tillförlitliga sättet att utvärdera effekterna av sfi som helhet, jämfört med om individerna inte hade deltagit i verksamheten. Ett mer framkomligt sätt är däremot att slumpmässigt fördela individer på sfi med olika inriktning eller på anordnare som på ett eller annat vis skiljer sig åt, och därmed skatta skillnader i effekter mellan dessa olika alternativ. En annan variant är att inledningsvis införa nya inslag i sfi-verksamheten enbart i vissa kommuner, för att genom kommunvisa jämförelser kunna utvärdera inslagens effekter. En möjlig väg är att låta kommunerna delta i sådana experiment på frivillig basis.

Trots de påtalade svårigheterna bedömer Riksrevisionen att fördelarna med de två utvärderingsfrämjande åtgärderna överväger nackdelarna, med tanke på de syften och målsättningar som riksdag och regering har satt upp för sfi-verksamheten och närliggande områden.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att snarast möjligt låta genomföra utvärderingar av sfi:s effekter, t.ex. avseende deltagarnas ställning på arbetsmarknaden.

För att möjliggöra sådana utvärderingar bör regeringen:

- förbättra och utvidga statistiken, såväl av de specifika sfi-uppgifterna som av andra relevanta statistiska uppgifter.
- initiera någon form av kontrollerade experiment på sfi-området.

De båda angivna förslagen kan med fördel kombineras ur utvärderingssynpunkt. På grund av de särdrag och den selektionsproblematik som utmärker sfi-området framstår dock det sistnämnda som det mest tillförlitliga sättet att kunna skatta sfi:s effekter i generaliserbara termer.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Svenskundervisning för invandrare (sfi) är en skolform som ingår i det offentliga skolväsendet för vuxna. Läsåret 2006/07 deltog drygt 65 000 individer i sfi. Kommunerna är huvudmän för sfi och verksamheten ska bedrivas inom de av staten uppställda ramarna. Sfi-verksamheten har flera syften, såsom att ge deltagarna grundläggande kunskaper i svenska språket och att ge förutsättningar för en sådan språklig behärskning att deltagarna kan tillgodogöra sig sina studier och bli delaktiga i samhälls- och arbetslivet¹. Riksdagen har därutöver framhållit möjligheten att uppnå egen försörjning som en viktig inriktning på det integrationspolitiska arbetet.² Forskning har också visat att goda kunskaper i svenska kraftigt ökar såväl utlandsföddas möjlighet att få arbete, som den förväntade lönen.³

Sverige är ett invandringsland, där cirka 12 procent av befolkningen är födda i ett annat land.⁴ Individer som invandrar till Sverige erbjuds sfi i syfte att underlätta integrationen. Sfi är en verksamhet som i olika utformning har funnits sedan 1965. Vid flera tillfällen har problem med verksamheten påpekats av olika aktörer. Exempelvis har brister i sfi-deltagarnas studieresultat, sfi-lärarnas kompetens och praktikinslagen i sfi identifierats⁵. Det har också framförts att sfi-deltagarna som grupp är mycket heterogen, där t.ex. motivation, studievana och behov varierar, samt att t.ex. arbetsförmedlingens ansvar gentemot sfi-deltagaren är otydligt.⁶

¹ 13 kap. 1 § skollagen (1985:1100) och förordningen (SKOLF5 2006:28) om kursplan för svenskundervisning för invandrare avsnitt "Utbildningens syfte".

² Prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68.

³ Rooth, D-O och Åslund, O "Får utlandsfödda betalt för sin utbildning och sina kunskaper i svenska?" i *Ekonomisk debatt* 3/2007.

⁴ Andelen utlandsfödda i Sverige är i nivå med länder som USA och Tyskland, och motsvarar en högre andel än i Nederländerna, Frankrike och Storbritannien. Andelen är också betydligt högre än i övriga nordiska länder. Integrationsverket (2006) *Rapport Integration 2005*.

⁵ Se t.ex. prop. 2006/07:1 utg.omr. 16 s. 115, SOU 2003:77 *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv* och Skolverket (2006) Rapport 288 *Skolverkets lägesbedömning 2006. Förskola, skola och vuxenutbildning* s. 180.

⁶ Se t.ex. Skolverket (2006) Rapport 289 *Det nationella provets funktion och status inom sfi*, Statskontoret (2000:27) *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – egen skolform eller del av komvux?*, Riksdagens revisorer 2000/01:3 *Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrarernas arbetsmarknad* och Skolverket (2006) Rapport 288 *Skolverkets lägesbedömning 2006. Förskola, skola och vuxenutbildning*, s. 178.

Statistik visar att utrikes födda generellt har en svagare ställning på arbetsmarknaden än inrikes födda.⁷ Under Riksrevisionens förstudie har det också framkommit att det saknas kunskap om sfi:s effekter på deltagarnas arbetsmarknadsstatus.⁸ Mot denna bakgrund beslöt Riksrevisionen i mars 2008 att inleda en granskning av regeringens ansvar att utvärdera sfi:s effekter på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden samt av förutsättningarna för att genomföra sådana utvärderingar. Granskningen ingår i Riksrevisionens granskningsstrategi Staten och arbetsmarknaden⁹.

1.2 Granskningens inriktning, bedömningsgrunder och genomförande

1.2.1 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att undersöka om regeringen har initierat någon utvärdering av sfi:s effekter på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden. Granskningen syftar också till att undersöka förutsättningarna för att genomföra en sådan utvärdering, liksom till att identifiera och redovisa åtgärder som i framtiden skulle kunna möjliggöra olika slags effektutvärderingar av sfi. Granskningens revisionsfråga lyder:

Har regeringen säkerställt att det går att utvärdera sfi:s effekter på deltagarnas arbetsmarknadsstatus?

Med effekter avses i detta sammanhang tillförlitliga, kausala samband (orsakssamband) mellan olika variabler och inte enbart en samvariation (korrelation). Kausala samband innebär att variabel X (t.ex. att delta i sfi) påverkar variabel Y (t.ex. individens framtida ställning på arbetsmarknaden). I detta fall har variabel X en effekt på variabel Y. Det skulle däremot enbart vara fråga om samvariation om såväl variabel X som variabel Y påverkas av en annan bakomliggande variabel (t.ex. individens sociala nätverk), utan att variabel X påverkar variabel Y.

⁷ År 2006 var ca 66 % av utrikes födda sysselsatta, jämfört med ca 82 % av inrikes födda. Andelen arbetslösa bland utrikes födda var samma år ca 9,4 %, jämfört med 3,5 % bland inrikes födda. Statistiken avser personer i åldern 20-64 år. Integrationsverket (2007) *Statistikrapport 2007 – uppdatering av aktuella siffror, relevanta nyckeltal och indikatorer om integration*. De redovisade skillnaderna kan bero på en rad faktorer, t.ex. diskriminering och informella rekryteringskanaler. Integrationsverket (2006) *Rapport Integration 2005*.

⁸ Se t.ex. Åslund, O m.fl. (2006) SNS Valfördrådets rapport 2006 *Fritt inträde? Ungdomars och invandrades väg till det första arbetet* och Rooth, D-O *Sysselsättning, löner och kunskaper i svenska för utrikes födda* (konsultrapport mottagen 2007-04-16). Detta har även framkommit under de intervjuer som genomfördes inom ramen för förstudien.

⁹ Granskningsstrategins centrala frågeställning lyder: Är de statliga insatserna för att stimulera utbud och efterfrågan på arbetskraft effektiva?

1.2.2 Granskningsobjekt

Granskningsobjekt är regeringen, som på övergripande nivå har ansvar för att utvärderingar genomförs där så är motiverat utifrån riksdagens uppsatta mål. Det finns ett antal statliga myndigheter som har ansvar avseende uppföljning och utvärdering på olika områden, som Skolverket, Arbetsförmedlingen och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Ingen av dessa myndigheter har emellertid haft ansvar för eller fått något explicit uppdrag att utvärdera sfi:s effekter på deltagarnas arbetsmarknadsstatus¹⁰.

Fram till 2007 fanns också Integrationsverket, vars ansvar bl.a. omfattade utvärderingar av nyanlända invandrades introduktion. Introduktionen, där sfi utgör en viktig del, erbjuds dock inte alla invandrare (se kapitel 2). Även om Integrationsverkets generella uppdrag gav myndigheten ett utrymme att själv välja fokus i sin uppföljning och utvärdering, har inte heller Integrationsverket haft i uppdrag att genomföra någon renodlad effektstudie av sfi som verksamhet¹¹.

Ingen myndighet har således, eller har haft, det explicita ansvaret att utvärdera sfi:s effekter på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden. Därmed är det regeringen – i den mån den vill försäkra sig om att en effektutvärdering av sfi genomförs – som har ansvaret att t.ex. uppdraga åt någon myndighet att genomföra detta samt att säkerställa att en sådan utvärdering är möjlig att genomföra.

1.2.3 Avgränsningar

Granskningen avgränsas till att undersöka om regeringen har försökt initiera någon arbetsmarknadsrelaterad effektutvärdering av sfi samt huruvida regeringen har säkerställt att en sådan utvärdering är möjlig att genomföra. Granskningen omfattar också en bedömning av dessa förutsättningar. Granskningen omfattar därmed inte någon bedömning av sfi-verksamheten i sig, dvs. vare sig av hur den organiseras, bedrivs eller vilka studieresultat som nås.

Sfi-verksamheten som sådan har flera syften¹². Denna granskning fokuserar främst på effekter på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden.

¹⁰ Intervjuer med företrädare för Utbildnings- (2008-05-07) respektive Arbetsmarknadsdepartementet (2008-05-09).

¹¹ Intervju med företrädare för Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008-05-08) och kompletterande uppgifter i e-post (2008-05-16).

¹² I aktuell kursplan för sfi (SKOLF5 2006:28) nämns delaktighet i samhälls- och arbetsliv samt vidare studier.

1.2.4 *Bedömningsgrunder*

Granskningen utgår från följande bedömningsgrunder. Vad gäller styrningen i staten generellt har den under det senaste decenniet utvecklats i riktning mot allt större inslag av mål- och resultatstyrning. Ett sådant styrsätt kräver dels att mål sätts upp för olika verksamheter, dels att resultat följs upp och utvärderas för att ge regeringen ett underlag för effektivisering och omprövning av verksamheter¹³. Detta framgår också av lagen (1996:1059) om statsbudgeten, som stadgar att regeringen ska redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden för riksdagen.¹⁴

Utöver det generella ansvar som framkommer i lagen om statsbudgeten är ansvarsfördelningen mellan stat och kommun också tydlig på skolområdet som helhet. Utifrån ett antal beslut som riksdagen fattade på 1980- och 1990-talen med anledning av kommunaliseringen av skolan, är statens roll numera att fastställa mål, samt att ansvara för bl.a. uppföljning och utvärdering på skolområdet.¹⁵

Nuvarande regering har dessutom aviserat att man lägger stor vikt vid att analys och kunskapsunderlag finns vid utformningen av politiska beslut, samtidigt som just kunskap om effekter vid utbildningspolitiska beslut många gånger saknas.¹⁶

Riksrevisionen bedömer sammantaget att regeringen har ett övergripande ansvar att utifrån uppsatta mål förmedla information om olika verksamheter och deras utfall till riksdagen. Regeringen kan naturligtvis tilldela en viss myndighet ansvaret för att utvärdera effekter av en viss verksamhet, men detta har inte varit fallet vad gäller sfi.

1.2.5 *Genomförande*

Vid sidan av dokumentstudier av bl.a. propositioner och utskottsbetänkanden har Riksrevisionen anlitat en extern konsult för att undersöka förutsättningarna för utvärderingar av sfi:s effekter på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden. Den externa konsulten är Handelshögskolan BBS vid Högskolan i Kalmar.¹⁷

Konsultinsatsen har utförts i två omgångar. Ett första skede omfattade en empirisk analys och redogörelse för huruvida det är möjligt att genomföra tillförlitliga effektutvärderingar med befintlig statistik och traditionella metoder. I ett andra skede bestod konsultinsatsen av att presentera ett underlag

¹³ Prop. 1995/96:220 Lag om statsbudgeten.

¹⁴ 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

¹⁵ Prop. 1988/89:4, bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95; prop. 1989/90:41, bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58; samt prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

¹⁶ Prop. 2007/08:1, utg.omr. 16, s. 115.

¹⁷ De forskare som har genomfört konsultarbetet är Dan-Olof Rooth, docent, Handelshögskolan BSS, Högskolan i Kalmar och Lunds universitet samt Martin Nordin, fil.dr, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.

för bedömning av befintlig statistik och övriga förutsättningar för eventuella framtida effektutvärderingar med arbetsmarknadsfokus.¹⁸

Den konsultrapport i vilken Högskolan i Kalmar har redogjort för möjligheterna till en effektutvärdering av sfi har bedömts av en annan extern konsult, Ekonomiutredningar.¹⁹

Riksrevisionen har låtit Högskolan i Kalmar ta del av utkast till rapportkapitel 5 och 7 i syfte att säkerställa att konsultens redovisning och förslag har uppfattats korrekt.

Därutöver har Riksrevisionen genomfört intervjuer med företrädare för Utbildnings-, Arbetsmarknads-, samt Integrations- och jämställdhetsdepartementen för att diskutera förväntningarna på sfi-verksamheten, ansvaret för att genomföra utvärderingar av sfi:s effekter på deltagarnas arbetsmarknadsstatus, samt om regeringen har initierat någon sådan utvärdering.

Den statistik som idag finns på sfi-området och som skulle kunna vara aktuell att använda vid eventuella effektutvärderingar med arbetsmarknadsinriktning har också varit föremål för diskussioner och avstämningar med företrädare för Skolverket, SCB och IFAU.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Karolina Larfors och Christofer Lundin (projektledare).

1.3 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskrivs sfi som verksamhet. Därefter följer ett kapitel som beskriver de förväntningar som riksdag och regering har satt upp för sfi-verksamheten, både i form av övergripande och bakomliggande mål och syften (kapitel 3).

Genomförda utvärderingar och studier av sfi och närliggande områden refereras översiktligt i kapitel 4. I kapitel 5 redogör Riksrevisionen för förutsättningarna för effektutvärderingar av sfi. Några av de iakttagelser som Högskolan i Kalmar har gjort under konsultarbetet presenteras i kapitel 6. Därefter presenteras några utvärderingsfrämjande åtgärder (kapitel 7) innan rapporten avslutas med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer (kapitel 8).

¹⁸ Högskolan i Kalmar har avrapporterat uppdraget i konsultrapporterna *Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande* (2007-12-14) och *Uppföljningsrapport till konsultrapporten: Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande* (2008-06-09).

¹⁹ Ekonomiutredningar har bl.a. avrapporterat uppdraget i konsultrapporten *Kommentarer till: Nordin, M. & Rooth, D-O., Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande* (2008-01-30). Uppdraget har genomförts av Lennart Delander, universitetslektor emeritus, och Jonas Månsson, docent, båda knutna till Växjö universitet.

2 Svenskundervisning för invandrare (sfi)

2.1 Vad är sfi?

Sfi, dvs. svenskundervisning för invandrare, är en skolform som tillsammans med komvux och sårvux utgör det offentliga skolväsendet för vuxna. Kommunerna är huvudmän för sfi och verksamheten ska bedrivas inom de av staten uppställda ramarna. Kommunerna beslutar om verksamheten ska bedrivas i kommunal regi, eller om den ska läggas ut på entreprenad till andra anordnare²⁰. Kommunernas totala kostnad för sfi uppgick år 2006 till drygt en miljard kronor. Kostnaden per heltidsstuderande var samma år 30 700 kronor.²¹

2.1.1 Sfi-verksamheten har förändrats över tid

Sfi startade 1965 som en försöksverksamhet i studieförbundens regi. Verksamheten har därefter förändrats, både vad gäller huvudmannaskap och utformning. På 1970-talet gjordes en åtskillnad mellan svenskundervisning i samband med arbetsmarknadsutbildning och övrig svenskundervisning. Efter att stora brister i undervisningen hade påvisats genomfördes den s.k. sfi-reformen 1986. Staten fick då ett ramansvar för utbildningen, undervisningen delades upp i grund-sfi och påbyggnads-sfi och kommunerna fick ett lagstadgat ansvar för grund-sfi. År 1991 ersattes den uppdelade sfi:n av en sammanhållen utbildning och kommunerna blev huvudmän för all sfi. Under 2000-talet förändrades sfi igen när verksamheten delades upp i tre studievägar och fyra kurser.²²

²⁰ Andra anordnare kan vara privata utbildningsanordnare, studieförbund, folkhögskolor eller kommunalförbund.

²¹ Skolverket (2007) Rapport 302 *Beskrivande data om förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning 2007*.

²² Myndigheten för skolutveckling (2003) *Samarbete, arbetsätt och språkinläring inom sfi* och Skolverket (1997) Rapport nr 131 *Vem älskar sfi? Utvärdering av svenskundervisningen för invandrare – en utbildning mellan två stolar*. I juni 2008 presenterade en utredning förslag om bl.a. en sfi-peng för att öka valfriheten hos sfi-deltagaren, samt ett snabbare tillträde till sfi. Se SOU 2008:58 *Egenansvar – med professionellt stöd*.

2.1.2 Sfi som en del av den kommunala introduktionen

För nyanlända invandrare²³ ska kommunerna ansvara för genomförandet av en s.k. introduktionsverksamhet. Ett introduktionsprogram för personer som fyllt 16 år ska innehålla sfi, praktik i den utsträckning som är möjlig, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden.²⁴ Sfi är en enskild skolform samtidigt som den utgör en del av introduktionen. I sfi deltar således både individer som läser sfi som en del av introduktionsverksamheten och individer som endast har rätt till sfi. Kommunerna får naturligtvis erbjuda introduktionsverksamheten till alla nyanlända, men så sker inte alltid²⁵.

2.2 Hur styr staten sfi-verksamheten?

Sfi-verksamheten ska bedrivas inom de av staten uppsatta ramarna. Av skollagen (1985:1100) framgår att "[s]fi syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Sfi syftar också till att ge vuxna som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjligheter att förvärva sådana färdigheter." Efter en lagändring 2006 ska kommunerna också verka för att sfi kan kombineras med aktiviteter som förvärvsarbete, arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning.²⁶

Enligt förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare ska sfi-undervisningen bedrivas kontinuerligt under hela året med semesteruppehåll (dvs. inte på terminsbasis), och deltagarna ska beredas plats i den kurs som bäst passar deltagarens behov av undervisning.²⁷ Sfi-verksamheten ska vidare vila på de grundläggande värden som uttrycks i läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94).²⁸ Sfi styrs också av kursplanen för sfi, som bl.a. anger kursmål och indelning av verksamheten. Kursplanen har ändrats ett antal gånger under 1990- och 2000-talen.²⁹

23 Med nyanlända invandrare avses i detta fall de individer som omfattas av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktningmottagande m.m., dvs. individer som erhållit uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl, humanitära skäl, samt anhöriga till flyktingar senast inom två år efter att den anhöriga flyktingen togs emot i en kommun. Se Riksrevisionen (RiR 2006:19) *Statliga insatser för nyanlända invandrare*.

24 Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktningmottagande m.m. En utredning har i juni 2008 föreslagit en förändring av introduktionen, se SOU 2008:58 *Egenansvar – med professionellt stöd*.

25 Integrationsverket (2007) Integrationsverkets stencilserie 2007:05 *Ett förlorat år. En studie och analys av insatser och resultat under introduktionens första 12 månader*. En liknande beskrivning återfinns i IFAU (2005:13) *Vilka deltar i svenska för invandrare?*

26 13 kap. skollagen (1985:1100).

27 Förordning (1994:895) om svenskundervisning för invandrare.

28 Prop. 1993/94:126 om svenskundervisning för invandrare (sfi), bet. 1993/94:UbU10.

29 Följande kursplaner har funnits respektive finns för sfi: SKOLFS 1994:28, SKOLFS 2002:19 och SKOLFS 2006:28. Förordningen om kursplan för sfi beslutas av regeringen och kungörs i Statens skolverks författningssamling.

2.2.1 *Tre studievägar och fyra kurser*

Sfi är uppdelad i tre studievägar och fyra kurser, A-D. Studieväg 1 består av kurserna A och B, studieväg 2 består av B och C och studieväg 3 består av C och D. B-kursen kan t.ex. både vara en nybörjarkurs inom studieväg 2 och en fortsättningskurs inom studieväg 1. Motivet till detta är att bättre möta sfi-deltagarnas olika behov och målsättningar. Intentionen är dock att alla deltagare ska ges möjlighet att studera upp till och med kurs D. Alfabetisering, dvs. läs- och skrivinläring, är fristående från de fyra kurserna (A-D) och ska bedrivas parallellt.³⁰

Under läsåret 2006/07 återfanns 13 procent av sfi-deltagarna på studieväg 1, 39 procent på studieväg 2 och 48 procent av deltagarna på studieväg 3.³¹ Studieväg 3 är således den som omfattar flest deltagare.

2.3 Sfi-deltagaren och studieresultat

2.3.1 *Vem har rätt till sfi?*

Rätten att delta i sfi omfattar, enligt skollagen, personer som är bosatta i en kommun och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Rätten inträder fr.o.m. det år den sfi-berättigade fyller 16 år.³² Varje kommun är skyldig att se till att sfi erbjuds dessa personer, och undervisningen ska finnas att tillgå så snart som möjligt efter det att rätten till sfi har inträtt.³³ För individen är sfi en frivillig skolform, och det finns således ingen skyldighet för den enskilde att delta.

2.3.2 *Vilka läser sfi?*

Lsåret 2006/07 deltog 65 222 elever i sfi-verksamheten, varav drygt 33 600 var nybörjare. Andelen kvinnor var 57 procent och snittåldern bland deltagarna var 33 år. Under läsåret anordnades sfi-verksamhet i 251 av Sveriges 290 kommuner. Sfi är emellertid en liten verksamhet i många kommuner, något som kan påverka möjligheterna till exempelvis nivåindelning i undervisningen.³⁴

Av Skolverkets uppgifter framgår att arabiska, thailändska och somaliska är de tre vanligaste modersmålen bland sfi-deltagarna. Knappt 29 procent av sfi-deltagarna är flyktingar; 1,5 procent är tillståndssökande och ungefär

³⁰ Förordning (SKOLFS 2006:28) om kursplan för svenskundervisning för invandrare och Skolverket (2007) Rapport 302 *Beskrivande data om förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning 2007*.

³¹ Skolverket (2008-04-29) PM Dnr 71-2008:00004 *Elever och studieresultat i sfi läsåret 2006/07*.

³² Rätten omfattar, enligt skollagen, även vissa finländska medborgare, medan den som har sådana kunskaper i danska eller norska att svenskundervisning inte kan anses nödvändig inte har rätt till sfi.

³³ 13 kap. 6 – 7 § skollagen (1985:1100).

³⁴ Skolverket (2008-04-29) PM Dnr 71-2008:00004 *Elever och studieresultat i sfi läsåret 2006/07*.

70 procent tillhör gruppen övriga invandrare.³⁵ Av en studie som IFAU har genomfört framgår att flyktingar deltar i sfi i högre utsträckning än övriga invandrare. Av studien framgår också att sfi-deltagandet är lågt i grupper där många kan förväntas vara arbetskraftsinvandrare (t.ex. västeuropéer), medan det är avsevärt högre i grupper som kan antas stå längre från arbetsmarknaden (främst flyktinggrupper).³⁶

Det finns även uppgifter om antal utbildningsår i hemlandet, något som bedöms vara ett grovt mått på tidigare utbildning. Av Skolverkets uppgifter framgår att ungefär 6 av 10 sfi-deltagare har en tidigare utbildning som är 10 år eller längre. Knappt en fjärdedel av sfi-deltagarna har högst 6 års tidigare utbildning.³⁷ Utbildningsbakgrunden varierar också mellan elever med olika modersmål.³⁸

2.3.3 Studieresultat i sfi

Skolverkets statistik ger även information om deltagarens resultat i sfi-verksamheten. Om man studerar de drygt 21 600 sfi-deltagare som påbörjade utbildningen under läsåret 2004/05 fram t.o.m. läsåret 2006/07 framgår att en lika stor andel av deltagarna har godkänts på studieväg 3, som avbrutit utbildningen (vardera 33 procent). Ungefär en fjärdedel kan antas fortsätta utbildningen under läsåret 2007/08.³⁹

Studieresultaten varierar mellan olika ålders- och språkgrupper. Yngre deltagare får godkänt i högre grad än äldre, och deltagare med vissa modersmål får godkänt i större utsträckning än andra. Enligt Skolverket hänger det samman både med olikheter i utbildningsbakgrund mellan deltagare från olika delar av världen och att de språkliga skillnaderna gentemot svenskan är större eller mindre.⁴⁰ Forskning visar också att det är en komplicerad process att lära sig ett andraspråk i vuxen ålder.⁴¹

Skolverkets statistik ger även i begränsad utsträckning upplysning om varför sfi-deltagare har avbrutit studierna. Bland nybörjarna 2004/05 som t.o.m. 2006/07 avbrutit sfi-studierna återfinns bl.a. följande skäl: studieuppehåll, flytt, fått arbete (knappt 15 procent), sjukdom och väntan på barnomsorg. Den största gruppen (knappt 63 procent) är dock ”okänd anledning”.⁴²

³⁵ Skolverket (2008-04-29) PM Dnr 71-2008:00004 *Elever och studieresultat i sfi läsåret 2006/07*.

³⁶ IFAU (rapport 2005:13) *Vilka deltar i svenska för invandrare?*

³⁷ Egna beräkningar från uppgifter hämtade i april 2008 från www.skolverket.se, tabell 4 *Elever inskrivna läsåret 2006/07 uppdelade på studievägar och kurser med avseende på kön, ålder, utbildningsbakgrund och modersmål*.

³⁸ Skolverket (2008-04-29) PM Dnr 71-2008:00004 *Elever och studieresultat i sfi läsåret 2006/07*.

³⁹ Egna beräkningar från uppgifter hämtade i april 2008 från www.skolverket.se, tabell 1 D *Studieresultat och genomsnittlig studietid t.o.m. läsåret 2006/07 för elever som påbörjat sin utbildning läsåret 2004/05, elever prioriterade efter högsta godkända studievägskurs*. Sfi-deltagarna kan också vara godkända på sfi 1 eller 2, godkända på nybörjarkurser i de olika studievägarna, alternativt ha avslutat utbildningen utan godkänt resultat. De som har blivit godkända på nybörjarkurser antas av Skolverket fortsätta utbildningen, något som med säkerhet kan konstateras först när statistik för läsåret 2007/08 finns tillgänglig.

⁴⁰ Skolverket (2008-04-29) PM Dnr 71-2008:00004 *Elever och studieresultat i sfi läsåret 2006/07*.

⁴¹ Lindberg, I (2004) *Andraspråksresan*. En tidigare version av *Andraspråksresan* ingick i SOU 2003:77.

⁴² Egna beräkningar från uppgifter hämtade i april 2008 från www.skolverket.se, tabell 1 D *Studieresultat och genomsnittlig studietid t.o.m. läsåret 2006/07 för elever som påbörjat sin utbildning läsåret 2004/05, elever prioriterade efter högsta godkända studievägskurs*.

2.4 Sammanfattning

Sfi är en skolform, vilken berättigade individer har en lagstadgad rättighet, men ingen skyldighet, att delta i. Samtidigt utgör sfi för vissa grupper av nyanlända invandrare en del av den kommunala introduktionen. Den kommunala introduktionen erbjuds dock inte alla som är berättigade till sfi.

Sfi anordnas i flertalet kommuner och totalt deltog ca 65 000 deltagare i sfi under läsåret 2006/07. Sfi-deltagarna som grupp är mycket heterogen, där t.ex. modersmål, utbildningsbakgrund och förutsättningar varierar mycket. Även studieresultaten varierar. Efter två år har en tredjedel av deltagarna fått godkänt på studieväg 3, samtidigt som en lika stor andel har avbrutit utbildningen. Som verksamhet betraktad utmärks sfi-verksamheten således av ett antal särdrag.

3 Förväntningar på sfi-verksamheten

Riksdagen har i olika sammanhang uttryckt förväntningar på sfi-verksamheten, såväl i form av beslut om övergripande syfte för sfi som målsättningar för närliggande områden. Mål och syften framgår dessutom av styrdokument som regeringen har fastställt för sfi-verksamheten. I detta kapitel redovisas dessa förväntningar, mål och syften.

3.1 Grundläggande kunskaper i svenska språket enligt lag

Sfi:s övergripande syfte har beslutats i lag av riksdagen. Den 1 juli 1986 trädde lagen (1986:159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare i kraft. Av lagens inledning framgick att ”med grundläggande svenskundervisning för invandrare avses undervisning som syftar till att ge nykomna vuxna invandrare allmänna kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället”.⁴³ Lagen innehöll inte några mer preciserade mål för sfi.

År 1991 föreslog regeringen att det offentliga skolväsendet för vuxna skulle omfatta komvux, särvtux och svenska för invandrare (sfi). Förslaget innebar att sfi kom att regleras av det 13:e kapitlet i skollagen (1985:1100) och att lagen om grundläggande svenskundervisning för invandrare upphävdes. Enligt propositionen ska skollagens kapitel inledas med ett syfte för sfi, nämligen att sfi syftar till att ge vuxna nyanlända invandrare grundläggande kunskaper och färdigheter i svenska språket samt kunskaper om det svenska samhället. Utbildningsutskottet biföll förslaget.⁴⁴

Regleringen av sfi i skollagen har ändrats vid två tillfällen under 2000-talet. Ändringarna har omfattat målgrupp, organisering och samarbete i syfte att kombinera sfi med t.ex. arbetslivsorientering och förvärvsarbete. Skollagens inledande syftesparagraf (1 §) har också ändrats så att sfi har blivit en renodlad språkutbildning, där läs- och skrivinläring lagts till och kunskap om det svenska samhället lyfts ut.⁴⁵

Av dagens formulering av skollagen framgår således att ”[s]fi syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Sfi syftar också till att ge vuxna som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter”.⁴⁶ Det i skollagen formulerade syftet ska, enligt uppgifter från Regeringskansliet, ses som sfi-verksamhetens övergripande mål.⁴⁷

43 1 § lagen (1986:159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare.

44 Prop. 1990/91:85 s. 4, 28 och 35, bet. 1990/91:UbU16, rskr. 1990/91:356.

45 Prop. 2000/01:72, bet. 2000/01:UbU15, rskr. 2000/01:229, och prop. 2005/06:148, bet. 2005/06:UbU22, rskr. 2005/06:313.

46 13 kap 1 § skollagen (1985:1100).

47 Intervjuer med företrädare för Utbildnings- (2008-05-07), Integrations- och jämställdhets- (2008-05-08) samt Arbetsmarknadsdepartementet (2008-05-09).

3.1.1 Svenska för vardags-, samhälls- och arbetsliv samt studier

Utöver skollagen styrs sfi också av de föreskrifter som regeringen har lämnat i kursplanen för sfi, som bl.a. anger kursmål och indelning av verksamheten. Den första kursplanen för sfi infördes 1 juli 1994. Av utgångspunkterna i den proposition som aviserade införandet av kursplanen, framgår bl.a. att god färdighet i svenska och kunskaper om svenska samhället har avgörande betydelse för den enskildes integrering i Sverige samt att kravet på t.ex. goda kunskaper i svenska betonas ytterligare av konkurrensen på arbetsmarknaden⁴⁸.

I samma proposition gjorde regeringen också bedömningen att såväl sfi-kursens syfte och mål, som vilken kunskapsnivå eleverna bör ha uppnått vid kursens slut, bör framgå av kursplanen. Målen bör enligt regeringens bedömning vara utvärderingsbara. I sammanhanget nämndes också att slutmålet för sfi "är att alla elever skall ha sådana grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället, som krävs för ett liv i Sverige...".⁴⁹ I sin behandling av propositionen uttalade sig inte Utbildningsutskottet specifikt om vilka syften och mål som bör finnas i den kursplan som regeringen avser att fastställa.⁵⁰

Kursplanen har efter införandet 1994 ändrats ett par gånger under 2000-talet.⁵¹ Formuleringen av utbildningens syfte har varierat något över tid men har det gemensamt att kommunikation och delaktighet i utbildning, vardags-, samhälls- och arbetsliv nämns.⁵²

3.2 Anställning och egen försörjning – en bakomliggande målsättning

3.2.1 Egen försörjning är centralt i integrationspolitiken

I december 1997 beslöt riksdagen att invandrapolitiken skulle ändras till en vidare integrationspolitik.⁵³ Integrationsfrågor är enligt regeringens proposition en generell samhällsangelägenhet och inte enbart en invandrarfråga. Riksdagen godkände i sammanhanget de mål och den inriktning för integrationspolitiken som regeringen föreslog i propositionen. Det innebär att det integrationspolitiska arbetet särskilt ska inriktas på att bl.a. ge förutsättningar till individens egen försörjning och delaktighet i samhället.⁵⁴ I detta sam-

⁴⁸ Prop. 1993/94:126 om svenskundervisning för invandrare (sfi) s. 9.

⁴⁹ Prop. 1993/94:126 om svenskundervisning för invandrare (sfi) s 17f.

⁵⁰ Bet. 1993/94:UbU10.

⁵¹ Följande kursplaner har funnits respektive finns för sfi: SKOLFS 1994:28, SKOLFS 2002:19 och SKOLFS 2006:28.

⁵² Se förordningar om kursplan för svenskundervisning för invandrare: Sfi ska ge invandrare "möjlighet att utveckla sin förmåga att kommunicera muntligt och skriftligt på svenska i vardagsliv, samhällsliv, utbildning och arbetsliv" (SKOLFS 1994:28); sfi ska ge vuxna "möjligheter att ... utveckla förmåga att kommunicera muntligt och skriftligt på svenska i vardags-, samhälls- och arbetsliv, samt studier" (SKOLFS 2002:19); samt sfi ska ge "förutsättningar för en sådan språklig behärskning att eleven kan tillgodogöra sig sina studier och bli delaktig i samhälls- och arbetslivet" (SKOLFS 2006:28).

⁵³ Prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68.

⁵⁴ Prop. 1997/98:16 avsnitt 5.3, bet. 1997/98:SfU6, s. 16 ff.

manhang anförde Socialförsäkringsutskottet att man i likhet med regeringen ansåg att det är viktigt att det integrationspolitiska arbetet inriktas på att skapa möjligheter för individers egen försörjning. Att ha en egen försörjning såg utskottet som ytterst betydelsefullt, inte minst för individens självkänsla och möjlighet att delta i samhällslivet.⁵⁵

I sin proposition skrev regeringen också att alla behöver kunskaper i svenska språket för att kunna tillgodogöra sig sina rättigheter, fullgöra sina skyldigheter och vara likvärdig och medansvarig i samhället.⁵⁶

Även Socialförsäkringsutskottet betonade svenska språkets roll för integrationen. I sitt betänkande uttryckte utskottet stöd för regeringens förslag om vad den så kallade introduktionen, som syftar till att ge nyanlända invandrare den bas av kunskaper, information och kontakter som gör det möjligt att delta i samhällslivet på samma villkor som andra, generellt bör innehålla. Utskottet framförde bl.a. att det "är av avgörande betydelse för möjligheten till integration att nyanlända får tillgång till god undervisning i svenska språket genom sfi-utbildningen". Även möjligheterna till kontakter inom arbetslivet genom bl.a. praktik nämndes.⁵⁷

3.2.2 *Sfi i syfte att stärka individens ställning på arbetsmarknaden*

Enligt riksdagens beslut ska det integrationspolitiska arbetet, som ovan framgått, bl.a. inriktas på att ge individen förutsättningar för anställning och egen försörjning. Språket spelar en viktig roll för integrationen. Riksdagen har under 1980- och 90-talen också uttalat mål som påtalar sambandet mellan sfi och ställningen på arbetsmarknaden.

Som framgått av kapitel 2 är sfi en verksamhet som har förändrats under årens lopp. I den proposition som föregick 1986 års sfi-reform, då sfi delades upp i grund-sfi och påbyggnads-sfi, angav regeringen att staten bör fastställa mål och riktlinjer för sfi-verksamheten. I propositionen förordades att den s.k. sfi-kommitténs föreslagna mål ska gälla för sfi:

*Sfi-utbildningen har till syfte att ge invandraren sådana kunskaper i svenska språket samt om det svenska samhället och arbetslivet att invandraren kan ta vara på sina rättigheter och påverka sin situation samt fullgöra de krav och skyldigheter som det dagliga livet bjuder. Undervisningen skall vidare bidra till att invandrarens ställning på t.ex. arbetsmarknaden stärks, att invandraren kan medverka i det kulturella, sociala, fackliga och politiska livet samt genomgå utbildning inom det reguljära vuxenutbildningssystemet i form av allmän grundutbildning och yrkesutbildning.*⁵⁸

⁵⁵ Bet. 1997/98:SfU6 s. 23.

⁵⁶ Prop. 1997/98:16 s. 24.

⁵⁷ Bet. 1997/98:SfU6 s. 64 och 68 f.

⁵⁸ Prop. 1983/84:199 om svenskundervisning för vuxna invandrare s. 15.

Enligt målet ovan ska således sfi bidra till ett antal saker, däribland att stärka individens ställning på arbetsmarknaden.

I samband med Utbildningsutskottets behandling av propositionen lämnade både Arbetsmarknads- och Socialförsäkringsutskotten yttranden i ärendet. Av Utbildningsutskottets betänkande framgår att utskottet, liksom de två andra utskotten, tillstyrker vad som förordas i propositionen om ett statligt ramansvar och om mål för utbildningen i sfi.⁵⁹

Sfi reformerades ånyo 1 januari 1991, då uppdelningen i grund-sfi och påbyggnads-sfi upphörde och kommunerna fick ett anordnaransvar för hela den nya sammanhållna utbildningen. I propositionen gjorde föredragande statsråd bedömningen att de mål för sfi som riksdagen fastställde vid sfi-reformen 1986 bör gälla oförändrade.⁶⁰ Utbildningsutskottet behandlade propositionen och av utskottets betänkande framgår att utskottet anser det

*... utomordentligt viktigt att alla invandrare får lära sig svenska så snart som möjligt. Tillgång till det svenska språket är helt avgörande för deras möjligheter att göra sig bekanta med människorna, kulturen och samhällslivet i Sverige och ta till vara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Det är också en förutsättning för att de skall kunna komma till sin rätt i arbetslivet...*⁶¹

Utbildningsutskottet instämde vidare i regeringens bedömning om att målen för sfi bör gälla oförändrade.⁶²

Riksdagen ställde sig bakom ovanstående målsättning för en relativ lång tid sedan. Granskningen visar dock att en starkt ställning på arbetsmarknaden, t.ex. i form av anställning och egen försörjning, fortfarande är en viktig bakomliggande målsättning för sfi-verksamheten.⁶³

3.2.3 *Svenskkunskaper, sfi och arbetsmarknadspolitiken*

Även i andra sammanhang har sambandet mellan integrationspolitiken, sfi och individens ställning på arbetsmarknaden påvisats. På det arbetsmarknadspolitiska området generellt betonas den s.k. arbetslinjen av regeringen. Tanken om arbetslinjen återkom t.ex. i förslagen i 2007 års ekonomiska vårproposition. Där föreslogs ett integrationspaket för att förbättra möjligheterna på arbetsmarknaden för utrikes födda under den första tiden i Sverige. Integrationspaketet betonar en snabb arbetsmarknadsetablering, där exempelvis så kallade instegsjobb ska kunna kombineras med sfi-deltagande.⁶⁴

59 Bet. 1984/85:UbU6 s. 7 och 20, rskr. 1984/85:77.

60 Prop. 1989/90:102 om reformerad svenskundervisning för vuxna invandrare.

61 Bet. 1989/90:UbU27 s. 8 f.

62 Bet. 1989/90:UbU27 s. 11 och 25, rskr. 1989/90:279.

63 Genomgång av riksdagens betänkanden och yttranden under perioden 1990/91-2007/08. Intervjuer med företrädare för Utbildnings- (2008-05-07), Integrations- och jämställdhets- (2008-05-08) samt Arbetsmarknadsdepartementet (2008-05-09).

64 Prop. 2006/07:100.

Regeringen har dessutom i budgetpropositionen för 2008 beskrivit politikens inriktning vad gäller nyanländas etablering på följande sätt: "Den fortsatta politiken är inriktad på att nyanlända vuxna så snart som möjligt ska lära sig svenska och komma ut på arbetsmarknaden under det första året i Sverige. Arbetslinjen ska gälla."⁶⁵ Arbetsmarknadsutskottet anförde i sin behandling av budgetpropositionen att arbete och egen försörjning är och förblir de viktigaste enskilda faktorerna för att bryta utanförskap i en vid mening. Vidare framkommer att det är utskottets uppfattning att "en väl fungerande sfi är en viktig byggsten för lyckad integration".⁶⁶

Även den föregående regeringen har påvisat kopplingen mellan sfi och arbetsmarknaden. I en proposition från 2000-talets början skrev man att "[s]venskundervisningen är också en del av arbetsmarknadspolitik. Särskilt under perioder med svag efterfrågan på arbetskraft drabbas de med dåliga svenskkunskaper särskilt hårt av arbetslöshet."⁶⁷

Synen att kunskaper i svenska språket behövs för att nyanlända och övriga invandrare ska kunna delta på arbetsmarknaden förefaller delas av regering oavsett blocktillhörighet. I detta sammanhang kan sfi ses som ett sätt för individen att tillägna sig det svenska språket och därmed som ett verktyg för inträde på arbetsmarknaden⁶⁸.

3.3 Sammanfattning

Sfi-verksamheten omfattas av en rad mål och syften. Några av dessa har riksdagen tagit ställning till, exempelvis i skollagen och som mål för olika områden. Även regeringen har angivit mål och syften för verksamheten, t.ex. i kursplanen för sfi. Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att skollagens formulering om att sfi bl.a. syftar till grundläggande kunskaper i svenska språket utgör ett övergripande mål för sfi-verksamheten. Sådana kunskaper är ett mål i sig, samtidigt som de också utgör ett medel för t.ex. individens etablering på arbetsmarknaden. Att få anställning och uppnå egen försörjning är därmed en av de bakomliggande målsättningar som under lång tid har gällt för sfi.

65 Prop. 2007/08:1 utg.omr. 13 s. 35.

66 Bet. 2007/08:AU1 s. 83 ff.

67 Prop. 2000/01:72 Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildning s. 59.

68 Intervjuer med företrädare för Utbildnings- (2008-05-07), Integrations- och jämställdhets- (2008-05-08) samt Arbetsmarknadsdepartementet (2008-05-09).

4 Brister i utvärderingen av sfi

Som framkommit av kapitel 3 är anställning och egen försörjning ett av flera bakomliggande syften med sfi-verksamheten. Detta syfte, som har gällt under en lång tid, har i olika sammanhang fastställts av både riksdag och regering. Det framstår därmed som rimligt att förvänta sig att sfi-verksamheten bl.a. ska medföra effekter på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden.⁶⁹

Som angavs i kapitel 1 är det Riksrevisionens bedömning att det är regeringen som har det övergripande ansvaret för att utvärderingar genomförs där så är motiverat utifrån uppsatta mål. Regeringen kan låta ansvaret för genomförandet av effektutvärderingar ingå i en myndighets generella uppgifter. Ett annat sätt är att initiera effektutvärderingar genom att ge t.ex. en utredning eller en myndighet i uppdrag att genomföra detta. I detta kapitel redogör Riksrevisionen för vad som har skett vad gäller utvärderingar av sfi:s effekter på deltagarnas arbetsmarknadsstatus samt för utvärderingar av närliggande områden.

4.1 Inga effektutvärderingar med arbetsmarknadsfokus

Sfi-verksamheten har funnits sedan 1960-talet, om än i olika utformning. Av granskningen framgår att det, under den tid som går att överblicka, inte har genomförts några utvärderingar av sfi:s effekter på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden, om man med effekter avser kausala samband.⁷⁰

Regeringen kan, som nämndes i kapitlets inledning, initiera utvärderingar av sfi:s effekter på deltagarnas arbetsmarknadsstatus genom att låta det ingå i någon myndighets ansvar. Enligt intervjuer genomförda under granskningen har regeringen inte på detta sätt initierat några sådana effektutvärderingar⁷¹. Olika myndigheter har i vissa fall haft uppgifter som tangerar uppgiften att genomföra effektutvärderingar av sfi. Främst Integrationsverket, som var verksamt mellan 1998 och 2007, har haft ett ansvar att utvärdera den kommunala introduktionsverksamheten, där sfi ingår som en aktivitet (se avsnitt 2.1.2). I detta uppdrag har emellertid inte effektutvärderingar av

69 Denna bedömning får även stöd av företrädare för Utbildnings- (2008-05-07), Integrations- och jämställdhets- (2008-05-08) samt Arbetsmarknadsdepartementet (2008-05-09).

70 Intervjuer med företrädare för Utbildnings- (2008-05-07), Integrations- och jämställdhets- (2008-05-08) samt Arbetsmarknadsdepartementet (2008-05-09).

71 Intervjuer med företrädare för Utbildnings- (2008-05-07), Integrations- och jämställdhets- (2008-05-08) samt Arbetsmarknadsdepartementet (2008-05-09).

sfi specifikt pekats ut, och inte heller genomförts.⁷² I övrigt har vare sig Skolverket, AMS/Arbetsförmedlingen eller Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) haft regeringens uppdrag att genomföra utvärderingar av sfi:s effekter på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden.⁷³

Enligt uppgifter från Regeringskansliet har det inte heller genomförts eller initierats några utvärderingar av sfi:s effekter på andra områden, som exempelvis deltagande i samhälls- och vardagsliv.⁷⁴

Företrädare för Regeringskansliet har under granskningen angett kännedomen om brister i tillgängliga data om introduktionen som en möjlig anledning till att regeringen de senaste åren inte har initierat några effektutvärderingar av introduktionen eller sfi. Arbetet kom i stället att fokuseras på att skapa förutsättningar för framtida effektutvärderingar av introduktionen genom utvecklandet av statistik- och informationssystemet SUNE.⁷⁵ Detta behandlas mer utförligt i avsnitt 4.2.1.

4.2 Genomförda utvärderingar av närliggande områden

Även om det inte har genomförts några utvärderingar avseende sfi:s effekter på t.ex. deltagarnas ställning på arbetsmarknaden, har det genomförts några uppföljningar och utvärderingar av andra närliggande aspekter. I detta avsnitt redogörs kort för dessa.

4.2.1 Uppföljningar och utvärderingar av introduktionsverksamheten

Integrationsverket hade, som ovan nämnts, ett ansvar att följa upp och utvärdera den introduktionsverksamhet som vissa grupper av nyanlända invandrare erbjuds av kommunerna. Det har myndigheten gjort i ett antal rapporter.⁷⁶ I rapporten *Ett förlorat år* analyseras introduktionen och sfi som en del av den. Däremot redovisas inga effekter av t.ex. sfi på deltagarnas arbetsmarknadsstatus. Tvärtom anför Integrationsverket att brister i statistiken på nationell nivå medför att det saknas möjligheter att genomföra effektstudier av introduktionen.⁷⁷

⁷² Intervju med företrädare för Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008-05-08).

⁷³ Intervjuer med företrädare för Utbildnings- (2008-05-07) och Arbetsmarknadsdepartementet (2008-05-09).

⁷⁴ Intervjuer med företrädare för Utbildnings- (2008-05-07), Integrations- och jämställdhets- (2008-05-08) samt Arbetsmarknadsdepartementet (2008-05-09). Samma uppgifter har framkommit i de intervjuer som genomfördes med olika parter under förstudien.

⁷⁵ Intervju med Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008-05-08) och kompletterande uppgift i e-post (2008-05-16).

⁷⁶ Se t.ex. Integrationsverket (2005) Integrationsverkets rapportserie 2005:01 *Introduktionen för nyanlända invandrare – enkätundersökning 2004*, (2004) *Nyanlända kommenterar introduktionen. Resultat av NKI brukarundersökning för flyktingar och invandrare som avslutat introduktionen* samt (2004) Integrationsverkets rapportserie 2004:01 *Integration – var god dröj. Utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare mottagna 2001*.

⁷⁷ Integrationsverket (2007) Integrationsverkets stencilserie 2007:05 *Ett förlorat år – en studie och analys av insatser och resultat under introduktionens första 12 månader*.

De brister i den nationella statistiken som Integrationsverket uppmärksammade medförde i sin tur att myndigheten inledde ett arbete med att förbättra statistiken om introduktionen. Arbetet resulterade i statistik- och informationssystemet SUNE (System för utvärdering av nyanländas etablering), som bl.a. syftade till att samla in nya uppgifter om introduktionen. Systemet togs emellertid inte i drift innan Integrationsverket lades ned. Därefter har Länsstyrelsen i Jämtlands län haft regeringens uppdrag att utreda hur ett system som SUNE skulle kunna utformas och användas. Uppdraget har omfattat såväl juridiska och tekniska aspekter som vilka myndigheter och geografiska nivåer som kan tänkas använda systemet. Regeringen har dock ännu inte fattat något beslut om SUNE.⁷⁸

I Skåne, Kronobergs och Stockholms län pågår sedan 2006 en försöksverksamhet för vissa nyanlända invandrare, där kommuner och arbetsförmedlingar samarbetar i syfte att förkorta nyanländas tid fram till inträdet på arbetsmarknaden. I försöksverksamheten får den nyanlände en personlig coach och svenskundervisningen sker parallellt med deltagande i arbetsförmedlingens aktiviteter. En första utvärdering, som till viss del använt sig av kontrollgrupper, visar bl.a. på vissa positiva kausala effekter på arbetsmarknadsstatus av deltagande i försöksverksamheten.⁷⁹ Utvärderingen omfattar emellertid inte sfi mer specifikt än som en del av introduktionsverksamheten.

Här kan även nämnas en utvärdering av projektet "SAM" i Malmö Stad. Projektet bestod av en sammanhållen introduktion i syfte att öka deltagarnas möjligheter att komma ut i arbetslivet. SAM innehöll, till skillnad från det ordinarie introduktionsprogrammet, bl.a. utökad svenskundervisning i såväl allmän språkkunskap som i det specifika yrkesspråket samt arbetspraktik parallellt med språkundervisningen efter de första 18 veckorna. SAM-verksamheten bedömdes vara klart fördelaktig jämfört med den ordinarie introduktionsverksamheten för bl.a. deltagarnas ställning på arbetsmarknaden.⁸⁰ Enligt Riksrevisionens bedömning utgör dock inte denna studie någon renodlad effektutvärdering, bl.a. eftersom de individer som bedömdes stå närmast arbetsmarknaden placerades i SAM medan övriga individer fick delta i den ordinarie introduktionen. I kapitel 5 redogörs för de egenskaper som kontrollgrupper måste ha för att möjliggöra effektutvärderingar.

78 Intervju med företrädare för Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008-05-08), samt Länsstyrelsen i Jämtlands län (2008-04-11) *SUNE – igår, idag och i framtiden. Förstudie av hur en uppföljning av introduktionen för nyanlända invandrare på lokal, regional och nationell nivå kan utformas*. Enligt länsstyrelsen kan ett system vara i drift tidigast år 2010.

79 Andersson Joona, P. & Nekby, L. (2008) *Rapport till Näringsdepartementet: Utvärdering av försöksverksamheten för vissa nyanlända invandrare (FNI)*. I utvärderingen har man använt sig av både interna och externa kontrollgrupper. I vissa kommuner har man slumpmässigt fördelat individer till en försöks- respektive en kontrollgrupp (intern kontrollgrupp). I dessa fall hanteras så kallade selektionsproblem och det går därmed att uttala sig om kausala effekter. I andra kommuner har det inte varit möjligt att skapa interna kontrollgrupper, varför jämförelsegrupper i stället har skapats i andra kommuner (extern kontrollgrupp). I dessa fall kan man inte på samma sätt uttala sig om effekter.

80 Komrev Öhrlings PricewaterhouseCoopers (2001) *Sammanhållen introduktion av flyktingar och invandrare*. Konsultrapport av Komrev AB på uppdrag av Rosengård SDF.

4.2.2 Uppföljningar och utvärderingar av sfi

Skolverket har följt upp och utvärderat sfi i olika sammanhang. Detta arbete har emellertid inte omfattat utvärderingar av sfi:s effekter på deltagarnas arbetsmarknadsstatus.⁸¹ Inte heller det uppdrag som Statskontoret fick i februari 2008 omfattar någon utvärdering av sfi:s kausala effekter.⁸²

Uppföljningar av sfi-verksamheten har även genomförts på kommunal nivå. I detta sammanhang kan t.ex. nämnas en lokal utvärdering som genomförts i Göteborgs kommun och som bl.a. omfattar deltagarnas bedömning av sfi-studiernas betydelse på olika områden, däribland vad gäller sysselsättning. I studien framgår bl.a. att det stora flertalet sfi-deltagare antingen uppgav möjligheten att skaffa arbete (48 procent) eller möjligheten till vidare studier (37 procent) som huvudsakligt mål med sina sfi-studier.⁸³ Eftersom studien inte har inkluderat jämförelsegrupper av icke-deltagare utgör den däremot inte en renodlad effektutvärdering vad avser sfi-verksamhetens resultat.

SCB har i en beskrivande studie för ett antal år sedan redovisat uppgifter om bl.a. sysselsättningen för tidigare sfi-deltagare år 2002. Av studien, som inte omfattade någon utvärdering av kausala effekter, framgår t.ex. att andelen sysselsatta är större bland godkända i sfi än bland icke godkända.⁸⁴ SCB avser att genomföra en sfi-undersökning även under 2008/09.⁸⁵

Delander m.fl. har utvärderat en svensk pilotverksamhet kallad Sesamprojektet, som pågick under perioden 2001 – 2003 i Stockholmsområdet. Projektet var riktat mot invandrare med låga svenskkunskaper, som var registrerade som arbetslösa vid arbetsförmedlingen, och startade i avsikt att pröva en mer arbetslivsinriktad och arbetslivsanknuten sfi än vad som då var vanligt i Stockholms län. Pilotverksamheten innefattade arbetslivsinriktad språkundervisning och arbetspraktik. Studien, som innefattade en jämförelsegrupp av icke-deltagare⁸⁶, visade att deltagarna kunde gå från öppen arbetslöshet till anställningar, reguljär utbildning eller arbetsmarknadspolitiska program betydligt snabbare än om de inte tagit del av verksamheten.⁸⁷ Denna studie indikerar således att en arbetslivsinriktad svenskundervisning har positiva effekter för (åtminstone vissa) invandrades arbetsmarknads-

81 Se t.ex. Skolverket (1997) Rapport nr 131 *Vem älskar sfi? Utvärdering av svenskundervisningen för invandrare – en utbildning mellan två stolar* och Skolverket (2006-06-12) Dnr 75-2006:835 *Utvärdering av 2003 års kursplan för sfi. Effekter på organisation, tillämpning och genomströmning*.

82 Utbildningsdepartementet (2008-02-14) U2008/1046/SV *Uppdrag till Statskontoret att utvärdera svenskundervisning för invandrare*. Det övergripande syftet med uppdraget är att belysa hur och i vilken omfattning de statliga reformerna har lett till förbättringar inom sfi. Uppdraget ska redovisas senast 2008-12-15.

83 Splitvision Research på uppdrag av Vuxenutbildningen i Göteborgs stad (2006) *Effektstudie 2006 gällande studerande på svenskundervisningen för invandrare hösten 2004*.

84 Uppgift från företrädare för SCB (telefonsamtal och e-post 2008-05-14).

85 Enligt företrädare för SCB kommer studien att omfatta enkätundersökningar samt möjligtvis även bearbetningar av registerdata. Det är tänkbart att samband mellan sfi-deltagande och sysselsättning kommer att studeras, i likhet med vad som gjordes i den tidigare SCB-studien. Uppgift från företrädare för SCB (e-post 2008-05-15).

86 Både projektgruppen och jämförelsegruppen identifierades bland inskrivna på arbetsförmedlingskontor i Stockholms län (mer exakt Stockholms, Huddinge, Haninge och Botkyrka kommun).

87 Delander, L m.fl. (2005) "Integration of Immigrants – The Role of Language Proficiency and Experience" i *Evaluation Review*, vol 29, s. 24-41 samt uppgifter från Delander (e-post 2008-05-20).

status. Eftersom uppgift saknas om jämförelsegruppens eventuella deltagande i svenskundervisning går det dock inte att dra några säkra slutsatser utifrån studien om huruvida en arbetslivsanknuten svenskundervisning skulle vara mer eller mindre effektiv än en renodlad svenskundervisning. Än mindre kan pilotverksamhetens positiva utfall tolkas som en effekt jämfört med att inte alls ha deltagit i någon slags svenskundervisning.⁸⁸

I detta sammanhang kan också nämnas en pågående sfi-studie av IFAU. Under Riksrevisionens avstämningar med IFAU:s projektgrupp har det framkommit att IFAU arbetar med en egeninitierad studie av de individer som har rätt till sfi men som *inte* deltar i undervisningen. Syftet är att beskriva dessa icke-deltagare och på så vis sammanställa ny kunskap, som i ett senare skede eventuellt kan användas för att undersöka sfi:s effekter.⁸⁹

4.3 Sammanfattande iakttagelser

Som framgår av detta kapitel har det inte genomförts några utvärderingar av sfi:s effekter, varken på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden eller på andra områden.⁹⁰

Vissa uppföljningar och utvärderingar har däremot genomförts på för sfi närliggande områden. Här kan t.ex. nämnas den utvärdering med kontrollgrupper som har genomförts av den introduktionsverksamhet för vissa nyanlända invandrare som bedrivs på försök i tre län. Även Integrationsverket har på olika sätt utvärderat den kommunala introduktionen. I det arbetet har man identifierat brister i den nationella statistiken, något som försvårar genomförandet av renodlade effektutvärderingar. Kännedom om dessa problem har angivits som en möjlig förklaring till att regeringen inte har initierat effektutvärderingar av sfi. Bristerna i den nationella statistiken vad gäller introduktionen har också lett till arbetet med att utveckla statistik- och informationssystemet SUNE, som emellertid ännu inte har tagits i bruk.

⁸⁸ Delander anger att det saknades registeruppgifter om jämförelseindividernas sfi-deltagande men att det stora flertalet troligtvis deltog i sfi av mer traditionellt slag, dvs. mindre arbetslivsanknuten och utan praktik. Uppgifter från Delander (e-post 2008-05-20).

⁸⁹ Intervju med företrädare för IFAU (2008-05-13). Projektets namn är "Vad gör invandrare som inte deltar i sfi?" (dnr 155/07).

⁹⁰ Den ovan nämnda utvärderingen av Sesam-projektet är förvisso en sfi-relaterad effektutvärdering men den är också behäftad med vissa tolkningsproblem. Framför allt säger den ingenting om sfi:s effekter relativt ett icke-deltagande.

5 Förutsättningar för en effektutvärdering

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser rörande de metodologiska förutsättningarna för en effektutvärdering av sfi. De effekter som har utgjort denna granskningens främsta fokus rör deltagarnas ställning på arbetsmarknaden, med sysselsättning och inkomst som huvudsakliga utfallsvariabler. Analysen är dock generell på så vis att den rör förutsättningarna att identifiera ett urval av individer som skulle möjliggöra att effekter kan analyseras, oavsett vilket slags effekter man vill studera. Med andra ord råder samma grundläggande förutsättningar även för en utvärdering av sfi:s effekter på deltagarnas språkkunskaper eller inom t.ex. vardags- eller samhällslivet.

Med utgångspunkt i de forskningsresultat som har visat att goda svenskkunskaper stärker invandrades ställning på arbetsmarknaden, hade det varit tänkbart att inrikta en effektutvärdering på deltagarnas språkutveckling och sedan anta att denna utveckling avspeglar sig i deras framtida arbetsmarknadsstatus. Riksrevisionen anser dock att statistiska arbetsmarknadsrelaterade uppgifter är mer lämpliga som utfallsvariabler än en språkbedömning när det gäller att utvärdera sfi:s effekter just på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden. Dels är det ett mer direkt mått på vad som avses att mätas, dels reduceras risken för subjektivitet som kan föreligga i en bedömning av olika individers språkkunskaper. Vidare har det under Riksrevisionens granskning framkommit särskilda svårigheter för utvärderingar av sfi:s effekter på t.ex. språkutveckling, jämfört med effekter på sysselsättning och inkomst, se bilaga 2.

Kapitel 5 baseras på metodbedömningar från forskare, som Riksrevisionen har anlitat för detta ändamål. Forskarnas slutgiltiga och gemensamma bedömning är att det inte är möjligt att genomföra en allmän effektutvärdering av sfi med hjälp av befintlig statistik och traditionella metoder.⁹¹ Detta gäller oavsett om en sådan utvärdering avser sfi:s effekter på t.ex. individens svenskkunskaper, vidare utbildning, ställning på arbetsmarknaden eller deltagande i samhällslivet. Nedan redovisas de analyser och bedömningar som ligger till grund för denna slutsats.

⁹¹ Högskolan i Kalmar (2007-12-14) *Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande och (2008-06-09) Uppföljningsrapport till konsultrapporten: Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande*. Ekonomikutredningar (2008-01-30) *Kommentarer till: Nordin, M. & Rooth, D-O., Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande*.

5.1 HiK:s bedömning av förutsättningarna för en effektutvärdering och andra alternativa analyser

5.1.1 Möjligheten att utvärdera sfi:s effekter utifrån befintlig statistik

Handelshögskolan BBS, Högskolan i Kalmar (hädanefter kallad HiK) anlitas av Riksrevisionen under 2007, för att utreda möjligheterna att genomföra en nationell effektutvärdering av sfi. HiK har framfört att det är troligt att sfi:s effekter inte är desamma runtom i landet, utan att det snarare finns ett antal olika lokalspecifika effekter. Vad Riksrevisionen avser med en nationell effektutvärdering är att effekter skattas i hela Sverige, eller åtminstone i ett antal olika områden så att generaliserbara resultat kan erhållas. Resultaten av en sådan effektutvärdering skulle sedan kunna presenteras som den genomsnittliga effekten av sfi, men om möjligt även uppdelat så att varierande effekter framgår på lokal nivå.

HiK:s uppdrag inkluderade en databeställning av oidentifierade statistiska uppgifter från SCB innehållandes individ-, bakgrunds- och sfi-data, i syfte att täcka in väsentliga kontroll- och utfallsvariabler⁹² samt analyser och bedömningar utifrån dessa uppgifter. Fokus låg på undervisningens effekter på arbetsmarknadsstatus och utbildningsnivå.⁹³ HiK:s analys utgår från deltagare som påbörjade sfi innan verksamheten delades upp i tre studievägar och fyra kurser (se kapitel 2).⁹⁴ I den följande redovisningen avses med betyget godkänd i sfi således godkänt slutbetyg, motsvarande godkänd D-nivå i dagens system. Enligt Riksrevisionens bedömning påverkar detta inte nämnvärt slutsatserna rörande förutsättningarna för effektutvärderingar av sfi.

Uppdrag att identifiera kontrollgrupper

Ett grundläggande och generellt utvärderingsproblem är att det av förklarliga skäl inte går att observera samma individ som både deltagare och icke-deltagare i ett program eller en verksamhet (som t.ex. sfi) vid en och samma tidpunkt. En vedertagen metod för att analysera effekter av en verksamhet är därför att jämföra utfallet för dem som har deltagit i verksamheten med

⁹² Av konsultrapporten *Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande* (bilaga 3) framgår att datamaterialet innehåller uppgifter om dem som deltog i sfi under perioden 1996-01-01 t.o.m. 2005-12-31 samt uppgifter om den invandrade populationens demografiska profil (ursprung, kön, ålder etc.), grund för bosättning och arbetsmarknadsutfall m.m. Uppgifterna länkades ihop på individnivå, varpå kännedom bl.a. erhöles om i vilken utsträckning invandrade individer har deltagit i sfi.

⁹³ I bilaga 1 återges en mer detaljerad uppdragsbeskrivning och i bilaga 3 återfinns HiK:s konsultrapport från denna del av uppdraget. Vid sidan av den registerbaserade analysen undersökte HiK även förutsättningarna för att belysa andra effekter av sfi, t.ex. på individens svenskkunskaper, via framför allt telefonintervjuer. En sådan undersökning skulle även kunna omfatta t.ex. bedömning av samhällslivsdeltaktighet och effekter i vardagslivet samt fördjupningsfrågor rörande individens arbetsmarknadsstatus, som komplement till den registerbaserade effektutvärderingen. En telefonintervjustudie visade sig dock vara problematisk av flera skäl, se sammanfattning i bilaga 2.

⁹⁴ Anledningen till detta är att perioden mellan sfi-deltagandet och utfallet på arbetsmarknaden måste vara tillräckligt lång för att eventuella effekter av verksamheten ska kunna skönjas. Så bedömdes inte vara fallet för de deltagare som påbörjat sfi efter införandet av de olika studievägarna och kurserna.

utfallet för en grupp icke-deltagare, där de sistnämnda utgör en s.k. kontrollgrupp. Om man lyckas skapa en kontrollgrupp som i allt väsentligt har liknande egenskaper som deltagargruppen kan man anta att en eventuell skillnad i utfall mellan dessa grupper är en *effekt* av verksamheten, oavsett om skillnaden är till deltagarnas fördel eller nackdel. Med andra ord tolkas kontrollgruppens utfall som det utfall som deltagarna skulle ha haft om de inte hade deltagit i verksamheten. Riksrevisionens uppdrag till HiK var därför primärt inriktat mot att försöka identifiera lämpliga jämförelsegrupper av deltagare respektive icke-deltagare till en effektutvärdering. Icke-deltagarna skulle i detta fall utgöras av individer som i så hög grad som möjligt liknar sfi-deltagarna i väsentliga aspekter, men med skillnaden att de inte alls eller enbart i mycket begränsad utsträckning, pga. avhopp, har deltagit i sfi.

Selektionsproblematik försvårar en kontrollgruppsanalys

HiK anger i sin avrapportering att effekten för utfallet på arbetsmarknaden av att påbörja sfi inte kan skattas om det existerar skillnader mellan sfi-deltagare och icke-deltagare, som inte kan mätas med de registerdata som beställdes från SCB och som kan påverka framtida inkomst och sysselsättning (så kallade icke-observerbara faktorer). Som en tänkbar anledning till att inte påbörja sfi framhålls exempelvis att individen kan ha ett bra nätverk i Sverige som ökar sannolikheten att ha eller att få ett arbete, vilket personen i fråga ser som ett bättre alternativ än att påbörja sfi. Andra variabler, som också kan tänkas påverka såväl om man deltar i sfi som den framtida ställningen på arbetsmarknaden, anges vara hälsa, motivation och förmåga⁹⁵. Konsulten anger att om det existerar skillnader i sådana faktorer mellan sfi-deltagare och icke-deltagare, så kan man inte mäta effekten av att påbörja sfi utan endast hur sfi-deltagande *samvarierar* med inkomst och sysselsättning.

Den analys som har genomförts tyder på att det finns ett antal icke observerbara faktorer som påverkar såväl deltagandet i sfi som den framtida ställningen på arbetsmarknaden och som inte kan fångas med tillgänglig data. Därmed uppstår vad som kallas *selektionsproblematik*, till följd av att individens eventuella deltagande inte styrs av slumpen utan av variabler som är svåra att mäta. HiK skriver i sin avrapportering att deras ”preliminära resultat tyder på en hög grad av selektion i olika dimensioner vilket försvårar/begränsar analysen betydligt”. Exempelvis anges att det bland invandrare från Västeuropa och invandrargrupper som sannolikt innehåller en stor andel kvinnor som har gift sig med infödda svenskar råder liknande sysselsättningsgrad mellan sfi-deltagare och icke-deltagare, men att det råder påtagliga inkomstskillnader till sfi-deltagarnas nackdel (för såväl kvinnor som

⁹⁵ Konsulten skriver att förmåga (eng: *ability*) är den mest omnämnda icke-observerade variabeln i utbildningsekonomilitteraturen.

män). Enligt konsulten är det inte rimligt att tro att denna skillnad enbart skulle bero på negativa effekter av sfi-deltagande. I stället är konsulten övertygad om att skillnaden, åtminstone delvis, beror på egenskaper som inte kan observeras i registerdata. Vad gäller invandrargrupper som till stor del utgörs av flyktingar, anhöriginvandrare och individer som har fått permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl, framgår att en väldigt hög andel av dessa påbörjar sfi. Att endast ett fåtal i dessa grupper inte påbörjar sfi tyder på ett selektivt icke-deltagande, enligt konsulten.⁹⁶ En av flera tänkbara orsaker till att inte delta i sfi är, som ovan angetts, hälsoproblem.

I princip råder samma slags selektionsproblematik om man, i stället för att jämföra sfi-deltagare och icke-deltagare, enbart skulle fokusera på de som påbörjar sfi och där jämföra de som uppnår godkänt betyg och de som inte får godkänt. Konsulten framhåller att selektionsproblematiken in i sfi förvisso skulle reduceras vid en sådan analys av hur det går inom sfi, framför allt för invandrargrupper med en hög andel flyktingar och anhöriginvandrare eftersom en så hög andel av dessa påbörjar sfi. Även här är dock risken stor att man missar någon variabel som påverkar såväl sannolikheten att uppnå godkänt betyg som utfallet på arbetsmarknaden. Även i detta fall måste grupper identifieras som är lika i alla aspekter förutom att en grupp har erhållit godkänt sfi-betyg och den andra inte, till vilket konsulten bedömer registeruppgifterna vara otillräckliga (undantaget, möjligtvis, genom en instrumentanalys, se nedan).

I avsikt att försöka lösa selektionsproblemet har konsulten prövat variabler som grund för bosättning och deltagande i introduktionsprogram, men fann då att kommunerna i stort tycks göra sfi lika "åtkomligt" för alla. Vidare anges att de som påbörjat sfi men nästan omgående avbrutit studierna tenderar att vara selektiva och att de som slutfört sina studier utan att uppnå godkänt betyg är alltför få för att kunna studeras ingående⁹⁷.

HiK:s slutsats är sammanfattningsvis att en kontrollgrupp inte enbart kan baseras på individvariabler.

Även en instrumentanalys är problematisk

Efter att ha uteslutit en kontrollgruppsanalys övergick HiK till att försöka finna en så kallad instrumentvariabel på regional nivå. En instrumentvariabel måste ha vissa bestämda egenskaper. I detta sammanhang söktes en variabel som påverkar vissa individers sannolikhet att bli godkända i sfi, så att de som på grund av instrumentet uppnår godkänt betyg kan jämföras

⁹⁶ En förklaring till den höga deltagandegraden i dessa grupper kan, enligt Riksrevisionen, vara att dessa individer i hög utsträckning omfattas av den s.k. kommunala introduktionen, i vilken sfi är ett obligatoriskt inslag. Detta löser dock inte det påtalade selektionsproblemet. För mer information om den bakomliggande analysen, se HiK:s konsultrapport (bilaga 3).

⁹⁷ Den första gruppen utgörs av individer med färre än 100 undervisningstimmar, medan individerna i den andra gruppen har fler än 100 undervisningstimmar. Ingen i dessa grupper har uppnått godkänt betyg.

med individer med motsvarande egenskaper i andra regioner som inte uppnår godkänt betyg. Samtidigt får inte instrumentet påverka individernas arbetsmarknadsstatus, annat än *genom* effekten av att uppnå godkänt betyg. Konsulten framhåller en instrumentanalys fokuserad på kommunvariation som den enda egentliga möjligheten att försöka fastställa effekten av att uppnå godkänt sfi-betyg, utifrån den befintliga statistiken.⁹⁸

Samtidigt anger HiK att en instrumentanalys skulle vara både tidskrävande och osäker, och det anges rentav vara förknippat med tur att lyckas finna ett lämpligt instrument. Vidare skulle enbart en "lokal" effekt kunna skattas, i den bemärkelsen att metoden inte kan undersöka sfi:s effekter för deltagare generellt. I stället skulle analysen begränsas till att skatta effekten för just den begränsade delpopulation av sfi-deltagare som på grund av instrumentet har "pushats" till att uppnå ett godkänt betyg. Slutligen menar konsulten att det finns inslag av kvalitativa antaganden rörande instrumentvariabeln som inte kan testas kvantitativt.

HiK:s bedömning av möjligheten till en effektutvärdering av sfi

I enlighet med vad som ovan har redovisats framhåller HiK stora metodologiska problem för en effektutvärdering. Konsulten drar slutsatsen att det inte går att skatta sfi:s effekter, förutom möjligtvis genom en osäker instrumentanalys och då för en mycket begränsad grupp av sfi-deltagare. Orsaken är att sfi:s särdrag medför stor selektionsproblematik för utvärderingar på området. Nedan redovisas några exempel på alternativa analyser som HiK menar att den befintliga statistiken skulle medge.

5.1.2 HiK:s exempel på alternativa analyser utifrån befintlig statistik

HiK anger fördjupad sambandsanalys och longitudinell analys som exempel på alternativa analyser till en effektutvärdering som är möjliga att genomföra utifrån den befintliga statistiken. Konsulten framhåller dock att dessa alternativ skulle röra analys av samvariation (korrelation) utan att kunna säkerställa kausala effekter. De samband som hittills har skattats under HiK:s konsultarbete⁹⁹ anges t.ex. kunna bli något mera trovärdiga om materialet analyseras ytterligare en gång och om det dessutom görs en longitudinell analys.

En fördjupad sambandsanalys anges medföra att analysen kan göras något mera noggrant och att man möjligtvis kan få en bättre helhetsbild, främst på grund av ytterligare tid till reflektion. Den longitudinella analysen förväntas vara en något mera "berättande" analys, i meningen att man följer

⁹⁸ HiK:s arbete med att försöka hitta en instrumentvariabel framgår i deras konsultrapport (bilaga 3).

⁹⁹ I konsultarbetet skattades vissa samband som en del i analysen för att bedöma förutsättningarna för en effektutvärdering. HiK betonar dock att sambanden beskriver samvariationer och inte kausala effekter. Se konsultrapporten (bilaga 3) och kapitel 6.

individer över tid. Detta bör, enligt konsulten, betyda att analysen blir mer överblickbar och därför mer pedagogisk. En longitudinell analys kan också innebära att man använder sig av en så kallad "överlevnadsanalys". Man analyserar då sannolikheten att t.ex. få arbete eller att bli godkänd i sfi som beroende på den tid man är arbetslös eller tiden i sfi. Detta anges dock innebära mer tidskrävande och komplicerade metoder.

Sannolikheten att efter ovan nämnda analyser kunna presentera tillförlitliga effektskattningar bedöms av HiK som mycket liten.

5.2 Ekonomiutredningars bedömning

En annan konsult, Ekonomiutredningar, fick till uppgift att bedöma de analyser och ställningstaganden som HiK har framfört. Primärt omfattade uppdraget en bedömning av om HiK har dragit en rimlig slutsats angående möjligheten att genomföra en effektutvärdering av sfi. Vidare efterfrågades bl.a. exempel på ytterligare arbetsmarknadsrelaterade analyser som kan genomföras utifrån befintligt datamaterial, utöver de som HiK har angett.¹⁰⁰

5.2.1 *Ekonomiutredningars bedömning av HiK:s analys och ställningstaganden*

Ekonomiutredningar instämmer i HiK:s bedömning om att kontrollgruppsstrategin bör uteslutas på grund av den selektionsproblematik som finns. Konsulten framför dessutom än större tveksamhet mot att tillämpa instrumentvariabelstrategin än HiK. Detta för att ett grundläggande villkor för denna strategi kan antas vara ouppfyllt, enligt Ekonomiutredningar. Det villkor som här framförs är att den enskildes beslut om att t.ex. fullfölja eller avbryta sfi måste vara opåverkat av icke observerbara faktorer.

Ekonomiutredningar instämmer vidare i att det genom HiK:s övriga exempel på möjliga fortsatta analyser kan vara omöjligt att identifiera säkra effekter. Man ställer sig dock positiv till förslaget om longitudinell analys som sådant. Vad gäller utfallsdata framför nämligen Ekonomiutredningar att det kan vara lämpligare att studera den tid det tar för individerna att etablera sig på arbetsmarknaden än deras arbetsmarknadsstatus vid en given tidpunkt. Det framförs även som intressant att studera utfall i form av mellanliggande steg till anställning, som exempelvis deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Till detta anges data från Arbetsförmedlingen kunna användas.

Oavsett hur utfallet skulle mätas är det dock enligt Riksrevisionen troligt att selektionsproblematiken kvarstår även med det sistnämnda upplägget.

¹⁰⁰ För utförligare presentation av Ekonomiutredningars uppdrag, se bilaga 1.

5.2.2 *Ekonomiutredningars förslag till möjlig lösning på selektionsproblematiken*

Med anledning av den tveksamhet som har framhållits mot instrumentmetoden föreslår Ekonomiutredningar att man, för att mäta effekter, bör tillämpa en metod som inte kräver att den enskildes beslut om att t.ex. påbörja respektive fullfölja sfi måste vara opåverkat av icke observerbara faktorer. Som förslag angavs den så kallade Heckman-metoden, som kombinerar en regressionsmodell med en selektionsmodell¹⁰¹.

Efter en fördjupad avstämning Ekonomiutredningar och HiK emellan¹⁰², anslöt dock de förstnämnda till slutsatsen att inte heller Heckman-metoden kan lösa selektionsproblematiken i detta fall. Dels krävs, precis som vid en instrumentanalys, att en exogen (dvs. ej individberoende) variabel kan identifieras som påverkar t.ex. deltagandet men inte arbetsmarknadsutfallet. Dels anger HiK att förvånansvärt lite förklarad variation rörande sannolikheten att påbörja sfi (endast ca 18 procent av variationen för män respektive 21 procent för kvinnor) respektive att uppnå godkänt sfi-betyg (endast ca 10 procent av variationen för män respektive 14 procent för kvinnor) kan erhållas utifrån befintliga variabler¹⁰³, medan Heckman-metoden kräver en högre förklaringsgrad. Ekonomiutredningar har vidare framfört att det skulle behövas nya grunddata för att kunna testa metoden¹⁰⁴.

Efter att även Heckman-metoden bedömts som otillräcklig för att belysa sfi:s effekter var de båda konsulterna överens om att det inte går att utvärdera effekterna av vare sig sfi-deltagande eller att uppnå godkänt sfi-betyg utifrån befintlig statistik och med traditionella metoder.

5.2.3 *Ekonomiutredningars exempel på alternativa analyser utifrån befintlig statistik*

Ekonomiutredningar framför att en intressant alternativ analys till effektutvärderingar av ovan behandlade slag skulle kunna vara att studera effektskillnader mellan olika sätt att bedriva och organisera sfi. Som exempel anges jämförelse mellan kommunala och privata anordnare eller mellan deltagare som påbörjar sfi tidigt respektive sent efter bosättning. I en sådan studie framhålls selektionsproblematiken sannolikt vara reducerad, jämfört med skattningar där man jämför de som t.ex. har fullföljt respektive avbrutit sfi.

¹⁰¹ För en utförligare beskrivning av metoden, se bilaga 4.

¹⁰² Avstämningen var främst en konsekvens av att Ekonomiutredningar, till skillnad från HiK, inte hade tillgång till datamaterialet.

¹⁰³ För sannolikhetsmodeller, se bilaga 5.

¹⁰⁴ Exakt vilka grunddata som Ekonomiutredningar åsyftade kom aldrig till Riksrevisionens kännedom, eftersom Riksrevisionen vid tillfället nöjde sig med beskedet att metoden ändå inte var aktuell som lösning på selektionsproblematiken. Riksrevisionen har dock, i ett senare uppdrag, låtit HiK framföra önskemål om inhämtning av nya statistiska uppgifter. Detta redovisas i avsnitt 7.1.1.

HiK har dock konstaterat att det är för få individer som påbörjar sfi sent efter bosättning för att dessa ska kunna utgöra lämplig jämförelsegrupp. Enligt Riksrevisionen kan det också finnas problem med att slå samman samtliga privata respektive kommunala anordnare för en aggregerad jämförelse, då det kan finnas stora skillnader inom respektive grupp. Det kan även finnas problem med att hitta individer med liknande egenskaper som är bosatta i kommuner med i sin tur liknande arbetsmarknadsegenskaper, vars enda skillnad är att de deltagit i sfi i kommunal respektive privat regi¹⁰⁵. Samtidigt får det eventuella valet – dvs. om deltagaren haft sådan valfrihet – av anordnare inte vara påverkat av faktorer som kan påverka den framtida statusen på arbetsmarknaden (som t.ex. nätverk), för då råder återigen selektionsproblematiken.

Enligt Riksrevisionens bedömning skulle det behövas omfattande förberedelser, inklusive kommunbesök, för att försöka identifiera ett lämpligt urval av kommuner och sfi-deltagare för en jämförelse av detta slag. Med andra ord bedöms en sådan analys inte vara direkt genomförbar utifrån den befintliga statistiken på området. Vidare skulle analysen i bästa fall kunna ge en tillförlitlig skattning av genomsnittligt arbetsmarknadsutfall efter sfi-deltagande i privat respektive kommunal regi, men det skulle kvarstå som obesvarat huruvida dessa utfall är bättre eller sämre än om individerna aldrig hade deltagit i sfi.

Vad gäller en eventuell fördjupad analys av hur sfi bedrivs och organiseras har det också kommit till Riksrevisionens kännedom att det finns vissa kvalitetsbrister i statistiken. Detta gäller inte minst potentiellt viktiga förklaringsvariabler i sammanhanget, som antalet undervisningstimmar för enskilda deltagare och omfattningen av praktikinslag i verksamheten¹⁰⁶. Den befintliga statistikens kvalitet behandlas mer ingående i avsnitt 7.1.2.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen delar de anlitade forskarnas bedömning om att en tillförlitlig effektutvärdering av sfi inte kan genomföras utifrån befintlig statistik och med traditionella metoder. Det centrala problemet är svårigheten att identifiera jämförbara individer för en sådan analys, eftersom vissa nödvändiga uppgifter saknas. Detta gäller exempelvis uppgifter om individernas hälsa, motivation, förmåga och nätverk. Sådana faktorer påverkar sannolikt såväl deltagandet i sfi som studieresultatet för de som påbörjar undervisningen, samtidigt som de också kan antas påverka utfallet på arbetsmarknaden.

¹⁰⁵ Denna matchning kan försvåras av att endast drygt 30 % av sfi-deltagarna studerade hos andra än kommunala anordnare under 2005/06. Skolverket (2007) Rapport 303 *Skolverkets lägesbedömning 2007. Förskölevksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning*, s. 136.

¹⁰⁶ Intervju med statistiker på Skolverket (2008-05-06).

Denna selektionsproblematik framstår som särdeles stor på sfi-området, på grund av de särdrag som utmärker verksamheten och dess deltagare. Att analysera hur sfi-deltagandet, respektive uppnådda godkända betyg, samvarierar med arbetsmarknadsutfallet skulle förvisso vara möjligt¹⁰⁷. En sådan redovisning skulle dock sannolikt vara missvisande som skattning av sfi:s effekter, eftersom utfallet i stor utsträckning torde bero på andra orsaker än själva sfi-deltagandet.

¹⁰⁷ Detta har till viss del redan gjorts, se HiK:s konsultrapport (bilaga 3) och kapitel 6.

6 Iakttagelser från HiK:s konsultarbete

Som framgår av kapitel 5 har Riksrevisionens anlitade forskare konstaterat att det inte går att fastställa sfi:s effekter på t.ex. deltagarnas arbetsmarknadsstatus utifrån befintlig statistik. Konsultarbetet har i huvudsak varit inriktat på att undersöka möjligheterna att skatta sådana effekter, snarare än att analysera sfi-verksamheten eller att framställa en beskrivning rörande verksamheten och dess deltagare. Under HiK:s arbete har det emellertid ändå tagits fram uppgifter, som åtminstone delvis torde vara nya. Riksrevisionen har därför valt att i detta kapitel redovisa några av uppgifterna, samtidigt som det bör understrykas att de inte ska tolkas som kausala samband.

6.1 Beskrivande uppgifter om sfi¹⁰⁸

6.1.1 Uppgifter om de som påbörjar sfi

HiK anger att drygt 90 procent av dem som påbörjar sfi gör detta under sitt första år i Sverige. Det förekommer dock stora variationer mellan olika invandrargrupper avseende hur stor andel som påbörjar undervisningen. Flertalet individer i vad HiK benämner "flyktinggruppen"¹⁰⁹ påbörjar sfi, medan t.ex. betydligt färre västeuropéer påbörjar undervisningen.

6.1.2 Uppgifter om sannolikheten att uppnå godkänt betyg

HiK visar att sannolikheten att bli godkänd i sfi¹¹⁰ ökar med det genomsnittliga antalet undervisningstimmar per termin. Tio ytterligare timmar per termin ökar sannolikheten att bli godkänd med mellan 1,4 och 2,2 procentenheter för män och mellan 0,9 och 2,5 procentenheter för kvinnor. För män anges vidare att sannolikheten att bli godkänd minskar betydligt om de studerar fler än fyra terminer, medan något sådant mönster inte alls är lika uppenbart för kvinnor.

¹⁰⁸ Detta avsnitt baseras på HiK:s konsultrapport *Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande* (2007-12-14), se bilaga 3.

¹⁰⁹ Denna grupp inkluderar i huvudsak individer med asylskäl som grund för bosättning, anhöriginvandrare och individer som har erhållit permanenta uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl.

¹¹⁰ Med godkänt betyg i sfi avses godkänt slutbetyg, motsvarande godkänt på D-nivå, se avsnitt 5.1.1.

Tillsammans beskriver detta, enligt HiK, en situation där fler undervisningstimmar under mer koncentrerade studier, åtminstone för män, är positivt för sannolikheten att bli godkänd i sfi. Däremot ökar inte sannolikheten att bli godkänd genom att delta i sfi under ett stort antal terminer. Samtidigt framför konsulten att dessa samband skulle kunna bero på en icke-observerbar skillnad i förmåga mellan individer med olika antal undervisningstimmar.

6.2 Samvariationer mellan sfi-deltagande respektive godkänt sfi-betyg och utfall på arbetsmarknaden¹¹¹

I tabell 1 redovisas den genomsnittliga andelen sysselsatta och den genomsnittliga lönen för fyra olika grupper av utlandsfödda vid en viss tidpunkt, nämligen 2005¹¹²: de som inte har påbörjat sfi, de som har påbörjat sfi men som har avbrutit undervisningen mer eller mindre omgående, de som har påbörjat sfi men som inte har uppnått godkänt betyg respektive de som har påbörjat sfi och som har uppnått godkänt betyg.

Tabell 1. Genomsnittlig andel sysselsatta och genomsnittlig lön för fyra grupper av utlandsfödda år 2005. Samvariationer

Män	Syssel-satta (%)	Standard-avvikelse	Antal individer	Lön (kr i tusental)	Standard-avvikelse	Antal individer
Ej påbörjat sfi	59	0,49	9 614	296	239	5 659
Avbrutit sfi	49	0,50	3 022	233	132	1 490
Icke godkänd i sfi	45	0,50	11 266	191	92	5 095
Godkänd i sfi	61	0,49	10 633	218	109	6 522
Kvinnor						
Ej påbörjat sfi	51	0,50	7 632	214	131	3 900
Avbrutit sfi	37	0,48	2 262	189	101	840
Icke godkänd i sfi	32	0,47	14 952	158	74	4 847
Godkänd i sfi	47	0,50	16 879	176	91	8 012

Urvalet i denna tabell baseras på individer som invandrade under perioden 1996 – 2001, undantaget invandrare från nordiska länder, som fortfarande fanns kvar i Sverige år 2005 och som då var 24 – 51 år. För ytterligare detaljer om urvalsprocessen, se urval B i HiK:s konsultrapport (s. 5 – 7 i bilaga 3). Med "Godkänd i sfi" avses godkänt slutbetyg, motsvarande godkänt på D-nivå. Att ha avbrutit sfi definieras som att ha färre än 100 undervisningstimmar och inte ha blivit godkänd i sfi. Gruppen "Icke godkänd i sfi" har fler än 100 undervisningstimmar. Att vara sysselsatt definieras här som att ha en årlig arbetsinkomst över 50 000 kr. Lönen definieras här som årlig arbetsinkomst för gruppen med en årlig arbetsinkomst över 50 000 kr.

¹¹¹ Underlaget till detta avsnitt, inklusive tabell 1, utgörs främst av HiK:s konsultrapport *Uppföljningsrapport till konsultrapporten: Möjligheter till analys av sfis effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande (2008-06-09)*, men även av HiK:s första konsultrapport *Möjligheter till analys av sfis effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande (2007-12-14)*.

¹¹² Det är alltså inte fråga om en longitudinell studie, där utfallet hade kunnat mätas en viss tid efter t.ex. individens ankomst till Sverige eller efter avslutad respektive avbruten sfi (för de som påbörjat), utan om en mätning vid en och samma tidpunkt för samtliga individer i urvalet.

Tabell 1 visar att gruppen som inte har påbörjat sfi har en sysselsättningsnivå som är jämförbar med gruppen sfi-deltagare som har uppnått godkänt betyg. Båda dessa grupper har en högre sysselsättningsnivå än dem som har avbrutit sfi respektive inte har blivit godkända i undervisningen. Lönen för dem som inte har påbörjat sfi är däremot i genomsnitt högre än för samtliga tre grupper som har påbörjat sfi. Den genomsnittliga lönen för gruppen som har uppnått godkänt betyg i sfi är högre än för dem som inte har blivit godkända, men lägre än för gruppen som avbrutit sfi. De ovan beskrivna mönstren gäller för både män och kvinnor.

Riksrevisionen vill emellertid upprepa en iakttagelse från kapitel 5, nämligen att de samvariationer som här redovisas inte ska tolkas som effekter. Det kan förvisso konstateras att de som inte påbörjat sfi generellt sett hade en bättre position på arbetsmarknaden 2005 än de som påbörjat sfi, enligt den ovan presenterade analysen. Enligt HiK tyder dock detta på att beslutet att påbörja sfi påverkas av individuella faktorer, snarare än att det sämre utfallet för sfi-deltagarna beror på negativa effekter av sfi. De individuella faktorerna kan i detta fall vara såväl observerbara¹¹³ som icke-observerbara. Om samma faktorer som påverkar beslutet att påbörja sfi eller ej också påverkar arbetsmarknadsutfallet, framträder en samvariation mellan sfi och utfallet på arbetsmarknaden som kan misstolkas som en effekt av sfi.

Det har visat sig svårare att finna signifikanta samband mellan godkänt sfi-betyg och inkomst än mellan godkänt betyg och sysselsättning. HiK påpekar dock att när sådana samband väl är signifikanta är de oftast positiva (se ovan). En möjlig tolkning utifrån dessa resultat är, enligt konsulten, att sfi höjer individens kunskapsnivå i svenska och att detta ger en positiv effekt på att erhålla ett arbete. Däremot har det mindre effekt på vilken typ av arbete som erhålls, eftersom man kan förvänta sig högre inkomst vid mer kvalificerade arbeten. En annan möjlig förklaring är att godkänt betyg i sfi är en förutsättning för att individen ska få komma på anställningsintervju¹¹⁴. Det är i så fall inte språkkunskaperna i sig som är av betydelse, utan i stället fungerar ett godkänt betyg främst som en signal om kunskaper i svenska.

Gruppen som har hoppat av sfi har betydligt lägre sysselsättningsnivå än de som har blivit godkända i sfi. HiK finner emellertid inga signifikanta

¹¹³ Eftersom tabell 1 är en deskriptiv tabell kan det inte kontrolleras för bakomliggande variabler på samma vis som i en regressionsanalys. Riksrevisionen kan emellertid konstatera att en uppdelad redovisning enligt vissa observerbara data indikerar att sambanden är stabila även med hänsyn tagen till dessa uppgifter. HiK har redovisat uppgifterna i tabell 1 uppdelat på två olika ålderskategorier (25 – 35 år respektive 36 – 50 år), på tre olika invandrargrupper (varav "Västeuropa" respektive "Flyktinggrupp" har ingått i denna analys) samt på fyra olika utbildningsnivåer (nivån "grundskola" som motsvarar upp t.o.m. 9 års utbildning, "gymnasium" som motsvarar 10 – 12 år, "kort akademisk utbildning" som motsvarar 13 – 15 år och "lång akademisk utbildning" som motsvarar mer än 15 år). Sambandet att de som ej har påbörjat sfi samt de som har uppnått godkänt betyg har högre sysselsättningsnivå än de som har avbrutit sfi samt de som inte har blivit godkända kvarstår inom samtliga ovan nämnda ålderskategorier, invandrargrupper och utbildningsnivåer, för såväl kvinnor som män. Sambandet att de som inte har påbörjat sfi i genomsnitt har högre lön än samtliga grupper som har påbörjat sfi kvarstår också inom samtliga ålderskategorier och invandrargrupper samt inom nästan samtliga utbildningsnivåer, för såväl kvinnor som män. Det enda undantaget rör män inom utbildningsnivån "grundskola", där den genomsnittliga lönen är något högre för dem som har uppnått godkänt sfi-betyg än för dem som aldrig har påbörjat sfi.

¹¹⁴ AMS har, enligt konsulten, tidigare hävdats att det är mycket svårt att förmedla arbete till en individ som saknar godkänt sfi-betyg.

inkomstskillnader mellan grupperna. Detta tyder, enligt konsulten, på att det finns två typer av avhoppare: dels de som inte har viljan och/eller förmågan att tillgodogöra sig sfi, dels de som hoppar av för ett bättre alternativ, dvs. ofta ett arbete.

6.3 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen kan konstatera att andelen som påbörjar sfi varierar stort mellan olika invandrargrupper. En betydande majoritet av dem som påbörjar sfi gör emellertid detta under sitt första år i Sverige. Vidare framstår fler undervisningstimmar, generellt, som positivt för möjligheten att bli godkänd i sfi. Detta gäller dock, åtminstone för män, under mer koncentrerade studier snarare än under ett utökat antal terminer. Dessa samband kan emellertid bero på icke-observerbara individuella skillnader mellan individer med olika antal undervisningstimmar.

Det kan också konstateras att de individer som inte påbörjar sfi generellt sett har en bättre position på arbetsmarknaden än de som påbörjar sfi. Icke-deltagarna har ungefär lika hög sysselsättningsnivå som de sfi-deltagare som har uppnått godkänt betyg. Båda dessa grupper har en högre sysselsättningsnivå än de som avbrutit sfi eller inte blivit godkända. Dessutom är lönen för de icke-deltagare som bedöms vara sysselsatta i genomsnitt högre än för de individer som har deltagit i sfi, inklusive de som uppnått godkänt betyg. Detta beror dock troligtvis på att beslutet att påbörja sfi påverkas av individuella faktorer snarare än att det sämre utfallet för sfi-deltagarna beror på negativa effekter av sfi.

Vidare framträder två skilda typer av avhoppare: individer som är sämre rustade för att tillgodogöra sig sfi respektive individer som hoppar av undervisningen för att de har erhållit ett arbete.

7 Utvärderingsfrämjande åtgärder

Riksrevisionens anlitade forskare, HiK, framför två möjliga tillvägagångssätt för att förbättra möjligheterna att kunna utvärdera sfi:s effekter. Det ena är att samla in ytterligare information, dvs. nya statistiska uppgifter, rörande exempelvis vad som kan tänkas påverka om en individ påbörjar sfi eller ej. Detta alternativ behandlas mer detaljerat i avsnitt 7.1, tillsammans med några övriga frågor som rör statistiken. Det andra tillvägagångssättet är att konstruera så kallade kontrollerade experiment, vilket behandlas i avsnitt 7.2.¹¹⁵ Riksrevisionens kommentarer till dessa möjliga utvecklingar framgår av avsnitt 7.3.

7.1 Möjligheten att utöka och förbättra statistiken

I detta avsnitt redovisas vilka kompletterande statistiska uppgifter som enligt HiK skulle kunna främja möjligheten att utvärdera sfi:s effekter (avsnitt 7.1.1). I anslutning till detta anges även vad några andra centrala aktörer har framfört vad gäller insamling av ny statistik. Därefter redovisas några iakttagelser om den befintliga statistikens kvalitet, utifrån uppgifter från HiK, SCB, Skolverket och IFAU (avsnitt 7.1.2).

7.1.1 Insamling av ny statistik

HiK:s förslag

För att en generell effekt av sfi-deltagande ska kunna skattas, krävs enligt HiK att fullständig information kan samlas in om varför berättigade individer påbörjar undervisningen eller ej. HiK föreslår därför kontinuerliga uppföljningar av orsakerna till att inte ha påbörjat respektive till att ha hoppat av undervisningen inom de tre första åren efter individens ankomst till Sverige¹¹⁶, samt även därefter om så är möjligt. Uppgifter om individernas hälsa fram-

¹¹⁵ Kapitel 7 baseras i huvudsak på HiK:s konsultrapport *Uppföljningsrapport till konsultrapporten: Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande* (2008-06-09).

¹¹⁶ HiK har angett en treårsperiod utifrån de politiska signaler som utbildningsminister Jan Björklund och integrations- och jämställdhetsminister Nyamko Sabuni framfört i en debattartikel. Se "Krav på svenskunskaper skärps för invandrare" i *Dagens Nyheter* 2008-02-18.

hålls som potentiellt centrala i sammanhanget¹¹⁷. HiK anser även att det vore relevant att veta vilka som inte deltar i sfi på grund av att de har ett arbete.

För att kunna skatta effekten av att bli godkänd i sfi anser HiK att man på något vis bör försöka fånga individens förmåga, eller åtminstone initiala förutsättningar¹¹⁸. Detta anges delvis kunna ske genom att skatta individens verbala förmåga på modersmålet¹¹⁹ innan han eller hon påbörjar undervisningen. Vidare skulle den redan befintliga variabeln om individens läs- och skrivförmåga kunna omfatta alla (se avsnitt 7.1.2) och göras mer detaljerad¹²⁰. I den mån dylika tester genomförs inför individernas inplacering på sfi:s olika studievägar och kurser menar HiK att denna information bör samlas in, tillsammans med övriga uppgifter av betydelse för inplaceringen.

HiK framhåller även att mer detaljerad information om utbildningsanordnarna bör samlas in. Detta rör t.ex. uppgifter som vilken enskild undervisningsgrupp som den enskilde deltagaren har tillhört och anordnarens undervisningsupplägg. Enligt företrädare för SCB samlas vissa uppgifter redan in per anordnare, medan Skolverket redovisar uppgifterna på aggregerad kommunal nivå eller per kommunalförbund. Det finns dock inga uppgifter om undervisningsgruppernas sammansättning eller om undervisningsupplägg.¹²¹ HiK menar att mer detaljerad information om olika anordnare skulle medföra möjligheter att analysera huruvida undervisningens organisering och upplägg påverkar effekten av sfi, givet att det också förekommer slumpmässig indelning till de olika alternativen inom kommuner (se avsnitt 7.2 nedan). Med andra ord skulle undervisningens effektivitet då kunna studeras utifrån bl.a. undervisningsgruppernas storlek.

Enligt HiK finns dock inte några garantier för att en inhämtning av nya statistiska uppgifter i sig skulle möjliggöra utvärderingar av sfi:s effekter. Avgörande i detta fall är om statistikens sammantagna förklaringskraft för huruvida t.ex. olika individer påbörjar sfi eller ej kan bli tillräckligt hög¹²².

Naturliga experiment kan möjliggöras med mer information

HiK skriver att mer detaljerad information eventuellt skulle kunna påvisa en slumpmässighet som i sin tur möjliggör ett *naturligt experiment*. Begreppet ”naturligt” avser att situationen har uppkommit utan medveten styrning eller

117 Hälsa har från flera håll framförts vara en viktig faktor, exempelvis i Riksdagens revisorer (2000/01:3) *Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrararnas arbetsmarknad* och i intervjuer genomförda under förstudien, på såväl nationell som kommunal nivå.

118 Individens förmåga kan, som framhålls i kapitel 5, påverka såväl sfi-deltagandet i sig, och därefter möjligheten att uppnå godkänt betyg, som den framtida arbetsmarknadsstatusen.

119 Här framför HiK att en lingvistik bör rådfrågas om hur den verbala förmågan kan mätas.

120 Nya och mer detaljerade uppgifter samlas in fr.o.m. den 1 januari 2007 om inom vilken verksamhetsform alfabetisering har skett. Detta är en följd av ändringen att grundläggande läs- och skrivfärdigheter ska kunna förvärfvas inom ramen för sfi, i stället för som tidigare inom den grundläggande vuxenutbildningen. Ändringen infördes i samband med den senaste kursplanen för sfi (SKOLF5 2006:28). Uppgifter från företrädare för SCB (e-post 2008-05-16). Det HiK avser med mer detaljerad information torde dock röra *nivån* på individernas läs- och skrivförmåga.

121 Uppgifter från företrädare för SCB (e-post 2008-05-16 samt telefonsamtal 2008-05-19).

122 Här har HiK framfört att det inte går att ange ett entydigt svar på vilken nivå som krävs, men att det troligtvis inte är så sannolikt att man kan uppnå en hög nivå.

påverkan. Ett exempel kan vara att man, utifrån registeruppgifterna, lyckas identifiera en eller flera faktorer som skiljer undervisningen åt hos olika anordnare, samtidigt som detta inte har påverkat deltagarnas placering hos dessa anordnare. Därmed uppstår en situation som främjar möjligheten att kunna utvärdera de åtskiljande faktorernas betydelse för ett visst utfall. Ett annat exempel är om någon slags kommunvariation kan medföra förutsättningar att utvärdera sfi:s effekter (se avsnittet om instrumentanalys i kapitel 5). Sådan information skulle kunna lösa selektionsproblematiken, åtminstone för en delmängd av sfi-deltagare och deras jämförelsegrupp bland icke-deltagare.

HiK framhåller dock att naturliga experiment inte alltid ger upphov till generella och enkelt tolkningsbara effekter, till skillnad mot kontrollerade experiment, vilket behandlas i avsnitt 7.2.

Avstämning med IFAU

Riksrevisionen har översiktligt presenterat de variabler som HiK angett som önskvärda att tillfoga i statistiken¹²³ för en anställd på IFAU som arbetar med en pågående sfi-studie (se avsnitt 4.2.2). Intervjupersonen ställde sig positiv till förslaget och kunde spontant varken ange att någon enskild föreslagen variabel framstod som onödig eller att någon särskild variabel, utöver de föreslagna, borde tillfogas. I sammanhanget nämndes förvisso att det skulle kunna vara av intresse att införa en variabel som identifierar ”yrkes-sfi” (dvs. yrkesinriktad sfi), men även att detta framstår som problematiskt¹²⁴. Vidare framfördes att eventuella prioriteringar vid ett insamlande av ny statistik bör anpassas efter vilken utvärderingsfråga som man vill få besvarad.¹²⁵

Eventuell utökning av statistikinsamlingen rörande den kommunala introduktionen

Under en intervju som Riksrevisionen har genomfört med representanter för Integrations- och jämställdhetsdepartementet framkom att möjligheterna till en utökning av statistikinsamlingen för de individer som ingår i den kommunala introduktionen (se avsnitt 2.1.2) för närvarande ses över inom Regeringskansliet. Bakgrunden är bl.a. det statistik- och informationssystem kallat SUNE, som arbetades fram på Integrationsverket i syfte att förbättra

¹²³ Sammanfattningsvis är dessa: orsaker till att ej påbörja sfi respektive till att avbryta sfi, orsaker till inplacering på olika kurser och studievägar i sfi, hälsa, sysselsättning (att ha arbete eller ej), förmåga (t.ex. verbal förmåga på modersmålet), läs- och skrivförmåga (bör omfatta alla och göras mer detaljerad) och mer detaljerad information om enskilda anordnare (som t.ex. undervisningsupplägg och vilken undervisningsgrupp som enskilda deltagare har tillhört).

¹²⁴ Riksrevisionen konstaterade, i enlighet med detta, under förstudien att det inte finns någon vedertagen definition på yrkesinriktad sfi. Detta framkom bl.a. under intervjuer med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, (2007-04-04) och Integrationsverket (2007-04-24) under förstudien.

¹²⁵ Intervju med företrädare för IFAU (2008-05-13).

möjligheterna att utvärdera effekter av den kommunala introduktionen¹²⁶ (se avsnitt 4.2.1).¹²⁷

Som tidigare redovisats i kapitel 2 får dock inte alla sfi-berättigade del av den kommunala introduktionen, varför en implementering av SUNE enbart skulle främja utvärderingsmöjligheter avseende en delmängd av sfi-deltagarna. Utifrån denna delmängd förefaller det svårt att skatta generella effekter av sfi för sfi-deltagarna som helhet, eftersom introduktionsdeltagarna har en annan bakgrund än övriga sfi-deltagare. Regeringen har dessutom ännu inte fattat beslut om huruvida SUNE ska tas i drift.

Praktiska problem med insamling av ny statistik

Med anledning av HiK:s förslag, har Riksrevisionen diskuterat de generella förutsättningarna för att samla in ytterligare statistik med företrädare för Skolverket. Insamling av helt nya variabler, från t.ex. kommunerna, anges kompliceras av en rad faktorer. Det finns t.ex. vissa begränsningar i vad kommunerna kan åläggas att rapportera in till den nationella nivån om man inte samtidigt vill öka kommunernas samlade uppgiftslämnarbörda. Den nationella statistiken bör dessutom vara stabil över åren, vilket försvårar utbyte av enskilda variabler.¹²⁸

Företrädare för Integrations- och jämställdhetsdepartementet har också framfört att det finns en integritets- och sekretessproblematik som måste lösas inför den eventuella implementeringen av SUNE, eftersom några av de uppgifter som avses samlas in för introduktionsdeltagarna anses vara känsliga. Vidare är det fråga om påtagliga kostnader att sjösätta systemet.¹²⁹ Även Skolverket har framfört synpunkter av integritets- och sekretesskaraktär vad gäller uppgifter om t.ex. individernas hälsa.¹³⁰

7.1.2 Lakttagelser rörande den befintliga statistikens kvalitet

HiK framhåller att den befintliga statistik som man har hanterat inom ramen för denna granskning överlag är av hög kvalitet och att de brister som har identifierats är vanligt förekommande i all registerdata som används vid utvärderingar. Konsulten understryker dock att dessa brister har upptäckts under den relativt begränsade databehandling som har genomförts och

¹²⁶ Enligt Integrationsverkets projektledare för SUNE skulle en fördel med systemet vara att omfattningen av de nyanlända som erbjuds vissa insatser i en kommun skulle kunna åskådliggöras samt att en mer samlad och generell bild av introduktionen skulle kunna erhållas. Intervju med företrädare för Integrationsverket genomförd under förstudien (2007-04-24).

¹²⁷ Intervju med företrädare för Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008-05-08). En utredning föreslår att ett nationellt system för uppföljning och utvärdering av introduktionen tas i bruk i samband med av utredningen föreslagna förändringar av introduktionen, se SOU 2008:58 *Egenansvar – med professionellt stöd*.

¹²⁸ Intervju med statistiker på Skolverket (2008-05-06). Se även förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

¹²⁹ Intervju med företrädare för Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008-05-08).

¹³⁰ Intervju med statistiker på Skolverket (2008-05-06).

därmed inte ska tolkas som en fullständig genomgång av statistiken på området.

HiK framför följande brister i statistiken: att individernas läskunnighet inte registreras i (åtminstone) Stockholms kommun¹³¹, att orsakerna till invandring inte stämmer överens med uppgifterna i ett annat register¹³² samt att det registreras olika modersmål för olika individer under olika terminer¹³³. Det sistnämnda sker dock i väldigt begränsad utsträckning, åtminstone enligt de senaste årens uppgifter, enligt SCB¹³⁴.

Företrädare för såväl IFAU som Skolverket instämmer i stora drag i vad HiK har framfört, bl.a. rörande statistikens goda kvalitet överlag.¹³⁵ Från IFAU framförs dock att det i större utsträckning saknas statistiska uppgifter för invandrare än för infödda svenskar. Vidare instämmer IFAU i att de av HiK påtalade variablerna (modersmål, läskunnighet och orsak till invandring) har brister. Dessutom anges uppgifter om andel arbetspraktik i sfi-verksamheten, invandrarstatus (registreras som flykting, tillståndssökande eller övrig invandrare) och antal tidigare utbildningsår enligt sfi-registret, samt tidigare utbildning enligt annan registerdata¹³⁶, vara bristfälliga. Vad gäller inslag av arbetspraktik menar intervjupersonen att inhämtning av dessa uppgifter bör systematiseras för att främja enhetliga bedömningar runt om i landet.¹³⁷

Som framförts i avsnitt 5.2.3 har det också från Skolverkets sida påtalats påtagliga brister i uppgifterna om antalet undervisningstimmar för enskilda deltagare och om omfattningen av praktikinslag i verksamheten. Det är inte helt klarlagt vad problemen består i. Som två möjliga orsaker anges att registreringen av dessa variabler ofta kan tolkas dubbeltydigt och att information från kommunerna förloras vid leverans till SCB pga. brister i systemet.¹³⁸

Vad gäller antalet undervisningstimmar, framför en företrädare för SCB att man går ut med en lista till enskilda anordnare för rättning och komplettering av bl.a. dessa uppgifter, men att man ändå inte får in uppgifter för samtliga deltagare. Vidare framförs att många kommuner anger att det inte förekommer arbetspraktik eller att de inte har system för att spara dessa uppgifter, även om detta hade förbättrats vid den senaste statistikinsamlingen.¹³⁹

Det pågår för närvarande ett förbättringsarbete vad gäller statistiken. Skolverket har i sitt regleringsbrev för 2008 fått i uppdrag att redovisa vidtagna åtgärder i syfte att förbättra sfi-statistiken, såväl vad gäller innehåll och

131 Variabelnamn: "Iskvuxr". HiK anger att det kan finnas brister även i andra kommuner eftersom detta har framkommit under en ganska översiktlig genomgång.

132 Variabelnamn: "Invandrare". Skillnaden rör variablerna "gfb2000" t.o.m. "gfb2005" i "LISA-registret".

133 Variabelnamn: "Modersmål".

134 Uppgift från företrädare för SCB (telefonsamtal 2008-05-21).

135 Intervjuer med statistiker på Skolverket (2008-05-06) och med företrädare för IFAU (2008-05-13).

136 Variabelnamn: "Hsun". Variabeln anger högsta nivån på tidigare utbildning utifrån en internationell mall, t.ex. grundskola eller tvåårig gymnasieutbildning. Intervjupersonen anger att uppgiften saknas för omkring hälften av individerna i registret och att uppgifterna även kan ändras till följd av t.ex. validering (vilket i sig inte är en brist, men kräver att forskaren följer individer över flera år). Intervjupersonen anser att statistikföringen vid validering med fördel kan förbättras.

137 Intervju med företrädare för IFAU (2008-05-13).

138 Intervju med statistiker på Skolverket (2008-05-06).

139 Uppgifter från företrädare för SCB (e-post 2008-05-16).

tillförlitlighet som huvudmännens uppgiftslämnande. Uppdraget omfattar även en ökning av statistikens användbarhet genom komplettering med fler bakgrundsvariabler.¹⁴⁰ Även SCB bedriver enligt uppgift ett utvecklingsprojekt i syfte att förbättra den elektroniska datainsamlingen från kommunerna.¹⁴¹

7.2 Möjligheten att genomföra kontrollerade experiment

7.2.1 Vad menas med kontrollerade experiment?

Ett kontrollerat experiment (av HiK kallat socialt experiment) är en klassisk lösning på den selektionsproblematik som har påvisats i granskningen (se kapitel 5). Metoden går ut på att låta *slumpen* avgöra vilka som t.ex. får delta i ett visst program eller som får ta del av ett visst inslag, som t.ex. belöning för uppnådda prestationer, medan övriga i urvalsramen inte erbjuds samma möjlighet. Alla eventuella skillnader mellan olika individer antas vara slumpmässigt fördelade över den slumpmässigt utvalda gruppen och de övriga i urvalet, vilka får utgöra kontrollgrupp. Därmed kan det antas att såväl de observerbara som de icke-observerbara egenskaperna blir jämt fördelade över de båda grupperna och att eventuella skillnader i utfall mellan dessa grupper beror just på t.ex. deltagandet i programmet eller på insatsen. Metoden ställer höga krav på genomförandet, bl.a. ur etiskt perspektiv, men korrekt genomförd ger den överlägset tillförlitliga skattningar av effekter.¹⁴²

Som Riksrevisionen har visat i rapporten *Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag* har denna typ av experiment använts som utvärderingsmetod i ett fåtal fall inom den svenska arbetsmarknaden.¹⁴³ I sin behandling av nämnda granskning anger regeringen i budgetpropositionen för 2008 att användandet av utvärderingsmetoder som försöksverksamhet, t.ex. kontrollerade experiment, bör kunna användas oftare då så är möjligt och lämpligt.¹⁴⁴

Ett exempel på en pågående utvärdering i form av kontrollerat experiment på arbetsmarknadsområdet är den utvärdering som IFAU ska genomföra av en försöksverksamhet, där Arbetsförmedlingen kompletteras med privata arbetsförmedlingar.¹⁴⁵ Även i den utvärdering av försöksverksamheten i tre län för vissa nyanlända invandrare vad gäller introduktionen, som har beskrivits i avsnitt 4.2.1, har man slumpmässigt fördelat deltagare till försöks- respektive kontrollgrupp.

¹⁴⁰ Utbildningsdepartementet (2007-12-13) U2007/7921/SAM/G. *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Statens skolverk*. Uppdraget ska redovisas senast 2008-10-01.

¹⁴¹ Intervju med statistiker på Skolverket (2008-05-06).

¹⁴² Se t.ex. Riksrevisionen (RiR 2007:12) *Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag*, s. 47 – 48.

¹⁴³ Riksrevisionen (RiR 2007:12) *Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag*. Metoden är däremot vanlig inom områden som medicin, psykologi och naturvetenskap.

¹⁴⁴ Prop. 2007/08:1 utg.omr. 13, s. 71.

¹⁴⁵ Försöksverksamheten bedrivs under perioden 2007 – 2008. Uppgift hämtad i maj 2008 från www.ifau.se. Projektets namn är "Är privat arbetsförmedling bättre än offentlig?" (dnr 92/07).

7.2.2 Exempel på möjliga kontrollerade experiment på sfi-området

Utifrån vad som ovan har angetts om kontrollerade experiment, skulle ett tillförlitligt sätt att skatta sfi:s effekter på t.ex. deltagarnas arbetsmarknadsstatus vara att slumpmässigt fördela sfi-berättigade individer i två grupper, där den ena tilldelas sfi och den andra inte. Som framgått i kapitel 2 är dock sfi en lagstadgad rättighet för berättigade individer, något som utesluter en sådan variant av experiment. Däremot torde det vara mer framkomligt att utvärdera skillnader i effekter mellan t.ex. olika sfi-alternativ med metoden.

För att kunna avgöra vilket upplägg på sfi-verksamheten som är mest effektiv, utifrån ett eller flera perspektiv, skulle man t.ex. slumpmässigt kunna fördela individer på sfi som bedrivs och/eller organiseras på olika vis. Ett exempel av Dan-Olof Rooth¹⁴⁶ vore en uppdelning på enbart svenskundervisning i klassrumsmiljö och sfi som kombineras med arbetspraktik tillsammans med uteslutande infödda svenskar. Rooth skriver att även om dylika uppdelningar redan skulle förekomma i vissa kommuner så är det inte fråga om kontrollerade experiment om inte tilldelningen har skett slumpmässigt. I Rooths exempel skulle man t.ex. kunna mäta individernas svenskundervisningskunskaper före indelningen och efter avslutat deltagande samt undersöka individernas ställning på arbetsmarknaden ett år efter avslut. Vidare anger Rooth att om gruppen som ingår i experimentet är tillräckligt stor, skulle effektiviteten i ett visst upplägg även kunna mätas för olika undergrupper av sfi-deltagare, t.ex. för analfabeter och akademiker.

HiK anger som ytterligare exempel att den motivationssyftande ekonomiska belöning som regeringen avser att införa för deltagare som uppnår godkänt sfi-betyg inom en viss tidsrymd, så kallad sfi-bonus¹⁴⁷, inledningsvis skulle kunna tilldelas ett slumpmässigt urval av sfi-deltagare för att möjliggöra utvärdering av åtgärdens effekter¹⁴⁸. Riksrevisionen ser också en möjlighet i att nya åtgärder eller inslag, t.ex. som i fallet med sfi-bonusen, inledningsvis enbart skulle kunna införas i vissa kommuner. På så sätt skulle åtgärden eller inslaget kunna utvärderas genom kommunvisa jämförelser. I en situation med begränsad tillgång på arbetspraktikplatser¹⁴⁹ skulle även dessa kunna slumpas ut, enligt HiK.

Enligt HiK är kontrollerade experiment otvetydigt den bästa metoden för att kunna utvärdera sfi:s effekter, vilket också ligger i linje med forskares generella metodbedömningar inom t.ex. det arbetsmarknadspolitiska området¹⁵⁰. HiK framför att ett genomförande är förenat med vissa etiska

¹⁴⁶ Exemplet framfördes i konsultrapporten *Sysselsättning, löner och kunskaper i svenska för utrikes födda*, s. 8, av Rooth, D-O (2007-04-16).

¹⁴⁷ Se Ds 2008:19 *Sfi-bonus – stimulans för nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska*.

¹⁴⁸ HiK skriver att även om det är rimligt att anta att åtgärden kan ha en positiv effekt så är det mer osäkert om det är den mest kostnadseffektiva metoden för att öka genomströmningen i sfi. Som åtgärden är tänkt att utformas, kommer även de deltagare som hade uppnått godkänt betyg även utan åtgärden att ta del av belöningen. HiK menar att det bör undersökas om det går att skapa motivationshöjande åtgärder som mer direkt riktar sig mot de deltagare som i dagsläget inte blir godkända i sfi, t.ex. stödundervisning.

¹⁴⁹ Avsaknad av praktikplatser har framförts i t.ex. Skolverket (2006) Rapport 288 *Skolverkets lägesbedömning 2006. Förskola, skola och vuxenutbildning*, s. 180. Detta har även påtalats i intervjuer under förstudien.

¹⁵⁰ Se t.ex. Riksrevisionens rapport (RiR 2007:12) *Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag*, s. 47 – 48.

komplikationer, men att såväl dessa som de ekonomiska kostnaderna skulle vara betydligt lägre vid ett småskaligt experiment än för en landsomfattande verksamhet som riskerar att inte ha avsedda positiva effekter på t.ex. deltagarnas arbetsmarknadsstatus.

7.3 Sammanfattande iakttagelser

Den befintliga statistiken bedöms av flera centrala aktörer överlag vara av hög kvalitet. Samtidigt förekommer kvalitetsbrister i vissa enskilda variabler. Det är dock avsaknaden av viss information, snarare än brister i de befintliga uppgifterna, som medför att det inte går att genomföra en effektutvärdering av sfi i dagsläget.

Riksrevisionens anlitate forskare anger två alternativ för att förbättra möjligheterna till effektutvärderingar, dels att komplettera den befintliga statistiken med ytterligare uppgifter, dels att konstruera så kallade kontrollerade experiment. Det finns dock vissa praktiska problem för utökad statistikin-samling. Enligt Riksrevisionens bedömning finns inte heller några garantier för att en inhämtning av nya statistiska uppgifter i sig skulle möjliggöra utvärderingar av sfi:s effekter, eftersom det är oklart om statistikens sam-mantagna förklaringskraft för huruvida t.ex. olika individer påbörjar sfi eller ej kan bli tillräckligt hög. Relevanta statistikuppgifter med hög kvalitet kan dock givetvis ändå vara värdefulla i olika utvärderingssammanhang.

Sannolikheten att kunna skatta effekter av sfi framstår som betydligt högre genom kontrollerade experiment, där exempelvis individer fördelas slumpmässigt till olika åtgärder eller inriktningar, eller där nya insatser inledningsvis införs i enbart vissa kommuner. Riksrevisionen konstaterar att metoden tidigare har använts, och används, i några utvärderingar inom svensk arbetsmarknadspolitik och i en första utvärdering av en försöksverksamhet för vissa nyanlända invandrare i tre län. Regeringen har också i budgetpropositionen för 2008 angett att användandet av utvärderingsmetoder som försöksverksamhet, t.ex. kontrollerade experiment, bör kunna användas oftare då så är möjligt och lämpligt. Kontrollerade experiment bör enligt Riksrevisionen konstrueras med omsorg för att beakta såväl etiska avväg-ningar som med vilket upplägg man kan besvara vilken utvärderingsfråga. Sfi är en skolform som individen har lagstadgad rätt till, varför ett experiment inte kan konstrueras så att någon förvägras denna rätt. Därmed utesluts också det mest tillförlitliga sättet att skatta sfi:s effekter, jämfört med ett icke-deltagande. Det torde dock vara mer framkomligt att tilldela individer olika slags sfi, för att kunna utvärdera skillnader i de olika uppläggens effekter på t.ex. deltagarnas ställning på arbetsmarknaden.

8 Slutsatser och rekommendationer

8.1 Sfi-verksamhetens effekter är okända

Svenskundervisning för invandrare (sfi) har funnits i olika former sedan 1965. Riksrevisionens granskning visar att en av verksamhetens bakomliggande målsättningar är att deltagarnas ställning på arbetsmarknaden ska stärkas av undervisningen. Vikten av att få en anställning och uppnå egen försörjning har betonats av såväl riksdag som regering. Forskning har också visat att goda kunskaper i svenska kraftigt ökar såväl utlandsföddas möjlighet att få arbete som den förväntade lönen. Ett rimligt antagande är då att en väl fungerande sfi förbättrar individens svensk-kunskaper så att hans eller hennes möjligheter att erhålla ett arbete ökar. Granskningen har emellertid visat att sfi:s effekter aldrig har utvärderats, vare sig vad gäller effekter på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden eller på andra områden¹⁵¹.

Mot bakgrund av de syften och målsättningar som riksdag och regering har satt upp, vilka syftar till etablering på arbetsmarknaden och integration i vidare bemärkelse, är det enligt Riksrevisionens bedömning otillfredsställande att sfi:s effekter på t.ex. deltagarnas ställning på arbetsmarknaden är okända. Sfi-verksamheten har dessutom pågått i mer än 40 år och kostade t.ex. år 2006 drygt en miljard kronor, något som ytterligare motiverar att verksamhetens effekter borde ha utvärderats.

8.2 I dagsläget kan sfi:s effekter inte skattas

Riksrevisionen har låtit forskare undersöka möjligheterna att genomföra effektutvärderingar av sfi. Forskarna har konstaterat att sådana utvärderingar inte går att genomföra med befintlig statistik och traditionella metoder¹⁵²; en bedömning som Riksrevisionen delar. Utvärderingsproblemet består i att icke-observerbara faktorer styr såväl huruvida individerna deltar i sfi som om de där uppnår godkända betyg, samtidigt som samma faktorer med största sannolikhet även påverkar t.ex. individernas ställning på arbetsmarknaden.

¹⁵¹ De uppföljningar och utvärderingar som har genomförts utgör inga generaliserbara effektutvärderingar.

¹⁵² Handelshögskolan BBS, Högskolan i Kalmar (HIK) har förvisso framfört att en specifik metod, instrumentanalys, har potential att kunna skatta sfi:s effekter. Emellertid finns osäkerhet kring detta, och framför allt skulle metoden sannolikt inte kunna erbjuda generaliserbara effektskattningar, dvs. för samtliga sfi-deltagare.

Denna så kallade selektionsproblematik, som är ett generellt utvärderingsproblem, framstår som särskilt stor på sfi-området till följd av verksamhetens särdrag. Några kausala effekter av sfi kan därför inte skattas. Förvisso kan samvariationer skattas mellan sfi-deltagande eller uppnått godkänt sfi-betyg och arbetsmarknadsstatus. Dessa samvariationer utgör emellertid inte några tillförlitliga skattningar av sfi:s effekter.

8.3 Regeringen har inte säkerställt att sfi:s effekter kan utvärderas

Regeringen är, enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten, på en övergripande nivå ansvarig för att uppsatta mål följs upp och utvärderas. Granskningen visar dock att regeringen varken på egen hand har initierat någon effektutvärdering eller givit någon myndighet i uppgift att utvärdera sfi:s effekter. Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen inte har säkerställt att det går att utvärdera sfi:s effekter på deltagarnas arbetsmarknadsstatus. De grundläggande förutsättningarna för att utvärdera sfi:s effekter är dessutom desamma oavsett vilket utfall som avses att mätas. Därmed torde det i dagsläget inte heller vara möjligt att utvärdera om sfi-verksamheten uppfyller förväntningarna på andra områden än på arbetsmarknaden.

Utifrån riksdagens beslut om sfi-verksamhetens syften och mål borde regeringen ha initierat utvärderingar av sfi:s effekter på bl.a. deltagarnas ställning på arbetsmarknaden. Granskningen visar emellertid att sådana utvärderingar är förknippade med en rad svårigheter. Om regeringen vid något tillfälle hade tagit initiativ till effektutvärderingar av sfi hade den dock fått bättre kännedom om de metodologiska svårigheterna och därmed kunnat agera för att möjliggöra sådana utvärderingar.

De uppföljningar och studier som det numera nedlagda Integrationsverket har genomfört av den kommunala introduktionsverksamheten har påvisat brister vad gäller nationell statistik om introduktionen. Integrationsverkets iakttagelser har också givit regeringen kännedom om svårigheterna att utvärdera effekterna av introduktionen av nyanlända invandrare. Under några år har det därför, först av Integrationsverket och därefter av Länsstyrelsen i Jämtlands län, bedrivits ett arbete i syfte att förbättra denna statistik. Regeringen har dock ännu inte fattat något beslut om att införa ett statistik- och informationssystem för introduktionen. Även om så skulle ske, och möjliggöra effektutvärderingar av introduktionen, är det vidare inte säkert att en sådan åtgärd skulle medföra bättre förutsättningar för effektutvärderingar av sfi, eftersom inte samtliga sfi-deltagare deltar i sfi inom ramen för introduktionen. Introduktionsdeltagarna har nämligen en annan bakgrund än övriga sfi-deltagare, varför ett statistik- och informationssystem för introduk-

tionen troligtvis inte kan leda till generaliserbara effektskattningar av sfi för sfi-deltagarna som helhet.

Skolverket har vidare i sitt regleringsbrev för 2008 fått i uppdrag att förbättra och öka användbarheten i sfi-statistiken. Regeringen har med andra ord nyligen vidtagit vissa åtgärder för att även sfi-statistiken ska förbättras. Riksrevisionen kan därmed konstatera att regeringen på senare tid har agerat i syfte att förbättra den nationella statistiken både vad gäller sfi och introduktionen. Eftersom beslut ännu inte har fattats vad gäller statistiken för introduktionen, och eftersom Skolverket nyligen fått sitt uppdrag, kan Riksrevisionen emellertid inte bedöma om regeringens insatser är tillräckliga i detta avseende. De forskare som Riksrevisionen har anlitat framhåller också att det är osäkert om enbart en förbättring av statistiken kan möjliggöra effektutvärderingar på sfi-området.

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att det i dagsläget inte går att utvärdera sfi:s effekter med traditionella utvärderingsmetoder och att regeringens insatser hittills inte har varit tillräckliga för att säkerställa att sfi:s effekter kan utvärderas, bl.a. vad gäller deltagarnas arbetsmarknadsstatus.

8.4 Möjliga utvärderingsfrämjande åtgärder

Forskare som Riksrevisionen har anlitat i granskningen har framfört två möjliga tillvägagångssätt för att förbättra möjligheterna att utvärdera sfi:s effekter. Riksrevisionen instämmer i forskarnas förslag. Det ena förslaget är att samla in ytterligare information, dvs. nya statistiska uppgifter, rörande exempelvis vad som kan tänkas påverka om en individ påbörjar sfi eller ej. Utvärderingsproblemet på sfi-området består i att värdefull information saknas om t.ex. individernas hälsa, motivation, förmåga och nätverk. All information som är känd och tillförlitlig kan däremot kontrolleras för i statistiska analyser.

Det andra tillvägagångssättet är att konstruera så kallade kontrollerade experiment. I sådana fördelas individerna slumpmässigt på olika alternativ, t.ex. renodlad språkundervisning och sfi med stora inslag av arbetspraktik. Därmed kan det antas att de bakomliggande faktorerna, såväl observerbara som icke-observerbara, fördelas jämt på de grupper som har tilldelats något av alternativen. Detta innebär i sin tur att en eventuell skillnad i utfall grupperna emellan, oavsett om den mäts på arbetsmarknaden eller på andra områden, kan tolkas som en effekt av något alternativ eller som en effektskillnad mellan alternativen. En annan möjlighet vore att inledningsvis införa nya åtgärder eller inslag i sfi-verksamheten enbart i vissa kommuner för att sedan göra kommunvisa jämförelser. Kontrollerade experiment är en metod som har använts, och används, i några utvärderingar på den svenska arbets-

marknaden samt i en pågående utvärdering av en försöksverksamhet för vissa nyanlända invandrare. Regeringen har också i budgetpropositionen för 2008 uttalat sig positivt till att utvärderingsmetoder som försöksverksamhet, t.ex. kontrollerade experiment, bör kunna användas oftare då så är möjligt och lämpligt.

Båda dessa tillvägagångssätt stöter emellertid på svårigheter. Insamling av nya statistiska uppgifter måste relateras till den sammantagna uppgiftslämnarbördan för sfi:s huvudmän, dvs. kommunerna, och strävan att den nationella statistiken bör vara stabil över åren. Vidare finns en integritets- och sekretessproblematik, eftersom några av de uppgifter som vore av värde att samla in är känsliga. En utökad statistikinsamling är givetvis också förknippad med kostnader samtidigt som det är osäkert om en sådan skulle vara tillräcklig för att möjliggöra effektskattningar. Nya uppgifter skulle dock ändå kunna vara av värde för uppföljningar och utvärderingar av andra slag.

Kontrollerade experiment, å sin sida, måste beakta såväl etiska avvägningar som att olika upplägg besvarar olika utvärderingsfrågor. Eftersom sfi är en rättighet för berörda individer är det svårt att tänka sig experiment där slumpen styr vilka som får delta i undervisningen och vilka som inte får det. Därmed utesluts också det mest tillförlitliga alternativet att kunna skatta effekter av själva sfi-deltagandet. Det torde däremot vara mer framkomligt att genomföra effektutvärderingar av t.ex. olika organisering av och inriktning på sfi, genom att slumpmässigt fördela sfi-berättigade på sfi med olika inriktning eller på anordnare som på ett eller annat vis skiljer sig åt. Därmed skulle effektskillnader mellan olika varianter kunna analyseras.

Ett faktum av särskild betydelse är att kommunerna är huvudmän för sfi-verksamheten. Ett möjligt tillvägagångssätt för staten att initiera kontrollerade experiment vore att låta kommunerna delta i dessa på frivillig basis.

Som ovan angetts är de två utvärderingsfrämjande förslagen förenade med vissa svårigheter. Enligt Riksrevisionens bedömning överväger emellertid fördelarna nackdelarna för de bägge alternativen. Sfi har, enligt riksdagens och regeringens beslut, en rad syften och mål. Verksamheten ska ge grundläggande kunskaper i svenska språket, som i sin tur behövs för ett liv i Sverige och bl.a. syftar till att stärka individens ställning på arbetsmarknaden. En liknande inriktning finns även för det integrationspolitiska området, där betydelsen av egen försörjning betonas för individens självkänsla och möjlighet att delta i samhället. Utifrån dessa målsättningar är det nödvändigt att sfi-verksamhetens effekter utvärderas. Riksrevisionen bedömer därför att något av förslagen, eller båda, måste genomföras för att det ska kunna avgöras om sfi-verksamheten leder till avsedda mål på flera olika områden, däribland på arbetsmarknaden. Detsamma krävs för att kunna besvara t.ex. vilken organisering och inriktning på sfi-verksamheten som har de bästa effekterna på olika områden.

8.5 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att snarast möjligt låta genomföra utvärderingar av sfi:s effekter, t.ex. avseende deltagarnas ställning på arbetsmarknaden.

För att möjliggöra sådana utvärderingar bör regeringen:

- förbättra och utvidga statistiken, såväl av de specifika sfi-uppgifterna som av andra relevanta statistiska uppgifter.
- initiera någon form av kontrollerade experiment på sfi-området.

De båda angivna förslagen kan med fördel kombineras ur utvärderingssynpunkt. På grund av de särdrag och den selektionsproblematik som utmärker sfi-området framstår dock det sistnämnda som det mest tillförlitliga sättet att kunna skatta sfi:s effekter i generaliserbara termer.

Referenser

Lagar och förordningar

Lagen (1986:159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare.

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Skollagen (1985:1100).

Förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Förordningen (SKOLFS 1994:28, SKOLFS 2002:19 samt SKOLFS 2006:28) om kursplan för svenskundervisning för invandrare.

Förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare.

Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Riksdagstryck

Prop. 1983/84:199, bet. 1984/85:UbU6, rskr. 1984/85:77.

Prop. 1988/89:4, bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95.

Prop. 1989/90:41, bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58.

Prop. 1989/90:102, bet. 1989/90:UbU27, rskr. 1989/90:279.

Prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

Prop. 1990/91:85, bet. 1990/91:UbU16, rskr. 1990/91:356.

Prop. 1993/94:126, bet. 1993/94:UbU10.

Prop. 1995/96:220.

Prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68.

Prop. 2000/01:72, bet. 2000/01:UbU15, rskr. 2000/01:229.

Prop. 2005/06:148, bet. 2005/06:UbU22, rskr. 2005/06:313.

Prop. 2006/07:1 utg.omr. 16.

Prop. 2006/07:100.

Prop. 2007/08:1, utg.omr. 13 och 16, bet. 2007/08:AU1.

Regleringsbrev och regeringsuppdrag

Utbildningsdepartementet (2007-12-13) U2007/7921/SAM/G

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Statens skolverk.

Utbildningsdepartementet (2008-02-14) U2008/1046/SV Uppdrag till

Statskontoret att utvärdera svenskundervisning för invandrare.

Utredningar och rapporter

Andersson Joona, P & Nekby, L (2008) *Rapport till Näringsdepartementet:*

Utvärdering av försöksverksamheten för vissa nyanlända invandrare (FNI).

Ds 2008:19 *Sfi-bonus – stimulans för nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska.*

IFAU (rapport 2005:13) *Vilka deltar i svenska för invandrare?*

Integrationsverket (2004) *Nyanlända kommenterar introduktionen.*

Resultat av NKI brukarundersökning för flyktingar och invandrare som avslutat introduktionen.

Integrationsverket (2004) *Integrationsverkets rapportserie 2004:01*

Integration – var god dröj. Utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare mottagna 2001.

Integrationsverket (2005) *Integrationsverkets rapportserie 2005:01*

Introduktionen för nyanlända invandrare – enkätundersökning 2004.

Integrationsverket (2006) *Rapport Integration 2005.*

Integrationsverket (2007) *Statistikrapport 2007 – uppdatering av aktuella siffror, relevanta nyckeltal och indikatorer om integration.*

Integrationsverket (2007) *Integrationsverkets stencilserie 2007:05*

Ett förlorat år. En studie och analys av insatser och resultat under introduktionens första 12 månader.

Lindberg, I (2004) *Andraspråksresan.*

Länsstyrelsen i Jämtlands län (2008-04-11) *SUNE – igår, idag och i framtiden.*

Förstudie av hur en uppföljning av introduktionen för nyanlända invandrare på lokal, regional och nationell nivå kan utformas.

Myndigheten för skolutveckling (2003) *Samarbete, arbetssätt och språkinläring inom sfi.*

Riksdagens revisorer 2000/01:3 *Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrarnas arbetsmarknad.*

Riksrevisionen (RiR 2006:19) *Statliga insatser för nyanlända invandrare.*

Riksrevisionen (RiR 2007:12) *Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag.*

Skolverket (1997) Rapport nr 131 *Vem älskar sfi? Utvärdering av svenskundervisningen för invandrare – en utbildning mellan två stolar.*

Skolverket (2006-06-12) dnr 75-2006:835 *Utvärdering av 2003 års kursplan för sfi. Effekter på organisation, tillämpning och genomströmning.*

Skolverket (2006) Rapport 288 *Skolverkets lägesbedömning 2006. Förskola, skola och vuxenutbildning.*

Skolverket (2006) Rapport 289 *Det nationella provets funktion och status inom sfi.*

Skolverket (2007) Rapport 302 *Beskrivande data om förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning 2007.*

Skolverket (2007) Rapport 303 *Skolverkets lägesbedömning 2007. Förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning.*

Skolverket (2008-04-29) PM dnr 71-2008:00004 *Elever och studieresultat i sfi läsåret 2006/07.*

SOU 2003:77 *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv.*

SOU 2008:58 *Egenansvar – med professionellt stöd.*

Splitvision Research på uppdrag av Vuxenutbildningen i Göteborgs stad (2006) *Effektstudie 2006 gällande studerande på svenskundervisningen för invandrare hösten 2004.*

Statskontoret (2000:27) *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – egen skolform eller del av komvux?*

Åslund, O m.fl. (2006) SNS Valfördrådet rapport 2006 *Fritt inträde? Ungdomars och invandrares väg till det första arbetet.*

Övriga källor

Björklund, J & Sabuni, N "Krav på svenskkunskaper skärps för invandrare" i *Dagens Nyheter* 2008-02-18.

Delander, L m.fl. (2005) "Integration of Immigrants – The Role of Language Proficiency and Experience" i *Evaluation Review*, vol. 29, s. 24-41.

Ekonomiutredningar *Kommentarer till: Nordin, M. & Rooth, D-O., Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande* (Konsultrapport till Riksrevisionen 2008-01-30).

Högskolan i Kalmar *Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande* (Konsultrapport till Riksrevisionen 2007-12-14).

Högskolan i Kalmar *Uppföljningsrapport till konsultrapporten: Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande* (Konsultrapport till Riksrevisionen 2008-06-09).

Komrev Öhrlings PricewaterhouseCoopers (2001) *Sammanhållen introduktion av flyktingar och invandrare.* (Konsultrapport av Komrev AB på uppdrag av Rosengård SDF).

Rooth, D-O *Sysselsättning, löner och kunskaper i svenska för utrikes födda* (Konsultrapport till Riksrevisionen 2007-04-16).

Rooth, D-O och Åslund, O "Får utlandsfödda betalt för sin utbildning och sina kunskaper i svenska?" i *Ekonomisk debatt* 3/2007.

Uppgifter från www.ifau.se (maj 2008) om projektet "Är privat arbetsförmedling bättre än offentlig?" (dnr 92/07).

Uppgifter från www.skolverket.se (april 2008) Tabell 1 D *Studieresultat och genomsnittlig studietid t.o.m. läsåret 2006/07 för elever som påbörjat sin utbildning läsåret 2004/05, elever prioriterade efter högsta godkända studievägs kurs.*

Uppgifter från www.skolverket.se (april 2008) Tabell 4 *Elever inskrivna läsåret 2006/07 uppdelade på studievägar och kurser med avseende på kön, ålder, utbildningsbakgrund och modersmål.*

Bilaga 1. Beskrivningar av konsultuppdrag

Konsultuppdrag till HiK

Konsultuppdraget avsåg främst att utreda möjligheterna till att genomföra

- en nationell effektutvärdering av sfi utifrån befintlig statistik, med fokus på undervisningens effekter för arbetsmarknadsstatus och utbildningsnivå,
- telefonintervjuer för att kunna bedöma andra aspekter av sfi:s effekter.

I uppdraget ingick att uppskatta tillförlitligheten av resultaten vid ett genomförande av respektive analys samt att så långt som möjligt förbereda för dessa analyser.

Konsultarbetet omfattade under den första punkten en oidentifierad databeställning från SCB, inläsning och preparering av de beställda uppgifterna, preliminär analys samt bedömning av möjligheterna till en effektutvärdering utifrån dessa uppgifter.

Primärt skulle arbetet inriktas mot att försöka konstruera lämpliga kontrollgrupper omfattande individer som i så hög grad som möjligt liknar sfi-deltagarna i väsentliga aspekter, men med skillnaden att de inte alls eller endast i mycket begränsad utsträckning har deltagit i sfi på grund av avhopp. Syftet med att identifiera kontrollgrupper var att möjliggöra jämförelser för att kunna bedöma sfi:s effekter för sfi-deltagarna. Eftersom det finns olika alternativ till jämförelsegrupper (t.ex. enbart flyktingar eller samtliga sfi-berättigade) ombads konsulten noggrant överväga vad som utgör det lämpligaste jämförelseparet alternativt om flera olika jämförelsepar kan konstrueras. Här ombads konsulten beakta att Riksrevisionen var intresserad av sfi:s effekter för samtliga deltagare (oavsett bakgrund och skäl till deltagandet) och därmed inte hade fastställt några prioriterade grupper.

Arbetet skulle vidare omfatta en bedömning av vilka utfallsvariabler rörande utbildning och arbetsmarknadsstatus som bör bli aktuella vid en effektutvärdering samt hur kontroll kan hållas för externa faktorer, som t.ex. lokala arbetsmarknadsförhållanden. Bedömning ombads även ske av huruvida en analys kan genomföras av olika faktors betydelse för sfi:s effekter, som exempelvis jämförelse mellan privata respektive kommunala anordnare, lärartäthet, lärarnas behörighet och kompetens etc.

Vad avser förberedandet av telefonintervjuer skulle konsultarbetet omfatta bedömningar av lämpligt urval och metod för att genomföra detta.

Redovisningen av konsultarbetet skulle innehålla en beskrivning av det genomförda arbetet och konsultens övervägningar avseende möjligheter och problem med olika alternativa metodval (exempelvis i valet av jämförelsegrupp/-er). Vidare skulle förslag till metodupplägg, tidsramar och kostnader för en effektutvärdering och/eller telefonintervjuer framgå. I samband med effektutvärderingen skulle även redogöras för vilka andra analyser på sfi-området som kan genomföras utifrån befintlig statistik. I den mån en effektutvärdering och/eller telefonintervjuer inte skulle bedömas vara genomförbara skulle orsaken tydligt redovisas.

Konsultuppdrag till Ekonomiutredningar

Uppdraget omfattade att läsa, kvalitetssäkra och bedöma det metodupplägg, de analyser, bedömningar och förslag som hade redovisats i HiK:s konsultrapport *Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande* samt i kompletterande e-postuppgifter.

Mer specifikt omfattade uppdraget att såväl bedöma om HiK har gjort en rimlig bedömning i frågan om möjligheten att genomföra en renodlad effektutvärdering av sfi, utifrån det datamaterial som Riksrevisionen har låtit HiK beställa från SCB, som om man på något annat sätt än det av HiK föreslagna (trovärdigt) kan mäta sfi:s effekter på deltagarnas arbetsmarknadsstatus. Uppdraget omfattade även en bedömning av de förslag som HiK har lämnat till fortsatt analys samt vilka andra typer av studier som kan genomföras med befintligt datamaterial.

Bilaga 2. Förutsättningar för att utvärdera sfi:s effekter via telefonintervjuer

Enligt Riksrevisionens bedömning skulle en telefonintervjustudie (alternativt intervjustudie eller enkätundersökning) ha kunnat utgöra ett värdefullt komplement till en registerbaserad effektutvärdering. Då det senare kunde ha fokuserats på sfi:s effekter på deltagarnas arbetsmarknadsstatus, kunde intervjuer ha gett kunskap om sfi:s effekter på andra områden, t.ex. på språkutveckling eller i vardags- och samhällslivet. Som framgår i kapitel 5 fann emellertid HiK att en effektutvärdering utifrån registerdata inte är möjlig att genomföra (med ett tillräckligt tillförlitligt resultat), förutom möjligtvis genom en på flera vis problematisk instrumentvariabelanalys.

För att kunna undersöka sfi:s effekter (oavsett slag) i en intervjustudie krävs, precis som vid en registerbaserad effektutvärdering, att en lämplig kontrollgrupp av icke-deltagare kan identifieras. Här råder samma selektionsproblematik som redovisas i rapporten rörande en registerbaserad effektutvärdering, eftersom urvalsramen skulle innefatta samma bakgrundsvariabler etc. Vidare visade sig telefonintervjuer vara problematiska att genomföra även av andra skäl.

HiK bedömer, bl.a. utifrån tidigare erfarenheter, att det faktum att den population som skulle bli aktuell för denna studie enbart har varit i Sverige fåtal år innebär att många inte har lärt sig tillräcklig svenska, varken för att kunna intervjuas eller för att besvara ett skriftligt frågeformulär. Därmed finns ett behov av att använda tvåspråkiga intervjuare (för ett antal olika språk) för att uppnå såväl tillräcklig svarsfrekvens som tillförlitlighet i denna analys.¹⁵³ Enligt konsulten har dock SCB – som besitter urvalsramen för en sådan studie, dvs. uppgifter om individerna i målgruppen – gett besked om att SCB Intervju saknar sådana tvåspråkiga resurser. Alternativet att låta någon annan än SCB genomföra studien faller i sin tur på problem rörande behandling av personuppgifter. Individerna i målgruppen för en intervjustudie är inte uppgiftsskyldiga till t.ex. Riksrevisionen och måste därför informeras inför en behandling av personuppgifter. Det medför att SCB måste inhämta ett godkännande från de utvalda individerna innan de kan kontaktas av utomstående part.¹⁵⁴ HiK bedömer att detta tvåstegsförfarande avsevärt skulle försämra deltagandegraden i en intervjuundersökning.

¹⁵³ Konsulten skriver i sin avrapportering att en studie som inte utförs av tvåspråkiga intervjuare skulle innebära att de med dåliga svenskunskaper säkerligen skulle bli underrepresenterade.

¹⁵⁴ Om SCB skulle genomföra studien skulle det räcka med ett muntligt godkännande under den första kontakten, varpå intervjun direkt skulle kunna inledas.

Samma problematik som gäller vid intervjustudier råder även vid en enkätundersökning. Utöver ett förväntat högt bortfall framhåller HiK också att en enkätundersökning är ett sämre alternativ än (telefon)intervjuer i den mån man önskar skatta individens svenskkunskaper, eftersom tidigare studier har visat att subjektivt bedömd språkförmåga blir missvisande¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Konsulten anger att de svarande tenderar att bedöma sin förmåga efter den situation de befinner sig i. Som exempel ges att en person som klarar av att handla i affär på egen hand kan bedöma sin kommunikationsförmåga som mycket god, medan en akademiker som har svårt att konkurrera om jobb uppskattar sin förmåga som otillräcklig, trots att den senares kunskaper i svenska kan vara bättre än den förras.

Bilaga 3. HiK:s konsultrapport

Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande

av *Martin Nordin*¹⁵⁶ & *Dan-Olof Rooth*¹⁵⁷

Vårt uppdrag har varit att utreda i vilken utsträckning det är möjligt att genomföra en nationell effektutvärdering av svenskundervisning för invandrare (sfi) på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande. Denna utvärdering är planerad att genomföras dels med hjälp av registerdata och dels med telefonintervjuer.

Inledningsvis i vårt arbete beställdes registerdata av SCB, vilket innehåller dels ett material med uppgifter om de som deltog i sfi under perioden 1996-01-01 till 2005-12-31 samt ett material med uppgifter om den invandrade populationens demografiska profil (ursprung, kön, ålder etc), grund för bosättning och arbetsmarknadsutfall mm. Dessa två material är sedan länkade till varandra på individnivå, vilket innebär att vi har kännedom om i vilken utsträckning invandrade individer deltagit i sfi. I vårt inledande arbete med detta material upptäckte vi ett behov av fördjupade analyser av data redan i detta PM för att kunna utreda vilka kontrollgrupper som är möjliga (läs trovärdiga), vilket är vårt huvuduppdrag. Anledningen till att denna analys i slutändan blev ganska omfattande beror på att vi fann det svårt att finna tydliga mönster i den inledande analysen. Detta PM har därför ett något mer ambitiöst upplägg än det först var tänkt vad gäller empirin och innehåller följande delar. Kapitel 1 beskriver datamaterialet i detalj och redovisar tänkbara effektutvärderingar utifrån ett antal olika analyser. Denna analys ger också en bild av hur en utvärdering, utan att med säkerhet kunna skatta kausala effekter, kan tänkas se ut. Efterföljande kapitel 2 beskriver ett eventuellt genomförande av telefonintervjuer. Här föreligger troligen ett problem med låg svarsfrekvens om vi önskar göra ett urval till intervju från våra registerdata eftersom sekretessregler sätter hinder i vägen för den intervjumetod vi önskar använda. Avsnitt 3 avslutar PM:et och redovisar en sammanfattning av våra överväganden avseende möjligheter och problem med olika alternativa val av metod.

¹⁵⁶ Nationalekonomiska institutionen, Lunds Universitet. Epost: martin.nordin@nek.lu.se.

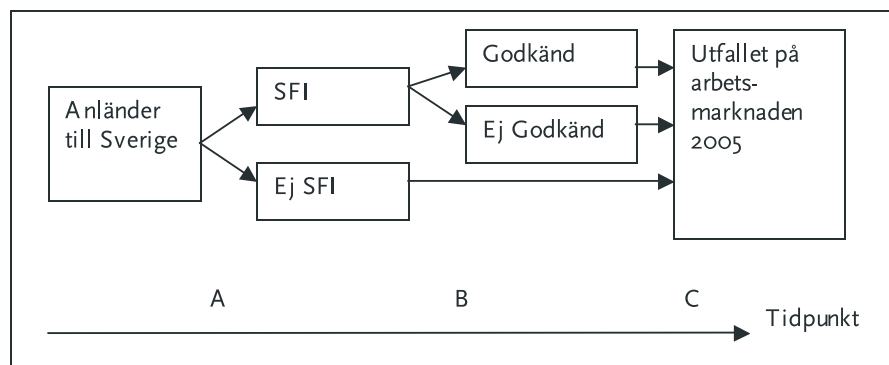
¹⁵⁷ Handelshögskolan BBS, Högskolan i Kalmar. Epost: dan-olof.rooth@hik.se.

Att mäta effekten av SFI

Som nämntes inledningsvis är vårt uppdrag att utreda i vilken utsträckning det är möjligt att genomföra en nationell effektutvärdering av svenska för invandrare (sfi) på exempelvis arbetsmarknadsutfall. Att finna kausala effekter av sfi är emellertid ingen lätt uppgift. Utifrån Figur 1 nedan beskrivs huvuddelen av innehållet i vår analys och de utvärderingsproblem vi ställs inför.

Figur 1 visar att migranter anländer till Sverige (vissa som arbetskraftsinvandrare från Västeuropa och andra som flyktingar eller anhöriga till dessa från länder utanför Europa) och efter en viss tid (men ofta mer eller mindre omedelbart) har de valet¹⁵⁸ att påbörja sfi eller att inte påbörja sfi (se tidpunkt A i figuren). Effekten av detta val för utfallet på arbetsmarknaden 2005 kan endast erhållas om vi vet alla faktorer som styrde detta val eller om det var slumpmässigt. Vi tar det senare fallet som ett exempel. Om personerna fördelades slumpmässigt till sfi, exempelvis som del i ett experiment, och det skiljer i, säg, inkomster år 2005 mellan grupperna så måste det bero på den ackumulerade effekten av att ha påbörjat eller inte påbörjat sfi eftersom grupperna innan detta val var identiska till sin sammansättning.

Figur 1. Exempel på individers väg genom sfi/utan sfi fram till 2005



Om sfi istället inte fördelades slumpmässigt kan det förekomma variabler som påverkar framtida inkomster och som skiljer sig åt mellan de som påbörjar och de som inte påbörjar sfi. En tänkbar anledning till att inte påbörja sfi skulle kunna vara att på grund av ett bra nätverk i Sverige har individen ett arbete, vilket han/hon anser är ett bättre alternativ än att påbörja sfi. Om det existerar skillnader mellan grupperna som vi inte kan mäta med våra registerdata kommer det som skiljer grupperna åt och påverkar inkomsten 2005 att fångas upp av "sfi-effekten". Därmed mäter vi inte en effekt av sfi utan bara hur att påbörja sfi samvarierar (korrelerar) med inkomsten 2005. Vi kommer senare att argumentera för att de faktorer som styr detta val i

¹⁵⁸ För alla är inte detta ett val utan ingår som en del av kommunernas introduktionsprogram.

stor utsträckning inte kan mätas med tillgänglig data och därmed är det inte möjligt att finna en effekt av att *påbörja sfi*.

Selektionen in i sfi är emellertid inte ett stort problem för den fortsatta analysen om nästan alla påbörjar sfi, vilket är fallet för många av de utomeuropeiska grupperna. För dessa grupper blir det istället mer aktuellt att förflytta sig till tidpunkt B där vissa erhåller betyget *godkänt* och andra *ej godkänt* i sfi, och utvärdera denna "godkänt effekt". Här är det inte längre ett val utan ett utfall av de kunskaper i svenska som individen tillgodogjort sig som fördelar individen till den ena eller andra gruppen. Om vi skulle kunna mäta alla faktorer som är korrelerade med att bli godkänd och som dessutom påverkar individens inkomst 2005 skulle vi kunna mäta effekten av sfi. Det är dock högst troligt att vi saknar åtminstone någon viktig variabel. Den mest omnämnda icke observerade variabeln i utbildningsekonomitertaturen är individens förmåga (eng. ability). Individens förmåga kan tänkas påverka såväl individens möjligheter att nå nivån godkänt i sfi som hans/hennes inkomst 2005. Eftersom vi inte kan mäta individens förmåga, kommer sfi-variabeln godkänd att fånga effekten av sfi och effekten av individens förmåga. I sämsta fall finns det inte någon effekt alls av sfi utan variabeln fångar enbart skillnaden i förmåga mellan de två grupperna och dess effekt på inkomsten.

Lösningen på detta problem är att försöka finna grupper där slumpen medfört att den ena gruppen inte fått godkänt och den andra fått det. Det är ytterst svårt att finna sådana grupper men vi gör ett försök i avsnitt 1.7. Ett annat alternativ är att finna en variabel, ett sk instrument, som påverkar att individen erhåller betyget *godkänd* men som inte påverkar individens utfall på arbetsmarknaden 2005 annat än genom variabeln *godkänd*. Inte heller sådana är lätta att finna och när ekonomer väl finner dessa brukar de ofta generera en bra publikation. Ett exempel är grundskolereformen då Sverige gick från sju till nioårig grundskola vilken implementerades (slumpmässigt) vid olika tidpunkter i olika kommuner. Därmed hade forskarna en variabel, implementeringen, vilket påverkade individens antal skolår men inte hans/hennes inkomst senare i livet annat än genom antal skolår. Vi försöker med en liknande kommunvariation finna en effekt av sfi i avsnitt 1.7. Det är viktigt att nämna att denna senare metod ofta enbart finner en "lokal" effekt för de som påverkades av instrumentet. I exemplet ovan gav instrumentet en "lokal" effekt på inkomsten för gruppen som nu på grund av grundskolereformen gick nio istället för sju år i grundskola. För andra utbildningseffekter, som exempelvis att ha 10 eller 12 skolår, eller för gruppen som redan tidigare valde en högre utbildningsnivå än grundskola, ger metoden i detta specifika fall ingen information om.

1 Analys av sfi och arbetsmarknadsutfall med registerdata

1.1 Datamaterialet och begränsningar för denna utvärdering

Eftersom vi har begränsat med tid till förfogande för att utvärdera möjligheten till en effektutvärdering av sfi har vi valt att genomföra vissa grova datarestriktioner med syfte att nå fram till en population som kan utvärderas i detta syfte. Vår första begränsning innebär att enbart studera utfallet för år 2005 och därmed för de som fortfarande befann sig i Sverige vid denna tidpunkt.¹⁵⁹ Vår andra begränsning innebär att vi enbart inkluderar dem som erhållit uppehållstillstånd under åren 1996-2001. Dessa begränsningar innebär att vi studerar de som invandrade under perioden 1996-2001 och som fortfarande fanns kvar i Sverige år 2005, dvs alla som emigrerat från Sverige under detta tidsintervall är uteslutna per definition. Därmed är vår analys i detta PM inte en korrekt utvärdering av i vilken utsträckning de som invandrade under, säg, 1996 har deltagit i sfi eftersom vi saknar de som påbörjade sfi men sedan utvandrade. Detta innebär troligen att vi underskattar andelen som påbörjar sfi men kommer å andra sidan närmare en beskrivning av den population som en effektutvärdering skulle komma att baseras på (dvs de som befinner sig i Sverige 2005).¹⁶⁰ Slutligen har vi valt att studera dem som 2005 var i åldersgruppen 24-51 år, vilket är valt med tanke på att deras situation på arbetsmarknaden ska studeras.¹⁶¹

*Gamla och nya sfi*¹⁶²

Vi har i nuläget prioriterat att studera det "gamla" sfi, d v s det som användes fram till och med vto2 (men i praktiken, dock i begränsad utsträckning, fram till och med vto4). Därmed har vi inte använt oss av den ytterligare information som finns att tillgå i den "nya" sfi, d v s de fyra nivåerna samt de tre studievägarna. Anledningen till detta är att i och med att det "nya" sfi började användas först hto2 (och i större utsträckning först vto3) är det troligt att en stor andel som påbörjat sfi under det nya upplägget, antagligen ännu inte avslutat sina sfi-studier, eller endast nyligen blivit klara med studierna och därmed inte kan "effektstuderas" på arbetsmarknaden. För dessa grupper är det därför i mindre utsträckning möjligt att avgöra om sfi har påverkat arbetsmarknadsutfallet annat än på extremt kort sikt.

¹⁵⁹ En mer detaljerad analys studerar utfallet en viss tid efter uppehållstillstånd istället för ett enskilt år, vilket är möjligt med det insamlade datamaterialet. Anledningen till denna förenkling i detta PM är tidsbrist då det tar längre tid att iordningställa ett longitudinellt datamaterial för analys.

¹⁶⁰ Nu verkar detta inte vara en allvarlig begränsning då andelen som påbörjar sfi i detta data är densamma oavsett vilket år personen invandrade under perioden 1996-2001, vilket tyder på att om återmigration förekommer så sker den primärt under de första åren efter invandring. Dock kan inte detta exakt bestämmas förrän individerna studeras under hela perioden 2000-2005.

¹⁶¹ Arbetsmarknadsstudier brukar ofta använda sig av åldersbegränsningen 25-55 år för att undvika åldrar då många studerar (<25) eller åldrar då många har gått i pension (>55). I en slutlig studie bör ytterligare åldersintervall studeras för att erhålla eventuella åldersspecifika effekter av sfi.

¹⁶² Vi kommer i texten ibland diskutera sfi i termer av antalet terminer. Detta är inte riktigt korrekt eftersom personer kan påbörja sfi mitt i en termin, men data är upplagt på basis av terminer och därför används denna distinktion.

Möjligheterna att erhålla/skatta effekten av sfi är istället störst för individer som studerat i enlighet med "gamla" sfi eftersom de har en längre tidsperiod sedan de slutförde sfi. I en mer omfattande studie bör även "nya" sfi studeras men då även inkludera 2006 års inkomster och sysselsättning. Valet att fokusera på "gamla" sfi är också förklaringen till varför vi inte har inkluderat de som fick uppehållstillstånd under perioden 2002-2005 vilka huvudsakligen deltagit i det "nya" sfi. Däremot så har vi inkluderat deltagande i såväl det gamla som det nya systemet för de som inkluderas i data för analys, dvs de som började i det gamla och sedan studerade terminer i det nya systemet.

Hur populationen för analys förändras (minskas) när olika restriktioner görs beskrivs i Tabell 1. Ursprungspopulationen utgörs av 105 100 män och kvinnor (invandrat 1996-2001 och fanns kvar i Sverige 2005). När personer som invandrat från de nordiska länderna¹⁶³, och för de vilka det saknas uppgift om vilket land individen invandrat från, exkluderas minskar data till 93 015 individer, angiven som restriktion A i Tabell 1.

Tabell 1. Restriktioner och urval för analys.

	Män	Kvinnor
Antal		
- Invandrat 1996-2001 och i data 2005	48 276	56 824
- efter restriktion på invandrargrupp (ej känd och Norden) A	42 308	50 707
- efter restriktion på ålder 1 (>24)	41 142	48 912
- efter restriktion på ålder 1 (<51)	37 047	44 849
- efter restriktion på utb saknas och invandringsår>sfi-start B	34 535	41 725
- efter restriktion på påbörjad sfi C	24 931	34 103

Åldersrestriktionerna minskar materialet ytterligare till 81 896 individer. Därefter exkluderas de för vilka vi saknar uppgift om deras utbildningsnivå¹⁶⁴ samt ett fåtal som har uppgift om att de invandrat efter att de påbörjat sfi, angiven som restriktion B i Tabell 1. Intressant att notera är att den stora merparten av de som saknar uppgift om utbildning aldrig påbörjar sfi.

Vi anser att populationen i restriktion B är den relevanta för att jämföra hur stor andel som påbörjar sfi i olika grupper, dvs för att jämföra restriktion B relativt C. För män är det i genomsnitt 72 procent (24931/34535) som påbörjar sfi och för kvinnor 82 procent (34103/41725). Av de som ingår i sfi har vi även uppgift om hur stor andel som slutförde sfi med betyget godkänd. Vi återkommer till denna grupp senare i analysen.

¹⁶³ Personer som invandrat från ett nordiskt land är exkluderade eftersom dessa antingen inte ges möjligheten att påbörja sfi (danskar och norrmän) eller i viss utsträckning redan har kunskaper i svenska (finländare). Islänningar exkluderas därför att vi inte kan separera ut dessa från norrmän.

¹⁶⁴ Vi använder oss genomgående av utbildningsnivå såsom den klassificeras i registerdata, dvs med SUN2000 koden. Vi har betydligt större tilltro till denna variabel än utbildningsvariabeln i sfi-materialet.

1.2 Inledande analys av sfi och utfallet på arbetsmarknaden

Datamaterialet innehåller därmed de tre grupper vilka åskådliggjordes i Figur 1; (i) gruppen som aldrig påbörjat sfi (referensgrupp i analysen nedan), (ii) gruppen som påbörjat sfi men inte blivit godkänd i sfi samt (iii) gruppen som påbörjat och blivit godkänd i sfi. Vi inleder med att studera skillnader i sysselsättning och inkomster mellan dessa grupper för mätåret 2005. Denna analys ger en aggregerad totalbild av sambandet mellan sfi och utfallet på arbetsmarknaden när vi inte delar upp materialet i delgrupper. Vi delar genomgående upp resultaten på kvinnor respektive män.

I Tabell 2 återges skillnaderna i sysselsättning (procentenheter) och inkomst (procent) relativt gruppen som aldrig påbörjat sfi.¹⁶⁵ För det första finner vi att gruppen som påbörjat sfi men som inte blivit godkänd i sfi har såväl en lägre sysselsättningsnivå som lägre inkomst än gruppen som aldrig påbörjat sfi. För det andra finner vi att gruppen som påbörjat och blivit godkända i sfi har en liknande sysselsättningsnivå (något högre för män och något lägre för kvinnor) men lägre inkomster i förhållande till gruppen som aldrig påbörjat sfi.

Utifrån dessa resultat/estimat erhålles att av de som påbörjat sfi har de med godkänt betyg på sfi såväl signifikant högre sysselsättning som inkomstnivå än de som inte erhöll godkänt betyg. Skillnaden är 15 procentenheter för både män och kvinnor vad avser sysselsättning och 9 och 6 procent för män respektive kvinnor för inkomster.¹⁶⁶ Resultaten är därmed betydligt starkare för sysselsättning än för inkomster och är slående lika för män och kvinnor.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Sannolikheten att vara sysselsatt brukar definieras lite olika men ger ändå ett liknande resultat. Här använder vi att de som har en årsinkomst överstigande 50 000 kronor kategoriseras som sysselsatta och de med en lägre årsinkomst som icke sysselsatta. Skillnaden i sannolikheten att vara sysselsatt anges i procentenheter, vilket innebär att en skillnad om 0,01 är en procentenhets skillnad, medan skillnaden i inkomst mäts i procent. Att använda variabeln "att vara sysselsatt minst en timme den tredje mätveckan i november 2005" ger i vårt fall en identisk bild av sysselsättningsnivån, jämför kolumn 1 (mättet ovan) och 2 (en timma tredje veckan i november) i Tabell A3 i appendix.

¹⁶⁶ Detta erhålles genom att jämföra skillnader för grupperna som påbörjat men ej blivit godkända och de som blivit godkända i sfi, siffran för män och sysselsättning fås genom att beräkna skillnaden mellan 0,025 och -0,127 vilket är 0,152 eller 15,2 procentenheter.

¹⁶⁷ Med en genomsnittlig sysselsättningsnivå om femtio procent är den relativa skillnaden för män 0,15/0,50, d v s 30 procent, att jämföras med en skillnad i inkomst om 9 procent.

Tabell 2. Sysselsättnings och inkomstskillnader, 2005.

	Män		Kvinnor	
	Sysselsättningskillnader	Löneskillnader (%)	Sysselsättningskillnader	Löneskillnader (%)
Påbörjar aldrig sfi (referens)	0	0	0	0
Påbörjar sfi men ej godkänd	-0,127***	-0,311***	-0,181***	-0,226***
Påbörjar sfi och godkänd	0,025***	-0,225***	-0,036***	-0,162***
Individer	34 534	18 765	41 725	17 598

Att vara sysselsatt är att ha en årlig arbetsinkomst över 50 000 kr. Lönevariabeln är logaritmerad årlig arbetsinkomst för gruppen med en arbetsinkomst över 50 000 kr.

Enligt det tidigare resonemanget kan de observerade skillnaderna i sysselsättning och inkomst i Tabell 2 också/istället bero på individegenskaper som skiljer grupperna åt. För att analysera i vilken utsträckning de individegenskaper som vi observerar i data förklarar de observerade skillnaderna mellan de tre grupperna skattar vi därför om sysselsättnings- och inkomstekvationerna med ett flertal kontrollvariabler (vilka beskrivs i tabellnoten till Tabell 3). Med kontrollvariabler inkluderade i modellen minskar de observerade skillnaderna mellan de tre grupperna, främst då för inkomster, se Tabell 3. Men vi finner fortfarande att gruppen som påbörjat men inte blivit godkända i sfi har en signifikant lägre sysselsättning och inkomstnivå än de som aldrig påbörjat sfi. För gruppen som blivit godkänd i sfi förändras inte sysselsättningskillnaden nämnvärt relativt gruppen som aldrig påbörjat sfi när vi kontrollerar för skillnader i individegenskaper mellan grupperna. Den negativa inkomstskillnaden minskar emellertid.

Vad avser de båda grupperna som påbörjat sfi minskar även sysselsättnings- och inkomstskillnaderna dem emellan när vi inkluderar kontrollvariabler i modellen. Skillnaden är 10 procentenheter för män och 7 procentenheter för kvinnor för sysselsättning och 3 procent respektive ingen skillnad för män och kvinnor vad avser inkomster. Återigen är mönstret därmed liknande för män och kvinnor.

Tabell 3. Sysselsättning och inkomstskillnader med kontrollvariabler, 2005

	Män		Kvinnor	
	Sysselsättningskillnader	Löneskillnader (%)	Sysselsättningskillnader	Löneskillnader (%)
Påbörjar aldrig sfi (referens)	0	0	0	0
Påbörjar sfi och ej godkänd	-0,054***	-0,116***	-0,072***	-0,098***
Påbörjar sfi och godkänd	0,048***	-0,087***	-0,002	-0,093***
Individer	34 534	18 765	41 725	17 598
Att vara sysselsatt är att ha en årlig arbetsinkomst över 50 000 kr. Lönevariabeln är logaritmerad årlig arbetsinkomst för gruppen med en arbetsinkomst över 50 000 kr. Vi kontrollerar för ålder, tid i Sverige, invandrargrupp, invandrarstatus (flykting, humanitära skäl, familjeskäl, arbetskraftsinvandrare, studier), analfabet, utbildningsår och arbetsmarknadsregion.				

Huruvida dessa skillnader i sysselsättning och inkomster mellan de tre grupperna kan betraktas vara "effekter" av att delta i sfi eller att ha erhållit betyget godkänd i sfi är dock inte särskilt sannolikt med tanke på de variabler som vi saknar i analysen som motivation, förmåga etc. Såväl selektion in i sfi (dvs egenskaper hos de som påbörjar sfi) och ut ur sfi (dvs egenskaper hos de som blir godkända) påverkar sannolikt resultaten. I den fortsatta analysen kommer vi först att koncentrera oss på selektionen in i sfi och först därefter kommer vi att diskutera och analysera selektionen avseende de som inte blir och de som blir godkända.

1.3 *Selektion in i sfi och dess "effekter" (läs korrelationer i detta steg)*

Den första frågan man bör ställa sig är om de som aldrig påbörjat sfi går att jämföra med de som påbörjat sfi? Detta är ett nödvändigt kriterium vid en effektstudie av att påbörja sfi eftersom kontrollgruppen, d v s de som inte påbörjar sfi, ska återspegla vad gruppen som påbörjar sfi skulle haft för sysselsättningsnivå/inkomster om de *inte* hade påbörjat sfi. Önskvärt är att endast slumpen avgjort om individen hamnat i eller utanför sfi.¹⁶⁸ Vi tror dock inte på att slumpen varit inblandad i denna fördelning utan att det istället är individuella egenskaper, och som vi inte kan observera, som skiljer grupperna åt. Tänkbara orsaker till att individer aldrig påbörjar sfi är att de

¹⁶⁸ Det är därför som forskare ofta önskar en experimentansats där individer slumpas in i den ena eller andra gruppen istället för att själva få välja.

(i) redan har erhållit ett arbete och därmed avviker från de som påbörjar sfi i att de har ett bättre nätverk eller (ii) att de anser sig kunna lära sig svenska bättre på egen hand eftersom de är mer motiverade och har en högre allmän förmåga. Alternativt att de har en så pass dålig hälsa att de inte kan påbörja sfi utan istället behöver någon form av vård.¹⁶⁹ Alla dessa grupper är i princip ojämförbara med gruppen som väljer att påbörja sfi eftersom vi inte vet något om deras hälsa, förekomsten av nätverk eller om deras motivation och allmänna förmåga.

Selektionen in i sfi verkar därmed sätta en restriktion på i vilken utsträckning vi kan besvara frågan om effekten av att påbörja sfi.¹⁷⁰ Vi återkommer till att försöka motivera detta ställningstagande mer i detalj i avsnitt 1.4. Men hur allvarlig är egentligen denna restriktion för vår andra fråga, vad är effekten av att få betyget godkänt i sfi på inkomster och sysselsättning? Detta beror till stor del på hur selektionen in i sfi ser ut i bemärkelsen av hur stor andel som påbörjar sfi och om det existerar skillnader mellan olika grupper av invandrade.

Selektionen in i sfi för grupper med olika ursprung

I Tabell 4 anges andelen som påbörjar sfi under perioden 1996 till 2005. Som vi fann tidigare påbörjar i genomsnitt 72 procent av männen och 82 procent av kvinnorna sfi inom tidsperioden. Men det förekommer en relativt stor variation i andelen som påbörjar sfi mellan olika invandrargrupper. Till viss del verkar det vara bimodalt fördelat i och med att antingen en liten eller en stor andel påbörjar sfi.¹⁷¹ Vi har delat in de enskilda ländergrupperna i tre huvudgrupper; Västeuropa, "Kvinnogrupper" och Flyktinggrupper.¹⁷² Mittengruppen är något arbiträr men gemensamt för de enskilda länderna i denna grupp är att en betydligt större antal kvinnor än män invandrat från dessa regioner och att många har bildat familj med en infödd svensk.¹⁷³ Av de 23 grupper vi har i data är det för män fyra grupper som har mindre än 50 procent som påbörjar sfi, 9 grupper som har en högre andel än 50 procent men en lägre andel än 70 procent som påbörjar sfi och slutligen 10 grupper som har en högre andel än 70 procent som påbörjar sfi. Motsvarande siffror för kvinnor är 2, 6 och 15.

¹⁶⁹ Man kan här tänkas sig ytterligare förklaringar men vi väljer att inte spekulera i tänkbara orsaker utan vill enbart ge några exempel som är rimliga och vars eventuella existens försvårar för en effektstudie.

¹⁷⁰ Vi bedömer att utan en experimentell ansats är det svårt att besvara frågan "vad är effekten av att påbörja sfi för utfallet på arbetsmarknaden?"

¹⁷¹ Intressant att notera är att av de som påbörjar sfi gör över 90 procent det under sitt första år i Sverige, se Tabell A4 i appendix.

¹⁷² Flyktinggrupper kan vara något missvisande men inkluderar i huvudsak förutom asylskäl som grund för bosättning även anhöriginvandrare och de som erhållit ett permanent uppehållstillstånd pga humanitära skäl.

¹⁷³ "Kvinnogrupper" är en speciell grupp som utmärker sig via den höga andelen som är gifta med infödda svenskar, vilket rimligtvis påverkar språkinläringen. Trots att andelen som påbörjar sfi är hög för en del "kvinnogrupper" anser vi därmed att det är svårt att argumentera för att det är kausala "godkända effekter" som estimeras för dessa grupper. Läsaren bör ha detta faktum i åtanke när resultaten tolkas.

Tabell 4. Andel som påbörjar sfi i olika grupper

	Andel i SFI (C/B)		Antal individer	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Västeuropa:				
Storbritt/Irland	0,53	0,58	225	80
Tysk/Holl/Schw/Öster	0,25	0,35	688	475
Grek/Italien/Port/Spa	0,53	0,52	1314	834
Övriga eur	0,40	0,43	749	415
Kan/USA	0,57	0,59	883	686
Austr/NZ	0,62	0,60	436	169
"Kvinnogrupper":				
Slo/Tje/Unger	0,46	0,66	258	451
Est/Lett/Lit	0,41	0,60	187	1102
Polen	0,56	0,75	633	1586
Östasien	0,58	0,77	932	1700
Sydostasien	0,74	0,89	602	3858
Flyktinggrupper:				
Bosnien-Herceg	0,74	0,82	1949	2063
Fd Jugoslavien				
Alb/Bul/Rum/Sovj	0,60	0,82	1310	3740
Sydamerika	0,67	0,78	1131	1710
Eti/Eri/Som/Sud	0,72	0,90	1224	1824
Övriga afrika	0,74	0,81	1294	1242
Nordafrika	0,72	0,88	1002	1001
Iran	0,68	0,88	1547	2562
Irak	0,93	0,93	7637	6488
Turkiet	0,73	0,84	1750	1268
Mellanöstern	0,71	0,84	1898	1935
Övriga Asien	0,80	0,85	1831	1819

Det är därmed enbart ett fåtal grupper där mindre än hälften påbörjar sfi. Dessa grupper utgörs till stor del av invandrade personer från Västeuropa. De som invandrar från dessa regioner är med stor sannolikhet inte jämförbara med de som invandrar från regioner där exempelvis asylskäl är vanliga. Vi bekräftar denna ståndpunkt i den fortsatta analysen.

1.4 *Sambandet mellan att påbörja sfi och sysselsättning/inkomster*

Även om vi hittills argumenterat för att selektionen in i sfi med stor sannolikhet är selektiv (och speciellt så för vissa grupper) och inte beror på slumpen skattar vi ändå sambandet mellan att påbörja sfi och sysselsättning/inkomst för de olika grupperna i Tabell 4. Vi har dock, jämfört med populationen/antalet i Tabell 4, exkluderat de som läst mer än sex terminer på sfi samt de som var inskrivna på sfi under läsåret 2005 från analysen.¹⁷⁴

Av Tabell 5 framkommer ett tydligt mönster för gruppen som invandrat från Västeuropa samt för ”Kvinnogrupper”. De som påbörjar sfi relativt de som inte påbörjar sfi har en liknande sysselsättningsgrad, även om den tenderar att vara negativ när den är signifikant skild ifrån noll för Västeuropa (indikeras med en eller flera stjärnor). Däremot är inkomstskillnaden oftast kraftigt negativ och skillnaden i inkomst befinner sig i storleksordningen tjugo till trettio procent för män och tio till tjugo procent för kvinnor. Det är inte rimligt att tro att denna inkomstskillnad till sfi:s nackdel enbart skulle bero på att de påbörjat sfi. Som vi beskrivit tidigare är vi övertygade om att dessa kraftiga inkomstskillnader istället beror på egenskaper som vi inte observerar och som skiljer sig åt mellan de som påbörjar sfi och de som inte påbörjar. Selektionen in i sfi är därmed omfattande för dessa grupper.

För Flyktinggruppen är mönstret inte lika tydligt. Tabell 4 visade att flertalet i flyktinggruppen påbörjar sfi vilket tyder på att alternativ till sfi inte är lika väl förekommande för denna grupp. För män och kvinnor sammantaget finner vi en signifikant sysselsättningskillnad i enbart fem fall av tjugofyra möjliga, varav två är positiva. För inkomster finner vi åtta korrelationer som är signifikanta och alla är negativa. Skillnaden i inkomst är för dessa ländergrupper betydligt mindre än de vi fann för Västeuropa och ”Kvinnogrupper”.

¹⁷⁴ Att exkludera de som läst mer än sex terminer, dvs tre år, på sfi kan te sig märkligt i detta steg men görs för att skapa en röd tråd gentemot kommande analyser. Anledningen att dessa exkluderas är att de verkar utgöra en selektiv grupp inom de som påbörjar sfi och bör därmed kanske inte ingå vid en effektstudie. Vi har även exkluderat grupperna Chile och Centralamerika pga begränsat antal individer för analys. I en fortsatt studie skulle dessa grupper kunna slås samman med övriga Sydamerika istället för att exkluderas.

Tabell 5. Sysselsättning och inkomstskillnader av att påbörja sfi relativt att inte påbörja sfi, 2005.

	Män		Kvinnor	
	Sysselsättningskillnader	Löneskillnader (%)	Sysselsättningskillnader	Löneskillnader (%)
Västeuropa:				
Storbritt/Irland	0,053	-0,303***	-0,010	-0,078
Tysk/Holl/Schw/Öster	-0,087*	-0,243***	-0,034	-0,168**
Grek/Italien/Port/Spa	-0,068*	-0,212***	-0,036	-0,142**
Övriga eur	-0,053	-0,263***	-0,102*	-0,148*
Kan/USA	-0,046	-0,218***	-0,073*	-0,055
Austr/NZ	-0,076	-0,259***	-0,098	-0,195
"Kvinnogrupper":				
Slo/Tje/Unger	0,131	-0,056	-0,033	-0,066
Est/Lett/Lit	0,011	-0,289**	-0,043	-0,085**
Polen	0,089*	-0,121*	0,004	-0,088**
Östasien	-0,054	-0,212***	-0,038	-0,177***
Sydostasien	0,044	-0,085	0,046**	-0,118***
Flyktinggrupper:				
Bosnien-Herceg	0,054**	0,022	0,032	0,023
Fd Jugoslav	0,020	-0,045**	0,065***	-0,034
Alb/Bul/Rum/Sovj	0,030	-0,059	-0,026	-0,097***
Sydamerika	-0,070*	-0,079	-0,030	-0,095**
Eti/Eri/Som/Sud	0,021	-0,122**	0,005	-0,024
Övriga afrika	0,012	-0,041	-0,006	-0,043
Nordafrika	0,026	-0,037	0,027	0,021
Iran	0,035	-0,186***	-0,061*	-0,195***
Irak	0,009	-0,069*	0,023	-0,041
Turkiet	-0,003	0,044	-0,075	-0,007
Mellanöstern	-0,006	0,059	-0,091***	-0,063
Övriga Asien	-0,009	0,009	-0,023	-0,166**

Att vara sysselsatt är att ha en årlig arbetsinkomst över 50 000 kr. Lönevariabeln är logaritmerad årlig arbetsinkomst för gruppen med en arbetsinkomst över 50 000 kr. Vi kontrollerar för ålder, tid i Sverige, invandrargrupp, invandrarstatus (flykting, humanitära skäl, familjeskäl, arbetskraftsinvandrare, studier), analfabet, utbildningsår och arbetsmarknadsregion.

Vår slutsats utifrån denna analys är att åtminstone gruppen Västeuropa är svår att analysera i termer av såväl effekter av att påbörja sfi som att bli godkänd eftersom selektionen tenderar att vara kraftig redan i inledningsskedet. Den inledande selektionen kommer därför troligen även påverka resultatet för vem som blir godkänd. Vårt argument för detta ställningstagande är att när en liten andel väljer ett visst alternativ och det förekommer en stor skillnad i utfall mellan grupperna tyder det på ett selektivt urval.

Detta resonemang gäller även till viss del för flyktinggruppen vad gäller effekten av att påbörja sfi. Däremot är det ofta en väldigt hög andel som påbörjar sfi i flyktinggruppen. Selektionen i inledningsskedet för denna grupp påverkar därmed inte resultaten för att bli godkänd i lika stor utsträckning som när en mindre andel deltar. Därför kommer vår slutliga "effektstudie" i avsnitt 1.7 att fokusera på de tolv ländergrupper som utgör Flyktinggruppen.

1.5 *Sysselsättning/inkomst och sannolikheten att bli godkänd i sfi*

Analysen i föregående avsnitt gav vid hand att selektionen in i sfi verkar vara betydande. Eftersom vi inte tror på slumpmässiga förklaringar (eller våra inkluderade variabler som förklaring) till varför individer väljer att påbörja sfi bör istället analysen inriktas på de som påbörjar sfi för att slutligen finna en effekt av sfi. Det känns mer trovärdigt att argumentera för att de som påbörjar sfi liknar varandra eftersom de alla i slutändan trots allt har beslutat sig för att påbörja sfi. Ett problem som vi återkommer till är att vissa valt att avbryta sina studier varför detta antagande kanske ändå inte stämmer i speciellt hög utsträckning.

Fortsättningsvis studeras endast gruppen som påbörjar sfi med syftet att mäta sambandet mellan att bli godkänd i sfi och inkomst/sysselsättning. Med risk för viss upprepning görs bedömningen att det är fördelaktigt om andelen i en invandrargrupp som påbörjar sfi är så stor som möjligt eftersom eventuella selektionseffekter in i sfi därmed minimeras vilket ökar sannolikheten att skatta kausala sfi effekter, därmed dock inte sagt att selektionsproblemen är lösta.¹⁷⁵ Därför fokuserar vi analysen på invandrargrupper med en stor andel som påbörjar sfi, d v s Flyktinggrupper, men för möjliggöra jämförelser är alla grupper som var med i Tabell 5 även med här. Innan vi fortsätter bör det här noteras att över nittio procent av irakierna påbörjar sfi, vilket innebär att för irakier är selektionsproblemet in i sfi speciellt litet.

¹⁷⁵ Ju högre andel som påbörjar sfi desto lägre andel som inte påbörjar och som därför potentiellt sett är en mer selektiv grupp.

I Tabell 6 erhålles sysselsättnings- och inkomstskillnader mellan de som blivit godkända och inte godkända i sfi, dvs alla har påbörjat sfi.¹⁷⁶ Skillnaden i sysselsättning/inkomst mellan de två grupperna, är estimerad separat för var och en av invandrargrupperna. Frågan som önskas besvaras är om de personer som erhåller betyget godkänt i sfi har högre sysselsättning/inkomster än de som inte når denna nivå/betyg? Vi tar ännu inte ställning till i vilken utsträckning detta kan vara en kausal effekt.

För det första är sannolikheten att vara sysselsatt i genomsnitt drygt tio procentenheter högre för de som är godkända i sfi, och detta samband är förvånansvärt stabilt mellan de olika grupperna. Detta gäller speciellt för män men även för kvinnor, om än i något lägre utsträckning. Eftersom bakgrundsegenskaper (selektion) borde variera mellan grupperna är det ytterst intressant att sambanden är så pass stabila som de är. Sambandet mellan att bli godkänd i sfi och inkomster verkar inte heller vara större för invandrargrupper där andelen som påbörjat sfi är stor, eller vice versa. Vi återkommer till denna iakttagelse i slutet av detta avsnitt. Intressant att notera är att Västeuropa återigen avviker från Flyktinggruppen, fast nu i att sambandet är starkare än för den senare gruppen.

Det är svårare att finna en signifikant samband mellan att bli godkänd och inkomster. Men det bör påpekas att när väl ett samband är signifikant är det oftast positivt. En möjlig tolkning utifrån dessa resultat är att sfi höjer individens kunskapsnivå i svenska och att detta ger en positiv effekt på att erhålla ett arbete. Däremot har det mindre effekt på vilken typ av arbete som erhålls, dvs vi skulle förvänta oss högre inkomst på mer kvalificerade arbeten. En annan möjlighet är att betyget godkänt i sfi är en förutsättning för att individen skall få komma på anställningsintervju (AMS hävdar att utan ett godkänt betyg så är det ofta hopplöst att förmedla ett arbete till individen). Det är i så fall inte språkkunskaperna i sig som är av betydelse, utan istället fungerar godkäntbetyget främst som en signal om kunskaper i svenska. Enbart utifrån dessa tabellresultat är det emellertid svårt att argumentera för att det verkligen förhåller sig på det ena eller andra viset.

¹⁷⁶ I Tabell A1 i appendix rapporterar vi resultaten från en liknande analys som i Tabell 6 men där invandrargruppen istället är uppdelad efter modersmål/etnicitet (dock något annorlunda urval och skall därför inte direkt jämföras med estimaten i Tabell 6). För detta använder vi modersmålsvariabeln i sfi data. Denna analys har ännu inte bidragit med ytterligare kunskap utan sambanden tenderar att vara ytterst stabila mellan olika etniska grupper. Vi anser att en analys av etnicitetsgrupperna borde fördjupas vid en fortsättningsstudie. Vi har förhoppningar om att olika språkgrupper skiljer sig åt i fråga om betydelsen av sfi. Att ha ett latinskt eller arabiskt skriftspråk kan exempelvis påverka betydelsen av sfi. För att göra en sådan indelning meningsfull bör vi emellertid först samråda med en språkvetare.

Tabell 6. Sysselsättnings- och inkomstskillnader mellan de som är godkända och inte godkända i sfi (uppdelat på invandrargrupper).

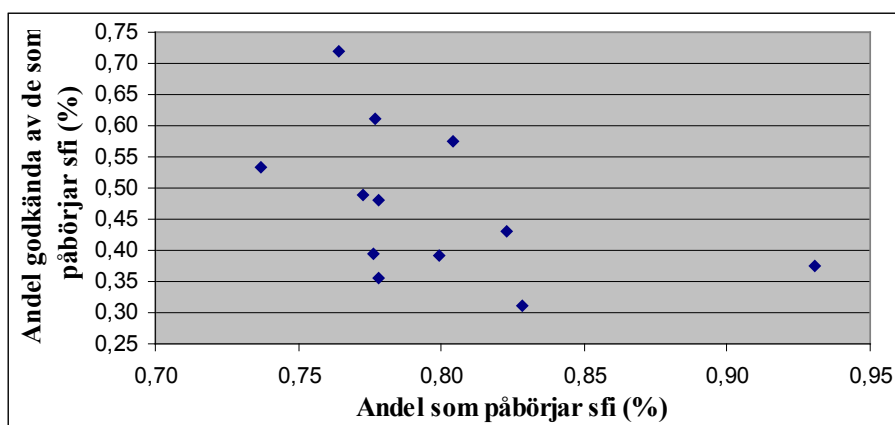
Godkänd effekt:	Män		Kvinnor		Män		Kvinnor	
	Syss.-skillnader	Löne-skillnader (%)	Syss.-skillnader	Löne-skillnader (%)	Antal	Andel påbörjar	Antal	Andel påbörjar
Västeuropa:								
Storbritt/Irland	0,263***	0,039	0,215	-0,164	91	0,65	32	,67
Tysk/Holl/Schw/Öster	0,093	0,070	0,077	-0,270**	122	0,32	144	,43
Grek/Italien/Port/Spa	0,030	0,057	0,092	0,031	486	0,69	316	,63
Övriga eur	0,197***	0,019	0,189**	-0,073	220	0,56	137	,50
Kan/USA	0,102**	-0,176***	0,151***	0,038	444	0,66	375	,65
Austr/NZ	0,105	-0,203**	0,095	0,460**	239	0,67	92	,65
"Kvinnogrupper":								
Slo/Tje/Unger	0,254**	-0,184	0,134**	0,102	93	0,70	278	,72
Est/Lett/Lit	-0,012	-0,254	0,050	-0,043	37	0,47	603	,62
Polen	0,049	0,011	-0,007	0,044	281	0,69	1097	,79
Östasien	0,076	0,080	0,026	0,173***	298	0,77	972	,84
Sydost-asien	0,057	0,115*	-0,027	-0,065**	331	0,83	2618	,88
Totalt (för de 5 ovan)			0,011	-0,004				
Flyktinggrupper:								
Bosnien-Herceg	0,142***	0,028	0,120***	0,060*	1345	0,73	1552	,80
Fd Jugoslav	0,116***	0,071***	0,097***	0,017	2771	0,73	2584	,81
Alb/Bul/Rum/Sovj	0,094**	-0,009	0,067***	0,010	592	0,71	2836	,83
Sydamerika	-0,037	-0,004	0,039	-0,048	602	0,74	1085	,82
Eti/Eri/Som/Sud	0,087**	0,070	0,157***	0	664	0,73	1061	,87
Övriga Afrika	0,066*	-0,036	0,012	-0,012	803	0,84	815	,88
Nordafrika	0,095**	0,006	0,074**	0,016	620	0,74	681	,87
Iran	0,094***	-0,014	0,052**	-0,099**	851	0,72	1840	,88
Irak	0,133***	0,096***	0,090***	0,068**	5609	0,92	4354	,91
Turkiet	0,111***	0,103**	-0,028	0	1078	0,76	724	,84
Mellanöstern	0,114***	0,116***	0,034	-0,114*	1127	0,71	1200	,82
Övriga Asien	0,070**	-0,037	0,088***	-0,072	1097	0,79	1121	,84
Total (för de 12 ovan)	0,107***	0,053***	0,072***	0,007				
Att vara sysselsatt är att ha en årlig arbetsinkomst över 50 000 kr. Lönevariabeln är logaritmerad årlig arbetsinkomst för gruppen med en arbetsinkomst över 50 000 kr. Vi kontrollerar för ålder, tid i Sverige, invandrargrupp, invandrarstatus (flykting, humanitära skäl, familjeskäl, arbetskraftsinvandrare, studier), analfabet, utbildningsår och arbetsmarknadsregion.								

Andelen som påbörjar sfi och andelen godkända (aggregerade data)

Om vi studerar relationen mellan de som påbörjar sfi och andelen godkända mellan olika ländergrupper uppkommer en intressant upptäckt. Figur 2 påvisar ett tydligt negativt samband (och signifikant på 5%-nivån) mellan andelen som påbörjar sfi och andelen som blir godkända i sfi för de 12 grupperna i Flyktinggruppen. Detta betyder att om en större andel i en invandrargrupp påbörjar sfi medför detta att en mindre andel blir godkända.

Resultatet indikerar att för invandrargrupper där andelen som påbörjar sfi är lägre, så är det främst de som har en låg sannolikhet att bli godkända i sfi som inte väljer att läsa sfi, dvs det tenderar finnas en positiv selektion in i sfi. I princip så antyder detta att det finns en, mer eller mindre, konstant andel som har förutsättningar att klara av kraven för att bli godkänd i sfi och att dessa väljer att påbörja sfi oavsett om andelen som påbörjar sfi för den givna invandrargruppen är (relativt) låg.

Figur 2. Relationen mellan andel som påbörjar sfi och andelen som blir godkända i sfi



Not: Figuren visar andelarna sammanslaget för män och kvinnor för de tolv flyktinggrupperna.

Det bör påpekas att när vi nu diskuterar i termer av "godkänt effekter" har vi ännu inte tagit hänsyn till selektionen ut ur sfi, dvs att lämna sfi utan att slutföra den. Det är möjligt att de som lämnar sfi i förtid är en selektiv grupp, exempelvis i bemärkelsen att de har en lägre förmåga. Därmed skulle sambanden i Tabell 6 vara överskattade och inte vara kausala effekter eftersom det inte är bristen på sfi som skapar lägre sysselsättningsgrad/inkomster utan deras sämre förmåga oavsett deltagande i sfi. Vi bör ha i åtanke att eventuella kausala effekter av godkänd sfi i realiteten antagligen är lägre än de estimerade sambanden i Tabell 6. Men en förmågebias skulle även kunna påverka i motsatt riktning om de med bäst förmåga lämnar sfi för att de tycker den exempelvis har en för dålig kvalitet. Båda dessa förklaringar har förekommit i debatten, även om vi mer tror på den förstnämnda.

1.6 Selektionen inom sfi – hur påverkar mer elevtimmar resultaten?

Om endast en viss andel av individerna har förutsättningar för att klara av sfi (som tidigare analys delvis visade) så betyder detta att selektionsproblemen i vem som klarar av att erhålla betyget godkänd troligen är stora. Enligt detta resonemang skulle godkänt i sfi främst fånga upp den högre förmåga (eng ability) som individerna som har nått betyget godkänd har i jämförelse med den genomsnittliga förmågan hos gruppen som inte får godkänt i sfi. Att jämföra skillnaden i sysselsättning/inkomster för dessa två grupper skulle därmed innebära en överskattning av effekten av godkänt sfi. I skolverkets enkätbilaga till sfi-rektorer framkommer detta med bristande förutsättningar tydligt. Närmare 60 procent av sfi-rektorerna anser att godkänt inte är ett rimligt mål för samtliga studerande.¹⁷⁷

I detta avsnitt börjar vi med att försöka att besvara i vilken utsträckning det finns en kontinuerlig inlärning av sfi. Det är rimligt att anta att även de som inte blir godkända i sfi påverkas positivt av utbildningen. Sfi-studier är ju trots allt en kontinuerlig process där godkänt betyget i slutändan endast är själva examensbeviset. Vi angriper således problemet utifrån denna utgångspunkt. Eftersom vi har tillgång till antalet elevtimmar individen spenderat inom sfi kan vi skatta huruvida sannolikheten att bli godkänd och arbetsmarknadsutfallet påverkas positivt av mängden elevtimmar inom sfi.¹⁷⁸

För att begränsa antalet estimat som diskuteras har vi valt att enbart studera den grupp som vi anser är intressantast, dvs de tolv grupperna som utgör Flyktinggruppen. I Tabell 7 studeras inledningsvis sannolikheten att bli godkänd i sfi. Men istället för totalt antal elevtimmar (för samtliga terminer) använder vi oss av genomsnittligt antal elevtimmar per termin (d v s totalt antal/antal terminer i sfi). Med detta mått förklarar vi sannolikheten att bli godkänt bättre än med totalt antal elevtimmar.¹⁷⁹ Vi kontrollerar dessutom för antal terminer i sfi (med dummyvariabler för olika antal terminer).

Resultaten från Tabell 7 anger att sannolikheten att bli godkänd ökar med genomsnittligt antal timmar per termin. 10 ytterligare elevtimmar per termin ökar sannolikheten att bli godkänd mellan 1,4-2,2 procentenheter för män och mellan 0,9-2,5 procentenheter för kvinnor. Input i sfi, mätt som genomsnittligt antal timmar per termin, påverkar således de olika grupperna relativt lika vad avser sannolikheten att nå betyget godkänd. Tabell 7 beskriver också

¹⁷⁷ Skolverket, 2006:835, Utvärdering av 2003 års kursplan för sfi. Bilaga 1. Enkätbilaga sfi-rektorer, s.28.

¹⁷⁸ Vi har blivit upplysta om att denna variabel är osäker utan att få besked om exakt på vilket sätt. De ansvariga för statistiken säger att det exakta antalet timmar tenderar att vara missvisande men att, säg, en uppgift 100 timmar troligen innebär att individen studerat mindre än en person med uppgift om 200 timmar. Mätfele är således "lokala" i bemärkelsen att 100 kan innebära 120 timmar eller 80 timmar. Att variabeln har ett prognosvärde i förväntad riktning i Tabell 7 och 8 tyder på att variabeln ändå mäter det vi önskar. Följden av mätfel är oftast att koefficienten blir underskattad, vilket betyder att om vi har en positiv koefficient så bör vi tolka detta estimat som en undre gräns av det sanna värdet.

¹⁷⁹ Vi antar att om variabeln har mätfel så adderas detta upp i en total siffra medan ett genomsnittligt antal timmar per termin innehåller mindre grad av mätfel. Detta resonemang verkar stämma eftersom förklaringsgraden (R^2) är lägre för det totala mättet timmar jämfört med genomsnittliga antalet timmar per termin. Förvisso är det inte självklart att vi fångar upp exakt samma sak med genomsnittligt antal timmar som med totalt antal elevtimmar.

relationen mellan sannolikheten att bli godkänd och antalet terminer. För män finner vi att sannolikheten att bli godkänd minskar betydligt om man studerar fler än fyra terminer. Bilden är inte alls lika uppenbar för kvinnor, men vi har ingen tänkbar förklaring till denna skillnad i mönster mellan könen.¹⁸⁰

Tillsammans beskriver detta en situation, åtminstone för män, där det är positivt för sannolikheten att bli godkänd i sfi att ha fler elevtimmar men att studierna bör ske koncentrerat och att läsa i sfi under ett stort antal terminer inte ökar sannolikheten för att bli godkänd.¹⁸¹

Tabell 7. Genomsnittligt antal elevtimmar per termin och sannolikheten att bli godkänd

	Män	Kvinnor
Timmar per termin (10-tal)		
Bosnien-Herceg	0,014***	0,009***
Fd Jugoslav	0,015***	0,012***
Sydamerika	0,018***	0,020***
Alb/Bul/Rum/Sovj	0,020***	0,013***
Övriga afrika	0,022***	0,016***
Turkiet	0,020***	0,016***
Mellanöstern	0,020***	0,016***
Nordafrika	0,022***	0,025***
Iran	0,011***	0,011***
Övriga Asien	0,013***	0,017***
Eti/Eri/Som/Sud	0,019***	0,016***
Irak	0,017***	0,018***
Terminer:		
1	0,023**	-0,070***
2	ref	ref
3	0,011	0,060***
4	-0,028**	0,041***
5	-0,070***	0,028**
6	-0,083***	-0,008
Vi kontrollerar för ålder, tid i Sverige, invandrargrupp, invandrarstatus (flykting, humanitära skäl, familjeskäl, arbetskraftsinvandrare, studier), analfabet, utbildningsår och arbetsmarknadsregion.		

¹⁸⁰ För de med fler terminer minskar sannolikheten att bli godkänd ytterligare. Detta gäller även för kvinnor. Detta visar att bedömningen att exkludera de med mer än sex terminer var rimlig, dvs gruppen med ett stort antal terminer är uppenbart selektivt.

¹⁸¹ Det bör dock noteras att även dessa effekter skulle kunna bero på en underliggande icke observerad förmågeskillnad mellan individer med olika antal elevtimmar.

Vi går nu vidare och studerar i vilken utsträckning antalet timmar och terminer samvarierar med individens sysselsättningsnivå och inkomster. Återigen inkluderas enbart samma tolv grupper som i analysen ovan. I Tabell 8 redovisas såväl sambandet mellan att bli godkänd som sambandet för genomsnittligt antal elevtimmar (per termin) med inkomster/sysselsättning. Vi estimerar sambandet mellan "elevtimmar" och inkomster/sysselsättning separat för gruppen som är godkända i sfi och för gruppen som ej blivit godkända i sfi.

En kortare diskussion rörande vad vi fångar upp med genomsnittligt antal elevtimmar är befogad innan vi går vidare. För gruppen som ej blivit godkända i sfi är det rimligt att anta att vi med elevtimmar fånga upp kunskaper i svenska som är korrelerade med arbetsmarknadsutfallet (främst sysselsättning) men inte är tillräckligt goda för att ge ett godkänt betyg i sfi. För de som blivit godkända i sfi finns det däremot en större osäkerhet om vad vi i realiteten fångar med elevtimmar. I och med att vi kontrollerar för godkänd i sfi så är det troligen inte kunskaper i svenska upp till godkänt nivå som vi fångar med elevtimmar (eftersom de fångas via just att vara godkänd). En möjlighet är att vi istället fångar upp kunskaper i svenska över nivån godkänt. Men vi anser inte att det finns starka skäl för att anta att personer med fler elevtimmar per termin (givet att man är godkänd) bör ha bättre svensk-kunskaper än personer med färre elevtimmar per termin.¹⁸²

Tabell 8 visar att sannolikheten att vara sysselsatt inte endast beror på om man är godkänd i sfi eller ej. För både gruppen som blivit godkända och för gruppen som ej blivit godkända i sfi är genomsnittligt antal elevtimmar signifikant positivt korrelerad med sannolikheten att vara sysselsatt. I fråga om inkomst så finner vi inte någon påverkan från genomsnittligt antal elevtimmar.

¹⁸² Eftersom variabeln mäter genomsnittligt antal elevtimmar per termin och inte totalt antal elevtimmar fångar vi snarare upp individegenskaper som både påverkar sfi-studierna (och därmed hur mycket timmar man lägger ner på studierna) och det framtida arbetsmarknadsutfallet. T ex bör individegenskaper som ambition, motivation och disciplin dels ge upphov till ett stort och koncentrerat antal elevtimmar (dvs att man tar seriöst på studierna) och dels vara positivt korrelerat med det framtida arbetsmarknadsutfallet. Men även ett omvänt resonemang kan tänkas gälla, dvs att de med mycket timmar är de som har mer problem med att lära sig svenska och därför tilldelas mer timmar.

Tabell 8. Sambandet mellan genomsnittligt antal elevtimmar och arbetsmarknadsutfall

	Män		Kvinnor	
	Sysselsättnings-skillnader	Löne-skillnader (%)	Sysselsättnings-skillnader	Löne-skillnader (%)
Godkänd	0,125***	0,052**	0,093***	-0,008
Timmar per termin (10-tal)				
-för godkända	0,003***	0,001	0,002***	0,001
-för ej godkända	0,006***	0,002	0,005***	0,000
Terminer:				
1	0,001	0,040**	0,008	0,066***
2	ref	ref	Ref	Ref
3	-0,022**	-0,060***	-0,015*	-0,015
4	-0,024**	-0,072***	-0,045***	-0,057***
5	-0,067***	-0,132***	-0,054***	-0,098***
6	-0,082***	-0,152***	-0,067***	-0,070***

Vi kontrollerar för ålder, tid i Sverige, invandrargrupp, invandrarstatus (flykting, humanitära skäl, familjeskäl, arbetskraftsinvandrare, studier), analfabet, utbildningsår och arbetsmarknadsregion.

Den statistiska modellen som specificeras här och estimatet för att bli godkänd avviker från den längst ner i Tabell 6 i att den är mer positiv för sysselsättning. Det gäller för såväl kvinnor som män. Vi finner ingen sådan skillnad mellan Tabell 6 och 8 för inkomster. Skillnaden för sysselsättning beror på att estimatet i Tabell 8 baseras på fallet där antalet genomsnittliga timmar per termin är noll (pga statistisk konstruktion i modellen), medan estimatet i Tabell 6 baseras på ett genomsnittligt antal motsvarande timmar i data. Att estimatet är mer positivt i Tabell 8 innebär att med fler timmar så minskar skillnaden i sysselsättningsnivå och att skillnaden är som störst för få timmar. Att skillnaden i sysselsättningsnivå mellan grupperna är mindre för de med ett stort antal elevtimmar är rimligt om vi antar att skillnaderna i svenskkunskaper också minskar med antalet genomsnittliga timmar per termin.

Men i och med att sysselsättningseffekten av att vara godkänd i sfi är stor även för de med ett stort antal genomsnittliga timmar per termin så tycks kunskaper i svenska som ej slutar i ett godkänt betyg vara av ringa betydelse för arbetsmarknadsutfallet. Vi går nu vidare och försöker skatta kausala effekter av godkänd sfi.

1.7 Ett försök att mäta den kausala effekten av sfi

Hittills har vi estimerat korrelationer mellan olika mått på sfi och arbetsmarknadsutfall. I detta avsnitt försöker vi driva denna analys ännu ett steg och mäta skillnaden på arbetsmarknaden för grupper som pga slumpen hamnat i den ena eller andra betingelsen. Att det verkligen är slumpen som skapat fördelningen till den ena eller andra är inget vi kan mäta utan något vi enbart kan argumentera för. I denna analys använder vi två olika strategier. Den första innebär att finna två grupper som är så lika som möjligt men där bara den ena fått en viss sfi, vilken vi kallar *kontrollgruppsstrategin*. Den andra metoden är vanlig inom arbetsmarknadsekonomin för att finna kausala effekter och benämns *IV-metoden* (InstrumentalVariabel). Den metoden innebär att finna en variabel som påverkar utfallet i sfi men inte arbetsmarknadsutfallet annat än genom sfi.

När vi diskuterar selektionen inom sfi bör två frågor inledningsvis ställas:

- vad hade arbetsmarknadsutfallet varit för gruppen som blir godkända i sfi om de på grund av en slumpmässig faktor inte hade slutfört sfi?
- och är effekten generell i meningen att effekten är lika stor för samtliga individer?

Det är svårt att finna en kausal effekt för gruppen som blir godkända i sfi (fråga 1) men än svårare att kunna hävda att denna effekt går att generalisera till hela populationen (fråga 2). Även om båda dessa frågor är svåra att besvara så bör det poängteras att fråga 2 närmast är omöjlig att besvara om man inte ges möjligheten att göra ett randomiserat urval, dvs ett experiment.

Våra två strategier syftar endast till ett (första) försök att besvara fråga 1 (dvs strategierna kan i bästa fall ge en kausal effekt för vissa delpopulationer), medan generaliserbarhet, fråga 2, är ouppnåeligt med tillgänglig data.

Kontrollgruppsstrategi

Vår tanke här har varit att välja ut de som påbörjar sfi under sitt första år i Sverige och sedan jämföra utfallet på arbetsmarknaden för de som genomförde sfi med betyget godkänd inom sex terminer med de som påbörjar sfi men hoppar av utbildningen mer eller mindre omgående (individer som ej blivit godkända i sfi och som är registrerade att ha mindre än 100 elevtimmar).¹⁸³

¹⁸³ Vi har dessutom utfört ytterligare en kontrollgruppskattning. Vi har jämfört arbetsmarknadsutfallet för de som godkänd i sfi med arbetsmarknadsutfallet för de som avslutar sfi men inte nått upp till nivån för betyget godkänd (med stor sannolikhet individer som inte bedöms ha förutsättningarna att klara av sfi). Denna kontrollgruppsstrategi har emellertid inte bidragit med ytterligare information, dels pga att det inte finns någon "röd tråd" i resultaten och dels pga att gruppen som inte nått upp till nivån för betyget godkänd är liten (vilket betyder stor osäkerhet i estimaten).

Tabell 9 visar inkomst och sysselsättningskillnaderna mellan de med godkänt i sfi och avhopparna från sfi för både män och kvinnor. Gruppen som hoppat av sfi har betydligt lägre sysselsättningsnivå än de som blivit godkända i sfi. Vi finner emellertid inga signifikanta inkomstskillnader mellan grupperna. Detta tyder på att det finns två typer av avhoppare, där båda i någon mening är selektiva, dels de som inte har viljan/förmågan att tillgodogöra sig sfi och dels de som hoppar av för ett bättre alternativ, dvs ofta ett arbete. Antagligen uppkommer den stora sysselsättningskillnaden pga att de som saknar viljan/förmågan att tillgodogöra sig sfi inte heller har förutsättningarna att få ett arbete. Att ingen löneskillnad uppkommer beror i sin tur på att vi jämför inkomsterna för gruppen med godkänt i sfi med gruppen som avslutar sfi med anledningen att de fått ett arbete. Eftersom denna senare grupp med stor sannolikhet är positivt selekterad uppkommer det ingen löneskillnad.

Tabell 9. Kontrollgruppsstrategi

Godkändeffekt:	Män		Kvinnor	
	Sysselsättnings-skillnader	Löneskillnader (%)	Sysselsättnings-skillnader	Löneskillnader (%)
Västeuropa	0,141***	-0,167***	0,108**	-0,019
Est/Lett/Lit			-0,040	-0,012
Polen			0,092	-0,062
Östasien			0,057	0,208**
Sydostasien			0,018	-0,176***
Bosnien-Herceg	0,258***	0,008	0,090	0,089
Fd Jugoslav	0,189***	0,027	0,172***	-0,117*
Sydamerika	0,070	-0,016	-0,013	-0,101
Alb/Bul/Rum/Sovj	0,196***	0,055	0,109**	-0,158**
Övriga afrika	0,235***	-0,019	0,178**	-0,053
Turkiet	0,092*	0,127*	-0,097	0,055
Mellanöstern	0,110**	0,084	0,068	-0,076
Nordafrika	0,095*	0,019	0,159**	-0,082
Iran	0,249***	-0,010	0,095	-0,077
Övriga Asien	0,042	-0,139*	0,158*	-0,347**
Eti/Eri/Som/Sud	0,234***	-0,027	0,306***	-0,240
Irak	0,178***	0,070	0,158***	0,040

Att vara sysselsatt är att ha en årlig arbetsinkomst över 50 000 kr. Lönevariabeln är logaritmerad årlig arbetsinkomst för gruppen med en arbetsinkomst över 50 000 kr. Vi kontrollerar för ålder, tid i Sverige, invandrargrupp, invandrarstatus (flykting, humanitära skäl, familjeskäl, arbetskraftsinvandrare, studier), analfabet, utbildningsår och arbetsmarknadsregion.

Vi har också funderat kring och analyserat om det är möjligt att konstruera kontrollgrupper utifrån variabeln ”grund för bosättning”. De som erhållit ett uppehållstillstånd på grund av asylskäl erbjuds ofta extra resurser via ett introduktionsprogram, vilket exempelvis humanitära flyktingar inte ges. Vår tanke är att skillnader i grund för bosättning därmed skulle ge upphov i olika incitament för att studera inom sfi. Tyvärr verkar det som om den informationen inte stämmer eller att den typen av skillnader i ersättning/deltagande i introduktionsprogram inte påverkar deras incitament. Vi finner nämligen att grund för bosättning inte påverkar sambandet mellan godkänd sfi och sysselsättning/inkomster, se Tabell A2 i appendix för det totala samplet vars resultat även gäller på grupp-nivå. Dessutom verkar de som påbörjar sfi göra det ganska omgående, dvs inom sitt första år i Sverige. Därmed verkar det inte heller finnas någon skillnad mellan olika grund för bosättning i hur snabbt de påbörjar sfi. Man skulle kunna förvänta sig att de med flykting-skäl snabbare påbörjade sfi eftersom det finns reglerat att de ska påbörja sfi inom tre månader från uppehållstillstånd.

Instrumentstrategi (IV)¹⁸⁴

Vårt huvudproblem är fortfarande att de tre grupperna av aldrig påbörjat sfi, påbörjat men ej godkänd och godkänd inte är slumpmässiga och skiljer sig åt i egenskaper som påverkar utfallet på arbetsmarknaden. En lösning är att finna en slumpvariabel som påverkar vissa individer i en av grupperna att hamna i den andra gruppen. Exempelvis, en slumpmässig variabel som påverkar vissa individers, som annars inte skulle klarat godkänt, möjlighet att nå detta mål. Därmed erhålles en ”lokal” effekt som endast gäller för dessa individer eller besvarar en mycket specifik fråga.

En etablerad metod för att lösa denna typ av selektionsproblem är att använda sig av instrumentalvariabelregression. Ett instrument är en slumpmässig variabel som är korrelerad med effektvariabeln (dvs i detta fall att vara godkänd) men okorrelerad med utfallsvariabeln (arbetsmarknadsutfallet) förutom genom den indirekta effekten av effektvariabeln. Problemet är att finna ett trovärdigt instrument som uppfyller detta antagande.

Vi har testat att använda ett flertal olika instrument¹⁸⁵ men har slutligen valt att presentera resultat för instrumenten:

¹⁸⁴ Detta avsnitt innehåller en hög abstraktionsnivå och är svåräst för de som inte tidigare mött denna form av strategi. För dessa läsare rekommenderar vi att hoppa direkt till nästa avsnitt. En sammanfattning av dessa resultat och våra tolkningar av dem återfinns i sammanfattningen, dvs avsnitt 3.

¹⁸⁵ Vi har även provat (i) andel som påbörjar sfi uppdelat på kön, invandrargrupp och migrationsår, (ii) andel som blir godkända i sfi uppdelat på kön, invandrargrupp och migrationsår, (iii) kommunivariation i antal terminer och (iv) kommunivariation i antalet elevtimmar, dock utan att erhålla några tillförlitliga resultat.

- andel godkända i kommunen, uppdelat på terminsbasis¹⁸⁶ (ger info om bättre/sämre kommuner i termer av sfi)
- andel som, en specifik termin, läser sfi i kommunen relativt, för hela tidsperioden, genomsnittet som läser sfi i kommunen (ger info om förändring i efterfrågan på sfi)

Tabell 10. Samband mellan instrumenten och sannolikheten för att bli godkänd i sfi

	Män				Kvinnor			
	Andel godkända i kommunen (uppdelat på termin)	Andel i sfi relativt genomsnitt (uppdelat på termin)	Andel i sfi relativt genomsnitt (uppdelat på termin)	Andel i sfi relativt genomsnitt (uppdelat på termin)	Andel godkända i kommunen (uppdelat på termin)	Andel i sfi relativt genomsnitt (uppdelat på termin)	Andel i sfi relativt genomsnitt (uppdelat på termin)	Andel i sfi relativt genomsnitt (uppdelat på termin)
Termin:								
hg6	0.050	(0.294)	-0.072	(0.055)	0.474	(0.274)*	-0.033	(0.054)
vg7	0.418	(0.261)	0.087	(0.062)	0.820	(0.260)***	0.092	(0.060)
hg7	0.716	(0.232)***	-0.211	(0.065)***	0.450	(0.244)*	-0.051	(0.058)
vg8	0.691	(0.219)***	0.289	(0.062)***	0.517	(0.211)**	0.246	(0.056)***
hg8	1.019	(0.190)***	-0.162	(0.062)***	0.649	(0.178)***	0.031	(0.056)
vg9	0.136	(0.169)	-0.043	(0.085)	0.112	(0.153)	-0.165	(0.077)**
hg9	0.827	(0.157)***	0.110	(0.075)	0.735	(0.141)***	0.127	(0.066)*
vo0	0.488	(0.226)**	-0.044	(0.082)	0.279	(0.212)	-0.028	(0.075)
ho0	0.915	(0.198)***	-0.060	(0.069)	0.778	(0.168)***	0.021	(0.061)
vo1	0.773	(0.143)***	-0.109	(0.054)**	0.785	(0.122)***	-0.081	(0.049)*
ho1	1.073	(0.219)***	0.108	(0.058)*	0.378	(0.194)*	0.132	(0.050)***
vo2	-0.446	(0.155)***	-0.192	(0.051)***	0.149	(0.130)	-0.163	(0.043)***
ho2	0.716	(0.217)***	0.385	(0.064)***	0.783	(0.182)***	0.231	(0.054)***
vo3	0.878	(0.194)***	-0.277	(0.071)***	0.810	(0.171)***	-0.157	(0.058)***
ho3	1.039	(0.561)*	0.214	(0.115)*	0.560	(0.448)	0.141	(0.091)
vo4	0.965	(0.417)**	-0.045	(0.120)	0.270	(0.304)	-0.046	(0.089)
ho4	1.357	(0.671)**	-0.122	(0.147)	1.882	(0.496)***	-0.152	(0.107)
Vi kontrollerar för ålder, tid i Sverige, invandrargrupp, invandrarstatus (flykting, humanitära skäl, familjeskäl, arbetskraftsinvandrare, studier), analfabet, utbildningsår och arbetsmarknadsregion. För instrumentmodellerna som skattas på termin basis inkluderas dessutom dummy variabler för termin och totalt antal terminer.								

¹⁸⁶ När vi delar upp på kommungenomsnitt så väljer vi ut kommuner där det finns ett tillräckligt stort antal individer som läser sfi under tidsperioden. Detta ger oss ett urval på 47 kommuner. Därmed exkluderas individer som läst sfi i mindre kommuner från urvalet.

Eftersom de två instrumenten är uppdelade på termin så innebär det att vi de facto har sjutton instrument, ett för varje termin, för var och en av modellerna.¹⁸⁷ Men vi börjar med att rapportera skattningen av det första steget.¹⁸⁸ För att instrumentet ska fungera väl är det viktigt att det finns ett starkt samband mellan sannolikheten att bli godkänd och instrumentet.

I Tabell 10 återfinns koefficienterna för instrumenten och vi finner att andelen godkända i kommunen är starkt korrelerade med sannolikheten att bli godkänd. För i stort sett samtliga terminer, och för båda könen, är individens sannolikhet att bli godkänd positivt korrelerad med andelen godkända i kommunen. Huvudandelen av dessa koefficienter är dessutom signifikant skilda från noll. Det andra instrumentet, andel i sfi i en viss termin relativt genomsnittet för perioden, mäter om över- och underbelastning en specifik termin påverkar individens sannolikhet att bli godkänt. Eftersom sambandet mellan instrumentet och individens sannolikhet att bli godkänt inte är det förväntade negativa för ett flertal terminer, så bedöms instrumentet inte uppfylla sitt syfte (inkonsistensen i resultat betyder att vi i nästa steg inte vet vad vi i realiteten skattar med variabeln).

Nästa steg är att skatta "godkäntheffekten" på arbetsmarknadsutfall (predikerad med modellen i steg 1, Tabell 10). I Tabell 11 rapporteras effekterna. Endast ett instrument bedöms ge en effekt av godkänt som kan antas vara tillförlitlig och det är andelen godkända i kommunen. Vi baserar denna värdering på det relativt låga standardfelet. För resterande instrument är standardfelet stora eller mycket stora, vilket betyder att effekterna också blir mycket osäkra.

Med instrumentet *andel godkända i kommunen* undersöks (på terminsbasis) om individer som har deltagit i sfi i kommuner med en hög godkänningsnivå har ett bättre arbetsmarknadsutfall jämfört med individer som deltagit i sfi i kommuner där en lägre andel blir godkända. Om det är så att en kommun använder sig av en pedagogik eller på något annat sätt har ett upplägg som leder till att fler bli godkända, och att detta även leder till ett mer positivt arbetsmarknadsutfall för individen så bör vi fånga upp en sådan effekt med vårt instrument. Eftersom instrumentet inte är signifikant (positivt) så kan vi dra slutsatsen att även om kommunen använder sig av ett mer ambitiöst sfi upplägg, och detta även ger fler godkända personer, så tycks inte ett godkänt betyg i sfi för dessa personer premieras på arbetsmarknaden. Implikationen av att ett ambitiöst upplägg som ger en hög andel godkända inte påverkar arbetsmarknadsutfallet, är att den tidigare rapporterade effekten av att vara godkänd i sfi (se Tabell 6) riskerar att vara kraftigt överskattad.

¹⁸⁷ Dessa modeller är i själva verket modeller där även fixa effekter för specifik termin och antalet terminer är inkluderade. Inkluderas inte dessa variabler kommer inte "godkäntheffekten" att bli korrekt skattad, utan vi fångar upp sambandet mellan arbetsmarknadsutfall och migrationsår/antal terminer.

¹⁸⁸ Metoden bygger på att man i det första steget skattar sannolikheten att bli godkänd. I denna modell inkluderas instrumentet och samtliga andra kontrollvariabler. Man sparar den predikerade sannolikheten att bli godkänd. I det andra steget skattar man arbetsmarknadsutfallet på kontrollvariablerna och den predikerade sannolikheten att bli godkänd.

Tabell 11. Instrumenteffekter (IV)

	Män		Kvinnor	
	Sysselsättnings- skillnader	Löneskillnader (%)	Sysselsättnings- skillnader	Löneskillnader (%)
Andel godkända i kommunen	-0.022	-0.006	0.055	-0.225
	(0.059)	(0.175)	(0.060)	(0.230)
Att vara sysselsatt är att ha en årlig arbetsinkomst över 50 000 kr. Lönevariabeln är logaritmerad årlig arbetsinkomst för gruppen med en arbetsinkomst över 50 000 kr. Vi kontrollerar för ålder, tid i Sverige, invandrargrupp, invandrarstatus (flykting, humanitära skäl, familjeskäl, arbetskraftsinvandrare, studier), analfabet, utbildningsår och arbetsmarknadsregion. Standardfel i parantes. För instrumentmodellerna som skattas på termin basis inkluderas dessutom dummy variabler för termin och totalt antal terminer.				

Denna typ av strategi ser ut att ha potential för att skatta kausala effekter av sfi. Eftersom detta inte är en rapport om effekter utan om *möjligheten att skatta effekter* har vi inte haft tillräckligt med tid att testa alla de möjligheter som står till buds för att finna ett fungerande instrument på kommunnivå.

2 Intervjupilot

De registerdata vi har tillgång till är mycket innehållsrika men innehåller ingen information om hur exempelvis deltagarna i sfi upplever att sfi fungerat eller hur deras delaktighet i samhället påverkats av sfi. Därför har vi funderat och undersökt möjligheterna för att genomföra intervjuer med ett urval av de personer som studeras i kapitel 1, dvs med registerdata. Att kunna välja ut en specifik grupp från registerdata för intervju skulle troligen förbättra innehållet i intervjun betydligt eftersom vi då skulle kunna rikta frågorna specifikt mot, säg, de som inte påbörjade sfi, de som snabbt genomförde sfi eller de som avbröt sina studier.

Vår initiala tanke var att genomföra en pilotintervju för att få en uppfattning om vilka frågor som kunde vara relevanta men framförallt för att studera svarsfrekvenser för olika alternativ av intervjumetoder. Mycket arbete har lagts ned på hur just intervjun ska designas för att nå bästa möjliga svarsfrekvens. I en tidigare intervjustudie som en av oss genomfört (Dan-Olof Rooth) med en liknande population, men som hade varit i Sverige i minst 10 år, blev svarsfrekvensen runt femtio procent. Populationen som skulle komma att intervjuas i denna studie har enbart varit i Sverige i ett få antal år och många har inte lärt sig en tillräcklig svenska för att kunna intervjuas eller för att svara på ett frågeformulär.

Vi anser det också prioriterat att vid en intervju erhålla kunskap om individens kunskaper i svenska för att bli mätta hur dessa påverkats av sfi, dvs har individer som erhållit en "push-start" i svenska via sfi nått högre kunskaper i svenska. För att kunna mäta individens olika erfarenheter av sfi måste vi ha kontakt med dem antingen per telefon eller via intervju (subjektivt bedömd språkförmåga, som i självbedömd förmåga via en enkät, fungerar troligen inte för analys eftersom personer tenderar att bedöma sin förmåga efter situationen de befinner sig i, vilket Rooth visat i några studier).¹⁸⁹ Eftersom kunskaperna i svenska troligen varierar kraftigt måste vi, oavsett vilken metod vi använder, använda oss av tvåspråkiga intervjuare. I just vårt fall skulle detta kunna vara ganska effektivt eftersom sfi-data innehåller information om individens modersmål och vi skulle därmed enbart välja nationaliteter där vi vet vilket språk som talas av, säg, 80 procent av gruppen.

Vi vet därmed ganska väl hur vi bör gå vidare med en pilot för att testa bästa möjliga metod för genomförande och vi har även en bra uppfattning om hur frågebatteriet bör se ut. Däremot är det problem med att kombinera informationen från registerdata från SCB, dvs att selektera ut individer via registerdata för intervju.

Intervjuerna skulle i princip kunna genomföras av forskare anställda av oss eller av SCB. Det första alternativet stöter dock på patrull eftersom SCB först måste få ett godkännande av den utvalda individen innan vi tillåts kontakta honom/henne (anledningen är ett sekretessavtal). Vår bedömning är att kravet på aktiv tillåtelse till intervju av urvalspersonen avsevärt skulle försämra deltagandegraden i intervjun. Nästa alternativ är således att SCB Intervju genomför intervjun. De kan nämligen direkt kontakta individen och erhålla ett ok vid första telefonkontakten.

När vi tog kontakt med SCB Intervju fick vi beskedet att de inte har resurser för att genomföra den typ av studie som vi önskar. Den enkla anledningen är att de inte har tvåspråkiga intervjuare på de språk vi önskar (arabiska, persiska, turkiska etc.). Att inte använda tvåspråkiga intervjuare skulle innebära att vi tappar observationer där urvalspersonen inte behärskar svenska och deltagarna skulle därmed bli selektiva i bemärkelsen att de med dåliga kunskaper i svenska säkerligen skulle bli underrepresenterade. Ett alternativ är att istället använda oss av enkäter, men vår bedömning är att svarsfrekvensen troligen blir för dålig och att vi även med denna metod tenderar att missa personer med speciellt dåliga kunskaper i svenska.

Vårt förslag är att inte förlora mer tid på arbetet med en pilotintervju utan fokusera på om en effekt av sfi kan erhållas utifrån registerdata. Om inte detta kan erhållas blir inte heller en intervju av något direkt mervärde för

¹⁸⁹ Exempelvis kan en person som nu kan handla själv bedöma sin förmåga att kommunicera på svenska som mycket god medan en akademiker som har svårt att konkurrera om jobb finner sin förmåga att kommunicera på svenska som otillräcklig trots att den senares kunskaper i svenska är bättre än den förras.

Riksrevisorns räkning (även om den har ett värde i sig självt). Dessutom, givet de restriktioner som nu finns vad gäller vilken metod som kan användas kommer svarsfrekvensen i studien troligen bli för dålig för att motivera dess kostnader.

3 Sammanfattning och bedömning

Konsultuppdraget har haft två huvudinriktningar, (i) en nationell effektutvärdering av sfi på inkomster och vidare utbildning samt (ii) telefonintervjuer för att bedöma andra aspekter av sfi, och vi sammanfattar och bedömer dem här var för sig.

Effektutvärdering av sfi på inkomster och vidare utbildning

Vår initiala ansats var att försöka finna grupper som var väldigt lika varandra men där en grupp valde att påbörja sfi medan den andra inte påbörjade och sedan följa dem över tiden för att se vilken grupp som hade högst inkomster/sysselsättning. En stor del av arbetet har därför varit inriktat mot att konstruera olika kontrollgrupper med syfte att finna lämpliga/trovärdiga sådana. I vårt uppdrag låg att finna effekten av sfi på inkomster/sysselsättning såväl som vidare utbildning. Enbart den förra har studerats i denna förstudie, men vår bedömning är att data över deltagande i Komvux borde göra det möjligt att även studera den senare. Frågan är dock om detta är en relevant frågeställning. För att få påbörja studier inom Komvux krävs, i flertalet kommuner, att individen erhållit betyget godkänd på sfi.¹⁹⁰ Om detta är ett krav som kommunen följer är det inte möjligt att utvärdera effekten av sfi eftersom vi inte har någon jämförelsegrupp som inte har godkänd sfi. Pga denna restriktion för vidare utbildning anser vi att en effektstudie bör fokusera på inkomster och sysselsättning, vilka är de primära utfallsvariablerna i registerdata.

Vilken aspekt av sfi är det som vi bör mäta effekten av? Debatten har mycket handlat om den låga andelen som slutför sfi med betyget godkänd. Vi upplever dock att en analys bör dela upp frågeställningen i två delar. Därmed har vårt val fallit på att analysera om "effekten av att påbörja sfi" och, givet att personen påbörjat sfi, "effekten av godkänd sfi" är möjliga att estimeras. Effekten, oavsett vilken av de två frågorna som avses, är den på inkomster och sysselsättning. Våra preliminära resultat visar att sambandet mellan sfi och inkomster/sysselsättning kan variera beroende vilken fråga som beaktas och därför bör båda utfallen på arbetsmarknaden analyseras även fortsättningsvis.

¹⁹⁰ Uppgift framkommit utifrån samtal med företrädare för Komvux.

Avgörande ifall dessa effekter kan estimeras beror helt och hållet på om vi kan finna kontrollgrupper som inte i någon bemärkelse är selektiva. Våra preliminära resultat tyder på en hög grad av selektion i olika dimensioner vilket försvårar/begränsar analysen betydligt. Om grupperna som jämförs är selektiva kan vi estimeras samband mellan sfi och utfallsvariablerna, ett samband som emellertid med en hög sannolikhet, inte är kausalt. Framförallt verkar selektionen in i sfi vara betydande och den varierar kraftigt mellan olika grupper av utrikes födda. Speciellt mycket varierar den mellan individer som invandrat från västeuropeiska länder och de som invandrat från utom-europeiska icke-västländer. Anledningen till denna variation bottnar säkerligen i de alternativ som står till buds när de anländer till Sverige och där den senare gruppen har färre alternativ till att påbörja sfi. Denna variation i efterfrågan på sfi gör att en effektanalys som baseras på skillnader mellan individer som invandrat från olika regioner inte är trovärdig i våra ögon. En effektanalys är därmed hänvisad till att ländergrupper (eller modersmålsgrupper) analyseras var för sig.

Variationen i andelen som påbörjar sfi skapar också frågetecken kring om effekten av att påbörja sfi är möjlig att fånga på ett trovärdigt sätt. Att västeuropéer som inte påbörjar sfi skiljer sig från västeuropéer som påbörjar sfi råder det ingen större tvekan om, men även för gruppen icke-västeuropéer ter sig selektionen vara problematisk. När enbart ett fåtal av dessa inte påbörjar sfi tyder även det på ett selektivt icke deltagande.

I och med att deltagandegraden i sfi är väldigt hög för flertalet grupper av invandrade är det istället mer lämpligt att analysera hur det går *inom* sfi för dessa grupper. Att deltagandegraden är hög för de grupper som det är mest intressant att studera, grupper med en hög andel flyktingar och anhöriga, är betryggande. Vi bedömer det därmed inte som en stor förlust (även om det hade varit önskvärt) att den västeuropeiska gruppen troligen inte går att finna några kausala effekter för, utan enbart samband/korrelationer.

Innan vi fortsätter är det dags att summera våra resultat så här långt. Vi tror inte på en analys av effekten av att påbörja sfi med registerdata eftersom att påbörja sfi verkar vara väldigt selektivt. Däremot skulle vi med större "trovärdighet" kunna analysera sambandet mellan att bli godkänd i sfi och utfallet på arbetsmarknaden.

Effekten av godkänd sfi

Vår inledande analys avseende denna fråga inbegrep att skatta sambandet mellan godkänd sfi och utfallet på arbetsmarknaden. Detta samband är förvånansvärt stabilt och av samma magnitud mellan grupper med olika ursprung. Problemet är även i detta fall att vi riskerar att inte mäta påverkan

från sfi utan även påverkan från någon icke observerad variabel korrelerad med att få godkänd sfi och utfallet på arbetsmarknaden. Därmed måste vi även här finna grupper som är lika i alla aspekter förutom att en grupp har godkänd sfi och den andra inte. Här följer en beskrivning av vår bedömning av möjligheten att mäta effekten av *godkänd sfi*.

Initialt trodde vi på olika grund för bosättning som en möjlighet för att finna kontrollgrupper för att estimeras effekten av godkänd sfi. Exempelvis deltar flyktingar ofta i olika former av introduktionsprogram medan andra grupper, som exempelvis anhöriginvandrare, inte förväntas göra det i samma utsträckning. Tanken var att motivationen skulle vara olika hög hos de olika grupperna pga olika typer av finansiering där flyktingar via introduktionsprogrammet erhöll extra resurser. Vår preliminära analys indikerar att detta antagande är felaktigt och att kommunen verkar göra sfi lika "åtkomligt" för alla oavsett grund för bosättning.¹⁹¹

Nästa ansats var att använda de som påbörjade sfi men som nästan omgående avbröt sina studier som en kontrollgrupp. Ytterligare en grupp som studerats var de som slutförde sina sfi-studier men inte blev godkända. Den första gruppen tenderade att vara selektiv och inte lämpliga som kontrollgrupper, medan den andra innefattade för få individer för att studeras ingående. Eftersom det verkade vara svårt att argumentera för att kontrollgrupper som baseras på individvariabler är slumpmässiga övergick vi till att söka efter faktorer på regionnivå som påverkar alla i en region (sk instrument).

Därmed har vi gått över till att studera genomsnittliga utfall inom kommuner och hur de påverkas av variation i olika dimensioner. Denna typ av analys är mer avancerad och kräver diskussion med andra forskare för att verifiera att de tror på den sk identifieringsstrategi som vi använder oss av. Strategin bygger på antagandet att den variation mellan kommuner som vi observerar enbart påverkar individens sannolikhet att exempelvis bli godkänd i sfi men inte hans/hennes utfall på arbetsmarknaden (annat genom effekten av att bli godkänd). Detta antagande kan inte testas utan beror på tro/övertygelse via argumentation. Aggregerade data för sfi på kommunnivå gör denna analys extra intressant. SCB har information om andelen kommunala anordnare, lärartätheten och dess behörighet på kommunnivå. Dessa variabler har vi inte hunnit med att studera men vi har studerat hur andelen genomsnittligt godkända i den kommun individen genomfört sfi fungerar. Vår tolkning av denna preliminära analys är att effekten av sfi är marginell och att det positiva samband som vi finner mellan godkänd sfi och utfallet på arbetsmarknaden i den inledande analysen beror på något annat än sfi, som individens förmåga eller motivation.

¹⁹¹ Det visade sig också vara omöjligt att i data separera de anhöriga som invandrat inom två år från "huvudpersonen" invandrat, vilka har rätt till introduktionsersättning även de.

Metod, tidsram och kostnad för en fortsatt analys

Vår bedömning är att en fortsatt analys skall fokusera på kommunvariation för att finna effekten av godkänd på inkomster och sysselsättning. Dock är en sådan analys osäker eftersom den är beroende av att finna sk instrument för att trovärdigt kunna estimeras en kausalt samband. Därför blir det upp till anslagsgivaren att bedöma om det är värt kostnaden att försöka finna effekter. I forskningssammanhang är det förknippat med ett visst mått av tur att finna den variation/variabel som krävs för att finna en kausal effekt. Vi förslår vidare att en studie för att finna en effekt skall besöka stora kommunanordnare av sfi för att studera om det finns ytterligare information att finna hos kommunerna och som inte finns direkt tillgängliga i registermaterialet. Tidsåtgången för denna typ av studie är nog närmare ett år givet att den inkluderar omfattande besök ute hos anordnare av sfi, annars kanske att halvår. Men det bör sägas att dessa tidsangivelser är grova uppskattningar och övre snarare än undre gränser.¹⁹²

Å andra sidan bedömer vi resultaten i denna rapport som intressanta i sig då de i viss utsträckning står i kontrast till den bild som målats upp av sfi. I grupper med en stor andel flykting och anhöriginvandrare är andelen som påbörjar sfi högt och merparten (runt 9 av 10) påbörjar sfi under sitt första år i Sverige. Detta kan i och för sig bero på att det inte finns några alternativ vid ankomsten och inte pga att sfi har ett gott rykte. Att merparten möter det svenska språket så pass tidigt måste ändå anses som positivt. Dessutom är sambandet mellan godkänd sfi och utfallet på arbetsmarknaden liknande det som Dan-Olof Rooth och Olof Åslund finner mellan att ha bra kunskaper i svenska och sysselsättning.¹⁹³ De argumenterar för att sambandet inte enbart är en korrelation eftersom sambandet är väldigt lika oavsett vilket datamaterial som används och vilka grupper av invandrare som är inkluderade i analysen. På liknande sätt finner vi här ett samband som är väldigt stabilt mellan olika grupper. Vår bedömning är att det tar minst tre månader i anspråk att utveckla data för longitudinell analys (att följa individen över tid istället för ett enskilt år som 2005) samt att skriva en mer gedigen/noggrann rapport enbart baserad på "sambandsanalysen".¹⁹⁴ Medan en effektstudie troligen skulle komma att baseras på mindre grupper skulle en "sambandsanalys" kunna inkludera alla, vilket anslagsgivaren även önskade i sin uppdragsbeskrivning.

¹⁹² Kostnaden för en sådan studie är endast möjlig att ange som en schablon baserad på en uppskattad lön om 35000*1,5 (soc avg)*1,35 (högskolans förvaltningspåslag)*6 (antalet månader)=425 000 kronor.

¹⁹³ Utbildning och kunskaper i svenska, SNS Förlag.

¹⁹⁴ En longitudinell studie löser inte selektionsproblematiken men ger en tydligare bild av utvecklingen över tid. Därmed kan stabiliteten över tid i de samband som beskrivits i detta PM analyseras. Detta möjliggör möjligtvis en förbättrad argumentation om utifall sambanden kan tänkas vara kausala.

En ytterligare utfallsvariabel som skulle kunna vara av intresse är svenskt medborgarskap och därmed effekten av sfi på denna. Eftersom sfi även innehåller ett mått av samhällskunskap skulle sfi potentiellt även kunna påverka individens politiska delaktighet, vilket blir möjligt då individen väljer att bli svensk medborgare. Denna variabel finns med i de registerdata som vi tagit fram.¹⁹⁵

Telefonintervju

Vi bedömer att en intervju först blir intressant då en effekt har kunnat estimeras mha registerdata. Vår initiala tanke var att kunna genomföra selektiva urval till intervju utifrån våra registeruppgifter. Detta visade sig vara svårare än det först visade sig pga de sekretessregler som SCB har för registerdata. Därmed kommer en intervju troligen att få en särskilt låg svarsfrekvens eftersom det krävs att intervjupersonen tackar ja till deltagande i studien innan vi tillåts kontakta personen. En annan möjlighet är att använda SCB Intervju och att de genomför intervjun. Men då uppkommer ett annat problem eftersom de inte har resurser att genomföra tvåspråkiga intervjuer. Vi bedömer det som viktigt att en intervju kan genomföras på individens modersmål eftersom risken annars är överhängande att intervjun blir selektiv i att de med sämst kunskaper i svenska inte kommer att delta.

Att beräkna kostnader för en fullständig intervjustudie är i dagsläget inte möjlig. Först behövs en pilotstudie genomföras för att utröna hur olika val av metod fungerar avseende framförallt svarsfrekvens. Kostnaden för en pilot är någonstans kring 100 000 kronor, exklusive lönekostnader för dess konstruktion.

¹⁹⁵ Samhällsinformationen ingår inte längre i kursplanen för sfi from 2007. Frågeställningen ovan är dock fortfarande intressant.

Appendix A.

Tabell A1. Godkänd sfi och sysselsättning/inkomst för olika etniciteter, 2005.

	Män		Kvinnor	
	Syssel. sättnings- skillnader	Löne- skillnader (%)	Syssel. sättnings- skillnader	Löne- skillnader (%)
Engelska	0,074	-0,061	0,061	0,147*
Ryssar	0,161**	0,078	0,116***	0,076
Spanska	-0,037	0,082	0,019	-0,012
Albaner	0,116***	0,069*	0,124***	0,036
Bosnier/Kroater/Serbier	0,140***	0,088***	0,144***	-0,008
Etiopien/Eritrea/Somalien	0,155***	0,028	0,221***	-0,001
Araber Nordafrika	0,056	0,019	0,137***	0,066
Araber Mellanöstern	0,121***	0,143***	0,074**	-0,053
Araber Irak	0,209***	0,175***	0,159***	0,129***
Övriga Afrika	0,127***	0,010	0,055	0,055
Turkiet	0,126***	0,145***	0,017	0,032
Nordkurder Irak	0,092***	0,087*	0,072**	0,133**
Sydkurder Irak	0,142***	0,051	0,105***	0,129*
Sydkurder Övriga	0,062	-0,011	-0,032	0,140
Perser Iran	0,239***	0,011	0,110***	0,035
Syrier Irak	0,112*	0,123	0,105	0,094
Sydostasien	0,213**	0,012	0,021	-0,067**
Vi kontrollerar för ålder, tid i Sverige, invandrargrupp, invandrarstatus (flyktning, humanitära skäl, familjeskäl), analfabet, utbildningsår och arbetsmarknadsregion.				

Tabell A2. Godkänd sfi och sysselsättning/inkomst för invandrade med skyddsbehov, humanitära- eller familjeskäl

	Män		Kvinnor	
	Sysselsättnings- skillnader (%)	Löneskillnader (%)	Sysselsättnings- skillnader (%)	Löneskillnader (%)
Skyddsbehov	0,120***	0,068**	0,114***	0,024
Humanitära	0,137***	0,117***	0,134***	0,051*
Familjeskäl	0,116***	0,068***	0,095***	0,026*
Vi kontrollerar för ålder, tid i Sverige, invandrargrupp, analfabet, utbildningsår och arbetsmarknadsregion.				

Tabell A3. Sysselsättning, sysstat, och logaritmerad inkomst för invandrargrupperna.

	Män			Kvinnor		
	Sysselsättning	Syssstat	Logaritmerad inkomst	Sysselsättning	Syssstat	Logaritmerad inkomst
Bosnien-Herceg	0,72	0,73	7,39	0,58	0,61	6,85
Fd Jugoslav	0,69	0,69	7,23	0,48	0,53	6,71
Polen	0,70	0,73	7,25	0,52	0,57	6,73
Alb/Bul/Rum/Sovj	0,63	0,66	7,25	0,52	0,56	6,73
Sydamerika	0,64	0,64	6,99	0,52	0,58	6,54
Eti/Eri/Som/Sud	0,52	0,51	6,95	0,35	0,39	6,58
Nordafrika	0,59	0,64	6,91	0,30	0,33	6,36
Mellanöstern	0,44	0,60	6,71	0,19	0,25	6,16
Övriga afrika	0,60	0,59	6,96	0,52	0,56	6,62
Iran	0,48	0,50	6,69	0,30	0,34	6,28
Irak	0,42	0,47	6,71	0,22	0,25	6,32
Turkiet	0,49	0,64	6,76	0,25	0,32	6,08
Östasien	0,48	0,58	6,82	0,38	0,45	6,51
Sydostasien	0,66	0,65	7,14	0,53	0,55	6,68
Övriga Asien	0,59	0,61	6,97	0,31	0,35	6,45
Totalt	0,54	0,58	6,93	0,38	0,43	6,56

Not: Sysselsättning mäts som andelen med en årsinkomst över 50 000 kr medan sysstat mäts som andelen som har varit sysselsatt minst en timme tredje veckan i november 2005. De båda måtten ger, som framkommer av tabellen, en liknande bild.

Tabell A4. Statistik för tid till kursstart

	Totalt			
	År till kursstart	0-1 år (%)	2-3 år (%)	3 år - (%)
Bosnien-Herceg	0,44	0,96	0,04	0,00
Fd Jugoslav	0,49	0,93	0,06	0,00
Polen	0,48	0,93	0,07	0,01
Alb/Bul/Rum/Sovj	0,41	0,95	0,05	0,00
Sydamerika	0,48	0,93	0,06	0,01
Eti/Eri/Som/Sud	0,76	0,85	0,10	0,04
Nordafrika	0,59	0,91	0,07	0,02
Mellanöstern	0,59	0,91	0,07	0,02
Övriga afrika	0,49	0,92	0,07	0,01
Iran	0,45	0,95	0,05	0,00
Irak	0,54	0,93	0,05	0,01
Turkiet	0,68	0,88	0,08	0,04
Östasien	0,53	0,92	0,07	0,01
Sydostasien	0,50	0,92	0,07	0,02
Övriga Asien	0,56	0,91	0,07	0,02
Familjeskäl	0,53	0,92	0,07	0,02
Humanitära skäl	0,55	0,94	0,06	0,01
Skyddsbehov	0,48	0,95	0,05	0,01
Totalt	0,53	0,92	0,06	0,01

Bilaga 4. Beskrivning av Heckman-metoden

I denna bilaga beskrivs Heckman-metoden, som Ekonomiutredningar framförde som en möjlig lösning på den i granskningen behandlade selektionsproblematiken (kapitel 5).¹⁹⁶

Heckman-metoden innehåller två steg. I det första steget skattas en sannolikhetsmodell utifrån befintlig statistik rörande sannolikheten att t.ex. påbörja sfi eller att slutföra sfi med ett godkänt betyg. Vad man egentligen vill veta är emellertid effekten av icke observerade karakteristika på dessa beslut. Den informationen finns, förenklat uttryckt, i den variation som kvarstår i den beroende variabeln (t.ex. att påbörja eller ej) efter det att man har tagit hänsyn till effekten av kända individkarakteristika (dvs. variabler i den befintliga statistiken). Utifrån detta konstrueras en variabel som avses sammanfatta effekten av alla icke observerade karakteristika på beslutet att t.ex. påbörja sfi.

I det andra steget analyseras det som man i grunden är intresserad av, t.ex. utfallet på arbetsmarknaden av att ha deltagit i sfi jämfört med att inte ha deltagit. I denna regressionsanalys låter man den variabel som har härletts från det första steget ingå som ytterligare förklaringsvariabel utöver dem som svarar mot observerade karakteristika. Eftersom denna variabel antas fånga upp effekten av icke observerade karakteristika på arbetsmarknadsutfallet kan de andra förklaringsvariablerna, som t.ex. att ha påbörjat sfi, antas vara befriade från denna effekt.

¹⁹⁶ Metoden påtalades i konsultrapporten *Kommentarer till: Nordin, M. & Rooth, D-O., Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande* (2008-01-30). Beskrivningen av metoden baseras dock på till konsultrapporten kompletterande e-postuppgifter.

Bilaga 5. Redovisning av sannolikhetsmodeller

I denna bilaga redovisas de sannolikhetsmodeller som HiK har sammanställt utifrån befintlig statistik. Modellerna redovisas i HiK:s konsultrapport *Uppföljningsrapport till konsultrapporten: Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande*.

Modellerna rör dels sannolikheten att påbörja sfi, dels sannolikheten för dem som påbörjar undervisningen att uppnå godkänt betyg. HiK:s slutsats av modellerna är att förvånansvärt lite förklarad variation rörande dessa sannolikheter kan erhållas utifrån den befintliga statistiken. Detta utgör i sin tur ett argument till varför Heckman-metoden (se avsnitt 5.2.2 och bilaga 4) inte bedöms kunna möjliggöra effektutvärderingar av sfi.

Skattningar av sannolikhetsmodeller

	Sannolikheten att påbörja sfi		Sannolikheten att bli godkänd i sfi	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Utbildning	-0.041 (0.003)***	-0.033 (0.003)***	0.128 (0.003)***	0.126 (0.003)***
Ålder	0.114 (.01)***	0.127 (.01)***	-0.037 (.02)***	-0.033 (.01)***
Ålder ²	-0.001 (.00)***	-0.002 (.00)***	0.000 (.00)***	0.000 (.00)***
År sedan migration:				
5	-0.081 (.03)***	-0.006 (.03)	0.055 (.03)**	0.037 (.02)
6	-0.120 (.03)***	-0.011 (.03)	0.154 (.03)***	0.159 (.03)***
7	-0.115 (.03)***	-0.021 (.03)	0.261 (.03)***	0.258 (.02)***
8	-0.072 (.03)***	-0.012 (.03)	0.315 (.03)***	0.300 (.03)***
9	-0.181 (.03)***	-0.091 (.03)***	0.505 (.03)***	0.424 (.03)***
Invandringsorsak:				
Familjeband	1.702 (.04)***	1.920 (.04)***	0.070 (.08)	-0.011 (.08)
Humanitära skäl	1.438 (.04)***	1.502 (.05)***	0.240 (.08)***	0.124 (.08)
Flykting	1.500 (.05)***	1.503 (.05)***	0.254 (.08)***	0.103 (.08)
Studier	0.832 (.06)***	1.104 (.06)***	-0.999 (.10)***	-1.237 (.11)***

Hemland:				
Tysk/Holl/ Schw/Öster	-0.689 (.10)***	-0.709 (.16)***	0.714 (.16)***	0.607 (.22)***
Grek/Italien/ Port/Spa	0.121 (.10)	-0.055 (.16)	0.275 (.13)**	0.363 (.20)*
Övriga Europa	-0.166 (.10)	-0.380 (.16)**	0.213 (.14)	0.311 (.22)
Kan/USA	0.090 (.10)	-0.119 (.16)	-0.193 (.13)	-0.038 (.20)
Austr/NZ	0.101 (.11)	-0.080 (.18)	-0.060 (.14)	-0.157 (.23)
Chile	0.037 (.10)	-0.069 (.16)	0.017 (.14)	0.166 (.20)
Centralam	0.387 (.13)***	0.290 (.18)	0.177 (.16)	0.413 (.22)*
Slo/Tje/Unger	0.059 (.12)	0.067 (.16)	0.524 (.17)***	0.569 (.21)***
Est/Lett/Lit	-0.047 (.13)	-0.202 (.15)	0.425 (.19)**	0.785 (.20)***
Polen	0.090 (.10)	0.254 (.15)*	0.285 (.14)**	0.653 (.20)***
Östasien	0.435 (.10)***	0.496 (.15)***	-0.074 (.13)	0.096 (.20)
Sydostasien	0.496 (.11)***	0.565 (.15)***	0.043 (.14)	0.111 (.19)
Bosnien- Herceg	0.371 (.10)***	0.528 (.15)***	0.552 (.13)***	0.666 (.20)***
Fd Jugoslav	0.351 (.09)***	0.510 (.15)***	0.316 (.12)**	0.231 (.19)
Sydamerika	0.380 (.10)***	0.453 (.15)***	0.304 (.13)**	0.295 (.20)
Alb/Bul/Rum/ Sovj	0.291 (.10)***	0.501 (.15)***	0.547 (.13)***	0.686 (.19)***
Övriga Afrika	0.411 (.10)***	0.460 (.16)***	0.314 (.13)**	0.272 (.20)
Turkiet	0.269 (.10)***	0.437 (.16)***	0.163 (.13)	0.048 (.20)
Mellanöstern	0.196 (.10)***	0.511 (.15)***	0.215 (.13)*	-0.076 (.20)
Nordafrika	0.304 (.10)***	0.622 (.16)***	0.123 (.13)	0.002 (.20)
Iran	0.266 (.10)***	0.737 (.15)***	0.528 (.13)***	0.386 (.19)**
Övriga Asien	0.705 (.10)***	0.723 (.16)***	0.228 (.13)*	0.006 (.20)
Eti/Eri/Som/ Sud	0.377 (.10)***	0.723 (.16)***	0.215 (.13)*	-0.274 (.20)
Irak	1.222 (.09)***	0.985 (.15)***	0.028 (.12)	-0.100 (.19)
Intercept	-2.840 (.27)***	-3.253 (.29)***	-1.267 (.30)***	-0.881 (.30)***
N	31805	41684	24903	34088
R ²	0.1808	0.2124	0.0957	0.1403

Noter: Standardfel i parentes. *** betyder signifikans på 1 %-nivån, ** betyder signifikans på 5 %-nivån och * betyder signifikans på 10 %-nivån. HiK kontrollerar dessutom för arbetsmarknadsregion med 72 stycken dummyvariabler, där en arbetskraftsinvandrare som kommit till Sverige år 2001 från Storbritannien/Irland är referensindivid.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga tillvara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall med - med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Budgetstöd genom bistånd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

2008	2008:1	Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
	2008:2	Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
	2008:3	Staten och pensions informationen
	2008:4	Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
	2008:5	Högskolelärares bisysslor
	2008:6	Regler och rutiner för indirekt sponsring inom SVT – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
	2008:7	Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
	2008:8	Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
	2008:9	Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
	2008:10	Riksrevisionens årliga rapport
	2008:11	Tvårvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
	2008:12	Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se