

# Till statsrådet Lena Hallengren

Genom beslut den 13 juni 2002 bemyndigade regeringen chefen för utbildningsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att pröva hur skolformen svenskundervisning för invandrare, sfi, kan förnyas och organiseras (dir. 2002:105). Med stöd av detta bemyndigande förordnades kommunalrådet Kent Andersson 2002-07-02 till särskild utredare. Maria Sundbom Ressaissi förordnades 2002-10-28 och Karin Sandwall Åsberg förordnades 2002-11-11 till sekreterare i utredningen.

Som experter förordnades 2003-01-21 biträdande enhetschef Anna Hellstadius, Arbetsmarknadsstyrelsen; departementssekreterare Eva-Lotta Johansson, Justitiedepartementet; utbildningsrådet Eva Jönsson, Skolverket; professor Inger Lindberg, Göteborgs universitet; sekreterare Qaisar Mahmood, Svenska Kommunförbundet; departementssekreterare Kerstin Molander, Utbildningsdepartementet; departementssekreterare Peter Sjöquist, Finansdepartementet; utvecklare Seija Ketola, Integrationsverket och projektledare Annelie Westerling, Migrationsverket. Undervisningsråd Eva Nordlund, Myndigheten för skolutveckling, har deltagit i expertgruppens arbete sedan 2003-05-05.

Utredningen har antagit namnet Sfi-utredningen (U 2002:08). Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv* (SOU 2003:77). Med detta betänkande är uppdraget slutfört.

Stockholm i september 2003

Kent Andersson

/Maria Sundbom Ressaissi  
Karin Sandwall Åsberg

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>25</b>
1.1 Bakgrund till uppdraget .....	25
1.2 Direktiv och avgränsningar .....	26
1.3 Utgångspunkter .....	27
1.4 Utredningens arbetssätt .....	29
1.5 Betänkandets upplägg och centrala begrepp .....	31
<b>2 Andraspråksresan</b> .....	<b>35</b>
<b>3 Sfi på väg – i går och i dag</b> .....	<b>61</b>
<b>4 Sfi:s uppdrag och roll</b> .....	<b>69</b>
4.1 Sfi till vems nytta? .....	69
4.1.1 Olika syn på mål och syfte .....	70
4.2 Sfi enligt styrdokumentet .....	72
4.3 Sfi – både mål och medel .....	75
4.4 Utbildningens status .....	76
4.5 Överväganden och förslag .....	80
4.5.1 Sfi är en utbildning .....	80
4.5.2 Inte enbart nyanlända .....	81
4.5.3 Inte enbart språk .....	82
4.5.4 Inte enbart arbete .....	83

<b>5</b>	<b>Sfi – ansvar och organisation .....</b>	<b>87</b>
5.1	Kommunens ansvar och roll .....	87
5.1.1	Samma uppdrag – olika förutsättningar.....	87
5.1.2	Kommunal organisation .....	89
5.1.3	Andra aktörer och samverkan .....	91
5.1.4	Interkommunal och regional samverkan .....	93
5.1.5	Överväganden och förslag.....	97
5.2	Svenska för asylsökande.....	103
5.2.1	Svenskundervisning under asyltiden.....	104
5.2.2	Överväganden och förslag.....	107
<b>6</b>	<b>Måluppfyllelse och uppföljning .....</b>	<b>111</b>
6.1	Antal och andel i sfi-utbildning.....	112
6.2	Kvalitetsredovisning.....	114
6.3	Inrapportering och underlag.....	115
6.3.1	Oklarheter, skillnader och jämförelser .....	115
6.3.2	Utbildningsbakgrund.....	119
6.4	Avbrott/studieuppehåll och måluppfyllelse .....	119
6.4.1	Definition av avbrott/studieuppehåll .....	119
6.4.2	Vem gör avbrott/uppehåll? .....	120
6.4.3	Orsaker till avbrott/studieuppehåll .....	122
6.4.4	”Avbrott/studieuppehåll” och undervisningen .....	124
6.5	Måluppfyllelse.....	124
6.5.1	Nått slutnivå – ”godkänd” .....	125
6.5.2	Fortsätter i utbildning .....	128
6.5.3	Timmar i utbildning.....	128
6.5.4	Bra eller dålig måluppfyllelse.....	129
6.6	Överväganden och förslag .....	130
6.6.1	Kvalitetsredovisning .....	130
6.6.2	Översyn av underlag och redovisning av statistik.....	131
6.6.3	Utökad och fördjupad uppföljning.....	132
<b>7</b>	<b>Samhälls- och arbetslivsorientering .....</b>	<b>135</b>
7.1	Begrepp .....	136

7.2	Styrdokument.....	137
7.3	Samhällslivsorientering inom sfi .....	138
7.3.1	Exempel från sfi-verksamheten .....	139
7.3.2	Exempel utanför sfi-verksamheten.....	140
7.3.3	Övriga exempel från verksamheter.....	141
7.3.4	Arbetslivsorientering.....	142
7.3.5	Arbete kring normer och värderingar .....	143
7.3.6	Samhällslivsorientering och språk .....	143
7.3.7	Individualisering .....	144
7.3.8	Uppföljning.....	144
7.4	Överväganden och förslag.....	145
7.4.1	Samhällsinformationen kvar inom sfi.....	145
7.4.2	Samhällsorientering för dem som inte läser svenska som andraspråk .....	147
7.4.3	Samhällslivsorientering och språk .....	148
7.4.4	Målet är handlingsberedskap.....	149
7.4.5	Individualisering .....	149
7.4.6	Förtydligande av arbetslivsorientering.....	150
7.4.7	Från att ta seden till att få syn på seden .....	151
7.4.8	Strategier för fortsatt lärande.....	155
7.4.9	Tillgång till modersmål.....	156
7.4.10	Samverkan och kompetensutveckling .....	157
7.4.11	Kommentarmaterial.....	158
7.4.12	Uppföljning.....	159
<b>8</b>	<b>Praktik inom sfi – en LISA för studerande.....</b>	<b>161</b>
8.1	Gällande begrepp, styrdokument, aktörer .....	162
8.2	Är praktik bra – för vad och för vem? .....	166
8.3	Praktik idag .....	167
8.3.1	Antal studerande i praktik.....	167
8.3.2	Omfattning och förläggning.....	168
8.3.3	Koppling till tänkt yrkesområde eller studieplan .....	169
8.3.4	Uppföljning och utvärdering .....	170
8.3.5	Anskaffning av praktikplatser.....	170
8.3.6	Exempel från verksamheter.....	172
8.4	Överväganden och förslag.....	175
8.4.1	Lärande i samhälls- och arbetsliv .....	177

8.4.2	Annan arbetsmarknadspraktik eller förvärvsarbete .....	183
8.4.3	Tydlig ansvarsfördelning .....	184
8.4.4	Samverkan och mål .....	185
8.4.5	LISA för individer .....	186
8.4.6	En mångfald av miljöer och platser .....	188
8.4.7	LISA för lärande och lärare .....	190
8.4.8	Dokumentation och uppföljning .....	194
<b>9</b>	<b>Sfi – en del av kommunens stöd för vuxnas lärande.....</b>	<b>197</b>
9.1	Bakgrund.....	197
9.1.1	Det offentliga skolväsendet för vuxna.....	197
9.1.2	Tidigare förslag och diskussioner om skolformen för sfi.....	200
9.1.3	Stöd för vuxnas lärande – och så sfi .....	201
9.2	Överväganden och förslag .....	207
9.2.1	Sfi inordnas i kommunal vuxenutbildning .....	207
9.2.2	Invändningar mot en inordning .....	212
9.2.3	Sfi blir en fjärde del i komvux .....	216
9.2.4	Sfi byter namn .....	220
9.3	Ny åldersgräns för sfi.....	220
9.3.1	Ungdomar på IVIK respektive sfi.....	221
9.3.2	Kommunernas organisation .....	222
9.3.3	Ungdomar inom komvux .....	223
9.3.4	Invandrade ungdomar inom individuella programmet .....	223
9.3.5	Överväganden och förslag.....	226
9.4	Sfi och särvux.....	228
9.4.1	Carlbeck-kommittén .....	230
9.4.2	Styrdokument – rättigheter .....	230
9.4.3	Sfi och/eller särvux.....	231
9.4.4	Slutsatser.....	232
<b>10</b>	<b>Vägen vidare – med kartläggning som grund .....</b>	<b>235</b>
10.1	Begrepp och styrdokument .....	235
10.2	Plan som stöd för livslångt lärande .....	236
10.2.1	Många planer krockar .....	237

10.2.2	Vägledning .....	240
10.2.3	Validering inom vuxenutbildningen .....	242
10.2.4	Exempel från verksamheter.....	244
10.2.5	Studerandes hälsa .....	245
10.2.6	Kartläggning och individuell planering för sfi- studerande .....	247
10.3	Överväganden och förslag.....	248
10.3.1	Kartläggning för alla .....	248
10.3.2	Kartläggning som process .....	249
<b>11</b>	<b>Svenska för individer – sfi .....</b>	<b>257</b>
11.1	Kvinnor och män i sfi .....	257
11.1.1	Jämställdhet och likvärdighet i styrdokumentet.....	258
11.1.2	Deltagande och måluppfyllelse .....	258
11.1.3	Aktörernas påverkansmöjligheter.....	262
11.1.4	Studerandes syn på sfi och jämställdhet.....	263
11.1.5	Sammanfattande slutsatser .....	264
11.2	Studerande med kort utbildningsbakgrund.....	265
11.2.1	Antal och begrepp .....	266
11.2.2	Organisation .....	266
11.2.3	Måluppfyllelse, avbrott/studieuppehåll.....	268
11.2.4	Litteracitet.....	270
11.2.5	Utbildningen och lärarna .....	272
11.2.6	Alfabetisering.....	273
11.2.7	Sammanfattande slutsatser .....	277
11.3	Studerande med lång utbildningsbakgrund.....	277
11.3.1	Målgrupp .....	279
11.3.2	I högskolemiljö .....	280
11.3.3	Frågan om huvudmannaskapet .....	281
11.3.4	Styrdokumentet .....	281
11.3.5	Exempel från verksamheter.....	284
11.3.6	Överväganden och förslag.....	286
11.4	Studerande i behov av särskilt stöd.....	288
11.4.1	Tidigare rapporter.....	289
11.4.2	Begreppet funktionsnedsättning .....	290
11.4.3	Styrande dokument .....	292
11.4.4	Bemötande och rättigheter.....	293
11.4.5	Kartläggning.....	295

11.4.6	Sfi-verksamheten.....	296
11.4.7	Överväganden och förslag.....	297
11.5	Studera nde med hörselnedsättning .....	302
11.5.1	Begrepp och omfattning.....	303
11.5.2	Den studera nde .....	304
11.5.3	Kartläggningen .....	305
11.5.4	Utbildningen .....	306
11.5.5	Överväganden och förslag.....	307
11.6	Studera nde med läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi.....	309
11.6.1	Begreppet dyslexi.....	310
11.6.2	De studera nde .....	311
11.6.3	Utredning och kartläggning.....	312
11.6.4	Behov av kompetenser .....	313
11.6.5	Tecken på läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi .....	314
11.6.6	Sammanfattande slutsatser .....	315
11.7	Studera nde med följdverkningar efter trauma, t.ex. PTSD .....	315
11.7.1	Begrepp och omfattning.....	315
11.7.2	Kartläggning och samtal .....	316
11.7.3	Traumarelaterade symptom.....	319
11.7.4	Helhetssyn, professionalism och kontinuitet .....	320
11.7.5	Sammanfattande slutsatser .....	323
<b>12</b>	<b>Vidare vägar – sfi med mera.....</b>	<b>325</b>
12.1	Möjligheter till flexibilitet.....	325
12.1.1	Kartläggning för flexibilitet.....	327
12.1.2	Stabilitet för flexibilitet.....	329
12.2	Fler vägar till språket.....	329
12.2.1	Styrdokument.....	330
12.2.2	Fler timmar – bättre inlä rning? .....	331
12.2.3	Heldagsverksamhet idag .....	333
12.2.4	Koppling av formellt och informellt lä rande.....	335
12.3	Sfi och arbetsmarknadsinsatser .....	336
12.3.1	Arbetsinriktade insatser i kommunerna .....	337
12.3.2	Arbetsmarknadspolitiska program .....	339
12.3.3	Överväganden och förslag.....	345

12.4	Sfi och förvärvsarbete .....	347
12.4.1	Perspektiv och utgångspunkter .....	349
12.4.2	Lag om rätt till ledighet för sfi-studier.....	350
12.4.3	Förvärvsarbetande sfi-studerande.....	350
12.4.4	Erfarenheter från arbetsgivare .....	352
12.4.5	Insatser för att öka arbetsgivares delaktighet .....	353
12.4.6	Överväganden och förslag.....	356
<b>13</b>	<b>Sfi-lärare i dag och i morgon .....</b>	<b>363</b>
13.1	Sfi-lärare av i dag .....	363
13.1.1	Utbildning, behörighet och tjänst .....	364
13.1.2	Behov av sfi-lärare.....	368
13.1.3	Läroutbildning och kompetensutveckling.....	369
13.1.4	Samarbete och samverkan .....	372
13.2	Överväganden och förslag.....	373
13.2.1	Fler platser på läroutbildningen.....	375
13.2.2	Relevant innehåll i utbildning och kompetensutveckling .....	378
13.2.3	Behov av vuxeninriktning .....	379
13.2.4	Fortsatt kompetensutveckling.....	380
13.2.5	Övriga medel för att säkerställa kompetens- och kvalitetsutveckling.....	382
<b>14</b>	<b>Individens försörjning under sfi-studierna .....</b>	<b>385</b>
14.1	Olika försörjningskällor vid sfi-studier .....	386
14.1.1	Försörjningsstöd.....	386
14.1.2	Introduktionsersättning .....	389
14.1.3	Andra former av ekonomiskt stöd .....	390
14.1.4	Förvärvsarbete eller anhörigs inkomst .....	392
14.1.5	Överväganden och förslag.....	394
14.2	Studiestöd för sfi-studier? .....	399
14.2.1	Studiestödssystemet .....	399
14.2.2	Nytt läge för kostnadsbedömningar .....	402
14.2.3	Överväganden och förslag.....	409
<b>15</b>	<b>Finansiering av sfi-utbildningen .....</b>	<b>411</b>
15.1	Kostnader för och finansiering av sfi idag .....	412



15.2	Statsbidragssystemet .....	414
15.2.1	Generella statsbidrag.....	414
15.2.2	Riktade statsbidrag.....	416
15.2.3	Generellt statsbidrag för sfi.....	417
15.2.4	Riktat statsbidragssystem för sfi.....	420
15.2.5	En sammanfattande bild .....	426
15.3	Ett framtida finansieringssystem för sfi.....	427
15.3.1	Generellt statsbidrag med utjämning för hela sfi- utbildningen .....	427
15.3.2	Särskilt statsbidrag under en övergångsperiod.....	429
15.3.3	Inordning i det generella statsbidrags- och utjämningsystemet .....	431
<b>16</b>	<b>Utvärdering för framtida vägval .....</b>	<b>435</b>
16.1	Överväganden och förslag .....	435
16.1.1	Nationell utvärdering för helhetsbild .....	435
<b>17</b>	<b>Behov av förändringar i styrdokument samt kostnadskonsekvenser .....</b>	<b>439</b>
17.1	Behov av förändringar i styrdokument .....	439
17.1.1	Förslag om förändringar i lag och förordning.....	440
17.2	Kostnadskonsekvenser.....	444
17.2.1	Vad kostar sfi idag? .....	444
17.2.2	En reformerad sfi-verksamhet.....	445
	Referenser .....	453
 <b>Bilagor</b>		
	Bilaga 1 Kommittédirektiv .....	463
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv .....	469
	Bilaga 3 Enkät till sex kommuner avseende kostnader för sfi .....	471



# Sammanfattning

Regeringen beslutade i juni 2002 att en utredare skulle pröva hur skolformen svenskundervisning för invandrare, sfi, kunde förnyas och organiseras. Enligt direktiven skulle utgångspunkt för detta arbete vara att skapa en högkvalitativ utbildning i svenska språket och därigenom kunna stärka språkinläringen, höja svenskutbildningens status och öka möjligheterna att anpassa utbildningen och utbildningsmålen till individernas behov och förutsättningar. Direktiven angav att utbildningen i svenska skulle kunna ske parallellt med t.ex. olika former av annan utbildning, arbete eller praktik. Samhällsinformationens roll i den grundläggande utbildningen i svenska språket skulle prövas. Utredaren skulle särskilt analysera konsekvenserna av förändringarna i fråga om ansvars- och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun för såväl deltagarnas försörjning som för själva utbildningen och introduktionen i kommunerna. Utredningen skulle bedrivas i nära samråd och parallellt med översynen av mottagande av och introduktion för flyktingar (Dir. 2001:87). Enligt tilläggsdirektiv 2003:3 skulle utredningen redovisa sitt uppdrag den 1 september 2003.

## *Genomförandet*

Utredningen har i enlighet med direktiven arbetat nära utredningen om flyktingmottagande och introduktion och vi har strävat efter att lägga förslag som harmonierar med varandra. Vi har haft en expertgrupp med representanter för relevanta departement och myndigheter. För att få ett underlag för beslut och förslag har utredningen tagit del av litteratur av skilda slag: tidigare granskningar, utvärderingar, rapporter och betänkanden. Utöver detta har utredningen på olika sätt genom kontakter, samråd och besök tagit del av erfarenheter och kunskaper från olika håll. Utredningen har besökt sex kommuner av olika storlek och med olika förutsätt-

ningar. Vi har haft kontakter med många olika aktörer; myndigheter, forskare, arbetsmarknadens parter, handläggare, lärare, studerande och frivilligorganisationer.

### *Andraspråksresan*

En utgångspunkt för samtliga våra förslag är hur vuxna tillägnar sig ett andraspråk på olika sätt och vilka faktorer som kan bidra till eller försvåra inläringen. Därför beskriver professor Inger Lindberg i detta kapitel den resa som en vuxen invandrare ger sig ut på i avsikt att lära sig svenska för att leva och arbeta i Sverige. En översiktlig beskrivning av andraspråksinlärares svårigheter i det svenska språket inleder kapitlet och därefter förs ett resonemang kring hur majoritetsbefolkningens förväntningar och bemötande samt det omgivande samhällets maktstrukturer kan underlätta eller försvåra språkinläringen och integrationen i samhället. Slutligen behandlas lärares och studerandes roller samt den önskan om ”Supermetoden” för andraspråksinläring som ibland förs fram i debatten.

### *Sfi på väg – igår och idag*

En historisk tillbakablick på sfi-utbildningens fyrtio år i Sverige får också tjäna som en utgångspunkt för de förslag vi lägger i betänkandet. Denna tillbakablick visar att många av de frågor som nu är aktuella kring sfi även tidigare figurerat i debatten och fortfarande väntar på en lösning.

### *Sfi – uppdrag och roll*

I detta kapitel diskuterar vi sfi-utbildningens uppdrag, vad utbildningen syftar till och vilka mål som ska uppnås. Vi belyser också utbildningens roll i samhället och de skilda uppfattningar som uppdragsgivare, ansvariga huvudmän och avnämare kan ha om den. Vi belyser också frågan om sfi-utbildningens status och menar att detta är en fråga om kvalitet men också i hög grad om tydlighet när det gäller uppdrag och kompetensområde. Detta ger bl.a. upphov till ett behov av att förtydliga och avgränsa sfi-utbildningens uppdrag och ansvar. Utredningen beskriver sin syn på detta och

lägger en grund för övriga förslag genom att slå fast att målgruppen bör förbli densamma och att nu gällande kursplan inte bör förändras.

### *Sfi – ansvar och organisation*

Utredningen bedömer att kommunen även fortsättningsvis bör vara enda huvudman för sfi-utbildningen. Utformningen av sfi-utbildningen varierar stort i landet. Orsaker till detta är bl.a. kommunernas olika förutsättningar och syn på utbildningen, vilket i sin tur får konsekvenser för organisation och ambitionsnivå. I kapitlet pekar vi också på det stora handlingsutrymme som finns inom styrdokumentens ramar, men som inte alltid är uppenbart för huvudmannen. De skilda förutsättningarna och kommunernas relativt stora frihet innebär att det inte är relevant att föreslå en modell för sfi.

Vi behandlar också frågan om upphandling och föreslår ett ökat stöd för kommunernas upphandling av sfi.

Det som sker under asyltiden är en viktig utgångspunkt för den planering av insatser som sker när flyktingen som fått uppehållstillstånd tas emot i en kommun. Med anledning av detta och att svenskundervisning för asylsökande nu ska bedrivas utifrån kursplanen för sfi föreslår vi en översyn om huruvida asylsökande ska omfattas av kommunal sfi-utbildning och att berörda myndigheter tar fram rutiner för hur studiedokumentation kan delges de mottagande kommunerna.

### *Måluppfyllelse och uppföljning*

I detta kapitel resonerar vi kring sfi-utbildningens måluppfyllelse samt avbrott och studieuppehåll med grund i officiell statistik och i för utredningen speciellt framtagna uppgifter. Kapitlet visar på ett behov av en översyn och förändring av såväl Skolverkets underlag för uppgiftsinlämning, som i den offentliga redovisningen av dessa uppgifter. Vi föreslår en sådan översyn och också att Skolverket i sin granskning av kommunernas årliga kvalitetsredovisningar särskilt ska beakta redovisningen av sfi-verksamheten.

Vi visar i kapitlet att endast drygt hälften av målgruppen påbörjar sfi-studier inom 3 – 3,5 läsår efter ankomst till landet. Med bak-

grund i kommunernas ansvar att söka upp och motivera dem i kommunen som har rätt till sfi att delta i utbildningen ger vi Skolverket i uppdrag att undersöka detta förhållande samt att eventuellt ge förslag på lämpliga åtgärder för att öka andelen som påbörjar studier snabbt efter bosättning.

#### *Samhällslivs- och arbetslivsorientering*

Vi har samordnat redovisningen av denna del av uppdraget med Utredningen om flyktingmottagande och introduktion som i sitt betänkande (SOU 2003:75) behandlar den samhällsinformation som förmedlas utanför sfi.

Sfi-utredningen föreslår att begreppet samhälls- och arbetslivsorientering ska användas och att detta som idag ska utgöra en del av innehållet i sfi-utbildningen. Vi menar att språkinlärning bör utgå från ett relevant innehåll och att sfi bör utgå från och behandla det som berör vuxna individer, dvs. att leva och arbeta i Sverige. Vi visar i kapitlet att språk, kultur samt samhälls- och arbetslivsorientering är intimt förknippade och att ett särskiljande av samhällsorienteringen skulle försvåra för utbildningen att ta tillvara de studerandes kunskaper och erfarenheter samt det omgivande samhällets möjligheter att bidra till en effektiv utbildning enligt gällande mål. Vi menar att samhälls- och arbetslivsorienteringens innehåll och arbetssätt inom sfi bör definieras, förtydligas, förstärkas och individualiseras genom bland annat kompetensutveckling av lärare och ett kommentarmaterial. För dem med behov av samhälls- och arbetslivsorientering och som inte deltar i sfi-undervisning pekar vi på möjligheter att inom ämnet samhällskunskap på grundläggande nivå skapa anpassade delkurser som kan ges på modersmålet.

### *Praktik inom sfi – en LISA för studerande*

För att möjliggöra för sfi-studerande att uppnå den kommunikativa förmåga som sfi syftar till fordras att de studerande får stöd och möjligheter att pröva sin språkförmåga och sina lärandestrategier i autentiska miljöer i samhällsliv och arbetsliv. Vi menar dock att fokus inte bör ligga på formen ”praktik” utan på att lärande kan och bör ske i en mängd olika omgivningar utanför klassrummet. För att betona detta i samklang med kursplanerna föreslår vi att begreppet *Lärande i samhälls- och arbetsliv*, LISA, introduceras. Vi visar också på hur detta moment konkretiserar samhälls- och arbetslivsorienteringen.

Utredningen föreslår att kommunen får ett förstärkt åtagande att inom sfi-utbildningen anordna LISA, integrera momentet i utbildningen samt för att anskaffa platser som syftar till lärande i *samhällslivet*. För anskaffandet av platser som syftar till lärande i *arbetslivet* föreslår vi ett delat ansvar mellan kommun och arbetsförmedling. I syfte att stödja en integrering i sfi av LISA-momentet, men också av de studerandes erfarenheter från t.ex. arbetsplatsintroduktion, förvärvsarbete och av andra anordnad arbetspraktik föreslår vi satsningar kring olika former av kompetensutveckling av lärare och ett utarbetande av referens- och kommentarmaterial.

### *Sfi – en del av vuxnas lärande*

Vi anger i kapitlet de starka skäl som vi anser finns för att sfi ska upphöra att vara en egen skolform inom det offentliga skolväsendet och inordnas i skolformen kommunal vuxenutbildning (komvux). Vi menar bl.a. att detta skulle påskynda och förstärka utvecklingen av sfi i en positiv riktning.

Vårt förslag innebär att sfi ska utgöra en fjärde del i komvux tillsammans med studier på grundläggande, gymnasial och påbyggnadsnivå. Ett av skälen till detta är att vi då i styrdokumentet, som samordnas så långt det är möjligt, kan behålla en särskild lagstiftning för sfi.

För att bättre spegla såväl målgrupp som innehåll och syfte med sfi-utbildningen föreslår vi att utbildningen byter namn till *Utbildning i svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*.

Utredningen föreslår att åldersgränsen för sfi ska anpassas till övrig vuxenutbildning, vilket innebär att sfi ska rikta sig till personer från 20 år istället för som idag 16 år.

Vi menar vidare att en utredning bör tillsättas för att se över situationen för invandrade gymnasieungdomars utbildningssituation bl.a. i syfte att ge förslag om hur stödet för denna grupp kan förbättras och i högre grad anpassas till olika individers behov och förutsättningar.

I detta kapitel resonerar vi också om utbildning för vuxna invandrare med utvecklingsstörning, vilka har rätt till sfi men inte en lika obetingad rätt till sörvux. Vi anger vad vi anser att Carlbeckkommittén ska beakta i sitt fortsatta arbete.

### *Vägen vidare – med kartläggning som grund*

Den individualisering som lyfts fram i såväl styrdokument som riksdagsbeslut om vuxnas lärande fordrar en kunskap och insikt om vilka människor som finns i utbildningen; vad de studerande har för behov, förutsättningar, erfarenheter, kunskaper och vilka mål – studiemål och livsmål – de har. I detta kapitel beskriver vi hur en viktig grund för individualisering och flexibilitet inom sfi kan läggas; genom kartläggning, vägledning och validering, och vi betonar att samtliga sfi-studerande, inte enbart flyktingar, ska erbjudas sådant stöd. Vi resonerar kring upprättande av kort- och långsiktiga individuella planer och föreslår att kommunen ska ha motsvarande skyldighet att upprätta individuella studieplaner som de idag har för studerande på komvux. Utredningen föreslår också att sfi-studerande utifrån behov ska få tillgång till adekvat vägledning och validering såsom en del av vuxnas lärande.

De studerandes hälsa eller ohälsa är för många sfi-studerande avgörande för möjligheten att delta i och tillgodogöra sig studierna samt för möjligheten att planera för vägen vidare. Vi föreslår därför att ett underlag för samtal kring utbildningsrelaterade hälsofrågor ska utarbetas.

### *Svenska för individer – sfi*

Utredningen har i arbete och förslag försökt att så långt som möjligt utgå från individens perspektiv, något som vi menar är en för-



utsättning för effektiv sfi-verksamhet. I samklang med detta och p.g.a. att berörda aktörer påtalat ett stort behov av ökad kunskap om de individer som finns inom sfi-utbildningen, vill vi i detta kapitel beskriva situationen inom utbildningen för individer i olika grupper utifrån olika perspektiv; kön, behov av särskilt stöd samt kort och lång utbildningsbakgrund.

När det gäller högutbildade sfi-studerande, föreslår vi att kommunen ska vara fortsatt huvudman även för den sfi-utbildning som anordnas i högskolemiljö. Vi föreslår vidare att det i ett sektorsansvar för Högskoleverket ska ingå att se över hur sfi-utbildning i högskolemiljö kan regleras och hur högskolornas utbud kan göras tillgängligt för sfi-studerande i högre grad. För att bl.a. högutbildade som är bosatta på långt avstånd från högskolor ska få tillgång till högskolornas utbud föreslår vi att Centrum för flexibelt lärande ska se över och föreslå hur kommuners och högskolors samverkan kan förstärkas med hjälp av informations- och kommunikationsteknologi, IKT.

För att förbättra möjligheterna till individanpassning av utbildningen för studerande med funktionsnedsättningar samt trauma-relaterade symptom föreslår vi utarbetande av informationsmaterial riktade både till studerande och till berörda aktörer. Vi har också mött ett stort behov av beskrivningar av hur sfi-utbildning riktad till dessa studerande kan gå till och föreslår därför också ett material som utifrån konkreta exempel diskuterar didaktiska utgångspunkter för sådan verksamhet.

Då ett mycket stort antal studerande har hörselnedsättning i olika grad och då detta ofta påverkar inläringen föreslår vi att kommunen ska erbjuda samtliga sfi-studerande hörselscreening senast inom tre månader från studiestart.

#### *Vidare vägar – sfi med mera*

Vidare vägar innebär för oss att kunna vara flexibel inom utbildningens ramar och kunna göra andra saker samtidigt med sfi för att nå såväl sitt språkfärdighetsmål som integration och delaktighet på ett effektivt sätt. I kapitlet diskuterar vi därför möjligheter till och förutsättningar för flexibilitet. Vi visar hur våra förslag samverkar till ökade möjligheter och förbättrade förutsättningar för en flexibel sfi-utbildning som därmed står bättre rustad för att kombineras med andra studier, med olika aktiviteter inom s.k. heldagsverksam-

het samt med yrkesförberedande utbildningar, arbetsmarknadsinsatser och förvärvsarbete.

I syfte att öka möjligheterna att kombinera sfi med olika arbetsmarknadsinsatser föreslår vi att AMV:s arbetsmarknads- och förberedande utbildningar på ett mer flexibelt sätt bygger på en individuell kartläggning och validering samt kan kombineras med sfi och yrkesspecifik svenska. Vi föreslår också att det för AMS arbetsmarknadsprogram *Arbetspraktik* i förordning tydligt framgår att programmet ska kunna erbjudas på deltid för dem som kombinerar detta med sfi-studier.

För många individer är det viktigt att kunna kombinera sfi-utbildningen med förvärvsarbete. Kapitlet ger exempel på detta och beskriver behovet av ett ökat samarbete mellan sfi-utbildning och arbetsgivare samt hinder och möjligheter för detta. Utredningen menar att kompetensutveckling i svenska bör ses som en del av den anställdes övriga behov av fortbildning och föreslår att den arbetsgrupp som tillsatts för att öka invandrades integrering på arbetsmarknaden får i tilläggsuppdrag att särskilt överväga hur arbetsgivares incitament att ta ett delansvar för anställdas kompetensutveckling i svenska kan öka.

Vi betonar också statliga arbetsgivares roll som förebild och anser att Myndigheten för skolutveckling bör fortsätta verka för att sfi och vuxenutbildningen får en mer framträdande roll inom de lokala, regionala och nationella nätverk som berör kompetensutveckling och tillväxt.

### *Sfi-lärare idag och imorgon*

I detta kapitel visar vi att få lärarstuderande väljer ämnet svenska som andraspråk och att de allra flesta av dem avlägger en grundskolelärarexamen. Högskolorna erbjuder inte någon vuxeninriktning inom ämnet, vilket bl.a. innebär att lärarutbildningen inte är anpassad för blivande sfi-lärare. Stora pensionsavgångar kombinerat med denna dåliga återväxt av nya sfi-lärare är anledning till att vi föreslår att Högskoleverket och Skolverket särskilt ska uppmärksamma situationen inom sfi vid diskussion om dimensionering av och inriktningar inom lärarutbildningen i landet.

Eftersom utredningen ser lärarutbildning och kompetensutveckling som indirekta styrinstrument för sfi-utbildningens kvalitet presenterar vi i kapitlet ett antal förslag avsedda att stärka sfi-läraryrket.

nas kompetens, bl.a. att en ämnesdidaktisk inriktning *Svenska som andraspråk med vuxenpedagogisk inriktning* på 40 poäng skapas inom lärarutbildningen. Vi föreslår också att det regeringsuppdrag om kompetensutveckling riktat till sfi-lärare och andra aktörer som Myndigheten för skolutveckling haft ska fortsätta och utökas i syfte att stödja utvecklingen av sfi-utbildningen i den riktning vi beskriver i betänkandet.

### *Individens försörjning under sfi-studierna*

Det finns en relativt stor grupp som idag studerar på sfi utan någon möjlighet att få stöd för sin försörjning. Det är också mycket otillfredsställande att försörjningsstöd är en så vanlig försörjningskälla för sfi-studerande, men utredningen kan av flera anledningar som beskrivs i kapitlet inte föreslå någon form av studiestöd för sfi-studier. Vi föreslår dock att en fördjupad utredning tillsätts för att ge underlag för att ta ställning till om sfi-utbildningen ska blir studiestödsberättigande.

I avvaktan på en eventuell sådan reform och i syfte att förbättra de studerandes försörjning och därmed studiesituation ser vi därför i kapitlet över existerande system för att så långt som möjligt undanröja olika försörjningsrelaterade hinder för deltagande och måluppfyllelse. Bl.a. bör de regleringar som styr villkoren för försörjningsstöd, introduktionsersättning och aktivitetsstöd i samband med sfi-studier tillåta deltagande i sfi *i kombination med andra studier* i enlighet med vad som är överenskommet i en individuell handlings- eller studieplan.

### *Finansiering av sfi*

Idag finansieras sfi-utbildningen på olika sätt för flyktingar respektive övriga invandrare. Detta system behöver förnyas med anledning av uppdrag till Utredningen om flyktingmottagande och introduktion rörande bl.a. introduktionsersättningen till nyanlända flyktingar samt med anledning av vårt förslag om att sfi inordnas i komvux.

Utredningen anser att det bör finnas ett enhetligt statsbidragssystem som innefattar såväl flyktingar som andra invandrare och att statsbidrag till sfi på längre sikt ska finansieras på samma sätt som

huvudparten av kommunal verksamhet, nämligen genom det generella statsbidraget. Dock behövs det en kostnadsutjämning för denna verksamhet, eftersom volym och kostnader varierar stort över landet. Utredningen anser dock att det under en övergångsperiod är lämpligt med ett riktat statsbidrag dels för att pröva systemets hållbarhet och dels för att kunna styra utvecklingen av sfi.

Utredningen ser många vinster med regional samverkan kring sfi-utbildningen, inte minst för att kunna skapa ett individualiserat och varierat utbud. Vi föreslår därför att regeringen överväger ett tidsbegränsat utvecklingsuppdrag i syfte att utveckla interkommunal och regional infrastruktur för sfi i kombination med andra aktiviteter.

#### *Utvärdering för framtida vägval*

Mycket få större utvärderingar av sfi-utbildningen har gjorts. Flera förhållanden som berör sfi har under senare tid förändrats, t.ex. nya kursplaner och ett ökat upphandlingsförfarande. Samtidigt har en utveckling av vuxenutbildningen inletts och till viss del genomförts. I syfte att ge såväl samhälle som sfi-utbildning värdefull information om vilka åtgärder som ytterligare behöver vidtas föreslår utredningen en nationell utvärdering av verksamheten. I denna ska ingå bl.a. uppföljning av gjorda satsningar. Vi vill också att Skolverket ser över hur och i vilken grad olika moment och aktiviteter kombineras och integreras i utbildningen. Att se över förutsättningarna för deltagande och god måluppfyllelse ska också ingå i utvärderingen. Vi föreslår därför att Skolverket ska göra en uppföljning av de studerandes avbrott och studieuppehåll samt av situationen inom utbildningen för studerande i behov av särskilt stöd.

#### *Behov av förändringar i styrdokument*

En inordning av sfi i komvux innebär även att styrdokumenterna för sfi ska integreras i styrdokumenterna för komvux. Utifrån en normaliseringssträvan är det viktigt att bestämmelserna för sfi harmonieras så långt det är möjligt med övriga delar inom komvux. Det är också viktigt att sådana bestämmelser som strider mot en individanpassad

utbildning och övriga intentioner i propositionen om vuxnas lärande tas bort. Utredningen ser också ett behov av att ändra ett antal begrepp i utbildningen i enlighet med en förändrad verklighet eller med våra specifika förslag. När det gäller ansvar att ordna platser för lärande i samhälls- och arbetsliv, LISA, skärps kommunens ansvar. Utredningen föreslår vidare att läroplanen, Lpf 94 bör gälla även för sfi.

#### *Kostnadskonsekvenser*

I den nationella statistiken varierar kostnaderna för sfi kraftigt mellan kommunerna. Det är svårt att utifrån dessa uppgifter få en uppfattning om dagens kostnader för olika moment inom sfi och därmed en grund för kostnadseffekter av våra förslag. Utifrån förfrågningar till ett antal kommuner och typexempel har vi dock gjort bedömningen att en förnyad sfi, som bygger på individens förutsättningar och kompetens, som kombineras med andra aktiviteter och som kopplar formellt och informellt lärande främjar effektivitet i såväl tid som resultat, och därmed, åtminstone på lite längre sikt även medför resursbesparingar. Våra förslag om en förnyad utbildning bygger till stor del på verksamheter som redan idag kan genomföras. De flesta förslag om uppdrag till andra myndigheter bedöms ligga inom ramen för deras uppdrag och ansvarsområde.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund till uppdraget

Sfi-utbildningen reformerades senast år 1994. Sedan dess har ett antal utvärderingar, granskningar och utredningar pekat på brister i form av bl.a. omfattande avbrott, dålig måluppfyllelse, en stor andel obehöriga lärare samt traditionell undervisning.

Under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet gjorde staten en satsning på kommunal vuxenutbildning genom Kunskapslyftet. Syftet var utöver att öka utbildningsnivån i befolkningen att utveckla och modernisera vuxenutbildningen så att denna skulle möta de krav som ställs i ett kunskapssamhälle som präglas av stor rörlighet på arbetsmarknaden.

Kunskapslyftskommittén föreslog i delbetänkandet *Vuxenutbildning för alla? Andra året med kunskapslyftet* (SOU 1999:39) att sfi skulle integreras i komvux. Med anledning av förslaget gav regeringen Statskontoret i uppdrag att överväga för- och nackdelar med en inordning i komvux och gymnasieskolan respektive med att sfi fortsatt är en egen skolform. Statskontoret redovisade sin analys i juni 2000.

Regeringen har i propositionen om vuxnas lärande (2000/01:72) haft som utgångspunkt att vuxenutbildning måste individualiseras och utgå från varje individs behov och förutsättningar. Regeringen föreslog att sfi skulle kvarstå som egen skolform men att utbildningen måste utvecklas vidare och bli mer flexibel. Skolverket fick år 2001 i uppdrag att utarbeta nya kursplaner för sfi. Arbetet med kursplanen har i sig väckt frågor om organisation och styrning som inte kunnat lösas inom ramen för det uppdraget.

Samma år gjordes en överenskommelse mellan Integrationsverket, AMS, Skolverket, Migrationsverket och Svenska Kommunförbundet om samverkan kring utveckling av introduktionen för nyanlända flyktingar och invandrare (Integrationsverket m.fl. 2001). Myndigheterna identifierar hinder för en effektiv introduk-

tion som leder till egen försörjning och delaktighet i samhället och enas om hur de ska gå till väga för att förbättra insatserna. Att höja Sfi-utbildningens kvalitet anges som en viktig åtgärd.

I slutet av detta år tillsattes en utredning att göra en översyn av mottagandet av och introduktion för flyktingar (dir. 2001:11). Utredningen skulle bl.a. analysera hinder för egenförsörjning, delaktighet och en långsiktigt hållbar integration. Utredaren skulle särskilt överväga hur alla nyanlända invandrare skall kunna få ökad kunskap om och förståelse för grundläggande normer i det svenska samhället och det svenska demokratiska systemet. Denne skulle också studera och analysera svenskundervisningens roll och betydelse inom ramen för ett introduktionsprogram. Vidare skulle utredaren överväga om och hur den statliga ersättningen kan kopplas till introduktionsprogrammets innehåll och resultat.

## 1.2 Direktiv och avgränsningar

Sfi-utredningens uppdrag består i att ge förslag på hur skolformen svenska för invandrare, sfi, kan förnyas och organiseras. Enligt direktiven är utgångspunkten att skapa en högkvalitativ utbildning i svenska språket och därigenom kunna stärka språkinläringen, höja svenskutbildningens status och öka möjligheterna att anpassa utbildningen och utbildningsmålen till individernas behov och förutsättningar. Utbildningen i svenska skall också kunna ske parallellt med t.ex. olika former av annan utbildning, arbete eller praktik. Utredningen uppmanas också att pröva vilken roll samhällsinformationen ska ha inom den grundläggande utbildningen i svenska språket. Mot bakgrund av att många studerande avbryter sina studier, är det rimligt att pröva om samhällsinformationen bör lyftas ur sfi-utbildningen och ges i någon annan form. Utredningen ska slutligen analysera och lämna förslag om hur ansvar och kostnader skall fördelas mellan stat och kommun för såväl individernas uppehälle som för utbildningen och introduktionen i kommunerna. Förslagen skall rymmas inom de ekonomiska ramar som sfi har i dag.

Direktiven är enligt utredningen mycket öppna. När det gäller att förverkliga de angivna utgångspunkterna, finns utöver kravet på oförändrad resursram inga särskilda begränsningar att ta hänsyn till.

Av direktiven framgår att uppdraget inte främst handlar om att ta fram ny kunskap. Det är alltså inte fråga om en översyn, utvärdering eller ens en kartläggning över området. Huvudsyftet med uppdraget är att utarbeta förslag på förändringar.

Fokus i utredningen ligger på kvalitet, organisation och styrning; pedagogiska och metodiska resonemang förs enbart i relation till direktiven. Vi har utifrån befintliga kunskaper och erfarenheter analyserat och skapat oss en bild av hinder och möjligheter för en individualiserad och flexibel sfi-utbildning av hög kvalitet. Sammanfattningsvis kan man säga att vi inom uppdraget haft för avsikt att förtydliga de möjligheter och det handlingsutrymme som redan finns, och att förstärka styrningen där vi ser behov av förändringar eller av ökad likvärdighet och rättssäkerhet.

Sfi-utbildningen kan uppfattas som ett relativt avgränsat område, men uppdragets utformning innebär att många samhällsområden och sektorer berörs: kommunal vuxenutbildning och högskola, integrationspolitiken och introduktionsinsatser, arbetsmarknadspolitiken och situationen på arbetsmarknaden samt i viss mån socialtjänsten och mottagningen av asylsökande. Utredningen har inte kunnat tränga in djupare i alla dessa sakområden utan har tagit fasta på att analysera de beröringsytor som uppstår mellan sfi-utbildningen och andra aktörer när det gäller utbudet av olika verksamheter, de studerande och den studiesociala situationen för dessa.

Utredningens målgrupp utgörs av alla som är berättigade till sfi-studier, dvs. alla folkbokförda invånare i en kommun som saknar de kunskaper i grundläggande svenska som utbildningen avser att ge. Detta omfattar såväl flyktingar som övriga invandrare, nyanlända som de som bott längre tid i landet. I detta avseende skiljer sig vårt uppdrag från det som Utredningen om flyktingmottagande och introduktion har.

### 1.3 Utgångspunkter

Ett nyckelbegrepp för utredningen och en utgångspunkt i hela arbetet har varit *normalisering* i betydelsen att insatser för nyanlända och andra invandrare i så liten utsträckning som möjligt ska utgöras av specifika säråtgärder. Istället ska de ordinarie verksamheterna inom olika samhällssektorer utformas så att de är tillgängliga och passar även de invandrare som ska etablera sig i samhället



och på arbetsmarknaden. Denna normaliseringssträvan har i det konkreta arbetet inneburit att vi ständigt ifrågasatt gränser eller särskilda grupperingar som utgår från vilken kategori en individ kan inordnas i: flyktingar, nyanlända flyktingar, andra invandrare eller nyanlända invandrare och inte på individuella behov som dessa, liksom hela befolkningen har.

*Individualisering* är följaktligen en annan viktig utgångspunkt, som också understryks i direktiven. Vi har med detta för ögonen försökt att så långt det är möjligt utgå ifrån individens perspektiv och låta detta vara styrande för vårt sätt att beskriva nuvarande situation och förslag för framtiden. Det är dock oundvikligt att vid någon punkt i utredningen övergå till ett systemtänkande. Hur bör ett system se ut som är så flexibelt att innehåll och utförande utgår från individen men som ändå går att hålla samman i en effektiv organisation? Nästa fråga är hur en sådan organisation kan anpassas till kommunernas (och regionernas) olika förutsättningar.

Att ha individen i centrum betyder för oss också att vi inte fråntar människan det *egna ansvaret*. Utan individens egna drivkrafter kommer all utbildningsverksamhet att misslyckas. Det betyder att vi i arbetet måste fundera över vilka incitament som olika lösningar skapar för individen. Vad är det i dagens situation och system som snarare sänker än höjer den studerandes motivation? Hur kan vi få bort dessa hinder?

En annan ledstjärna är att en *helhetsyn* på individen ska präglade sfi-utbildningen och andra verksamheter. Att nyanlända men lika hög grad andra sfi-studerande upplever att det finns ett sammanhang och en röd tråd i de insatser som på olika sätt berör dem. Detta ställer höga krav på samsyn och *samverkan* mellan de aktörer som individen har att göra med.

Utvecklingen av vuxnas lärande i ett perspektiv av *livslångt lärande* utgör en grund för våra ställningstaganden. Det ligger ett värde i att utbildningen för vuxna harmoniseras i så hög grad som möjligt så att alla vuxnas lärande kan ske i de former och på de nivåer som passar var och en. En ambition i arbetet har också varit att genom förslagen försöka bidra till en större *tydlighet* ifråga om sfi:s roll, uppdrag, ansvarsområde och organisation.

*Parallellitet* är också en grundval som våra förslag och överväganden vilar på. Vad man kan göra samtidigt ska baseras på en bedömning av individens förutsättningar och inte begränsas av konstruerade gränser mellan olika verksamheter, huvudmän eller

myndigheter. Olika verksamheter som bedrivs parallellt bör stödja varandra och bidra till att tiden kan utnyttjas effektivare.

En annan form av utgångspunkt är den befintliga *kursplanen*. Denna utgör sfi-utbildningens kärna men också ram. Kursplanens syfte och mål har i arbetet fungerat som en måttstock; alla moment och aktiviteter inom sfi ska syfta till att uppfylla kursplanens mål. Utredningen anser att kursplanen i sin nuvarande form ger utrymme och stöd för de förändringar som vi önskar se och har därför inte haft anledning att föreslå förändringar.

En viktig grund är slutligen den kunskap som idag finns om hur *andraspråksinlärning* går till och de förutsättningar som krävs för att stödja denna process.

## 1.4 Utredningens arbetssätt

Sekreterarna påbörjade sitt arbete fullt ut i december 2002 respektive januari 2003; den senare med 75 procents tjänstgöring. Arbetet har i enlighet med direktiven bedrivits i nära kontakt med Utredningen om flyktingmottagande och introduktion, vars uppdrag har många beröringspunkter med vårt. Båda utredningarna har ansett det viktigt att ha ett gemensamt synsätt på de delar av uppdragen som är mycket nära förbundna med varandra och vi har strävat efter att lägga förslag som harmonierar med varandra och som går att ta ställning till i ett sammanhang. När det gäller redovisningen av utredningarnas respektive uppdrag om samhällsinformation har vi i valt att dela upp denna i två delar: samhällsorientering inom ramen för sfi-utbildningen redovisas i detta betänkande och samhällsinformation som förmedlas på annat sätt presenteras i den andra utredningens betänkande (SOU: 2003:75). De underlag som behövts för förslag kring finansiering och kostnads- och ansvarsfördelning mellan stat och kommun har tagits fram gemensamt av de båda utredningarna.

Utredningen har i arbetet tagit del av litteratur av skilda slag: forskningsrapporter; nationella utredningar, granskningar, kartläggningar och uppföljningar; olika lokala projekt- eller utbildningsprogram, uppföljningar och utvärderingar av sådana samt information från myndigheters och organisationers webbplatser.

Vi har haft sex möten med expertgruppen. Experterna har utöver detta konsulterats i andra former och bistått med material och syn-

punkter på våra texter. Till dessa har en representant för Storstadskansliet varit särskilt inbjuden.

Utöver detta har utredningen på olika sätt genom kontakter, samråd och besök tagit del av erfarenheter och kunskaper från en mängd olika håll. Utredningen har besökt sex kommuner av olika storlek och med olika förutsättningar. Där har vi i de flesta fall träffat såväl utbildningsansvariga, lärare, studerande, arbetsförmedlare samt flyktingsamordnare. Vi har också besökt ett antal projekt inom ramen för storstadsarbetet med verksamhet av betydelse för uppdraget, där vi träffat uppdragsgivare, anordnare och i förekommande fall studerande. Vi har anordnat två arbetsseminarier: en kring värdegrund och demokratifrågor inom ramen för samhällsinformation riktad till flyktingar och invandrare och en om hur sfi i högre grad kan kombineras med arbetsmarknadsinsatser och förvärvsarbete. Vi har haft samråd med forskare inom såväl utbildnings- som hälsoområdet. Utöver representerade myndigheter i expertgruppen har vi tagit del av kunskaper och erfarenheter från bl.a. Nationellt Centrum för sfi och svenska som andraspråk, Socialstyrelsen och dåvarande Riksrevisionsverket.

Dessutom har vi i flera sammanhang träffat företrädare för kommunernas sfi-utbildning, flyktingmottagning och introduktion samt socialtjänst; Länsarbetsnämnden och Länsstyrelsen i Stockholms län samt olika myndigheter. Vi har också träffat och på andra sätt haft kontakt med arbetsgivare och arbetstagarorganisationer; etniska organisationer, trossamfund och en studerandeorganisation. På olika sätt har vi tagit del av erfarenheter från studerande som avslutat sina sfi-studier. Utredningar som vi har haft kontakt med är Carlbeck-kommittén, Studiesociala utredningen samt KNAS-kommittén.

Inger Lindberg, professor i svenska som andraspråk, har bidragit med kapitlet Andraspråksresan. Tom Nilstierna har tagit fram underlag till slutsatser kring studiestöd för sfi och KPMG har bidragit med underlag till konsekvensanalys avseende kostnader för en förnyad sfi-utbildning. De båda sistnämnda har också bidragit med underlag för förslaget om finansiering av utbildningen. Peter Sjöquist har bistått särskilt i behandlingen av de ekonomiska frågorna. Utredningen har fått särskilt bearbetad statistik från Skolverket samt gjort egna beställningar från SCB. Vi har också fått hjälp av Thomas Liljegren med bearbetningar av Integrationsverkets statistik. Bengt Jakobsson har sammanställt information om utbildning motsvarande sfi i ett antal europeiska länder samt

USA, Kanada och Australien. Källor har främst varit de europeiska Eurydikekontoren samt information som återfinns på olika webbplatser.

## 1.5 Betänkandets upplägg och centrala begrepp

De olika områden som uppdraget berör griper in i varandra på ett sätt som ibland gjort det svårt att göra en naturlig uppdelning av materialet. I de olika kapitlen hänvisar vi därför vid behov till andra kapitel och avsnitt i betänkandet. De flesta kapitel inleds med en redovisning av vad vi har funnit i utredningsarbetet, ibland föregått av grundläggande information som syftar till att ge en förförståelse. Vi har valt att lägga in överväganden och förslag följt av motiveringar i anslutning till varje kapitel eller kapitelavdelning som utmynnar i förslag eller överväganden.

Kapitel 2 om andraspråksinläring och kapitel 3 som ger en kort historik kan sägas utgöra utgångspunkter för resten av betänkandet. I kapitel 4 behandlas sfi:s uppdrag och roll i relation till andra politikområden och aktörer och i kapitel 5 beskrivs ansvar, organisation och förutsättningar för sfi-utbildningen. I Kapitel 6 ger vi dels en statistisk beskrivning av deltagande och måluppfyllelse och dels en analys av brister när det gäller redovisning och uppföljning. Kapitel 7 och 8 behandlar mycket utförligt samhällsorienteringens respektive praktikens roll inom sfi. I kapitel 9 utreds frågan om lämplig skolform för sfi i relation till komvux, sårsvux och gymnasieskolan. Kapitel 10 -12 berör på olika sätt de delar av uppdraget som syftar till ökad flexibilitet och individualisering. Kapitel 10 behandlar kartläggning, studieplanering och validering medan kapitel 11 beskriver studieförutsättningar för olika studerandegrupper. Kapitel 12 behandlar frågan om hur sfi på ett flexibelt sätt kan kombineras med andra studier, arbetsmarknadsinsatser och arbete. I kapitel 13 utreder vi frågor relaterade till lärarroll och kompetens. Kapitel 14 beskriver hur studerande idag finansierar sina studier samt förutsättningar för att införa studiestöd för sfi och i kapitel 15 tar vi upp finansieringssystemet för sfi-utbildningen. Det 16:e kapitlet redogör för behov av ytterligare kunskap om förhållanden inom utbildningen och av en nationell utvärdering. I det avslutande kapitlet beskriver vi konsekvenser av förslagen för styrdokument för sfi och beräknade kostnadskonsekvenser.

## Centrala begrepp

I utredningen har vi att hantera begrepp som beskriver olika kategorier av utrikes födda personer. *Asylsökande* är personer som sökt asyl på plats i Sverige och som under utredningstiden är ett ansvar för Migrationsverket när det gäller uppehälle och sysselsättning. Begreppen *flyktingar*, *flyktingar m.fl.* och *kommunmottagna* betecknar i betänkandet den grupp som kommunerna får ersättning för enligt förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. I gruppen ryms personer som fått uppehållstillstånd av olika skäl samt deras anhöriga om dessa ansökt om uppehållstillstånd inom två år.

När vi använder begreppet *invandrare* gör vi det i ordets bokstavliga bemärkelse: dvs. om personer som någon gång själva har invandrat till Sverige. Begreppet är alltså synonymt med utrikes födda invånare. Ofta har vi dock behov av att enbart tala om de invandrare som *inte* är flyktingar, dvs. anknytningsinvandrare, EU-medborgare m.fl. Dessa benämns då som ”övriga invandrare” eller ”andra invandrare än flyktingar”. Det finns ingen etablerad definition för hur länge man ska anses som *nyanländ* invandrare, men oftast brukar begreppet relateras till den tidsperiod som statsbidraget till flyktingmottagandet avser täcka, dvs. ca 3–4 år.

Vi vill också ge en kort förklaring till begreppen *säråtgärd* och *generell politik*. Enligt den integrationspolitiska propositionen (1997/98:16) ska det inte finnas någon särskild politik som rör invandrare som grupp; den generella politiken ska på alla samhällsområden ta samhällets etniska och kulturella mångfald som utgångspunkt. I den generella politiken har det dock alltid funnits åtgärder för individer och grupper med särskilda behov. Enligt propositionen ska det på samma sätt vara självklart att särskilt beakta behov som har sin grund i att en person inte har svenska som modersmål eller saknar en svensk utbildningsbakgrund. Det handlar då om att det är behovet i sig och inte invandrarskapet som motiverar åtgärderna.

Dock kan det enligt propositionen i vissa fall behövas säråtgärder för gruppen invandrare, men dessa ska då begränsas till den första tiden i Sverige. Lagstiftningen om flyktingmottagande och ersättningen till kommunerna är ett exempel på en sådan säråtgärd. Möjligheten att ha säråtgärder för nyanlända betyder dock inte att denna grupp utesluts från det generella systemen. Grunden ska vara att den generella politiken även möter behoven hos nyanlända

invandrare. Ett exempel på detta är kravet på att samhällsinformation ska utformas så att denna även når nyanlända invandrare.

När vi generellt talar om arbetsmarknadsinsatser eller arbetsmarknadsåtgärder; arbetspraktik eller arbetsplatsintroduktion, syftar vi på alla former av insatser som syftar till att stödja individers etablering på arbetsmarknaden, vilka kan bedrivas av olika aktörer. Om vi åsyftar de arbetsmarknadspolitiska programmen inom ramen för AMV, anges detta specifikt.

Utredningen föreslår i betänkandet att *sfi*, svenskundervisning för invandrare, bör byta namn. För tydlighetens skull använder vi dock i betänkandet genomgående beteckningen *sfi*, även då vi beskriver den framtida verksamhet som vi föreställer oss.

## 2 Andraspråksresan

Att lära sig de nya orden var en sak, att lära sig deras betydelser var en annan. Det låter kanske en smula paradoxalt men det är enkelt. Man lär sig de nya orden först som namn och det kräver endast ett gott minne. Men dessa namn är inte neutrala, de är täckta av lava av mänskliga erfarenheter, känslor, upplevelser och värderingar. Att lära sig ett nytt språk blir på det sättet en genomgripande resa in i ett annat medvetande om världen och livet.

Genom att som Theodor Kallifatides i sin bok *Ett nytt land utanför mitt fönster* (2001:52-53) likna andraspråksinläring vid en resa kan man fånga in många viktiga aspekter på den process man går igenom när man i vuxen ålder tillägnar sig ett andraspråk. Man kan således tala om resmålet, resenärerna och deras mycket varierande bagage, klimatet, medresenärerna, resans längd liksom alternativa transportmedel och sist men inte minst om alla strapatser under resans gång. Men först några viktiga distinktioner.

Man brukar inom forskningen göra skillnad mellan *förstaspråk* (L1) och *andraspråk* (L2) – en distinktion som främst baseras på den ålder man är i när man kommer i kontakt med språket. Språk som lärs in efter tre års ålder då ett (eller i vissa fall flera) förstaspråk eller *modersmål* redan etablerats brukar betecknas som andraspråk oavsett om det handlar om det andra, tredje, fjärde språket i ordningen. Det handlar naturligtvis inte om någon absolut gräns men kan ändå ses som ett riktmärke. Det kan också vara relevant att göra distinktionen mellan andraspråk och *främmandespråk*. Här brukar termen andraspråk reserveras för de språk som kommer att användas ungefär i samma funktioner som ett förstaspråk och dessutom lärs in i den miljö där de används eller ”på plats” som t.ex. då man kommer som invandrare till ett nytt land. Främmandespråk däremot användas oftast i mer begränsade funktioner och lärs in i allmänhet in utanför den miljö där de används. Typiska exempel är de språk som man lär sig genom undervisning i skolan, möjligtvis

med undantag för engelska, som kommit att få en alltmer framträdande roll också i det svenska samhället och som vissa avseenden därför kan betraktas som ett andraspråk snarare än ett främmandespråk.

Medan andraspråkinlärare i olika åldrar har högst skiftande framgång, tycks små barn inte kunna undgå att tillägna sig sitt förstaspråk, förutsatt att det används i barnets kontakter i och utanför hemmet i tillräckligt stor utsträckning. Att förstaspråkinlärare med mycket få undantag når full kompetens i språket, trots de mycket skilda förutsättningar som råder för barn i olika miljöer, är ett av de drag som skiljer förstaspråksinläring från andraspråksinläring. Förstaspråksinläringen sker dessutom parallellt med den allmänna kognitiva utvecklingen, medan många andraspråksinlärare, förutom att de redan tillägnat sig ett eller flera språk, har nått en högre grad av kognitiv mognad och utvecklat ett begreppssystem. Många har också utvecklat läs- och skrivfärdigheter på ett eller flera andra språk vilket kan vara till stor hjälp i inlärningsprocessen, i synnerhet om det är stor överensstämmelse mellan språkens skriftsystem.

Till skillnad från förstaspråksinlärare når vuxna andraspråksinlärare sällan ända fram till målet, om man med målet avser modersmålskompetens. Det hindrar inte att de mycket väl kan uppnå avancerade nivåer i sitt andraspråk och använda det framgångsrikt och helt obehindrat i de sammanhang och situationer de önskar. Däremot kan de ofta identifieras som andraspråkanvändare genom att deras språkanvändning på ett eller annat sätt avviker från förstaspråksanvändarens (jfr Hyltenstam & Abrahamsson 2002).

Då enspråkiga "infödda" språkanvändares kompetens görs till norm för andraspråksinläringen blir andraspråksinlärarna lätt hopplösa förlorare som i jämförelser med förstaspråkanvändarna ständigt kommer till korta. Flerspråkigheten framstår som en brist snarare än som en resurs. I stället måste flerspråkiga individers språkliga kompetens ses i ljuset av deras flerspråkighet. De är inte dubbelt eller tre/fyrdubbelt enspråkiga utan just flerspråkiga vilket bl.a. innebär att de har en större repertoar av språk att spela med, språk som fyller olika syften och funktioner och kompletterar varandra genom att de används inom olika språkanvändningsområden eller *domäner* i språkanvändarens vardag. Exempel på sådana domäner är familjen, arbetslivet, församlingen, vänkretsen, föreningslivet. Inom de olika domänerna fungerar språkanvändaren dessutom ofta i olika roller som t.ex. förälder/syskon, anställd/arbetskamrat, församlingsmedlem, etc. Man skulle kunna jämföra den



flerspråkige med en mångkampare som har många strängar på sin lyra och når goda resultat i flera olika grenar utan att för den skull kunna mäta sig med de mest framstående specialisterna i de olika grenarna. Det ska också påpekas att det för den flerspråkige inte nödvändigtvis är det först inlärd språket som är det starkaste. För många andraspråksanvändare har förstaspråket i många avseenden kommit att tappa mark till förmån för andraspråket t.ex. till följd av allt glesare kontakter med det forna hemlandet och/eller ett mycket sparsamt användande av förstaspråket i den nya kulturen.

Eftersom minoritetsspråkstalare och andraspråksanvändare i samhället ofta befinner sig i underläge i förhållande till majoritetsspråkstalare måste andraspråksinläringen också relateras till maktförhållanden i samhället och de mekanismer som bidrar till att upprätthålla privilegier och social obalans. I vilken utsträckning flerspråkiga individers olika språk verkligen fyller sina respektive funktioner beror inte bara på de enskilda språkanvändarna och deras faktiska språkfärdighet utan också på attityder och värderingar bland de språkanvändare de möter i de olika miljöer och sammanhang där språken används. Majoritetsspråkstalare tar sig ofta rätten att fastställa vad som ska betraktas som godtagbar språkfärdighet utan att närmare kunna precisera vari de eventuella så avgörande skillnaderna eller bristerna består (jfr. Sjögren 1996). Nivån för det språkligt acceptabla kan på så sätt ständigt anpassas efter behov och syften hos dem som företräder majoriteten. Härigenom kan många gånger godtyckliga språkliga bedömningar användas för att markera skillnader mellan "oss" och "de andra" och för att legitimera särbehandling och diskriminering. Forskning kring interkulturell kommunikation har visat att samhällsliga maktstrukturer ofta befasts och reproduceras (Gumperz 1982; Bremer, Roberts, Vasseur, Simonot och Broeder 1996) i vardagliga sociala möten mellan människor. De kan emellertid också sättas ur spel när människor förmår mötas som individer och människor i stället för representanter för olika grupper som t.ex. minoritet/majoritet (Erickson 2001).

Men det är inte bara genom godtyckliga och alltför högt ställda krav på språkfärdigheter som andraspråksanvändare diskrimineras och exkluderas. Att minimera den formella språkundervisningen för vuxna invandrare t.ex. till förmån för ett så tidigt inträde i arbetslivet som möjligt med motiveringen att detta leder till snabbare och effektivare språkinläring kan ha samma effekt. Det kan innebära att man som invandrare hänvisas till okvalificerade och

otrygga jobb inom en mycket smal sektor på arbetsmarknaden där de språkliga kraven kan läggas på en miniminivå. Det handlar ofta om jobb där möjligheterna till kompetensutveckling och vidare karriär är högst begränsade. Företrädare för en sådan linje under-skattar ofta den tid och arbetsinsats som krävs för att som vuxen tillägna sig ett nytt språk. De inser inte heller betydelsen av en gedigen och mångfacetterad språklig grund som utgångspunkt för en fortsatt, kontinuerlig språkutveckling. Många av vuxenlivets roller förutsätter en kvalificerad och kreativ språklig kompetens som i de flesta fall bara kan uppnås med stöd av kvalificerad språk-undervisning. I det moderna samhället måste man också kunna fungera i olika sammanhang utanför arbetslivet. För många vuxna inlärare och kanske i synnerhet kvinnor är det t.ex. i rollen som förälder som man först kommer i kontakt med det svenska samhället. Att känna att man aktivt kan vara delaktig i barnens skol-arbete och språkligt sköta kontakterna med skolan kan vara avgörande för att upprätthålla en värdig vuxenidentitet. De flesta språkinlärare har inga större problem med att till en början betraktas som språkliga nybörjare men att omyndigförklaras i förhållande till olika vuxenroller som t.ex. föräldrarollen upplever många som mycket kränkande (Norton 2000).

Mot bakgrund av att "infödda" språkanvändare runt omkring i samhället har haft minst tjugo år på sig att utveckla den språkliga kompetens som man som invandrare förväntas uppnå, kan uppgiften framstå som näst intill oöverstiglig. För att ge en idé om vad det kan innebära att i vuxen ålder bara tillägna sig ett tillfredsställande ordförråd räknar man med att enspråkiga svenska barn under grundskoletiden uppnår ett ordförråd på 40 000–50 000 ord (Teleman 1989). Med en motsvarande inlärningstakt, dvs. på 2 500–3 000 ord om året, skulle det alltså ta ca fyra år innan man som andraspråksinlärare hunnit bygga upp ett ordförråd på 10 000 ord vilket anses täcka det mest centrala svenska ordförrådet (Allén 1972). Även om ett sådant ordförråd täcker 90 procent av orden i en normal text kan de resterande orden ofta vara just sådana innehållsligt tunga ord som kan vara avgörande för en tillfredsställande förståelse av texten vilket innebär att man i allmänhet har bruk för ett betydligt större ordförråd även i många vardagliga aktiviteter. För att läsa en dagstidning med god behållning behöver man enligt vissa forskare t.ex. ett ordförråd på ca 40 000 ord (Viberg 1988a:216).

Men ordförrådet utgör bara en del av den mångfacetterade kommunikativa kompetensen. Uppbyggnaden av ett grammatiskt

system som gör det möjligt att förstå och själv använda orden på ett begripligt och adekvat sätt i muntlig och skriftlig kommunikation tar naturligtvis också sin tid liksom tillägnandet av ett bra uttal och ett gott flyt. Att dessutom komma underfund med språkliga nyanser och de många gånger outtalade sociokulturella normer som styr språkanvändning i olika situationer och sammanhang, t.ex. beroende på vem man är och vem man talar med, tar naturligtvis ytterligare tid.

Det är lätt att man som infödd språkanvändaren som fått språkkunskaperna mer eller mindre med modersmjölken trivialiserar andraspråksinlärares uppgift. Låt oss därför titta litet närmare på målet för andraspråksresenärerna i Sverige ur olika aspekter.

### Med svenska språket som resmål

Svenskan är ett germanskt språk som tillhör den stora familjen av *indoeuropeiska språk*. Andra indoeuropeiska språkgrupper är t.ex. romanska och slaviska språk som tillsammans med de germanska språken utgör de vanligaste språken i Europa. Till de indoeuropeiska språken hör även en stor grupp indiska och iranska språk som talas i Asien. Av jordens drygt 6 000 språk är bara ca 3 procent europeiska språk vilket visar att Europa till skillnad från andra kontinenter är påfallande språkligt homogent. Även om Sverige alltid varit flerspråkigt och numera har fem officiella minoritetsspråk, har de flesta svenskar i sin vardag fram till helt nyligen knappt kommit i kontakt med något annat språk än svenska. Svenska har också tidigare nästan uteslutande talats av individer med svenska som modersmål och, bortsett från ett par hundratusen svenskspråkiga i Finland, inom Sveriges gränser. Idag är situationen en annan. Sverige har på kort tid blivit ett i hög grad flerspråkigt samhälle med talare av upp till 200 olika språk. På några få årtionden har svenskan nu också kommit att användas som ett andraspråk av kanske två miljoner människor med andra modersmål än svenska som i olika åldrar, under olika omständigheter och till olika grad tillägnat sig svenska. Samtidigt har engelskan kommit att användas i allt fler sammanhang och i viss utsträckning kommit att ersätta svenskan i olika sammanhang vilket väckt farhågor om svenskans ställning i framtiden och föranlett språkpolitiska förslag om att på olika sätt reglera användningen av engelska i det svenska

samhället i den mån den sker på bekostnad av svenskan (SOU 2002: 27).

Generellt kan man säga att nära besläktade språk ofta har många gemensamma drag och att det är lättare att tillägna sig ett språk som på olika punkter överensstämmer med språk man redan behärskar. Språk kan också likna varandra i vissa avseenden men skilja sig från varandra i fråga om andra aspekter. Även om de flesta språk i Europa liknar varandra i många avseenden betyder det inte att inlärare med europeiska språk som modersmål generellt sett lär sig svenska lättare än inlärare med andra modersmål. Även europeiska språk kan nämligen uppvisa betydande olikheter. Det gäller i synnerhet uttalet där skillnaderna mellan mycket närbesläktade språk som t.ex. danska och svenska är avsevärda men också i fråga om ordförråd och grammatiska aspekter. Ser vi t.ex. på en grammatisk kategori som *tempus*, skiljer sig svenskan mycket både från romanska språk som franska, spanska och italienska och slaviska språk som ryska och polska. För övrigt kan inlärare med mycket närliggande modersmål av andra skäl ha svårt att tillägna sig språket. Ett exempel är inlärare med engelska som modersmål som i de skandinaviska länderna kan ha svårt att hitta den rätta motivationen att lära sig värdlandets språk eftersom de i de flesta situationer klarar sig bra genom att använda sitt modersmål.

Det svenska språket ter sig naturligtvis inte på samma sätt för inlärare med olika språklig bakgrund. Ändå kan man urskilja drag som gör svenskan till ett ganska exotiskt resmål för de flesta inlärare oavsett språklig bakgrund. Det finns ett antal språkspecifika drag som nästan undantagslöst innebär svårigheter helt enkelt för att de är ovanliga och inte förekommer i så många andra språk. När det gäller ljudsystemet har svenskan t.ex. ett ovanligt rikt vokalsystem. Speciellt är de främre rundade vokalerna /y/, /u/ och /ö/ som vållar problem. I fråga om konsonanter är det kanske framför allt det sätt vi kombinerar dem på som kan verka främmande och vålla problem. Konsonantkombinationer som i t.ex. 'strand' i början och 'hemskt' eller till och 'västkustskt' i slutet av ord är relativt ovanliga och svåra att uttala för många inlärare med språk där sådana konsonantkombinationer inte förekommer i dessa positioner. När det gäller prosodiska drag som t.ex. rytm och betoning har svenskan vad som brukar kallas *betoningsbaserad rytm* vilket innebär vad vi uppfattar som relativt jämna mellanrum mellan de betonade vokalerna i ett yttrande oavsett antalet mellanliggande stavelser. I språk med *stavelsebaserad rytm* upplever man i stället jämna

avstånd i tid mellan de olika stavelserna. Rytmen anses utgöra ett mycket viktigt språkligt drag både för såväl språkinläringen, den språkliga perceptionen, som för kommunikationen i stort (Kjellin 2002:72-73) och avvikelser i rytm och betoning kan därför ha stor betydelse för begripligheten i andraspråkanvändares talade språk genom att det för lyssnaren kan vara svårt att avgränsa och känna igen ordet och förstå innehållet.

På lexikal nivå har svenskan stora likheter med andra besläktade europeiska språk. Ser man t.ex. på verben är verbet 'vara' i svenskan det vanligaste medan verbet 'ha' kommer på andra plats. I utomeuropeiska språk är dessa verb däremot ovanliga. Verbet 'ha' saknas i t.ex. finskan, ungerska och ryska. Särpräglad för svenskan är också differentieringen mellan verben *sätta-ställa-lägga*, *tycka-tänka-tro* och *känna-veta-kunna* där man på ett närliggande språk som engelskan kan använda *put/think/know* för samtliga betydelser. Ytterligare problemområden utgörs av svenskans rika och många gånger snåriga prepositions- och partikelsystem. Skillnaden mellan *han 'skjuter på bilen* och *han skjuter 'på bilen* kan vara svår att bemästra.

På grammatikens område utmärks svenskan av ett relativt rikt böjningssystem på substantiven som böjs såväl efter *genustillhörighet* (en/ett) *numerus* (singularis/pluralis) och *bestämmdhet* (distinktionen en flicka/flickan och flickor/flickorna). Bestämmdhet som grammatisk kategori finns i germanska och romanska språk men saknas i t.ex. i finskan, slaviska språk liksom i många utomeuropeiska språk. Vidare böjer svenskan adjektiven i enlighet med det substantiv de bestämmer och vi får således 'en röd bil', 'ett rött äpple', 'den röda bilen', 'det röda huset' och 'två röda bilar' och 'äpplen'. I t.ex. engelska skulle adjektivet ha samma form i samtliga fall ('red').

De språkspecifika *reflexiva possessiva pronomina* 'sin/sitt/sina' saknas i de flesta språk även om viss motsvarighet finns i t.ex. de slaviska språken och utgör därför en svårighet för de flesta inlärare.

Den kanske allra svåraste språkliga stötstenen är emellertid svenskans ordföljdssystem som bygger på en grundläggande ordföljd bestående av Subjekt + Verb + Objekt (SVO) som gäller för ungefär en tredjedel av världens språk medan knappt hälften av språken har en grundordföljd med objektet före verbet, dvs. Subjekt + Objekt + Verb (SOV). I 15 procent av språken är grundordföljden i stället Verb + Subjekt + Objekt (VSO) med verbet före subjektet. Svenskan har dessutom *subjektstvång* vilket gör att alla satser i princip ska innehålla ett subjekt även om detta utgörs av ett helt betydelseomt ord som i 'det' i t.ex. *Det regnar*. En viktig

språksspecifik regel i svenskan är också den s.k. V2-regeln som innebär att verbet alltid står på andraplats i påståendesatser oavsett hur de inleds. Det betyder att subjektet placeras efter det första verbet i satser som inleds med andra satsdelar än subjekt som t.ex. en tids- eller platsangivelse. Vi säger således *Han kommer nu* med subjektet före verbet och *Nu kommer han* med subjektet efter verbet. I många språk är ordföljden betydligt friare än i svenskan och den s.k. *inversionen*, som innebär att subjektet placeras efter predikatsverket då satsen inleds med en annan satsdel än subjektet, är ett för svenskan språksspecifikt drag med motsvarighet i en handfull närbesläktade språk. Vuxna andraspråksinlärare tillämpar ofta först efter år av svenskinlärning inversion konsekvent i denna typ av satser i spontant tal, om ens någonsin. I själva verket är inversionen ett av de drag som även mycket avancerade inlärare kan ha problem med.

Slutligen finns det även på pragmatikens område, dvs. med avseende på hur vi använder och varierar språket i olika syften i olika sociala sammanhang och situationer en del specifika drag som det kan vara svårt att tillägna sig. Det gäller t.ex. det i Sverige mycket frekventa tackandet. I affären tackar vi ofta när vi ber att få en vara, när vi har fått den, när vi har betalt den och när vi går ut ur affären. Om vi blir bortbjudna tackar vi för inbjudan, för maten, när vi går hem och slutligen för senast. Även tilltalsreglerna i svenskan är subtila. Vi säger inte 'du' och 'hej' till alla. Ofta undviker vi tilltalsord genom konstruktioner som *Kan man få komma fram här?* eller *Blir det ledigt här?* för att slippa problemet med att välja mellan 'du' och 'ni'. Här finns också ett varierande språkbruk bland infödda svensktalande i olika generationer.

Val av språklig form spelar också en viktig roll för upprätthållandet av goda sociala relationer. I svenskan används ofta också frågekonstruktioner för att uttrycka en uppmaning på ett lite mer indirekt och artigt sätt än genom rena imperativer, något som kan förbrylla vissa inlärare och ibland också mindre barn. När vi säger *Kan du öppna fönstret?* förväntar vi oss alltså att den tilltalade ska släppa in lite luft snarare än upplysa oss om sin förmåga att öppna fönstret. Barn kan som bekant ibland retas med vuxna genom att svara: *Ja, det kan jag!* utan att göra en min av att öppna något fönster. I andra språk som t.ex. polska föredrar man direkta uppmaningar med imperativer, dvs. uttryck motsvarande *Öppna fönstret!* vilket inte alls upplevs som oartigt eller bryskt. Som modersmålsanvändare är man i allmänhet omedveten om betydelse-

sen av denna typ av språkliga nyanser och anpassningar som ofta sker mer eller mindre automatisk. Därför kan avvikelser, t.ex. genom en alltför frekvent och urskillningslös användning av imperativ i uppmaningar, av infödda svensktalande tolkas som bristande hövlighet och respekt och förorsaka kommunikationsstörningar i samtal mellan första- och andraspråksanvändare. Sådana störningar kan även ge upphov till stereotypa föreställningar om talare av vissa språk eller personer med viss etnisk bakgrund som särskilt buffliga eller oartiga. Svenskar kan på motsvarande sätt uppfattas som överdrivet försiktiga, vaga och osäkra.

### Om resenärerna och deras bagage

Andraspråkinlärare har i olika avseenden ett varierande bagage med avseenden på en rad olika faktorer som ålder, kön, modersmål, personlighet, tidigare utbildning och yrke. För andraspråksresans utfall brukar man särskilt framhålla vissa faktorer som mer avgörande än andra. Även om barn inte nödvändigtvis tillägnar sig andraspråk lättare och fortare än vuxna är *åldern* utan tvekan en del av det bagage som påverkar andraspråksresan. Generellt kan man säga att man når längre i sin språkinläring ju tidigare resan påbörjas. Eftersom åldern också påverkar vårt sociala liv och våra sociala vanor, har den också betydelse för vilken kontakt vi får med språket och dess talare. Ju äldre vi blir desto färre blir ofta möjligheterna till ett socialt utåtriktat, aktivt liv som kan medföra kontakt med målspråket speciellt på fritiden. Med tiden gör sig också åldern påmind på andra sätt, bl.a. genom ett sämre minne, hörsel och syn vilket naturligtvis kan försvåra inläringen. Statistisk kring studieresultat i sfi-undervisningen visar också att åldern är utslagsgivande men först efter 40 års ålder då resultaten försämras märkbart.

En annan faktor av stor betydelse för andraspråksinläringens utfall är *utbildningsbakgrund*. Utbildning kan ge en allmän förberedelse som kan vara betydelsefullt för att klara av den omställning som det innebär att möta en ny kultur och inlemmas i ett nytt samhälle men underlättar också språkstudierna, särskilt om man har tidigare erfarenhet av språkstudier. En av orsakerna till att kursdeltagare med kort eller ingen utbildning i hemlandet lyckas sämre i utbildningen är naturligtvis att de måste utveckla sina läs-

och skrivfärdigheter för att kunna uppnå godkänt betyg vilket naturligtvis tar mycket tid i anspråk.

Inlärarna kan också ha högst varierande erfarenheter av och attityder till utbildning vilket kan påverka såväl självförtroende och förväntningar på ett avgörande sätt. Om tidigare studier medfört misslyckande och besvikelser ser man kanske inte fram emot språkstudierna med samma tillförsikt som då man enbart har positiva erfarenheter av skola och utbildning. Många kanske också har erfarenheter av mer traditionell och lärarstyrd språkundervisning där grammatik och översättning spelat en central roll och kan därför känna sig främmande inför mer deltagarorienterad och kommunikativt inriktad undervisning.

*Modersmål* och tidigare språkkunskaper kan också ses som en del av inlärarnas bagage. Om modersmålet är ett annat europeiskt språk och nära besläktat med svenska underlättas inläringen i allmänhet eftersom språken liknar varandra till sin uppbyggnad. Men även om man inte har ett europeiskt språk som modersmål kan kunskaper och färdigheter i något språk som är besläktat med svenska som t.ex. engelska, vara till stor hjälp. Utan sådana språkliga erfarenheter kan inläringen för inlärare med språk som skiljer sig markant från svenskan bli betydligt mer mödosam. Här spelar naturligtvis även skriftsystemet roll. Om språkinläringen också innebär mötet med ett nytt skriftsystem kan det ta betydligt längre tid att tillägna sig läs- och skrivfärdighet på det nya språket.

Studieresultat från tidigare år visar också att det finns ett intressant samspel mellan olika variabler (se t.ex. Skolverket 1997, 2001) och att en faktor som utbildningsbakgrund är mer utslagsgivande i vissa språkgrupper än i andra. Så hade t.ex. bara en fjärdedel av de högutbildade eleverna med somaliska, tigrinja eller japanska som modersmål nått målen inom en given tidsperiod mot två tredjedelar av de högutbildade med närliggande språk som t.ex. rumänska och ryska som modersmål. Detta visar att det inte går att göra några enkla förutsägelser och prognoser i fråga om inläringstiden utifrån enskilda faktorer som ålder, utbildningsbakgrund och modersmål utan att det snarare är samspelet mellan en mängd olika faktorer, varav många dessutom kan vara okända för utbildningsanordnaren, som är avgörande för inlärningsframgången. Flera faktorer tenderar dessutom att gå hand i hand som t.ex. modersmål och utbildningsbakgrund genom att det från vissa länder främst är inlärare med en viss utbildningsbakgrund som kommit till Sverige vilket ytterligare



komplikerar bilden och visar att man måste vara försiktig med tolkningen av betydelsen av enskilda isolerade faktorer.

En med språket nära förknippad faktor är vad man ibland kallar kalla *kulturellt avstånd* (Schumann 1978). Om inlärarna kommer från en kultur som i olika avseenden skiljer sig starkt från den i det nya landet kan detta även påverka språkinlärningen som ju också innebär mötet med en ny kultur och nya sätt att se på världen. Språket och språkanvändningen i en grupp eller ett samhälle är en produkt av gemensamma historiska och sociokulturella skeenden och erfarenheter som nykomlingar i gemenskapen inte delar. Det kan leda till att kommunikation över språk- och kulturgränser även då den inbegriper språkligt mycket avancerade andraspråksanvändare kan störas av tolkningsproblem och missförstånd och resultera i frustration och fördomar.

Kulturella skillnader kan också påverka språkinlärningen på ett djupare plan genom att inlärarna i mötet med helt nya sätt att tänka och leva känner sig frustrerade och otrygga och därför får stora svårigheter att tillägna sig språket. Språkinlärare från kulturer med stort avstånd från målspråkskulturen, som ofta också har ett modersmål som skiljer sig starkt från målspråket, löper därför större risk att drabbas av denna typ av *språk- och kulturchock* (Oxford & Ehrmann 1993) än inlärare från mer närliggande kulturer. Man bör dock vara medveten om att även inlärare från en och samma kultur kan ha mycket varierande kulturella erfarenheter och att t.ex. storstadsbor från vitt skilda kulturer därför kan ha betydligt mer gemensamt än invånare inom samma land med helt olika levnadsvillkor. Exempel på ytterligare omständigheter som man i olika internationella undersökningar (se t.ex. Chiswick & Miller 1995) funnit påverka språkinlärningens utfall är huruvida man är gift med en landsman och bor i ett bostadsområde med stor koncentration av landsmän eller andra invandare.

Ytterligare en faktor med stor betydelse för studieresultatet men som inte kan utläsas ur statistiken är *motivationen*. Tidigare ansåg man att den s.k. *integrativa* motivationen, dvs. önskan att bli en del av den nya kulturen och att identifiera sig med talare av målspråket var mer gynnsam än s.k. *instrumentell* motivation, dvs. motivation som snarare grundar sig på de fördelar som färdigheter i språket kan ge för exempelvis studier, arbete, högre lön eller liknande. På senare år har man emellertid funnit att den instrumentella motivationen kan vara nog så stark och positiv. En del forskare gör därför i stället distinktionen mellan *inre* och *yttre* motivation och menar

att inre motivation som uppstår i inlärarens egen vilja att lära sig språket oavsett syfte gynnar inlärningen mer än yttre motivation baserad på krav och förväntningar från omgivningen. Klart är dock att möjligheterna att bli delaktig och accepterad i samhällslivet i det nya landet och utsikterna till utbildning och arbete kan spela en avgörande roll för motivationen och därmed andraspråksresans utgång.

Den kanadensiska forskare Bonny Norton (2000) beskriver språkinlärarens ofta ambivalenta förhållande till andraspråket och den egna andraspråksinlärningen utifrån begreppet *investering*. Norton menar att vilja och motivation inte kan betraktas som individuella fenomen utan koppling till den omgivande miljön utan snarare måste ses som resultat av ett samspel mellan individen och omgivningen. Andraspråksinlärare vill av förklarliga skäl ha en rimlig utdelning på den investering som det innebär att tillägna sig andraspråket, t.ex. i termer av en bättre position i samhället och tillgång till majoritetsspråkstalarnas privilegier. Eftersom det delvis också handlar om en investering i en ny identitet kan det uppstå en konflikt mellan en önskan att tillägna sig det språkliga kapital som det nya språket kan erbjuda och att tvingas acceptera den begränsade identitet man tilldelas genom det nya språket. Eftersom vi som individer formas och konstrueras i samspel med vår omgivning handlar det aldrig enbart om individens val. Om de försök man gör att använda och träna sitt andraspråk i olika sociala sammanhang gång på gång tillbakavisas räcker den egna viljan inte långt.

### Klimatet och medresenärerna

I debatten om invandrarnas språkkunskaper berörs märkligt nog sällan det bemötande inlärarna får av majoritetsbefolkningen och de attityder gentemot invandrare och deras kultur, religion och bakgrund som råder i samhället i stort. Ändå har naturligtvis majoritetsbefolkningens benägenhet och vilja att kommunicera betydelse såväl för andraspråksinlärarnas faktiska möjligheter att använda och lära sig språket som för deras motivation att lära sig svenska. Forskning visar också att socialt umgänge med medlemmar av majoritetskulturen på fritiden är en mycket viktig faktor för framgångsrik språkinlärning. Vid en nationell utvärdering av sfi-undervisningen (Skolverket 1997) framkom det att nära nog hälften av deltagarna i större kommuner och storstäder inte använde

svenska utanför skolan på daglig basis! I de mindre kommunerna uppgav de flesta däremot att de använde svenska varje dag. En av förklaringarna till dessa skillnader ligger naturligtvis i den bostadssegregation som under senare år blivit alltmer uttalad i storstäderna. Liknande resultat uppnåddes även i en mindre undersökning bland sfi-deltagare i Rosengård i Malmö som genomfördes 1999 (Lindberg under utgivning) där 10 procent av de tillfrågade uppgav att de använde svenska med svenska vänner varje dag, 16 procent någon gång i månaden och drygt 50 procent aldrig talade svenska med svenska vänner över huvudtaget. Resultaten vittnar naturligtvis inte om några idealiska förutsättningar för andraspråksinlärning.

I den svenska debatten talar man ofta om att invandrare och flyktingar inte inser nödvändigheten i att lära sig majoritetsspråket. Utebliven framgång i språkstudierna förklaras med bristande vilja och ansträngning hos individen som genom t.ex. språktest för medborgarskap ska tvingas inse vikten av att lägga manken till och lära sig språket. Också i andraspråksforskningen har man länge fokuserat på individuella faktorer som avgörande för framgång i språkinlärningen utan att ta hänsyn till det sociala sammanhang där interaktionen äger rum. I allt fler studier som t.ex. den tidigare refererade studien av Norton (2000) strävar man nu efter att beskriva andraspråksinlärningen i ett vidare perspektiv. Här ses språkinlärning också som en komplex social praktik snarare än enbart en abstrakt internaliserad process och här betonar man också hur olika möjligheter och tillfällen att använda andraspråket i det vardagliga livet är socialt strukturerade.

Exempel på detta ser vi i en svensk avhandling av sociologen Marie Carlssons (2002) där vi möter ett antal unga lågutbildade turkiska kvinnor. De har bl.a. intervjuats om sina möten med svenskt utbildningsväsende och om den syn de tror att svenskar kan ha om dem. Flera av kvinnorna vittnar om att de känner sig tömda på tidigare erfarenheter och att människor tycks tro att de inte besitter några kunskaper alls eftersom de inte kan uttrycka sig fullt ut på svenska. Flera av kvinnorna i studien vittnar om hur det är att hela tiden bli bemötta och bedömda som människor, medborgare, föräldrar, arbetssökande och yrkesutövare utifrån hur väl de behärskar svenska språket – deras många gånger svagaste kort – och om hur språkliga tillkortakommanden kan skymma sikten för människorna bakom språket och alla de egenskaper, kunskaper och resurser och erfarenheter de har att erbjuda. Plötsligt blir en iden-

titet som icke-språkkunnig och mindre vetande överordnad alla de olika identiteter man som vuxen individ är sammansatt av.

I Nortons och Carlsons studier betraktas identiteten inte som något statiskt och oföränderligt utan något som förhandlas och konstrueras socialt i möten med andra människor. Identiteten är dynamisk, sammansatt, motsägelsefull, och föränderlig över tid. Att byta språk och kultur innebär att – åtminstone temporärt – ge upp vissa delar av sin identitet men också att bygga upp nya identiteter och att ”återerövra sin mänsklighet” (Hyltenstam 1983).

I en avhandling med titeln *The dynamics of second language learning* (Granberg 2001) kan vi genom dagboksanteckningar och intervjuer följa en inlärare med det fingerade namnet Sofia på hennes väg in i det svenska språket och den svenska kulturen. Avhandlingen skildrar hennes framgångsrika språkinläring och gradvisa socialisering in i det svenska samhället genom allt tätare och mer omfattande sociala kontakter med svensktalande. Det är uppenbart att Sofias situation skiljer sig avsevärt från den som kvinnorna i Carlsons studier befinner sig i. Hon är gäststudent i Sverige och har kommit in på en mycket prestigefylld utbildning till läkare. Eftersom det är tänkt att hon ska återvända till Grekland och arbeta som läkare där efter avslutad utbildning i Sverige kan hon heller inte betraktas som invandrare. Hon integreras snabbt i den internationella universitetsmiljön där hon får alltfler kontakter med infödda svenskar och har många möjligheter att lära och träna språket utanför klassrummet. Hon är också en erfaren språkinlärare som redan behärskar två främmande språk något som givit henne värdefulla erfarenheter. Hon är dessutom utomordentligt motiverad – att bli läkare har alltid varit hennes högsta dröm – och eftersom hon inte kom in på läkarutbildningen i sitt hemland öppnar studierna i Sverige en möjlighet för henne att trots allt nå sitt mål. Här följer ett citat från intervjuerna med Sofia.

Och det är bra därför att ... åtminstone dom som bor i min korridor, de talar alltid svenska och dom började tala svenska med mig också. Så det är som om jag måste ... Jag menar, när vi träffas och dom talar med mig och jag vill säga nånting eller vill vara med i samtalet, då måste jag förstå, jag måste lyssna noga till vad dom säger och försöka förstå. /.../ och det hjälpte mycket, har hjälpt mig att vänja mig vid språket, liksom att höra det. Jag hör svenska nu och det låter inte konstigt för mig /.../ (ibid., s. 160, min översättning)

Ändå känner också hon sig ibland uppgiven och vilsen i sin identitet. I dagboken skriver hon då och då om sin ensamhet, hur hon

känner sig alienerad och övergiven i sin kamp för att erövra det nya språket och tränga in i den nya kulturen, något som kommer till uttryck i följande citat från dagboken efter tre månader i Sverige

Jag känner mig fortfarande som en främling I Sverige. Jag kan inte komma in i det svenska samhället. Jag står utanför som en åskådare men det är omöjligt att ta sig in. (ibid., s. 96, min översättning)

Genom de röster som kommer till tals i Carlssons and Granbergs studier påminns vi om den sociala omgivningens centrala roll inte bara för andraspråksinläringen utan också för de marginaliserings- och exkluderingsprocesser som den för många vuxna inlärare är förknippad med. Vi ser också att språkinlärare i mycket varierande omfattning ges möjlighet till språkutveckling genom sociala kontakter i andraspråksmiljön.

### Gränspoliserna

Till skillnad från inlärare av främmande språk är andraspråksinlärare redan på ett tidigt stadium också andraspråksanvändare. För vuxna invandrare är möjligheterna att klara sig i det nya landet från början beroende av kommunikation med olika representanter för majoritetssamhället vilket trots eventuella möjligheter till tolkhjälp i många fall sker på andraspråket. Det kan gälla frågor om bostad, arbete, dagis och skola för att bara nämna några exempel. Det sker i samtal som utmärks av en mycket tydlig maktstruktur där den hjälpsökandes underläge ofta förstärks av bristande språklig kontroll över kommunikationen. I en undersökning av Bremer m.fl. (1996) där man studerat språk som social praktik i invandrade arbetares vardag i flera västeuropeiska länder har man analyserat interkulturell kommunikation i olika möten mellan majoritets- och minoritetsspråkstalare. Som dessa forskare påpekar utgör samtal i denna typ av möten ofta en av få möjligheter till kommunikativ kontakt med målspråkstalare för många invandrare. Tjänstemän med olika nyckelpositioner, s.k. *gate-keepers*, – en slags andraspråksresans gränspolis – kan därför spela en avgörande roll för hur man som nykomling i landet bedömer sina möjligheter till kontakt, kommunikation och integration i det nya samhället. Erfarenheten visar att sådana samtal trots de bästa av intentioner inte alltid förlöper friktionsfritt. Tvärtom störs de ofta av missförstånd, som kan få ödesdigra konsekvenser och resultera i att man går

miste om ett jobb, en lägenhet eller en utbildning och att man känner sig kränkt och förolämpad. Eftersom missförstånden inte alltid reds ut eller ens är helt uppenbara för samtalsparterna, är det inte ovanligt att såväl den hjälpsökande som den infödde tjänstemannen upplever stor frustration i dessa möten som kan ge upphov till och förstärka fördomar om ”den andra” hos bägge parter.

För andraspråkanvändare gäller det att med begränsade språkliga färdigheter och med delvis andra kulturella referensramar använda sin förförståelse från tidigare erfarenheter av liknande samtal i fråga om t.ex. den roll de förväntas spela, vilka samtalsämnen som kan aktualiseras och vart samtalet ska leda. Förståelse är en dynamisk, ömsesidig och kooperativ process som uppnås genom gemensamma ansträngningar. Den förutsätter därför alla deltagares engagemang och vilja till förhandling. Ofta läggs ansvaret för att förstå och göra sig förstådd helt på andraspråksanvändaren när man i stället borde kräva att den infödde talaren som har det språkliga övertaget anpassar sitt språk och ser till att göra sig förstådd.

Forskarna menar att majoritetsspråkstalare behöver kunskap om hur man som minoritetsmedlem upplever denna typ av möten. Särskilt personer som i sin verksamhet är involverade i interkulturell kommunikation i sin yrkesutövning behöver utveckla sina färdigheter i att kommunicera över språk- och kulturgränser om de ska kunna agera professionellt i dessa möten. En viktig aspekt handlar helt enkelt om att avsätta mer tid – en kvart för ett läkarbesök eller tjugo minuter för en anställningsintervju ger inte tillräckligt utrymme för ömsesidig förhandling och möjlighet till aktivt deltagande från minoritetsspråkstalarens sida vilket är en förutsättning för att den ömsesidiga förståelsen inta ska äventyras.

En annan slutsats har att göra med majoritetsspråkstalarnas roll när det gäller att förhindra missförstånd och kommunikationsproblem. Bremer m.fl. föreslår en rad strategier som man som majoritetsspråkstalare kan använda sig av för att:

- *Uppmuntra deltagande*  
Här handlar det om att lämna andraspråksanvändaren utrymme för aktivt deltagande i samtalet och möjlighet att själv komma med initiativ och introducera samtalsämnen. Det kan ske genom att man drar ned på takten, överlämnar ordet och inväntar andraspråksanvändaren genom längre pauser och förberedelsestid. Det kan också vara en fördel att öppet tala om språkproblemen, uppmuntra deltagande och försöka möta andra-

språksanvändaren i dennes försök att formulera sig och komplettera fragment och oavslutade bidrag utan att för den skull lägga orden i munnen på sin samtalspartner. Man bör också eftersträva en bra balans mellan slutna och mer öppna frågor.

- *Väcka de rätta förväntningarna*

För att öka förutsättningarna för förståelse och minska stressen för andraspråksanvändare bör man inleda samtalet med en tydlig introduktion om vad samtalet har för syfte, vad man ska tala om, hur lång tid det kommer att ta och hur det kommer att läggas upp. Man bör också försöka etablera en gemensam referensram genom att rekapitulera tidigare samtal och fakta som är av betydelse för samtalet. Under samtalets gång är det viktigt att tydligt ”annonsera” samtalsämnen och byte av samtalsämne t.ex. genom att säga ”Jag tänkte att vi skulle tala lite om dina barn också” eller ”Dina barn då, hur går det för dina barn i skolan?” Det kan vara till stor hjälp att som i det senare exemplet spetsställer och lyfter fram viktig information som annars kan gå vara svårt att uppfatta.

- *Öka tillgängligheten och begripligheten i sitt eget språk*

Den införde talaren kan också underlätta förståelsen genom att själv undvika långa komplexa meningar, ge lite information i taget och kontinuerligt kontrollera att budskapet gått fram. Man bör också försöka använda vardagliga ord, uttrycka sig konkret och undvika abstrakta byråkratiska vändningar. Man bör eftersträva ett tydligt uttal utan att för den skull överdriva sin artikulation. Förståelsen gynnas också genom att man drar ned på tempot och använder pauser och intonation för att underlätta den språkliga analysen. Genom att viktiga budskap upprepas och omformuleras kan andraspråksanvändaren ges flera chanser att förstå och själv begära förtydligande.

Språket kan naturligtvis ställa till kommunikationsstörningar såväl i det sociala umgänget på fritiden som på arbetsplatsen. En större förståelse för de problem som kan uppstå vid kommunikation över språkgränserna och en ökad acceptans för olika typer av brytning och svenska på mångspråkig grund bland majoritetsspråkstalare i allmänhet är därför av avgörande betydelse för integrationen.

I en studie som genomförts vid Institutet för svenska som andraspråk vid Göteborgs universitet har Sally Boyd och hennes kolle-

ger (Boyd 2000) undersökt på vilket sätt brytning påverkade skolledares och lärarutbildares bedömning av en grupp utländska lärares kompetens. Studien visar att det fanns ett klart samband mellan lärarnas brytning och den bedömning av deras pedagogiska skicklighet och lämplighet som lärare som försökspersonerna ombads göra. Lärare med utländsk brytning uppfattades nämligen genomgående som mindre pedagogiskt skickliga och kompetenta än andra lärare. Forskning kring attityder till olika språkliga varieteter har också funnit att det inte alls är ovanligt att individer tillskrivs positiva respektive negativa egenskaper enbart utifrån den dialekt de talar (Andersson 1985). I en amerikansk undersökning (Lippi-Green 1997) har man t.ex. visat att man inom filmindustrin medvetet utnyttjar och därigenom också förstärker sådana attityder genom att använda röster med olika dialekter och brytningar för att gestalta tecknade rollfigurer med olika karaktärsdrag. Detta visar hur mycket små barn på ett tidigt stadium helt omedvetet bibringas värderingar inte bara i förhållande till olika språkliga varieteter utan också till de människor som talar dem som de sedan kan komma att omfatta hela livet.

I jämförelser mellan olika västländer visar sig Sverige i upprepade undersökningar vara allra sämst på att få ut invandrare i arbetslivet och utnyttja invandrarnas arbetskraft (Jacobsson 2003). En vanlig förklaring till att invandrare utsätts för diskriminering i arbetslivet och utestängs från den svenska språk- och kulturgemenskapen är bristande språkkunskaper. Eftersom invandrare i Sverige vid en internationell jämförelse har förhållandevis goda kunskaper i värdlandets språk mätt i läsförståelse på andraspråket (Myrberg 2001) tyder det på att kraven på språkkunskaper i många fall är för höga och att språket också kan användas för att legitimera särbehandling och ren diskriminering. Många invandrare vittnar dessutom om att de har sökt åtskilliga jobb utan att ens kallas till anställningsintervju och få möjlighet att visa sina svenskkunskaper. Ett icke-svenskklingande namn kan alltså räcka för att bli diskvalificerad på arbetsmarknaden. Mycket tyder också på att många svenska har en låg tolerans mot svenska som avviker från den infödda normen och övervärderar brytningens betydelse som tecken på brister i språket. Det kan förklaras med att enspråkighetsnormen fortfarande är starkt förankrad i Sverige och att många svenskar fortfarande är förhållandevis ovana vid att höra svenska talas med utländsk brytning. Samtidigt finns det uppenbarligen också en tendens till att



associera utländsk brytning inte bara med bristande språkbehärskning utan med bristande kompetens över huvud taget.

### Om resans längd och olika transportmedel

Som vi tidigare understrukit är andraspråksinlärning en mödosam, tidskrävande och på många sätt omvälvande process. Trots det möter man som tidigare påpekats bland lekmän ofta helt orealistiska förväntningar på den tid det kan ta att lära sig ett nytt språk. Kanske överskattar många sina egna språkkunskaper som troligen inte skulle räcka så långt om man helt plötsligt tvingades byta kultur och språk och fungera i ett nytt samhälle. När man ställer krav på att undervisningen ska bedrivas så intensivt som möjligt – helst som heldagssysselsättning och gärna med tidig yrkesinriktning – för att målet ska uppnås på kortast möjliga tid, bortser man ifrån är att språkinlärning är en långsiktig process som bara till viss del kan påskyndas genom en kraftig intensifiering av undervisningen (Collins, Halter, Lightbown & Spada 1999). Språkstudier kan inte jämföras med det pluggande som kan pågå intensivt inför exempelvis ett körkortsprov eller en tentamen där det handlar om att memorera och redovisa en viss mängd faktakunskaper. Andraspråksinlärning innebär en successiv uppbyggnad av ett helt nytt system för kommunikation och är således ett led i förberedelsen för ett helt nytt sätt att leva. Denna process måste få ta tid.

Hur lång tid det tar och med vilken framgång det sker varierar från individ till individ bl.a. beroende på sådana faktorer som vi här berört. Undervisningen spelar naturligtvis också en viktig roll i denna process. Den kan avsevärt påskynda inlärningen och leder i allmänhet längre än enbart s.k. informell inlärning genom naturlig kontakt med språket (Long 1983; Ellis 1994; Pavesi 1984). Enligt en större amerikansk undersökning behövs det för en person som läser och skriver utan hinder på sitt modersmål i allmänhet mellan 500 och 1 000 undervisningstimmar för att uppnå en nivå där man kan tillfredsställa grundläggande kommunikativa behov, klara sig hjälpligt på en arbetsplats och klara av begränsad social interaktion på andraspråket (Adkins 1985; Grognet 1997). För att uppnå en nivå där man utan större hinder kan använda andraspråket också i mer krävande situationer och sammanhang som hör vuxenlivet till behöver de flesta inlärare betydligt längre tid om de över huvudtaget når så långt. För barn och ungdomar i skolåldern talar man

här om en tidsåtgång på mellan fem och tio år (Thomas & Collier 1997; Collier & Thomas 2002).

Inläring med och utan undervisning uppvisar emellertid också stora likheter. I en jämförelse mellan formell och informell inläring har Gisela Håkansson (2001) undersökt om naturliga inlärare tillägnar sig svensk grammatik på samma sätt som inlärare som följer språkundervisning. Även om inlärarna i Håkanssons studie inte var helt jämförbara i alla övriga aspekter visar resultaten att det tog de informella inlärare tre och ett halvt till fyra år att tillägna sig strukturer som de inlärare som fått undervisning tillägnat sig på mellan tre och sex månader. Resultaten bekräftar vad man funnit i tidigare studier, nämligen att undervisning inte kan förändra den ordning i vilken man tillägnar sig vissa strukturer men däremot avsevärt kan öka hastigheten i inläringen och leda till högre nivåer av språkfärdighet (Long 1983; Ellis 1994; Pavesi 1984). En viktig orsak till detta är att lärare genom kunskap om elevernas språkutveckling med hjälp av en systematisk undervisning vid rätt tidpunkt kan lyfta fram och uppmärksamma strukturer som det kan ta mycket lång tid för informella inlärare att i tillräcklig omfattning fånga upp i det omgivande språket och utnyttja för inläring. Undervisningen kan också genom att erbjuda deltagarna rika tillfällen till egen språkanvändning och interaktion i kommunikativa aktiviteter i viss mån kompensera för avsaknaden av kontakt med målspråket utanför skolan.

De bästa resultaten når man dock genom en kombination av undervisning och rika möjligheter till kommunikation på andraspråket i sitt sociala liv i vardagen (Spada 1986; Ellis 1994). Internationella studier visar t.ex. att invandrare som går direkt in i arbete utan språkundervisning ofta utvecklar starkt förenklade versioner av andraspråket som kännetecknas av ett mycket begränsat ordförråd och en rudimentär grammatik (Klein & Dittmar 1979; Clahsen, Meisel & Pienemann 1983; Klein & Perdue 1997). De uppnår då en språklig nivå som bara kan tillfredsställa de mest basala kommunikativa behoven. Det gäller i synnerhet lågutbildade invandrare med få sociala kontakter med målspråkstalare på sin fritid. Ett arbete utgör alltså ingen garanti för en snabb och gynnsam språkutveckling även om det naturligtvis på många andra sätt kan vara av avgörande betydelse för ett bra liv i det nya landet. Möjligheten att använda språket på en arbetsplats resulterar inte automatiskt i språkutveckling. Många andraspråksinlärare vittnar om svårigheter att komma till tals och komma ifrån positioneringen som

”invandrare” och ”legitima talare” på sina arbetsplatser och om rädslan att hamna utanför den sociala gemenskapen för att de inte hänger med i språket (Norton 2000; Ahlgren 2003).

Språkkunskaper är dessutom en färskvara som måste underhållas (Myrberg 2001). Om man hamnar på en arbetsplats där möjligheterna till språkanvändning är begränsade kan den språkliga nivån man har uppnått genom undervisning t.o.m. sjunka när man kommer ut i arbetslivet. Många invandrare erbjuds arbeten som inte ställer särskilt stora krav på kommunikativ förmåga under arbetets själva utförande som t.ex. industriarbete och städjobb på arbetsplatser med stor andel invandrad arbetskraft (Andersson 1982) och ofta hämmas möjligheterna till kommunikativa kontakter på sådana arbetsplatser dessutom av faktorer som buller och stress. Då kan arbetsförhållandena snarare bli ett hinder för vidare språkinläring. Eftersom det sociala umgänget på rasterna är kopplat till ett starkt behov av avkoppling undviker många av naturliga skäl kommunikativa situationer som kan medföra komplikationer (Hyltenstam & Kuyumcu 1991). Det innebär att såväl infödda svenskar som invandrare hellre kan välja samtalspartners med samma språk och kulturella bakgrund för en pratstund och att sociala kontakter över språkgränserna på arbetsplatsen kan utebli.

Sociala kontakter och rika tillfällen att använda språket i kombination med en effektiv språkundervisning tycks alltså för de flesta inlärare vara det säkraste och snabbaste transportmedlet. Forskningen visar att undervisning inte bara underlättar och påskyndar språkinläringen utan också leder till en högre grad av språkbehärskning än enbart naturlig inläring. Därmed är det inte sagt att undervisning – som ju kan bedrivas på så många olika sätt – utgör någon garanti för en framgångsrik inläring.

### **Vilken metod är bäst?**

Vuxna andraspråksinlärare är ingen enhetlig grupp och det är därför av avgörande betydelse att undervisningens arbetssätt anpassas och varieras efter de enskilda inlärarnas olika behov och förutsättningar. Detta ställer stora krav på språklärarens kompetens, metodiska beredskap och flexibilitet – i synnerhet med tanke på den heterogenitet som utmärker sfi-undervisningen. Under senare år har man också mer och mer betonat betydelsen av den enskilda inlärarens aktiva roll i inlärningsprocessen och vikten av att man

som språkinlärare blir medveten om sin egen språkinläring, får möjlighet att utveckla effektiva inlärningsstrategier och i tilltagande grad tar ansvar för sin egen språkutveckling.

I den allmänna debatten om sfi-undervisningen framförs ofta åsikten att lärarna inte använder rätt metod. Det förekommer också att olika anordnare saluför sin undervisning med hjälp av någon fantastisk metod som påstås garantera en effektivare inläring oavsett inlärare och inläringssituation. Sådana metoder består i stor utsträckning av förutbestämda, statiska lösningar för hur undervisning ska bedrivas. Men metod är ett *preskriptivt* snarare än ett *deskriptivt* begrepp. En metod talar alltså om hur lärare *ska arbeta*, inte hur de *verkligen* arbetar och vi vet idag genom olika klassrumsstudier att lärare som säger sig arbeta efter en och samma metod kan ha helt olika sätt att undervisa och mycket väl kan ha mindre gemensamt än lärare som tror sig arbeta enligt helt skilda metoder. Metoder tolkas således på olika sätt av olika lärare. Eftersom det i princip kan finnas lika många tolkningar av en metod som det finns lärare som tillämpar den, är det naturligtvis meningslöst att jämföra effekten av olika metoder utan att samtidigt genom klassrumsobservationer ta reda på vad som händer i klassrummet. Den professionella läraren måste hela tiden söka efter vägar att optimalt anpassa innehåll och arbetssätt efter förutsättningar och omständigheter i gruppen. Det ställer höga krav på läraren, som alltså inte kan följa en för alla på förhand fastställd plan och arbeta efter en given metod. Eleverna är inte heller passiva mottagare av olika typer av behandling från lärarens sida utan är i allra högsta grad aktiva i sitt eget lärande och utforskande av språket. Det är vad som pågår i interaktionen mellan lärare och inlärare i olika typer av aktiviteter i det enskilda klassrummet som till syvende och sist betyder något för inlärnarnas möjligheter att utveckla sitt språk genom undervisningen. Det finns därför anledning att ta talet om olika metoders överlägsenhet och förträfflighet med stor skepsis.

Försök att finna generella metoder som ska passa alla lärare, inlärare och undervisningssituationer speglar en i grunden negativ syn på lärare som går ut på att lärare måste styras och kontrolleras för att kvaliteten i undervisningen ska kunna garanteras. Eftersom undervisning är en dynamisk process som bygger på ett flexibelt samspel mellan lärare, elever, material och aktiviteter har alla försök att finna generella metoder som ska passa alla lärare, inlärare och undervisningssituationer hittills misslyckats. Erfarna lärare undervisar i stor utsträckning utifrån ett eget förhållningssätt oberoende

av metoder i samspel med eleverna i den specifika undervisnings-situationen. Detta förhållningssätt baseras på den enskilde lärarens kunskaper, värderingar och erfarenheter när det gäller språk, språkinläring och språkundervisning men också på mer övergripande värderingar i fråga om kunskaps- och människosyn.

Den amerikanska andraspråksforskaren Kumaravadivelu (1994, 2001) sammanfattar synen på den "postmetodiska pedagogiken" (Kumaravadivelu 1994, 2001) som "ett sökande efter alternativ till metoder snarare än alternativa metoder" (ibid. 1994:29) där läraren i stället för att följa någon specifik metod undervisar i den enskilda kontexten utifrån en "upplyst pragmatism". Myten om supermetoden som ska lösa alla problem och förvandla språkinlärningsprocessen till en dans på rosor är visserligen seglivad men kanske äntligen på väg att avlivas.

Samtidigt styrs undervisningen också av institutionella, sociala, politiska och ekonomiska villkor utanför lärares och deltagares kontroll. Den turbulens till följd av ständiga omorganisationer som utmärkt sfi-undervisningen sedan den startade i slutet på 1960-talet (se vidare Lindberg 1995; Skolverket 1997) och som tilltagit genom de senaste årens omfattande upphandling har knappast bidragit till att förbättra förutsättningarna för undervisningen. Många väl etablerade och väl fungerande verksamheter baserade på mångårig erfarenhet och kompetens har lagts ned och nya helt oerfarna anordnare har haft svårt att bedriva en professionell undervisning i brist på en professionell skolledning och välutbildade och erfarna lärare. Detta har hämmat den ämnesmässiga och pedagogiska utvecklingen på många håll och inneburit en kompetensförlust som det kan ta lång tid att bygga upp igen.

Alltfler forskare talar också om andraspråksundervisningens politiska, kulturella och sociala dimensioner och vikten av att man som lärare är medveten om konsekvenserna av de val man gör i undervisningen för deltagarnas upplevda och faktiska möjligheter att forma sina liv och förverkliga sina mål. Inlärarnas möjligheter att själva påverka innehållet och inriktningen i undervisningen kan inte nog understrykas i detta sammanhang. En social relevant andraspråksundervisning baserad på aktiv delaktighet tar sin utgångspunkt i deltagarnas konkreta erfarenheter och behov (Auerbach 2000) och bygger innehållet kring sociala aspekter av avgörande betydelse för deltagarnas verklighet. Den betonar deltagarnas särskilda kompetens och styrkor och uppmuntrar dem att utforska sina egna möjligheter i stället för att understyrka vad de inte kan

och tala om vad de borde göra. Den ser deltagarna som experter på sina egen verklighet och gör språkinläringen till ett led i förverkligandet av individuella mål. Det är en undervisning där man lär av varandra som bygger på dialog och samarbete i klassrummet. Den kopplar individuella erfarenheter till social analys, språkanvändning till reflektion och kritisk granskning och språkfärdigheter till praktisk tillämpning och aktiv handling för förändring.

### Avslutningsvis: Om strapatser under resans gång

Det finns dagar när jag tycker att jag kan tala svenska fantastiskt bra, underbart, jag är imponerad av mig själv och så finns det dagar då jag känner att jag aldrig kommer att lära mig svenska. (Granberg 2001:144, min översättning)

Andraspråksresan är som vi sett ett äventyr som resenärerna är mycket olika rustade inför. Eftersom vi som individer utvecklas och lär i intimt samspel med andra och det samhälle och den kultur vi lever i, spelar det sociala sammanhanget en mycket viktig roll i allt lärande. Det sociala samspelet är också en avgörande drivkraft i språktillägnet där den egna formuleringen och det gensvar den möter spelar en central roll. Majoritetsspråkstalarna kan här spela en viktig roll inte minst genom att visa respekt och förståelse för vad det faktiskt innebär att tillägna sig det språk som de själva behärskar, om inte av födseln, så av ohejdad vana.

Precis som Theodor Kallifatides påpekade i inledningscitaten kan andraspråksresan innebära många spännande upptäckter och möten med andra sätt att betrakta världen som berikar individen och ger nya perspektiv. Den flerspråkige anses i högre grad än många enspråkiga kunna utveckla ett empatiskt förhållningssätt och en öppenhet för alternativa synsätt och tolkningar. Många finner också stor glädje i utforskandet av det nya språkets möjligheter precis som Sofia, här några månader senare (Granberg 2001:108), då hon hunnit lite längre på sin resa in i det svenska språket:

Det var verkligen roligt det här med sammansatta ord. Jag menar, jag kunde öppna böcker bara ibland för att hitta det längsta ordet. Jag kunde jämföra: Åh det här är tre ord, nej det här är fyra, nej det här är verkligen långt! (Skrattar) Det var som, ja, det är verkligen ett bra exempel på att ha kul med språk. (min översättning)

Avslutningsvis är det viktigt att understryka att mötet med en ny kultur och ett nytt språk också kan innebära nya chanser för individen och en språngbräda för framtida studier och andra möjligheter till självförverkligande – en väg ut ur marginalisering och maktlöshet – något som följande röster hämtade från Marie Carlsons avhandling (2002:238) ger ett mycket tydligt uttryck:

Förut så var jag underlägsen min man – det var alltid han som bestämde. När jag började skolan så började jag också vilja bestämma – jag fick självförtroende.

Necla

Jag klarar allting själv, jag går till doktorn själv. Jag har hand om mina barns problem, alla papper, brev och sådana saker. Egentligen klarar jag av allting själv nu för tiden.

Fadime

### 3 Sfi på väg – i går och i dag

Sfi-utbildning har bedrivits under drygt 40 år i Sverige. En rad förändringar har genomförts på vägen, förändringar som har haft stor betydelse för utvecklingen av såväl organisation som pedagogik. En tillbakablick kan ge värdefulla insikter när nu sfi återigen står vid ett vägska.

I det följande ges därför en kortfattad översikt av viktiga politiska beslut, reformer och till viss del granskningar som styrt sfi-utbildningens utveckling under dessa fyrtio år. Ett försök görs dessutom att väva in frågor som rör den pedagogiska utmaning som sfi innebär, t.ex. frågor kring lärare och utbildningens rammar.

#### 1965 – startskottet går

I samband med en kraftig ökning av invandringen fattade riksdagen 1965 beslut om att införa avgiftsfri försöksundervisning i svenska för invandrare. Uppdraget att anordna denna gick till studieförbunden. Bortsett från svenskundervisning på högskolor för utländska studerande och en oftast avgiftsbelagd utbildning för vissa flyktinggrupper förekom i princip ingen utbildning i svenska som andraspråk för vuxna före detta år. Några genomtänkta mål för utbildningen fanns knappast, förutom den övergripande målsättningen att invandrarna så snart det bara gick skulle lära sig svenska och anpassa sig i det svenska samhället.

I Europa debatterades invandrades språkutbildning vid denna tid, något som 1968 resulterade i en resolution i Europarådet där minst 200 timmars språkutbildning i landets språk rekommenderades för utländska arbetstagare. Det var denna resolution som låg till grund för det avtal som slöts 1970 mellan LO och SAF om undervisning i svenska. Avtalet innebar att den invandrade fick rätt till dessa 200 timmars utbildning varav 20 skulle ske på betald arbetstid och 60 med ersättning från arbetsgivaren. Resterande timmar skulle staten



stå för. De invandrare som inte hade anställning fick samma år rätt till kostnadsfri utbildning i upp till 30 timmar/vecka i max 240 timmar. Denna finansierades genom statsbidrag.

Från 1970 kunde avgiftsfri utbildning i svenska också ges i samband med arbetsmarknadsutbildning med utbildningsbidrag. Denna beställdes av länsarbetsnämnderna, anordnades vid studieförbunden och förlades fr.o.m. 1971 till största delen vid olika AMU-center. Utbildningen för invandrare utan anställning förlades till tio av staten godkända studieförbund. I praktiken följde denna grupp samma kurser som de som anordnades vid AMU-centren, och under 1970-talet överfördes allt mer av utbildningen från studieförbunden till AMU-centren, vilket innebar att den arbetsmarknadspolitiska inriktningen markerades.

De olika studieförbundens ideologier och synen på den fria och frivilliga folkbildningen påverkade självklart utbildningen. I *Tvåspråkighet med förhinder* (Lindberg 1996) finns följande citat av en ledande representant från ett studieförbund som då hade stor del av sfi-uppdraget:

(cirkelledaren i svenska) är en person som av en lycklig slump har fått lära sig lite mer än de andra kamraterna i gruppen. Med hjälp av lite utbildning kan de allra flesta klara av cirkelledarskapet.

Detta citat synliggör cirkelledaren som en i gruppen snarare än en professionell utövare av ett yrke som kräver särskild kompetens och utbildning. 1973 ordnades lärarutbildning i form av s.k. YRK-kurser vid flera universitet, kurser som blev mycket eftersökta. Kurserna omfattade från början 20 poäng, men har därefter utökats upp till 80 poäng.

1971 utarbetades den första läroplanen för sfi-undervisning (SÖ 1971), men eftersom studieförbunden inte kunde åläggas läroplansbundet arbete fick läroplanen status av rekommendationer.

Invandrarutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1971:51) 240 timmars svenskutbildning på arbetstid vilket genomfördes 1973. I detta riksdagsbeslut fick anställda invandrare rätt att läsa svenska under 160 eller 240 timmars betald arbetstid beroende på förkunskaper och anställningsdatum.

1978 ersattes läroplanen från 1971 av *Allmänna mål och riktlinjer för undervisningen i svenska för vuxna invandrare* (SÖ 1978). Detta var ett dokument som baserades på den svenska invandrapolitikens mål – jämlikhet, valfrihet och samverkan – och som präglades av en

mer medveten syn på språk och språkinläring än den tidigare läroplanen.

Under senare delen av 1970-talet steg arbetslösheten och AMU hade 1976–1979 tillfälle att genom utbyggnad av verksamheten ta över den största delen av sfi-utbildningen som bedrevs i form av arbetsmarknadsutbildning. 1975 utgjorde invandrarna ca 12 procent av deltagarna på AMU, men två år senare ca 30 procent. Man gav kursen *Svenska som främmande språk med samhällsorientering* som omfattade nio veckor med 33 veckotimmar med möjlighet till nio veckors förlängning, dvs. drygt 500 timmars utbildning. Efter sfi-kursen gick deltagarna vidare till yrkesutbildningar.

För sfi-lärarna fanns från 1976 i en särskild kompetensförordning fastställda regler för tillsvidareanställning. Trots att lärare från studieförbunden nu sökte sig till AMU, som tydligare hade anammat läroplanens riktlinjer för utbildningen och dessutom hade mer förmånliga anställningar, ledde ändå expansionen till en stor lärarbrist. Detta i sin tur ledde till att många av de lärare som anställdes saknade de föreskrivna kompetenskraven. Lindberg (1996): ”I slutet av 70-talet hade /.../ knappt hälften av de 650 sfi-lärarna tidsbegränsad anställning p.g.a. att de saknade den rätta utbildningen.”

Skolöverstyrelsen genomförde under 1970-talet stora fortbildningsinsatser som haft stor betydelse för den pedagogiska utvecklingen. I slutet av 1970-talet genomförde man t.ex. fortbildning där man utgick från ett antal samhällsorienterande teman där det språkliga innehållet integrerades samhällsorienteringen.

Sfi-verksamheten granskades av flera rapporter med olika syften och av varierande kvalitet mellan 1977 och 1989.

### 1986 – slutet för en heterogen och vildvuxen verksamhet?

De första tjugo åren betecknas i *Vem älskar sfi?* (Skolverket 1997, s 35) som en ”i hög grad heterogen och vildvuxen verksamhet”. 1978 tillsatte regeringen efter initiativ från LO, TCO och SAF en parlamentarisk kommitté, Sfi-kommittén, som hade som uppdrag att se över verksamheten samt lämna förslag om förbättringar och permanentning av försöksverksamheten. Kommittén kunde efter tre års arbete inte enas i sina förslag kring den centrala frågan om huvudmannaskap, men föreslog i slutbetänkandet en utbildning på 600 timmar, studiestöd under sfi-utbildningen och en enhetlig

lärarutbildning SOU 1981:86 och SOU 1981:87). Efter behandling av betänkandet trädde dock 1986 ett system som innebar en uppstramning av verksamheten i kraft. De studerande fick 700 timmar fördelade på grund-sfi med kommunen som huvudman och påbyggnads-sfi som AMU och studieförbund ansvarade för. Nu utformades också kompetensregler för lärare.

Lagen om rätt till ledighet med lön för studier i sfi ersattes 1986 med en lag om enbart rätt till ledighet för dessa studier.

Sedan 1985 är det möjligt att läsa svenska som andraspråk på lärarutbildningen. Detta ämne vänder sig till lärarstuderande på alla nivåer, alltså till såväl grundskolelärare som ämneslärare. Någon särskild utbildning eller kurser för de som tänker sig att arbeta med vuxenstuderande inom sfi finns dock ännu inte, även om viss anpassning i realiteten görs inom vissa kurser.

### **1991 – en utbildning, en huvudman**

Efter att flera rapporter med ibland svagt underbyggda påståenden och slutsatser (Lindberg 1996), påpekat att intentionerna i 1986 års reform inte kunde anses uppfyllda, genomfördes redan 1991 år en sfi-reform. Denna innebar att uppdelningen på grund-sfi och påbyggnads-sfi upphörde och ersattes av en enda sammanhållen utbildning. Kommunalt huvudmannaskap för all sfi samt en minskad detaljreglering av utbildningen infördes.

Skolverket fick 1993 ett regeringsuppdrag att se över vissa organisatoriska frågor för sfi och svenska som andraspråk. Verket föreslog att sfi skulle upphöra som egen skolform och integreras i grundläggande vuxenutbildning/komvux. Propositionen (1993/94:126) som följde ansåg dock att sfi skulle bestå som egen skolform. Ett av motiven var att vissa gällande bestämmelser för sfi vid ett inordnande skulle behöva införas i de andra skolformernas regelsystem, vilket ansågs ogörligt. Läroplanen för sfi skulle emellertid enligt propositionen upphöra att gälla, eftersom verksamheten skulle vila på de grundläggande värden som framgår av 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lfp -94). Förordning 1994:895 om svenskundervisning för invandrare infördes.

Rätten till sfi för asylsökande upphörde samtidigt som tidsgränsen för hur länge man skulle ha rätt till sfi togs bort. Rätten att påbörja sfi inom tre månader från folkbokföringsdatum i en

kommun infördes. Skolverket skulle enligt propositionen utarbeta förslag till kursplan och betyg samt centrala prov för sfi skulle införas.

Rapporten *Vem älskar sfi?* (Skolverket 1997) formulerade och redovisade ett antal för verksamheten centrala frågeställningar. De förslag som framförs där, t.ex. kring statistisk uppföljning, de studerandes studiesociala situation, adekvat lärarutbildning och kompetensutveckling samt kring sfi som egen skolform är fortfarande aktuella.

Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk vid Lärarhögskolan i Stockholm inrättades 1998. Centret har ett regeringsuppdrag att vara ett nationellt resurs- och utvecklingscentrum för hela landet. Verksamheten bedrivs i samråd med Centrum för tvåspråkighet vid Stockholms universitet. Uppdraget är att;

- samla, sammanställa och förmedla kunskaper och erfarenheter,
- stödja och lämna information om utvecklingen av läromedel och användningen av informationsteknik,
- stödja och vara ett resurscentrum för nya former av kompetensutveckling,
- ta emot uppdrag från kommuner och organisationer.

## 2000-talet – samverkan i fokus

Kunskapslyftskommittén ansåg i sitt betänkande (SOU 2000:28) att sfi borde upphöra som egen skolform och integreras i den kommunala vuxenutbildningen.

I propositionen 2000/01:72, *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*, föreslog dock regeringen att sfi skulle kvarstå som egen skolform, men att ny kursplan skulle utarbetas. Denna nya kursplan, som är obligatorisk från 1 januari 2003, består av fyra olika kurser. Denna kursstruktur, där den studerande kan sluta med betyg efter varje kurs samt de tre olika studievägar som utgör ingångarna till dessa olika kurser, betonar individens behov och förutsättningar och förtydligar möjligheten att kombinera eller integrera sfi med andra studier, praktik, förvärvsarbete eller annan sysselsättning.

I april 2001 träffades en överenskommelse mellan Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket samt Svenska Kommunförbundet om utveckling av

introduktionen av flyktingar och andra invandrare (Integrationsverket m.fl. 2001b). Överenskommelsen innebär att respektive myndighet åtagit sig att inom sitt verksamhetsområde arbeta för utveckling, översyn och regelförändringar. Skolverket har med bakgrund i denna överenskommelse arbetat med två uppdrag i samråd med berörda aktörer inom och utanför överenskommelsen. Det ena, *Uppdrag till Statens skolverk om kursplaner m.m. i svenskundervisning för invandrare, sfi* (U2002/2529/V), bestod av två deluppdrag: ny kursplan för sfi och sfi för högutbildade (se 11.3).

Det andra uppdraget, *Ett uppdrag till Statens skolverk om svenskundervisning för invandrare* (U2001/16896/V) bestod även det av två delar: Stöd till utveckling av nya samsamarbetsformer och metoder samt kompetensutveckling av 750 lärare inom sfi (se kapitel 13), kurser som genomfördes under 2002 vid flera lärosäten med Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk som samordnare.

Genom omfördelning av utbildningsplatser ställde regeringen år 2002 ytterligare 510 platser till förfogande för utbildning i svenska som andraspråk. Dessa kurser startar under läsåret 03/04 vid flera lärosäten. Kurserna riktar sig mot alla skolformer och till lärare, lärarstuderande och andra som kommer i kontakt med barn, elever och vuxna med annat modersmål än svenska.

Migrationsverket fattade under våren 2003 beslut om att asylsökande inom den s.k. normalprocessen ska erbjudas att studera svenska enligt kursplanen för sfi.

### Sfi på väg

Tillbakablicken visar hur pendeln kring sfi-verksamhetens centrala frågor svängt fram och tillbaka genom åren. Flera av de frågor som denna utredning har haft att ta ställning till har behandlats tidigare. Det finns dock i vissa fall anledning att ifrågasätta det underlag som legat till grund för beslut och den onyanserade debatt som förts kring verksamheten, i första hand dess måluppfyllelse (se kapitel 6).

Den kraft som svingat pendeln har gjort detta med kraft och ärligt engagemang, och viss uppstramning i form av läroplaner m.m. har kommit verksamheten till godo. I backspegeln kan vi dock se att andra förändringar har medfört stora förluster för sfi:s

direkta verksamhet, förluster som medfört utarmning av det engagemang och den dynamik som i snart fyrtio år präglat sfi. Som exempel kan nämnas att en stor del av den kunskap och erfarenhet som fanns kring att kombinera sfi med yrkesutbildningar gick förlorad då sfi inom AMU-utbildningarna försvann – kunskap som idag efterfrågas igen.

När sfi nu återigen står vid ett vägskäl inför ett eventuellt realiserande av detta betänkandes förslag är det vår förhoppning att en klar riktning stakas ut och att klara signaler om denna riktning ges till både verksamhet och samhälle: nu är ett nytt tydligare sfi på väg, på väg att se individer istället för invandrare, på väg som en del av vuxenutbildningen och på väg att närma sig vårt gemensamma samhällsliv och arbetsliv!

## 4 Sfi:s uppdrag och roll

Under utredningens arbete och i möten med olika aktörer har vi överraskande ofta fått frågan: Men vad är sfi – egentligen? Är sfi enbart språkundervisning eller innefattar utbildningen alla åtgärder som invandrare behöver? Ingår praktik i sfi? Är sfi-utbildningen ett ansvar för utbildnings- eller för integrationspolitiken? Sfi:s ganska breda uppdrag samt den mycket breda målgrupp som den riktar sig till skapar en otydlighet, vilket ofta leder skilda tolkningar av utbildningens syfte, innehåll och måluppfyllelse. I detta kapitel försöker vi föra ett resonemang kring det uppdrag som sfi kan anses ha och den roll som sfi förväntas spela i samhället i relation till förväntningar och styrdokument.

### 4.1 Sfi till vems nytta?

För att fullt ut kunna leva, verka och aktivt delta i samhällslivet är det i princip nödvändigt att behärska landets officiella språk. Sverige har högt ställda ambitioner kring alla invånares likvärdiga möjligheter att utöva sina rättigheter och skyldigheter och därför måste det också finnas likvärdiga möjligheter och förutsättningar för alla att lära sig och utveckla sin kompetens i svenska, alltifrån grundläggande till avancerad nivå.

Att personer som invandrar till Sverige och andra med ett annat modersmål än svenska förvärvar goda kunskaper i svenska är således viktigt ur ett demokrati- och integrationshänseende. Men det bidrar också till måluppfyllelse inom arbetsmarknads- och välfärdspolitiken. Människor som kan utnyttja sin kompetens på arbetsmarknaden bidrar bland annat till ökad tillväxt och minskade offentliga utgifter, men också till ökad hälsa och välfärd för individen.

En tillgänglig utbildning i svenska med hög kvalitet måste ur många aspekter alltså betraktas som en god investering för samhäl-

let. Men samhället kan aldrig påtvinga någon utbildning, åtminstone inte med framgång. En nödvändig förutsättning för att individen ska delta är därför att också individen själv upplever svenskutbildning som en investering och är motiverad att studera. Motivation är en komplex fråga men en grundförutsättning är givetvis en tro på att utbildningen leder till måluppfyllelse. Det är också viktigt att utbildningen upplevs leda vidare, dvs. att kunskaperna och betygen har legitimitet, öppnar nya dörrar och att det inte finns andra stängda dörrar i form av t.ex. diskriminering, orimligt högt ställda krav på språkförmåga eller svårigheter att få annan kompetens erkänd.

Både stat, kommun och individ måste alltså se en vinst med utbildningen för att denna ska kunna fylla sin funktion. Eftersom såväl samhället som individen har att vinna på en bra och tillgänglig utbildning krävs också en investering från båda parter. Eftersom även arbetsmarknaden drar nytta av sådana investeringar kan man argumentera för att även dess parter bör dra sitt strå till stacken.

Språkinläring sker såväl genom formell utbildning som i kontakt med språket utanför klassrummet. Undervisning i svenska anordnas i olika regi med olika syften och samhället kan ge stöd till svenskinläring på många olika sätt. Men dess viktigaste instrument är utan tvekan det offentliga utbildningsväsendet, där sfi-utbildningen ingår.

#### 4.1.1 Olika syn på mål och syfte

Med tanke på att språkkunskaper är viktiga för måluppfyllelse inom en rad samhällsområden finns det förstås många aktörer som har förväntningar på att den sfi-utbildning som bedrivs ger goda resultat.

Enligt Riksdagens revisorers granskning (2000/01:RR12) anser en del företrädare för arbetsmarknadsmyndigheterna att slutnivån för sfi är för låg för att personer ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden eller delta i arbetsmarknadsutbildningar. Enligt dessa, Skolverket med flera har målen för utbildningen snarare varit alltför högt ställda för många studerande, vilket skapat en inlåsnings-effekt genom att de varit tvungna att fortsätta studera i flera år utan att kunna komma vidare till annat. En konsekvens av dessa slutsatser är den nya kursplanen.



Det är förvisso sant att bristande kunskaper i svenska är ett stort hinder för såväl integrering i samhället som etablering på arbetsmarknaden och att språkkunskaperna på lång sikt behöver vara så djupa och breda att man inte bara klarar av sina arbetsuppgifter, utan också att ta vara på sina rättigheter, utvecklas och avancera i arbetslivet.

Men arbetsgivares krav på svenskkunskaper och därmed på längre sfi-utbildning, kan inte alltid hänföras till dessa omständigheter. Det finns anledning att fundera på vad som ligger bakom kravet på ”tillräckliga svenskkunskaper” och vad detta begrepp står för. Vad är det som gör att kraven på språkkunskaper ökar när det finns gott om arbetskraft och sjunker vid omvänd konjunktur? Har arbetsuppgifterna ändrats eller är det så att krav språkkunskaper är ett legitimt sätt att sortera människor? Det är utan tvekan mindre laddat för arbetsgivare att hänvisa till brister i språket än att uttrycka att man anser att någon inte passar in på arbetsplatsen. Flera undersökningar har visat att en person som bryter ofta uppfattas som mindre kunnig inom sitt område (se kapitel 2).

Risken med ett alltför starkt fokus på språket är att språkkunskaper utmålats som den enda nyckeln till en integrering och delaktighet i samhället. Annick Sjögren skriver i *En ”bra” svenska?* (Mångkulturellt centrum, 2001) att ”en onyanserad upprepning av kravet på svenskkunskaper kan bidra till att dölja att integrationsprocessen går långt utöver en teknisk inlärningsfråga och att den är dubbelriktad, med både infödda svenskar och nykomlingarna inblandade”. Utredningen menar som Annick Sjögren att en sådan debatt måste ta hänsyn till övriga komponenter som samspelar i integrationsprocessen, dvs. sociala, etniska, ekonomiska, politiska och historiska.

Det har genom åren funnits en mer eller mindre uttalad motsättning mellan dem som anser att sfi främst ska betraktas som instrument för integrationspolitiken eller arbetsmarknadspolitiken och andra som betonar sfi:s roll som pedagogisk verksamhet med svensk- och samhällskunskaper som mål. Syftet med sfi-utbildningen har tolkats och betonats på olika sätt beroende på vilket perspektiv som varit utgångspunkt.

Om man t.ex. anser att sfi i huvudsak ska syfta till egen försörjning, bör målet vara att förvärva den språkförmåga som krävs för att få en anställning, vilken som helst. Om man däremot anser att utbildningen bör lägga en grund för en mer fast förankring på arbetsmarknaden, behöver den i högre grad bygga på individens tidi-

gare erfarenheter och kunskaper. Om man menar att sfi enbart är ämnat att ge behörighet till vidare studier i svenska, är målet snarast att nå slutnivån. Om man däremot anser att sfi syftar till att ge en grund för fortsatt lärande, såväl formellt och informellt och inom olika ämnen, måste utbildningen bidra till strategier för lärande i olika kontexter och till en djupare förmåga att förstå och lära på andraspråket. Om man t.ex. anser att utbildningen ska syfta till att utrusta den studerande för delaktighet i vardags- och samhällsliv, måste den behandla det som är viktigt för att individen ska kunna orientera sig i samhället och ta vara på sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter inom en mångfald av områden. Det syfte man lägger tyngdpunkten vid, påverkar alltså målen och får konsekvenser för hela utbildningen.

Syfte och mål för sfi-utbildningen anges i dess kursplan. För att diskutera och försöka rama in sfi:s roll och uppdrag är denna och andra styrdokument som reglerar utbildningen självklara utgångspunkter.

## 4.2 Sfi enligt styrdokumentet

Sfi-utbildningen är egen skolform som ingår som en av flera kommunala vuxenutbildningar i det offentliga skolväsendet för vuxna. Den styrs liksom andra offentliga utbildningar av lag, förordning och kursplan.

Utbildningen regleras i skollagen (1985:1100, kap. 13) och i förordningen (1994:865) om svenskundervisning för invandrare. Enligt lagen syftar sfi till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. I lagtexten står det dock att varje kommun är skyldig att se till att sfi erbjuder den som saknar de grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen avser att ge. Här fokuseras inte invandrarskapet utan enbart språknivån. Rätten till sfi kvarstår oavsett hur länge man har bott i Sverige, så länge man saknar motsvarande kunskaper.

Sfi styrs inte av en läroplan, men ska vila på de grundläggande värden som uttrycks i läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf 94.

Till läsåret 2002/03 kom en ny kursplan för sfi. I kursplanen tydliggörs syfte och mål med utbildningen och vad som karaktäriserar denna. Sfi syftar till att ”ge vuxna, som saknar grundläggande

kunskaper i svenska, möjligheter att utifrån sina olika förutsättningar och personliga mål utveckla förmåga att kommunicera muntligt och skriftligt på svenska i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt studier". Utbildningen syftar även till "kunskap om och förståelse av samhällets organisation och dess grundläggande värderingar för att underlätta elevens integration, aktiva medverkan i och bidrag till utvecklingen av samhällsliv, arbetsliv och kultur i Sverige". Ett tredje syfte är att "ge eleverna information och vägledning som gör det möjligt att planera fortsatt utbildning, arbete och lärande i vardagslivet utifrån egna behov och studiemål".

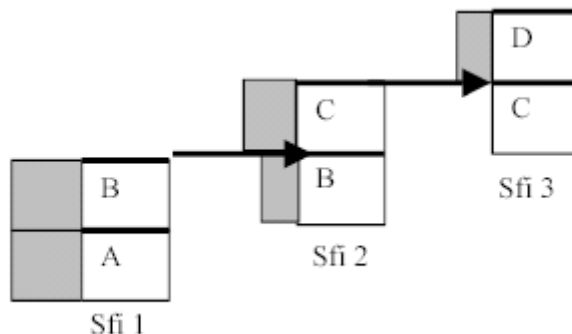
Kursplanen anger också vad som särskilt karaktäriserar sfi-utbildningen. Utbildningen präglas av att eleven utvecklar sina kunskaper i det land där språket talas. Därför är "omvärlden en outtömlig resurs, och varierande aspekter av samhällsliv, arbetsliv och kultur i Sverige ska integreras i utbildningen. Utbildningen ska ge de studerande möjlighet att utveckla strategier så att de fortlöpande, med hjälp av språket i omgivningen, kan bygga vidare på sina kunskaper i svenska och sina kunskaper om och sin förståelse av vardagsliv, samhälle och arbetsliv i Sverige".

Målen som utbildningen ska sträva efter är att den studerande;

- "känner lust och intresse att lära sig det svenska språket samt vågar och kan använda språket i olika situationer,
- utvecklar sin förmåga att kommunicera på svenska i tal och skrift i vardags-, samhälls- och arbetsliv,
- utvecklar strategier för fortsatt lärande såväl inom utbildningen som i omvärlden och utvecklar sin förmåga att individuellt och i samarbete med andra planera sitt lärande,
- utvecklar sin förmåga att göra jämförelser mellan egna erfarenheter av språk, kulturer, samhälls- och arbetsliv och det svenska språket och förhållanden i Sverige,
- utvecklar kunskaper om samhällsliv, arbetsliv och studier i Sverige och utifrån sin livssituation planerar sitt fortsatta lärande, och
- utvecklar kunskaper om demokratiska principer och arbetsformer samt om värdegrunden i det svenska samhället".

Den nya kursplanen innebär dessutom en påtagligt förändrad struktur. Från att ha bestått av en enda kurs, har utbildningen delats upp i fyra delkurser, där målen för kurs D motsvarar den tidigare slutnivån. Kurserna är indelade i tre studievägar, som vardera

består av två kurser och det är möjligt att gå vidare från en studieväg till nästa tills man når D-nivån. Syftet är att bättre kunna anpassa mål och studietakt till de olika förutsättningar som de sfi-studerande har. Se figuren nedan, som är hämtad från Skolverkets *Ytterligare information om den nya kursplanen i Sfi (2002g)*.



De skuggade rutorna motsvarar kursen svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildning, där de som behöver samtidigt ska utveckla läs- och skrivfärdigheter. De som läser studieväg 1 har ett stort behov av detta, även när de fortsätter till de följande kurserna.

I informationsmaterial konkretiseras målen för de studerande inom de olika studievägarna. Studieväg 1 leder till att den studerande når grundläggande kommunikationsförmåga på svenska så att språket fungerar i närsamhället och den studerande kan klara sitt vardagsliv på ett tillfredsställande sätt.

Sfi 1 ger också introduktion till kultur- och samhällsförhållanden i Sverige och till förvärvsarbete som inte är språkligt krävande vad gäller t.ex. skriftlig språkfärdighet. Efter kurs C i Sfi 2, skall den studerande kunna fungera aktivt som samhällsmedborgare, klara av språkligt anpassad yrkesutbildning eller förvärvsarbete inom sitt yrkesområde under förutsättning att arbetet inte ställer krav på avancerad språkbehärskning. Sfi 3 leder till möjligheter till fortsatta teoretiska studier. Kurs D ger kunskaper som behövs för arbete och samhällsliv samt för studier under senare delen av svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildning.

I förordningen för sfi står att ”styrelsen för utbildningen skall i samarbete med arbetsförmedlingen verka för att undervisningen så snart som möjligt kan kombineras med sådan arbetsplatsorientering eller sådant förvärvsarbete som ger deltagaren möjlighet att

träna sig i att tala svenska”. Ansvariga för sfi i kommunen ska alltså för dem som inte arbetar, utöver ordinarie undervisning också skapa tillfälle för de studerande att utveckla sin muntliga språkfärdighet på verkliga arbetsplatser. Är en sådan praktik en integrerad del av sfi-utbildningen eller något som enbart sker i anslutning till denna? Denna paragraf har genom åren tolkats mycket olika i kommunerna. Frågan ställs på sin spets i en diskussion om huruvida sfi skulle berättiga till studiemedel. Skulle då praktik ingå i utbildningen eller inte? Hittills har ingen enhetlig tolkning fastställts. Praktik i anslutning till sfi har tills nyligen heller aldrig följts upp regelbundet av Skolverket. Numera ingår dock uppgifter om praktik i de uppgifter som kommunerna redovisar till SCB.

Sammanfattningsvis kan man säga att sfi aldrig enbart handlat om rena språkliga kunskaper, utan har haft ett bredare syfte att ge kunskaper om viktiga aspekter av samhällslivet, både när det gäller att klara sitt vardagliga liv, att förstå det samhälle som man lever i och att orientera sig i arbetslivet. Kursplanen pekar på behovet av individualisering utifrån behov och förutsättningar. Den uppmärksammar också att de studerande har olika skäl för sina studier och betonar att detta ska prägla utbildningen redan från början, så att den förbereder och utrustar individen att komma vidare efter egna livsmål. Eftersom de studerande bor i det land där språket talas behöver de snabbt tillägna sig en grundläggande bred kommunikativ kompetens, som sedan måste utvidgas så att både den kommunikativa kompetensen och kunskaperna om det svenska samhället ökas och fördjupas. För att uppnå detta krävs enligt kursplanen alltså att olika aspekter av det omgivande samhälls- och arbetslivet integreras i undervisningen.

### **4.3 Sfi – både mål och medel**

Sfi är alltså en utbildning inom det offentliga utbildningsväsendet med egna mål och syften fastställda i kursplanen. Men som vi konstaterat tidigare är svenskkunskaper viktiga inom flera olika samhällsområden och sfi-målen utgör delmål inom andra politikområden.

Arbetsförmedlingen kan sedan några år anvisa arbetslösa till kommunens sfi-utbildning inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska programmet Förberedande insatser. Dock är tidsperioden

i de flesta fall begränsad till sex månader om inte särskilda skäl föreligger.

Många betraktar Sfi i första hand som ett integrationspolitiskt instrument, då målen för sfi också utgör delmål inom integrationspolitiken. Utbildningen nämns följaktligen i de dokument som ligger till grund för integrationspolitiken, inte minst i de delar som omfattar de initiala insatserna för flyktingar i kommunerna, introduktionen. Den integrationspolitiska propositionen (1997/98:16) beskriver hur kommunens introduktion för nyanlända bör vara organiserad, och om sfi sägs bl.a. att utbildningen ska utgöra grunden i introduktionsprogrammet.

Sfi-utbildningen är alltså ett viktigt verktyg för att uppnå målen för den s.k. introduktionen, kommunernas stödjande insatser för nyanlända flyktingar. Introduktionen och den statliga ersättningen till kommunerna för detta är en säråtgärd (se 1.5) för flyktingar under en begränsad tid, som syftar till att ge förutsättningar för egen försörjning och delaktighet i samhället. Då och då i debatten kring sfi och/eller kommunernas introduktion för flyktingar framstår sfi som synonymt med introduktionen och därmed också som en säråtgärd med samma mål som introduktionen.

Det framkommer ibland också kritik av utbildningen som tycks utgå från att det enbart är sfi som ska bidra till invandrares integration. Men en framgångsrik introduktion för nyanlända flyktingar förutsätter att flera aktörer ha ett ansvar och samverkar. Sfi har enligt utredningen alltför ofta fått klä skott för bristande framgång inom flyktingmottagandet och integrationspolitiken.

Ett annat problem med att enbart se sfi som en introduktionsverksamhet är att introduktionen formellt sett och också i realiteten främst vänder sig till de nyanlända flyktingar med familjer som kommunen får ersättning för. Sfi har en mycket bredare målgrupp, där nyanlända flyktingar i dagsläget utgör ca en tredjedel. En alltför ensidig fokusering på de kommunmottagna inom sfi-verksamheten har lett till att övriga sfi-studerande inte i lika hög grad får sina behov tillgodosedda, vilket utredningen anser är allvarligt.

#### **4.4 Utbildningens status**

I utredningens direktiv anges att en utgångspunkt för förslag bland annat ska vara en höjd status för utbildningen. Däremot anges inte mot vilken bakgrund som detta anses nödvändigt. Utredningen

delar dock regeringens åsikt att en höjning av sfi-utbildningens status är nödvändig.

Det finns först några frågor som behöver redas ut. I vems ögon det är viktigt att sfi har status? Vad innebär det att ha hög eller låg status och vad är orsakerna till att sfi har en låg ställning?

Hur märker man att en utbildning har status? Utredningen tänker sig att en utbildning med status exempelvis är eftertraktad av de studerande och att dessa är stolta över att gå där. Lärarna vill arbeta inom utbildningen och det ställs krav på deras kompetens. De ansvariga är insatta i verksamheten och frågar efter resultaten. Utbildningen prioriteras resursmässigt och betygen efterfrågas och respekteras i samhället.

Utifrån sådana kriterier kan man konstatera att sfi har låg status i fleras ögon. De flesta brukarundersökningar visar förvisso på ganska nöjda studerande under tiden de befinner sig i utbildning. Men bland dem som avbryter eller avslutar sfi utan betyg finns det många som upplever att sfi inte svarat mot deras förväntningar. Det förekommer även att många studerande tappat motivationen och efter en tid deltar främst för att det är ett krav för att få försörjningsstöd.

Det finns också anledning att tro att omgivningens låga förväntningar och syn på sfi smittar av sig på de studerande. Det kan dessutom vara en av förklaringarna till att så få väljer att studera svenska som andraspråk inom lärarutbildningen med sikte mot vuxenutbildning. Idag är det färre yngre lärare inom sfi än inom någon annan skolform. Även om kraven är lika höga på professionalitet inom sfi som annan utbildning accepteras fortfarande att en majoritet av lärarna saknar ämneskompetens.

En rapport från Skolverket om alfabetiseringsundervisning i olika kommuner (2003e) konstaterar att engagemang och kunskaper om detta ofta var låg hos de ansvariga politikerna och tjänstemännen och att den låga prioriteringen i kommunen manifesterades genom undermåliga lokaler, brist på resurser och möjlighet till kompetensutveckling. Även utredningen har tagit del av flera vittnesmål från sfi-lärare om okunskap och bristande intresse i andra delar av organisationen och dess ledning. Det är sällan som lagstadgade kvalitetsredovisningar från kommunerna innehåller uppgifter om sfi. Skolverket har i sin tur kritiserats för att inte prioritera uppgiften att utöva tillsyn eller stödja utvecklingen av sfi, vilket kan ge kommunerna en signal om att kvalitetsredovisningarna inte efterfrågas (2000/01:RR12).

Vi har tidigare i kapitlet beskrivit att utbildningen ibland inte anses tillräckligt omfattande och betygen inte tillräckligt tillförlitliga när t.ex. arbetsförmedlingar ska bedöma individers kompetens i svenska. Vi har också sett flera exempel på att andra enheter inom kommunen som stadsdelar, socialförvaltning och flyktingmottagningar startat egen svenskundervisning som ersättning för sfi "för dem som inte klarar sfi-kursen" eller på grund av missnöje med hur sfi fungerar på olika sätt. Vi har också mött arbetsgivare som trots att deras anställda har rätt till fri utbildning inom sfi, köper grundläggande svenskkurser, för att de har hört att utbildningen fungerar dåligt.

Vad är då orsaken bakom sfi:s delvis låga status? Utredningen identifierar ett antal troliga skäl. Givetvis påverkar en utbildningsresultat synen på utbildningen. I statistiska uppföljningar framstår utbildningen som föga framgångsrik. Utvärderingar har också pekat på brister när det gäller individualisering, lärarkompetens och på en alltför forminriktad undervisning. Men som vi beskriver längre fram i betänkandet kan statistik ge en alltför onyanserad bild som inte tar hänsyn till utbildningens förutsättningar.

Sfi:s historiska utveckling är belastande. Sfi började som en form av studiecirkel, ofta på arbetsplatser utan krav på egentlig lärarkompetens. Kunskapen fick lärarna bygga upp vartefter. Ännu idag, trots att sfi är ett kommunalt ansvar och de professionella kraven på utbildningen formellt är lika höga som för övrig vuxenutbildning, har sfi en särställning. Trots att sfi-utbildningen utgörs av ett enda ämne är den en egen skolform. Utbildningen styrs inte av någon egentlig läroplan, berättigar inte till studiestöd och betraktas av andra aktörer som en "icke-reguljär" utbildning.

Sfi delar vidare samma öde som grundläggande vuxenutbildning – utbildning på lägre nivå betraktas alltid som lite "sämre" än högre utbildning.

Status är intimt förknippat med integritet och respekt. För att få respekt måste man ha en tydlig identitet och roll, som gör att omgivningen vet var gränserna går och vad de kan förvänta sig. Sfi:s otydliga uppdrag och hemvist, en "Mädchen für alles", som beskrivits ovan har enligt utredningens mening varit synnerligen negativt för såväl utbildningens som lärarnas ställning.

En allvarlig och trolig anledning till att sfi och ämnet svenska som andraspråk i stort har låg status är att utbildningen vänder sig till människor som generellt har låg status i landet. Säg orden invandrarundervisning, invandrarlitteratur, invandrantäta områden



och du får genast intrycket att detta är något som inte kan inkluderas i ”vanlig” litteratur eller andra bostadsområden, utan behöver ett särskilt rättfärdigande. Att söka åstadkomma en förändring på denna punkt är en mycket större uppgift än vad som kan uppnås genom en förnyelse av sfi. Men en ambition i linje med en sådan strävan är att i så hög grad som möjligt hitta lösningar som harmonierar med övrig vuxenutbildning. Därmed betraktas alla vuxenstudier som individer som har behov av kompetensutveckling – somliga av matematik eller engelska, andra av svenska som andraspråk. På det sättet blir sfi inte invandrarundervisning – till skillnad från ”svenskföddundervisning” – utan ett ämne bland många. Ett litet, men viktigt led i detta är att byta ut namnet på utbildningen.

Det finns alltså många orsaker till sfi:s låga ställning. Vad kan man då göra åt detta? Skolverket skriver i *Vem älskar sfi?* (1997) att ”en förutsättning för en framgångsrik samverkan inom flyktingmottagandet är en autonom sfi-verksamhet vars professionalitet och fackkunskap respekteras av såväl avnämare som andra berörda yrkesgrupper. Detta kan bara uppnås genom tydligt och konkret formulerade mål för verksamheten, en medveten och långsiktig satsning på kompetensutveckling och kontinuerlig uppföljning av målen.” Utredningen håller med i allt detta. Ett tydliggörande av sfi:s uppdrag och roll i relation till närliggande verksamhet är av avgörande betydelse för sfi:s ställning. Likaså är det av stor vikt att lärarkårens professionalitet och specifika roll får stöd i form av kompetensutveckling och ändamålsenlig grundutbildning. Uppföljningen av sfi måste förbättras och utökas samt ge en mer rättvisande bild av såväl förutsättningar som måluppfyllelse för utbildningen.

Utredningen återkommer i betänkandet till vart och ett av dessa områden och föreslår eller pekar på åtgärder som vi anser sammantaget kan förbättra och förtydliga verksamheten, och därmed förhoppningsvis påverka inställningen och agerandet hos såväl studerande, lärare och beslutsfattare som allmänhet.

## 4.5 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

Målgruppen bör förbli densamma som idag.

Syfte och mål för sfi i gällande kursplan bör gälla även i fortsättningen.

Arbetslivsorienteringen bör förstärkas.

I det ovanstående har vi försökt visa på sfi-utbildningens roll i samhället idag och på de skilda uppfattningar som uppdragsgivare, ansvariga huvudmän och avnämare kan ha om utbildningen. Vi har också sett att detta får konsekvenser för utbildningens status, vilket påverkar såväl lärare och studerande. Utredningen anser att därför finns ett behov av att förtydliga sfi-utbildningens uppdrag samt avgränsa dess roll i förhållande till andra aktörer. I detta avsnitt resonerar vi kring några viktiga avvägningar som utredningen behövt göra. Avsnittet fungerar också som en utgångspunkt för de förslag på förändringar som redovisas längre fram i betänkandet.

### 4.5.1 Sfi är en utbildning

En grundtanke i arbetet för både denna utredning och för den om flyktingmottagande och introduktion har varit att insatser för nyanlända och andra invandrare i så liten utsträckning som möjligt ska utgöras av specifika säråtgärder. Istället ska de ordinarie verksamheterna inom olika samhällssektorer utformas så att de är tillgängliga och passar även de invandrare som ska etablera sig i samhället och på arbetsmarknaden. Detta förutsätter gedigen kartläggning av individens behov och kompetens, en utbildningsplanering som utgår från den enskildes förutsättningar och studiemål samt en samverkan mellan olika aktörer för att skapa ett rikt och varierat utbud som stödjer individerna att komma vidare.

Det blir då viktigt att tydliggöra varje aktörs roll och ansvar och att säkerställa respekten för var och ens kompetens och uppdrag. Utredningen betraktar sfi som en av dessa aktörer. Sfi är en del av det ordinarie utbildningsutbudet inom vuxenutbildningen, vilket riktar sig till vuxna med behov av kompetensutveckling, bl.a. grundläggande svenska. Utbildningen är förvisso ett viktigt stöd för att nyanlända ska nå målen för introduktionen, men för den

skull kan inte syfte och mål eller ramar anpassas efter behov när det gäller att nå dessa mål.

#### 4.5.2 Inte enbart nyanlända

Ett annat vägval handlar om målgruppen. En alternativ väg för sfi skulle kunna vara att begränsa målgruppen till enbart flyktingar och andra nyanlända invandrare, vilket föreslås ibland. Sfi skulle då få en tydligare roll inom ramen för kommunens introduktion och på samma sätt utgöra en särlösning under en begränsad tid. Denna sfi skulle kunna ha ett starkt fokus på såväl samhällsinformation och egen försörjning. De som har bott här längre än ca tre år, skulle istället hänvisas till en mer renodlad språkutbildning på motsvarande nivå inom grundläggande vuxenutbildning. Där skulle utbildningen kunna betraktas som reguljär vuxenutbildning och berättiga till studiestöd.

Sfi-utbildningen är eller har i realiteten varit organiserad på sådant sätt i flera kommuner. Förespråkare menar att detta är ett sätt att skapa en helhet för nyanlända och att tidigt satsa resurser på att dessa ska nå målen för introduktionen. Kritiker menar att andra sfi-studerande prioriteras bort och att de därmed inte får det stöd som de ofta skulle behöva. Utredningens har funnit att det finns skäl för sådana farhågor.

Utredningen har prövat frågan noga och anser att fördelarna med en sammanhållen utbildning för alla överväger stort. En uppdelning av utbildningen skulle medföra att det fanns två parallella system med liknande innehåll, ett för nyanlända och ett för dem som vistats i Sverige under några år. Det skulle i många kommuner innebära att kompetens och resurser splittras. I små kommuner skulle nyanlända och andra förmodligen ändå läsa tillsammans i samma rum/lokal, och då skulle förhållandet att de studerande läser inom två skolformer enbart komplicera för verksamheten.

Men framför allt anser vi att det inte är säkert att det är just vistelsetiden i Sverige som utgör den största skillnaden mellan olika grupper. Många som har bott här längre än ca tre år har kanske inte deltagit alls i någon särskild introduktion p.g.a. ohälsa eller omsorg om egna barn. Många som levt länge i Sverige utan att behärska svenska kan ändå ha behov av samhällslivsorientering. Dessa personer har förvisso egna erfarenheter av samhället, men har kanske inte utvecklat svenska begrepp för dessa och saknar förmåga att

kommunicera med myndigheter eller på arbetsplatser på svenska. På samma sätt kan det finnas nyanlända som vistats länge och kanske arbetat i Sverige under asyltiden, eller de som genom sin anknytning i Sverige får en god inblick i det svenska samhället.

En studie baserad på International Adult Literacy Survey och forskning om invandrades läs- och skrivinlärning på sitt andraspråk (Skolverket 2001b) visar att vistelsetid relativt sett inte har så stark påverkan på läs- och skrivförmågan: ”Förutom utbildningsnivå finns även andra faktorer som är av stor betydelse för läs- och skrivutvecklingen på andraspråket. Ålder vid invandring (hälften så stark inverkan som modersmål), och höjning av den formella utbildningsnivån i invandringslandet är exempel på sådana faktorer. Vistelsetid i landet har inte tillnärmelsevis lika stark inverkan som dessa faktorer. Att höja sin formella utbildningsnivå ett steg (dvs. från motsvarande folkskola till motsvarande grundskola) efter ankomsten till det nya landet är liktydigt med sjutton års vistelsetid i landet utan kompetenshöjning.”

Utredningen anser i enlighet med mål och strategi för vuxnas lärande (se 9.1.2) att det måste vara de individuella behoven som styr utbud och tillgång på utbildning och inte konstruerade gränser exempelvis utifrån ett visst antal vistelseår.

#### 4.5.3 Inte enbart språk

Ett annan fråga gäller samhällsorienteringen inom sfi. Ett alternativ är att avgränsa målen för sfi genom att lyfta ut de samhällslivs- och arbetslivsorienterande delarna ur dagens kursplan. Då skulle sfi enligt förespråkarna bli en tydligare och mer renodlad språkutbildning, som i sin tur kan kombineras med någon form av samhällsinformation för dem som behöver detta. Utredningen anser dock att den språkliga och kommunikativa kompetens som studerande behöver förvärva på denna grundläggande nivå är så intimt förknippat med det omgivande samhället att en sådan uppdelning gagnar vare sig språkinlärning eller samhällslivsorienteringen. En sådan renodlad språkutbildning skulle inte förmå att ta tillvara det omgivande samhället och/eller arbetslivet, vilket är att kasta bort rika möjligheter till språkutveckling. Det skulle inte heller, menar vi, finnas möjlighet att på ett konkret sätt diskutera samhällsrelaterade frågor som normer och värderingar i en sådan utbildning. Att inte ta tillvara på individernas tidigare kunskaper och erfarenheter av

såväl samhälle som arbete vore ett stort resursslöseri. Detta resonemang utvecklar vi i kapitel 7.

### *Internationella exempel*

Alla grundläggande andraspråksutbildningar i de länder som vi studerat integrerar samhällsorientering i undervisningen på något sätt. Det kan dock variera från en ganska begränsad omfattning, som enkel samhällsinformation och traditioner (t.ex. Skottland), till att inta en central plats i utbildningen (t.ex. Norge, Kanada). Flera länder inkluderar också arbetslivsorientering (t.ex. Danmark, Kanada).

#### **4.5.4 Inte enbart arbete**

En annan fråga som har lyfts är om målen kring breda språkkunskaper och samhällsorientering bör kompletteras, eller rent av ersättas, med en förstärkt inriktning på arbete och egen försörjning. Eftersom de flesta rön tyder på att en tidig kontakt med arbetslivet är positivt för invandrades möjligheter till integration och egen försörjning på lång sikt, borde sfi förbereda för detta i första hand, menar man. Detta skulle också vara i linje med målen för kommunernas introduktion för flyktingar.

Det är viktigt att öppna arbetslivet så att människor inte stängs ute på grund av orimliga krav på språkkunskaper och svensk utbildning. Många hinner tappa motivationen att lära sig svenska om vägen till etablering är för lång och full av hinder. Därför är det positivt att man redan under den första tiden och under sfi-utbildningen tar sikte mot arbetslivet och bygger på den yrkeskompetens som individen har med sig.

Utredningens bedömning är att kursplanen för sfi inbegriper arbetslivsorientering och kommunikation i arbetslivet på ett adekvat sätt – men att detta i realiteten ofta har fått för lite utrymme i undervisningen. Orsaken är troligtvis att lärarna i regel inte utbildats för denna uppgift och alltså ofta saknar kompetens och att det på många ställen saknas en fungerande samverkan med arbetsmarknadsmyndigheterna och arbetsmarknadens parter. Behovet av att förstärka såväl arbetslivsorienteringen som lärande i arbetslivet inom sfi beskrivs i kapitel 7 och 8.

Utredningen anser dock att de syften och mål som sfi har idag inte bör begränsas till att *enbart* gälla arbete eller egen försörjning. Dels finns det studerande som redan har ett arbete och dels finns det de som av ålder och andra skäl inte kommer att yrkesarbeta. Det främsta skälet är dock att en offentlig utbildning i grundläggande svenska, liksom annan offentlig utbildning, måste syfta till att lägga en bred grund för människors liv som samhällsmedborgare. I flera anglosaxiska länder diskuteras skillnaderna i synsätt på utbildningen för invandrare mellan "work-centered" och "worker centered" utbildning. Begreppen beskriver ett snävt yrkesinriktat perspektiv respektive en bredare syn som tar sin utgångspunkt i den studerandes roll som samhällsmedborgare och inte endast som arbetare. För individen är det givetvis bra om man kan få ett arbete så snart man kan tillräckligt med svenska för att klara arbetsuppgifterna. Men med ett alltför snävt "bristyrkesperspektiv" riskerar man att skapa en diskurs där invandrare inte betraktas som nya medborgare utan primärt som antingen en belastning eller arbetskraft. Även på arbetet behövs på längre sikt såväl djupa som breda kunskaper. För att kommunicera med arbetskamrater, kunna göra sin röst hörd, delta i arbetsplatsens demokratiska processer och inte minst löneförhandla behöver man mycket bredare och djupare språkkunskaper.

Denna syn finner stöd i det av riksdagen fastslagna övergripande målet för utvecklingen av vuxnas lärande. Det är formulerat utifrån ett brett perspektiv på vuxnas lärande och betonar såväl individ-, som medborgar- och arbetsmarknadsaspekter:

Alla vuxna skall ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning (prop. 2000/01:72).

Utredningen anser därför att sfi också fortsättningsvis ska syfta till kommunikativ kompetens och fortsatt lärande i *såväl* vardags-, samhälls- som arbetsliv samt studier, så som detta formuleras i kursplanen. Däremot skiljer sig olika individers mål för utbildningen åt och skiftar över tid, beroende på livssituation och framtidsmål men också på t.ex. ålder, yrkes- och utbildningsbakgrund. Sfi-utbildningen ska i enlighet med och inom ramen för kursplanen anpassas till individens behov och förutsättningar, och måste därför bygga på en individuell kartläggning och en realistisk planering för framtiden, så som beskrivs i kapitel 10.

*Internationella exempel*

I flera länder finns särskilda spår med inriktning mot arbetsmarknaden, t.ex. i Norge och Danmark. I t.ex. Nederländerna och Tyskland går det att kombinera språkundervisningen med yrkesutbildningar. I flera grundläggande ESL-program, dvs. English as a Second Language, i USA omfattar undervisningen yrkesspecifik engelska. Dessa program utformas ofta som "Workplace Literacy Instruction", vilket innebär en arbetscentrerad kurs som ges på arbetsplatsen.

## 5 Sfi – ansvar och organisation

Detta kapitel beskriver kommunernas ansvar för sfi-utbildningen och hur utbildningen organiseras och bedrivs på olika sätt i kommunerna. Utredningen har inte haft i uppdrag att kartlägga eller utvärdera kommunernas arbete utan avser här att ge en övergripande bild av hur det kan se ut. I kommande kapitel återfinns dock utifrån aspekter som samhällsorientering, praktik och flexibilitet fler exempel på hur kommunerna bedriver och organiserar sfi-utbildningen.

Vi tar här också upp andra aktörer som har beröringspunkter med sfi-verksamheten och berör övergripande frågor kring behovet av samverkan för att möjliggöra en effektiv sfi-utbildning.

Vi behandlar även svenskundervisning för asylsökande eftersom de flesta av de asylsökande som får stanna i Sverige kommer att studera sfi i den kommun där de bosätter sig.

### 5.1 Kommunens ansvar och roll

#### 5.1.1 Samma uppdrag – olika förutsättningar

Sedan år 1986 är kommunen huvudman för sfi-utbildningen. Det innebär att kommunen ansvarar för att sfi-utbildning erbjuds alla kommuninvånare som är berättigade till detta. I huvudmannskapet ligger att ansvara för dimensionering och myndighetsutövning såsom betygssättning och t.ex. antagning. Kommunen kan välja mellan att bedriva utbildningen i egen regi eller att lägga ut den på entreprenad, men ansvarar för att lagar och regler följs samt för kvalitetsuppföljning och redovisning. Rektorn ska oavsett anordnare även verka för verksamhetsutveckling.

Alla kommuner har alltså i grunden samma uppdrag men verksamheten kan se mycket olika ut. Detta beror dels på de olika förutsättningar som kommunerna har men också på deras tolkning av



uppdraget och deras ambitioner. Utbildningen ska dock vara likvärdig ”varhelst den anordnas i landet” (Skollagen, 1 kap. 9 §).

De olika förutsättningarna har bland annat att göra med kommunstorlek, utbildningsvolym, studerandeunderlag och hur arbetsmarknaden och övrigt utbildningsutbud ser ut. Volymen på sfi-utbildningen kan variera mellan en handfull studerande upp till 8 000, vilket ger mycket skilda förutsättningar på många områden.

Vissa kommuners sfi-deltagare utgörs till allra största delen av kommunmottagna flyktingar, som ofta deltar i någon form av introduktionsprogram, andra kommuners deltagare är till största delen andra invandrare, ofta anhöriga till tidigare invandrade personer eller till infödda. I somliga kommuner dominerar en enda språkgrupp bland deltagarna, i andra kommuner utgör de sfi-studerande en språkligt heterogen grupp. Många kommuner präglas av att de studerande så småningom flyttar vidare, andra av en stor inflyttning. Allt detta och andra faktorer som andelen behöriga lärare, grad av samverkan m.m. påverkar hur organisationen och genomförandet av sfi-utbildningen ser ut.

Kommunerna uppvisar också stora skillnader när det gäller tolkningen av uppdraget, vilket resulterar i delvis olika fokus för utbildningen. Vissa kommuner betonar kopplingen till integrationspolitiken och flyktingmottagandet. Där är sfi ofta en integrerad del av introduktionen, åtminstone för nyanlända flyktingar. Flera av dessa kommuner har anlagt ett tydligt arbetsinriktat perspektiv, där egen försörjning är det huvudsakliga målet även för sfi. Andra betonar sfi som språkutbildning och lägger tyngdpunkten vid måluppfyllelse i form av godkänt betyg.

Naturligtvis är också variationen mellan kommunerna stor när det gäller ambitionsgrad och tillgång på resurser, vilket bland annat beror på hur stor andel som utgörs av flyktingar. De studerande kan erbjudas allt från några timmars studier i veckan till heldagsstudier där språkundervisningen integreras och kompletteras med andra ämnen och aktiviteter. En del kommuner har ambitiösa praktikprogram som bygger på individernas yrkesbakgrund och framtidsplaner, medan andra inte har någon särskild plan för den praktik som finns, utöver att de studerande ska sysselsättas eller få tillfälle att tala svenska. Det är inte alltid lätt att avgöra om skillnaderna mellan kommunerna beror på ambition eller resurser. De som lägger ner mindre pengar menar att de inte har råd med mer, och de som lägger ner mer, menar att insatserna måste få kosta initialt eftersom det i längden annars blir dyrare.

Det bör poängteras att ovannämnda beskrivning givetvis är en förenkling – i verkligheten är bilden än mer varierad och komplex.

### 5.1.2 Kommunal organisation

Som påpekats ovan får kommunernas olika förutsättningar och syn på uppdraget konsekvenser för hur sfi organiseras, vilket i sin tur påverkar genomförandet.

#### Övergripande organisation

Skolverkets utvärdering av sfi 1997 beskriver kommunernas övergripande organisation. Det övergripande ansvaret för sfi-utbildningen fanns då hos utbildningsförvaltning/nämnd eller motsvarande i 80 procent av alla kommuner. I sju procent låg utbildningen under integrationsförvaltning/nämnd eller motsvarande. I fyra procent respektive två procent låg ansvaret hos socialförvaltning/nämnd eller kulturförvaltning/nämnd. Rapporten konstaterar att det i de kommuner där utbildningsnämnden är ansvarig också är mycket vanligare att utbildningen anordnas i egen regi.

Utredningen har inte gjort någon liknande uppföljning men vi har vid våra kommunbesök och andra kontakter med sfi-ansvariga i kommuner tagit del av olika organisationsformer och sett olika konsekvenser av dessa.

Det finns en ökad tendens att ansvaret för flyktingmottagande och introduktion flyttar från socialförvaltning till arbetsmarknadsförvaltning eller liknande, något som uppfattas som mycket positivt för flyktingarna och för möjligheten att arbeta på nya sätt.

I de kommuner där även sfi-utbildningen organisatoriskt har en nära koppling till arbetsmarknads- och integrationsfrågorna framhäver man att denna organisation möjliggjort en helhetssyn på introduktionen för nyanlända med en tydligare inriktning mot arbetslivet. Det har enligt kommunen underlättat en samordning av insatser som berör målgruppen och man har kunnat utnyttja kommunens resurser i fråga om arbetsträning och praktik på ett effektivt sätt. I vissa kommuner har detta dock inneburit att gruppen sfi-studerande har splittrats mellan olika förvaltningar där invandrare som inte är flyktingar och de som funnits längre i landet läser sfi separat, utanför denna integrerade struktur. Vi har i dessa

kommuner också mött lärare och skolledare som upplever att det är en brist att sfi styrs av en ledning som saknar erfarenhet från utbildningsområdet vilket kan innebära en brist på pedagogisk insikt och förståelse för lärarnas profession.

I kommuner där sfi ligger under en utbildningsnämnd tillsammans med övrig kommunal utbildning har för- och nackdelar ofta formulerats omvänt. Det kan enligt kommunerna vara svårt att skapa en fungerande helhet kring introduktionen för nyanlända då skillnader i kultur och ambition mellan förvaltningar ofta gör sig påminda. Det finns enligt vissa också en risk att sfi-utbildningen överskuggas av den betydligt mer omfattande barn- och ungdomsverksamheten och därmed får alltför lite uppmärksamhet och resurser av beslutsfattarna. Å andra sidan framhålls att en gemensam utbildningsorganisation underlättar möjligheter att kombinera och integrera sfi med andra ämnen och yrkesutbildningar inom såväl vuxen- som ungdomsgymnasiet. En rektor som ansvarar för såväl sfi och komvux kan lättare se lösningar som att till exempel starta preparandkurser för sfi-studerande för att de snabbt ska kunna påbörja en gymnasial yrkesutbildning.

Det finns också exempel på kommuner där man sammanfört vuxenutbildnings-, arbetsmarknads- och integrationsfrågor inom samma organisatoriska enhet. Det medför att alla frågor som rör vuxnas kompetensutveckling och arbetsliv ryms under samma tak. Detta gör enligt kommunföreträdare att kommunens alla resurser i form av utbildning, yrkesutbildning, arbetsträning m.m. kan samordnas och användas på ett effektivt och flexibelt sätt utifrån sfi-studerandes men också andra invånares behov.

### Externa anordnare

De senaste siffrorna om andel externa anordnare i kommunen återfinns i Skolverkets statistik (2003j) Ungefär 65 procent av de studerande gick i sfi i kommunens egen regi. Resten har studerat hos studieförbund, folkhögskolor eller andra anordnare varav Lernia är den absolut största. Det har under de senaste åren pågått en debatt kring konsekvenser av upphandling av sfi-utbildningen, främst i takt med att sfi-utbildningen i storstäderna har upphandlats i allt större omfattning.

Utredningen har inte haft möjlighet att göra en analys av vad upphandlingsförfarandet haft för betydelse för lärare, studerande

och verksamhet eller att bedöma enskilda exempel. I kontakter med kommuner, fackförbund och andra har vi dock tagit del av mycket skilda åsikter. Förespråkare menar att den heterogena målgruppen kräver en mångfald i utbudet och att en ökad konkurrens kan bidra till att höja kvaliteten på utbildningen. Ytterligare synpunkter är att upphandlingsförfarandet i kommunen givit upphov till konstruktiva diskussioner om former och innehåll för sfi-utbildningen samt att upphandling kan underlätta ett förändringsarbete, eftersom det genom anbudsförfrågan blir tydligare vilka krav som ställs på anordnaren.

Kritiker pekar i sin tur på att upphandlingsprocessen i många fall lett till att kompetens försvunnit eftersom många lärare valt att inte gå över till externa anordnare på grund av att de ofta erbjudits sämre anställningsvillkor. Det har också framförts att återkommande upphandlingar försvårar för kontinuitet och långsiktigt utvecklingsarbete hos anordnarna. Flera pekar på riskerna med att ensidigt ekonomiska hänsyn tas vid val av anordnare. Upphandling kan enligt andra också försvåra för praktiker, tjänstemän och beslutsfattare att gemensamt bidra till utvecklingen av verksamheten. Anordnarna riskerar att bli alltför inriktade på att föga sig efter beställarnas intentioner istället för att utveckla verksamheten efter egna professionella bedömningar. Andra menar att uppföljningen av verksamheten kan försvåras av att den ansvariga kommunala rektorn kommer längre från verksamheten.

Många verksamma inom sfi-verksamheten, men också fackliga företrädare och andra, har delgett utredningen sina synpunkter på upphandling av utbildningen och bland annat efterfrågas en utvärdering av effekterna av upphandlingen för verksamheten. Skollagskommittén föreslår i sitt betänkande *Skollag för kvalitet och likvärdighet* (SOU 2002:121) att en särskild utredning om utbildning på entreprenad bör tillsättas. Skolutvecklingsmyndigheten tillstyrker i sitt remissyttrande förslaget.

### 5.1.3 Andra aktörer och samverkan

I kapitel 4 resonerade vi kring det faktum att många aktörer har intresse av en väl fungerande sfi-utbildning. Goda resultat för de studerande är en del av vägen till måluppfyllelse även inom t.ex. flyktningmottagningens, socialtjänstens eller arbetsförmedlingens verksamheter. Sfi-deltagare har ofta kontakt med eller deltar i verk-

samheter anordnade av dessa aktörer under studietiden. De kan också parallellt delta i utbildning inom andra skolformer, såsom grundläggande eller gymnasial vuxenutbildning, högskola eller inom studieförbund.

Det pågår just nu mycket arbete för att främja samverkan mellan sfi-utbildningen och andra aktörer. Integrationsverket, Skolutvecklingsmyndigheten, AMS, Migrationsverket och Svenska Kommunförbundet skrev 2001 under en överenskommelse om ett gemensamt ansvar att utveckla introduktionen för nyanlända flyktingar och invandrare (Den centrala överenskommelsen 2001). Utifrån denna bedrivs ett långsiktigt arbete för att skapa lokala överenskommelser om samverkan. Ansvariga för sfi återfinns i det lokala samarbete som växer fram. Integrationsverket följer kontinuerligt upp arbetet (2003b) och många olika exempel på samverkan finns på verkets hemsida.

Myndigheten för skolutveckling har i uppdrag att stödja en utveckling av nya samlarbetsformer mellan sfi och andra aktörer inom integrationsarbetet. Myndigheten publicerar under hösten 2003 en rapport om hinder och möjligheter för samverkan, *Samlarbete – möjligheter och hinder*. Denna ger många olika exempel på lokal samverkan kring sfi-utbildningen och pekar på de utvecklingsbehov som finns.

Bland annat mot bakgrund av de uppföljningar som nyligen gjorts har utredningen valt att endast översiktligt beskriva samverkan i olika kommuner och hur denna kan främjas. Det innebär dock inte att frågan inte prioriteras. I ett flertal kapitel återfinns olika aspekter av samverkan och gemensamt ansvar utifrån de specifika områden som utredningen omfattar, t.ex. kartläggning, samhällsinformation och möjligheter att kombinera sfi med andra aktiviteter.

Vi har i arbetet tagit del av många exempel på att flera aktörer samverkar kring de sfi-studerande på olika sätt. Det kan t.ex. handla om att det finns en överenskommelse om att sträva åt samma håll och en ömsesidig anpassning, att man samplanerar och samordnar sina verksamheter eller att man bedriver gemensam verksamhet, fördelar utbudet mellan sig eller helt enkelt utbyter erfarenheter.

Att berörda aktörer samverkar och samordnar sina insatser är enligt utredningen avgörande för att kunna skapa bästa möjliga förutsättningar för individer att etablera sig i Sverige, utveckla sin kompetens och etablera sig på arbetsmarknaden. På så sätt kan man

upptäcka mål- och regelkonflikter som annars gör att personer hamnar mellan stolarna eller bollar mellan olika instanser. Processen blir också effektivare genom att samma insatser inte upprepas eller att ledtiderna mellan olika sysselsättningar förkortas.

Genom samverkan ökar också utbudet och används detta flexibelt ger det möjlighet att erbjuda en mångfald lösningar som motsvarar de behov, förutsättningar och ambitioner som olika individer har. Samverkan innebär också att olika yrkeskategoriers specialkompetens kan tas tillvara. Slutligen finns det mycket som talar för att en samverkan på detta sätt leder till bättre resursanvändning. Många framgångsrika samverkansprojekt finansieras delvis genom externa projektmedel. Detta beror enligt utredningen inte enbart på att resurserna inom de ordinarie verksamheterna är otillräckliga, utan också på att de är ”låsta” inom respektive organisation genom skilda regelverk. Försöksverksamheter visar att en samordning av olika myndigheters resurser kan vara resurssparande, ur såväl offentligfinansiell som samhällsekonomisk synpunkt (se 17.2).

#### 5.1.4 Interkommunal och regional samverkan

En utmaning för sfi-ansvariga är att utbildningen vänder sig till en målgrupp med mycket olika förutsättningar och mål för sina studier. För att nå framgång är det avgörande att undervisningen individualiseras, genom såväl lärarnas pedagogik som ett differentierat utbud. En förutsättning för det senare är att det finns ett tillräckligt stort underlag för att kunna skapa olika grupper utifrån inlärningsbehov och inriktning. 50 procent av kommunerna har enligt Skolverkets statistik (2003j) ca 40 eller färre studerande på sfi. Detta faktum gör att varje enskild kommun ofta saknar kompetens och andra resurser för att möta deltagare med olika behov.

Ett sätt att öka förutsättningarna är att samverka på olika sätt med andra kommuner. Det ger möjligheter att erbjuda ett bredare utbud och att samla resurserna så att sfi-studerande i närliggande kommuner med liknande behov kan få tillgång till det som de behöver. Det kan till exempel handla om alfabetisering eller läs- och skrivutveckling för kortutbildade eller utbildning för studerande med olika typer av funktionshinder. Det kan också handla om att möjliggöra sfi-utbildningar i kombination med t.ex. yrkes-specifik språkundervisning, yrkesutbildning eller praktik eller om

samverkan med regionens högskolor kring sfi-utbildning för studerande med akademisk bakgrund.

Eftersom Sfi-utbildningen i många fall bör kombineras med annat, är det dock viktigt att inte bara begränsa samverkan till själva sfi-utbildningen.

Ett viktigt skäl för regional samverkan är att arbetsmarknads- och tillväxtpolitiska frågor i hög grad hanteras på regional nivå genom samverkan mellan kommuner, regionala organ, statliga myndigheter och näringslivet. För att åstadkomma en nödvändig koppling mellan dessa områden och vuxenutbildningen inklusive sfi, måste även vuxenutbildningen ingå i en infrastruktur som sträcker sig utanför varje kommuns gränser.

Bland annat när det gäller möjligheten att hitta adekvata platser för lärande i arbetslivet (se kap 8) eller i del fall då sfi kombineras med arbetsplatsförlagd utbildning kan det vara nödvändigt att kommunen i samverkan med arbetsförmedlingen bygger ett regionalt kontaktnät med arbetsgivare.

### Samverkansformer och hinder

Det finns flera möjliga former för interkommunal eller regional samverkan kring vuxenutbildning. Det enklaste sättet är att en kommun köper enstaka platser hos en annan. Ett annat sätt är att skapa ett kommunalförbund med ansvar att hantera specifika frågor som t.ex. gymnasie- och vuxenutbildning.

I våra kommunkontakter har vi fått beskrivningar av såväl fungerande exempel på samverkan som av olika hinder. Det största hindret handlar inte oväntat om ekonomi. I synnerhet om det handlar om att mindre kommuner ska skicka studerande till större för att dessa ska kunna ta del av mer individualiserad utbildning. Om det inte sker ett ömsesidigt utbyte av studerande, blir det ofta sammantaget dyrare för den kommun som köper platser i en annan kommun, eftersom den sällan kan minska resurserna i den egna verksamheten i samma utsträckning. Kostnaderna för lokaler och lärare kvarstår oftast även om några studerande försvinner från gruppen. Detta tycks vara ett problem för många relativt små kommuner. En annan komplikation som ganska ofta lyfts fram är kostnaderna för de studerandes resor. Ett sådant till synes litet problem kan i praktiken utgöra ett avgörande hinder om man inte lyckas finna en lösning.

Överhuvudtaget tycks systemet för interkommunal ersättning utgöra ett stort problem. Villkoren skiljer sig till viss del åt för de olika utbildningsnivåerna inom komvux. Studerande på grundläggande nivå har till exempel rätt att delta i undervisning i valfri kommun, vilket inte är fallet för övriga nivåer där rätten begränsas på olika sätt. Systemet har kritiserats av många kommuner, särskilt när det gäller riksrekryterande utbildningar på påbyggnadsnivå. Eftersom dessa utgörs av yrkesutbildningar är de inte sällan mycket kostsamma, vilket innebär att kommunen kan bli tvungen att dra ner på den egna utbildningen för att finansiera dessa. I Ds 2003:33, Validering m.m. föreslår utbildningsdepartementet dock att dessa ska avskaffas.

För sfi finns till skillnad från komvux inga särskilda bestämmelser om interkommunal ersättning. I förslaget om ny skollag för vuxenutbildningen (Ds. 2002:66) föreslås däremot en ny paragraf om samverkansavtal mellan kommuner som ska gälla för alla skolformer för vuxna. Denna syftar till att stödja ökad samverkan och förtydligar att bestämmelserna för kommunen ska gälla i hela samverkansområdet i de fall avtal slutits.

Ett sätt undvika de problem som interkommunala ersättningar kan medföra är att bilda ett kommunalförbund som övertar de ingående kommunernas uppgifter. Det skapas då en gemensam budget och kommunerna kommer överens om en fördelning av utbud, omfattning och kostnader. Det finns enligt Skolverkets statistik sju kommunalförbund som ansvarar för anordnandet av sfi.

Under de senaste åren har staten vid flera tillfällen anslagit projektmedel för att uppmuntra utvecklandet av samarbete mellan kommuner på olika områden. Som exempel kan nämnas samverkan kring utvecklandet av högre utbildningar och samverkan mellan kommuner med befolkningsminskning.

I uppdraget som att främja uppbyggnaden av en infrastruktur för vuxnas lärande som Skolutvecklingsmyndigheten har fanns för år 2002 särskilt avsatta utvecklingsbidrag för kommuner att söka. Det finns enligt myndigheten flera exempel på att gemensamma ansökningar från flera kommuner.



### Exempel på interkommunal samverkan

Ett belysande exempel på interkommunal samverkan är Hälsingevux, som är ett nätverk mellan vuxenutbildningsorganisationerna i ett antal kommuner. Sfi och särvux ingår ännu inte men initiala steg har tagits. Kommunerna har gemensamt försökt att fördela kurser mellan sig, så att utbudet blir så balanserat som möjligt för kommunerna och så brett som möjligt för de studerande. Varje kommun har dock kvar sitt basutbud. Ett viktigt inslag är lärcentra och distansutbildning. Lärarna pendlar och inte de studerande. I grunden handlar det om att skapa ett så flexibelt lärande som möjligt. Utvecklingen inom Hälsingevux går alltmer mot att nivågränserna inom komvux raderas ut, de studerande läser ofta på flera nivåer samtidigt efter behov.

Pengarna följer med individerna från en kommun till en annan och tanken är kostnaderna ska balansera varandra så att ingen kommun ska förlora eller tjäna på samarbetet. Detta har däremot inte fungerat som det är tänkt och därför avser man att helt ta bort de interkommunala ersättningarna. Dessa skapar enligt Hälsingevux trots allt ett incitament att behålla sina egna kommuninvånare i den egna organisationen. Om dessa avskaffas och man är mer noggrann med att fördela kurserna mellan kommunerna, kan istället ett incitament skapas att låta de studerande delta i de kurser som passar dem bäst. Hälsingevux menar att de genom samarbetet har lyckats öka antalet kurser utan att öka kostnaderna. En nackdel är emellertid att detta genererar mycket administration. En individ kan ha läst i sex olika kommuner för att uppnå slutbetyg. Detta är enligt Hälsingevux ett skäl till att man nu funderar på att skapa ett kommunalförbund.

Ett exempel på regional samverkan kring en specifik inriktning på sfi är Svenska för akademiker – vård, som är ett samarbete mellan tre kommuner i Stockholms län och länsstyrelsen, länsarbetsnämnden, landstinget samt EU-programmet växtkraft Mål 3. Ett stort antal kommuner inom länet köper dessutom studieplatser i utbildningen. Länsstyrelsen är för tillfället huvudman för utbildningen som dock ännu är ett projekt. Sfa – vård vänder sig till personer med utländsk högskoleutbildning inom vårddyrken. Sfi och efterföljande svenska som andraspråk på grundläggande nivå kombineras med ”vårdsvenska”, datakunskap och samhällskunskap. I utbildningen ingår också studiebesök och auskultationer samt vägledning om hur de studerande ska gå vidare för att få svensk legiti-

mation inom sitt yrke. Även i stora kommuner kan alltså ett regionalt samarbete behövas för att skapa tillräckliga volymer för smälare spår inom sfi-utbildningen. Samverkansgruppen för Sfa - vård avser att försöka starta fler yrkesinriktningar enligt denna modell. Det vore enligt gruppen en fördel om olika kommuner inom länet kunde ansvara för olika inriktningar, som de andra sedan kan hänvisa sina studerande till.

### 5.1.5 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

Kommunen bör även i fortsättningen vara enda huvudman för sfi-utbildningen.

Det finns vid upphandling av utbildning behov av stöd i olika former. Skolutvecklingsmyndigheten bör få ett uppdrag att i samråd med Svenska Kommunförbundet ta fram förslag på hur lämpligt stöd bör utformas och genomföras.

#### **Kommunen huvudman**

En grundläggande fråga är vem som ska ansvara för sfi-utbildningen. Idag är kommunen ensam huvudman för sfi, liksom för stor del av övrig vuxenutbildning.

I kritiken av sfi-utbildningen har ibland framförts att kommunens monopol på att erbjuda sfi är ett hinder för att nå bättre resultat. Ett alternativ skulle vara att öppna för möjligheten att skapa friskolor på motsvarande sätt som inom grundskola och gymnasieskola. Detta skulle kunna öka mångfalden och konkurrensen, och därmed bidra till bättre kvalitet och resultat.

Andra förslag kan vara att utsträcka huvudmannaskapet till andra relevanta myndigheter. Högskolorna har i flera sammanhang lyfts fram som lämpliga anordnare av sfi för akademiker. Landstingen har nämnts när det gäller att kombinera sfi med vårdutbildning.

Utredningen anser dock det finns viktiga skäl för att det övergripande ansvaret för omfattning, myndighetsutövning och kvalitet bör kvarstå hos kommunen i likhet med ansvaret för övrig vuxenutbildning. För det första kan ökade möjligheter att individualisera sfi-utbildningen och skapa olika inriktningar och utbildnings-

kombinationer uppnås på andra sätt och sker redan, t.ex. genom upphandling eller samverkan med andra aktörer och skolformer. Till exempel förekommer det i flera kommuner att sfi kombineras med vårdutbildning inom komvux. Kommunernas förändrade uppdrag när det gäller vuxenutbildningen (se kap.9.1.3) innebär dessutom än tydligare krav på samverkan och flexibilitet, med möjligheter att kombinera olika utbildningar. För det andra består kommunernas ansvar när det gäller stöd för lärande i mer än enbart utbildning. Kommunerna ska bland annat erbjuda vägledning till vuxna som vill studera och det betonas att denna ska vara oberoende och neutral i förhållande till skolform och anordnare. Orienteringskurser inom komvux kan vägleda, förbereda och introducera studerande till kurser. Utvecklingen går mot att validering ska utgöra en naturlig del av vägledning och utbildningen. Dessa former av stöd är mycket värdefulla för många nyanlända och andra som förvärvat utbildning och yrkeserfarenhet utanför Sverige.

För det tredje skulle en splittring av ansvaret för sfi mellan olika huvudmän enligt utredningen i dagsläget försämra ställningen för sfi som utbildning och möjligheterna för de studerande. Samverkan med viktiga aktörer som arbetsförmedling, flyktingmottagning m.fl. skulle antagligen försvåras. Det är också viktigt med tydlighet för den enskilde – medborgaren ska alltid kunna veta var ansvaret ligger.

Utredningen tror att det bakom en del synpunkter kring huvudmannaskap för sfi, finns bristande kunskaper om vad detta innebär och att man ibland blandar ihop kommunens egna anordnare av sfi med huvudmannaskapet. Dock har det visat sig finnas anledning att fundera över om *delar* av myndighetsutövningen kan lämnas över till andra anordnare.

I Ds 2003:33 om fortsatt utveckling av vuxnas lärande lyfter Utbildningsdepartementet frågan om att utvidga viss myndighetsutövning till fler utbildningsanordnare än kommunen. Bakgrunden är bland annat den komplexa situation som ökad upphandling har gett upphov till där en av de centrala frågorna är rätten att utfärda betyg. Denna rätt har vid sidan av kommunerna landstingens komvux, nationellt centrum för flexibelt lärande och Liber Hermods. Det senare är det enda privata företag som äger denna rätt och andra utbildningsföretag ifrågasätter starkt denna ordning.

Utbildningsdepartementet menar dock att viss myndighetsutövning, såsom antagning, på grund av rättsäkerhet måste kvarstå hos kommunerna, medan utfärdande av betyg skulle kunna över-

låtas. Departementet föreslår i skrivelsen en översyn av alternativa modeller för myndighetsutövning i ett entreprenadsystem. Utredningen har inga invändningar mot förslaget, men vill betona vikten av att reglerna för sfi och annan vuxenutbildning bör överensstämma.

I länder som Norge, Nederländerna och Danmark är språkundervisningen ett kommunalt ansvar. I t.ex. Tyskland och England men är det i huvudsak en kommunal uppgift men även frivilligorganisationer har en roll. I flera länder, bl.a. USA och Kanada är det främst frivilligorganisationer som bedriver språkundervisning för invandrare.

### Samma uppdrag – olika förutsättningar

Något som blivit tydligt för oss i arbetet med utredningen och som också framkommit i tidigare uppföljningar och granskningar är att sfi karaktäriseras av en stor variation när det gäller olika kommuners syn på sitt uppdrag och sätt att arbeta.

Vi har sett flera exempel på att det som inte anses möjligt i den ena kommunen, genomförs utan svårigheter i nästa. Utredningen anser att det inom ramen för gällande styrdokument och regler redan idag finns ett stort handlingsutrymme för kommunerna att anordna sfi-utbildning i enlighet med utredningens direktiv. Orsaken till brister är inte alltid en fråga om begränsningar i lagstiftning eller resurser, utan det handlar i många fall om att sprida kunskaper och erfarenheter och att peka på de möjligheter som redan finns.

Utredningen menar också att de olika förutsättningar som råder i kommunerna gör att det inte är önskvärt eller ens möjligt att föreslå *en* modell för sfi.

### Kommunal organisation

Den ökade tendensen att ansvaret för flyktingmottagande och introduktion flyttar från socialförvaltning till arbetsmarknadsförvaltning eller liknande, är en positiv utveckling. Som vi sett finns det för- och nackdelar både med att sfi ingår i samma organisation som flyktingmottagningen och när den istället är utbildningsförvaltningens ansvar. Utredningen anser att de mest intressanta exemplen är de kommuner där man sammanfört vuxenutbildnings-,

arbetsmarknads- och integrationsfrågor inom samma organisatoriska enhet. Denna organisation torde göra det möjligt att ta tillvara det bästa ur flera organisationsformer som vi sett. Eftersom alla frågor som rör vuxnas kompetensutveckling och arbetsliv finns under samma tak ökar möjligheterna till en nödvändig samverkan mellan dessa områden. Organisationen betyder också att ansvaret för sfi för såväl nyanlända flyktingar som andra invandrare i behov av sfi samlas på ett ställe, vilket ökar sannolikheten att prioriteringar när det gäller utbildning och andra insatser inte styrs av invandrarkategori utan behov.

Det är enligt utredningen viktigt att i diskussionen kring upphandling av utbildning skilja mellan åsikter kring upphandling som fenomen å ena sidan och synpunkter på hur upphandlingsförfarandet bör gå till å andra sidan. Vi anser att möjligheten att engagera olika utbildningsanordnare kan bidra till att skapa ett diversifierat utbud som möter olika behov av inriktningar och inlärningsmiljöer. Det finns ingen anledning att inskränka kommunernas frihet att utifrån gällande styrdokument anordna verksamheter på det sätt som anses bäst och effektivast.

Däremot vill utredningen betona vikten av att upphandling av utbildning sker på ett professionellt sätt av utbildningskunniga upphandlare och helst i samverkan med viktiga aktörer som flyktingmottagningen, arbetsförmedlingen och arbetsmarknadens parter, inte minst lärarfacken. Förfrågan måste bygga på genomtänkta kvalitetskriterier som måste sättas före kortsiktiga ekonomiska sådana. Det är viktigt att kommunen har en strategi för långsiktigt utvecklingsarbete och kompetensutveckling inom verksamheten, oavsett eventuella byten av anordnare.

Vidare är det viktigt att se till att en upphandling av flera anordnare inte motverkar syftet att öka och differentiera utbudet efter olika behov. Om kommunens sfi-studerande splittras upp på flera anordnare som alla har samma breda uppdrag, kan möjligheterna till differentiering i värsta fall minska, genom att underlaget för varje anordnare blir mindre. Det måste också finnas ett system som möjliggör kontinuerlig uppföljning. Det är dock svårt att hitta sätt att komma undan den bristande kontinuitet som själva uppdelningen i upphandlingsperioder innebär.

Utredningen ser ett behov av att kommunerna får tillgång till kompetent stöd vid upphandling av utbildning. Det handlar om formulering av kvalitativa kriterier, men också om bedömning av de anbud som kommer in. Nationellt centrum för sfi och svenska som

andraspråk står till tjänst med allmän information och rådgivning när det gäller t ex upphandling av sfi. Utredningen bedömer dock att det även behövs stöd i form av bland annat informationsmaterial, nätverk och utbildningsinsatser. Skolutvecklingsmyndigheten bör få ett uppdrag att i samråd med Svenska Kommunförbundet ta fram förslag på hur lämpligt stöd bör utformas och genomföras.

### Andra aktörer och samverkan

En sfi-utbildning som riktar sig till en mycket heterogen målgrupp och som karaktäriseras av individualisering och flexibilitet, skapar många olika och varierande kontaktytor mellan sfi och andra aktörer vilket ställer krav på samsyn, samordning och samarbete. Förutsättningarna för samverkan ser dock olika ut i kommunerna. Det kan i mindre kommuner t.ex. vara lättare att skapa en tät och informell samverkan, medan det i stora kommuner med flera utbildningsanordnare, arbetsförmedlingskontor och stadsdelsnämnder finns ett stort behov av fasta strukturer och rutiner.

Som vi tidigare visade ser kommunernas övergripande organisation olika ut, vilket påverkar behovet av och formerna för samverkan. Uppföljningar visar att samverkan kring introduktion och sfi ökar i kommunerna, men att det fungerar mer eller mindre väl på olika platser. Därför är det inte fruktbart att föreslå generella lösningar på hur samverkan bör byggas upp. Vi återkommer därmed till specifika behov av samverkan längre fram i betänkandet.

En grundläggande förutsättning för samverkan är dock att det hos berörda parter finns en kunskap om och respekt för varandras verksamhetsområden, arbetssätt och kompetens. Ett sätt att bygga upp detta kan vara att genomföra gemensam kompetensutveckling för dem som inom sitt ansvarsområde möter målgruppen sfi-studerande.

I en granskning av introduktionen drar Riksrevisionsverket (2002) slutsatsen att ”utvecklade personliga kontakter och engagerade nyckelpersoner ofta har stor positiv betydelse för arbetet på lokal nivå. Nackdelen är att en sådan organisation blir mycket personberoende och därmed sårbar. Att inrätta systematiska rutiner och arbetssätt torde enligt RRV bidra till att minska en sådan sårbarhet.”

Utredningen delar utifrån sina erfarenheter helt och hållet RRV:s uppfattning. På lång sikt är det nödvändigt att formalisera

samverkan, så att det finns tydliga uppdrag och ansvarsområden som inte står och faller med enskilda eldsjälarna. Samarbetet måste resultera i förändrade rutiner, strukturer och regelverk, liksom förändrad resursanvändning, inte minst för att garantera en kontinuitet, likvärdighet och rättsäkerhet för individen.

### **Interkommunal och regional samverkan**

För att öka förutsättningarna för individualisering anser utredningen att det är nödvändigt att kommuner i sin sfi-verksamhet ser bortom den egna kommungränsen. En starkare koppling till arbetslivet och samverkan med arbetsförmedlingen ökar ytterligare behovet av samarbete med andra delar av regionen.

De erfarenheter som utredningen tagit del av tyder på att det finns stora fördelar med att kommuner går samman i något slags nätverk eller förbund som möjliggör ömsesidig samverkan, snarare än att man enbart köper och säljer platser till varandra. Detta skapar förutsättningar för gemensam planering av omfattning och utbud och för att kunna fördela utbudet så att kostnaderna balanseras. Vi har också sett att lärcentra, inslag av distansutbildning och annat stöd för flexibelt lärande kan bidra till en sådan samverkan, särskilt när långa avstånd och dyra kommunikationer utgör hinder. Kommunerna bör i högre grad än idag nyttja och anpassa sådana olika stöd för flexibelt lärande till sfi-utbildningen.

En annan slutsats är att det kan vara en fördel om t.ex. länsstyrelsen eller någon annan regional aktör kan fungera som bas för arbetet. De nätverk och samverkansorgan som redan finns på regional nivå, såsom de regionala tillväxtprogrammen, regionala kompetensråd eller sammanslutningar som Region Skåne eller västra Götalandsregionen bör också kunna utgöra baser för en ökad samverkan kring sfi och andra verksamheter som kan och bör kombineras med utbildningen.

Utredningen anser inte att det är nödvändigt att föreslå särskilda bestämmelser om interkommunala ersättningar för sfi. En rätt att ta del av utbildning i andra kommuner än hemkommunen skulle förvisso öka möjligheterna för individen att välja. Vi menar dock att frivillig samverkan mellan kommuner som gemensamt skapar förutsättningarna för ett breddat och balanserat utbud är att föredra.

Den föreslagna paragrafen om samverkansavtal i förslaget till ny skollag utgör en viktig markering till kommunerna om möjligheterna att samverka. Utredningen stödjer detta förslag.

Utredningen anser att det också vore önskvärt med en tidsbegränsad möjlighet att söka särskilda utvecklingsmedel som avser att utveckla en interkommunal och regional infrastruktur för sfi i kombination med andra aktiviteter såsom yrkesutbildning, grundutbildning, kompletterande högskoleutbildning, lärande i samhälls- och arbetslivet samt arbetspraktik och förvärvsarbete. Detta skulle uppmärksamma och påskynda den utveckling som en förnyad sfi-utbildning kräver. Kraven i utredningens direktiv på att förslag ska rymmas inom ramen för dagens kostnader gör det inte möjligt att lämna förslag om finansiering av en ”utvecklingspott”. Men utredningen anser att en sådan skulle vara så betydelsefull att man bör överväga att reservera en del av det föreslagna tillfälliga riktade statsbidraget för ändamålet, något som utredningen föreslår i kapitel 15.

## 5.2 Svenska för asylsökande

Sfi-utbildningen i kommunens regi omfattar inte asylsökande som ännu inte fått uppehållstillstånd. Det är Migrationsverket som ansvarar för den verksamhet som erbjuds vuxna asylsökande under väntetiden. Utredningen har inte haft i uppdrag att utreda verksamhet som pågår asyltiden. Däremot är det som sker under asyltiden en viktig utgångspunkt för den planering av introduktionsinsatser och studier som görs när flyktingar som fått uppehållstillstånd tas emot i en kommun.

Utredningen om flyktingmottagande och introduktion har haft i uppdrag att göra en översyn även av verksamheten under asyltiden och lämnar i sitt betänkande förslag på förändringar. Några av dessa är:

- Migrationsverket har även fortsättningsvis huvudansvar för den organiserade verksamheten men kan upphandla hela eller delar av den av kommuner och/eller andra utförare.
- Samhällsinformation bör om möjligt ges på modersmål eller genom tolk.
- Undervisning i svenska ska ske enligt de nya kursplanerna för sfi.



Sfi-utredningen stödjer dessa och andra förslag rörande asyltiden eftersom de bör bidra till att skapa goda förutsättningar för de individer som sedan påbörjar sfi-studier i kommunens regi.

### 5.2.1 Svenskundervisning under asyltiden

Normaltiden för ett asylärendes handläggning är ca 10 månader, men för vissa asylsökande är väntan mycket längre. Vissa får uppehållstillstånd först efter flera avslag, överklaganden och nya ansökningar, vilket kan dra ut på tiden. Under väntetiden bor de asylsökande antingen i Migrationsverkets anläggningsboende eller väljer att ordna boendet själva, s.k. eget boende, vilket ofta blir hos anhöriga eller bekanta. Under 2002 utgjorde andelen i eget boende 47 procent.

Alla asylsökande mellan 16 och 65 år ska idag delta i någon form av organiserad verksamhet (OV) som anordnas av Migrationsverket. Tanken bakom den organiserade verksamheten är att den ska vara till nytta för den sökande oavsett om han får tillstånd att stanna eller inte. OV består t.ex. av svenskundervisning, samhällsinformation, självförvaltning, familjebaserad verksamhet, andra studier eller praktik. Om asylärendet beräknas ta längre tid än fyra månader, kan sökande undantas från krav på arbetstillstånd och har då rätt att ta ett vanligt avlönat arbete fram till dess att beslut fattas.

### Vardagssvenska

Fram till 1985 då dåvarande Invandrarverket tog över ansvaret för asylsökande från AMS, fanns ingen verksamhet för asylsökande. Dock förekom det att kommuner tog emot asylsökande i sfi-utbildningen, trots att de inte fick statsbidrag för detta. Från 1985 till 1994 köpte Invandrarverket sfi-utbildning av kommunen. I propositionen (1993/94:94) om mottagande av asylsökande m.m. gör regeringen bedömningen att asylsökande bör ”erbjudas svenskundervisning i annan form än regelrätt sfi, genom Invandrarverkets försorg”.

Den undervisning som därefter byggdes upp fick beteckningen vardagssvenska. Denna samt orientering i det svenska samhället är inledningsvis obligatoriskt att delta i. Undervisningen syftar till att underlätta livet i Sverige under väntetiden och vara integrationsför-

beredande för dem som får stanna. Det finns dock inga fastställda mål eller någon kursplan.

Undervisningen upphandlas i regel. Det förekommer dessutom att asylsökande i eget boende deltar i kommunens sfi-utbildning, genom att Migrationsverket upphandlar platser. Enligt Migrationsverket (yttrande till RRV 2002) har undervisningen inte fungerat tillfredsställande och det har varit svårt att följa upp kvaliteten. Undervisningen har heller aldrig varit föremål för utvärdering.

### Undervisning enligt kursplanen för sfi

År 2002 gjordes en överenskommelse mellan Migrationsverkets region syd och Malmö stad om att anordna sfi-utbildning och annan verksamhet för ett antal asylsökande. Försöket ansågs slå väl ut. Samma år startades inom myndigheten ett projekt för att utvärdera och utveckla hela den organiserade verksamheten inklusive svenskundervisningen, vilket har resulterat i en förnyad inriktning för verksamheten som i högre grad ska bygga på individuella behov och förutsättningar. Som ett led i detta fattade år 2003 Migrationsverket beslutet att svenskundervisningen för asylsökande fr.o.m. år 2004 ska följa kursplanen för sfi i alla landets regioner. Denna individuella verksamhet ska dock enbart erbjudas dem som ingår i den s.k. normalprocessen. I denna ingår alla som inte snabbhandläggs för att de har uppenbart ogrundade asylansökningar eller skall sändas tillbaka till annat land för att få sin asylansökan prövad där.

Tanken bakom beslutet om att erbjuda sfi-utbildning under asyltiden är dels att förbättra möjligheterna att styra och följa upp verksamheten, dels att underlätta en övergång från Migrationsverket till kommunen för dem som får uppehållstillstånd. Genom att man utgår från samma kursplan är det lättare att bedöma och bygga vidare på de kunskaper i svenska som individerna har förvärvat under asyltiden. Migrationsverket avser att också upphandla alfabetisering som en del av undervisningen. Det kommer däremot inte att ske enligt kursplan för svenska som andraspråk på grundläggande nivå på komvux.

## Betygssättning

Eftersom Migrationsverket inte är huvudman för sfi har myndigheten inte rätt att fastställa betyg. Det är endast rektor i det offentliga skolväsendet som har rätt att utfärda betygsdokument. Det innebär i princip att varje studerande som uppnått godkänt betyg på en sfi-kurs inom ramen för Migrationsverkets verksamhet måste genomgå prövning i en kommun. Kommunen har rätt att ta ut en avgift för denna.

## Från Migrationsverket till kommunen

När asylsökande får uppehållstillstånd fungerar bosättningen lite olika beroende på om de bott i eget boende eller i anläggningsboende. Om man bott i eget boende i en kommun, blir man i regel folkbokförd i denna kommun. Om man bott i anläggningsboende kan man att hitta en lämplig bosättningskommun med hjälp av Integrationsverket. Ibland kan det ta tid att hitta lösningar och många kan få bo kvar i anläggningsboende under kortare eller längre tid efter uppehållstillståndet och då är man fortfarande registrerad hos Migrationsverket och kan delta i dess verksamhet..

För kommunens planering kan det vara viktigt att få del av relevant information från asyltiden såsom Migrationsverkets kartläggning som beskriver familjesituation, utbildningsbakgrund, yrkeserfarenhet m.m. samt information om vilken verksamhet som individen deltagit i under asyltiden och vilka resultat som uppnåtts. Migrationsverket kan dock inte lämna över all information som finns i en persons handlingsplan utan att denne först godkänt detta. Enligt Migrationsverket ska individen få med sig betyg och eventuella intyg från praktikplatser när de bosätter sig i en kommun.

Enligt en uppföljning av Integrationsverket (2002) framgår det dock att skriftlig dokumentation från Migrationsverket har följt med ungefär hälften av de asylsökande Kommunerna efterfrågar dessutom mer information från Migrationsverket. Enligt en granskning av RRV (2002a) saknas det framför allt information om individers yrkes- och utbildningsbakgrund samt de aktiviteter som de deltagit i inom ramen för OV. Enligt rapporten får kommunerna mycket sällan kännedom om de handlingsplaner som upprättas av Migrationsverket.

### 5.2.2 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

Med anledning av att svenskundervisning för asylsökande ska bedrivas utifrån kursplanen för sfi, bör Migrationsverket och Skolverket gemensamt se över behovet av studiedokumentation och hur informationen i denna kan delges de kommuner där flyktingar m.fl. bosätter sig.

Regeringen bör överväga en översyn om huruvida asylsökande ska omfattas av kommunal sfi-utbildning.

Utredningen anser att Migrationsverkets beslut att erbjuda asylsökande svenskundervisning enligt kursplanen för sfi är positivt och ett steg i rätt riktning. Det bidrar till att undervisningen blir mer likvärdig över landet och att den genom kursplanens olika studievägar individualiseras redan från början. Fastställda mål och betygsnivåer ger förutsättningar för tydligare styrning och bättre uppföljning av svenskundervisningen för asylsökande. Det är enligt utredningen emellertid viktigt att även läs- och skrivundervisning sker efter gällande kursplan för svenska som andraspråk på grundläggande nivå, och att detta inte enbart är tillgängligt för studerande på A-nivå. Det är inte möjligt att tillgodogöra sig sfi-undervisning eller andra studier utan grundläggande läs- och skrivfärdigheter (se vidare 11.2).

Utredningen vill utöver detta uppmärksamma att ett direktiv att utgå från en fastställd kursplan i sig inte är en garanti för kvalitet och likvärdighet. Eftersom övriga styrdokument för sfi-utbildningen inte tillämpas, finns inga formella krav på lärarbehörighet, kompetensutveckling eller kvalitetsuppföljning. Inte heller har skolmyndigheterna något uppdrag eller ansvar att stödja och följa upp utveckling och kvalitet inom svenskundervisningen i Migrationsverkets regi. Det finns alltså inga garantier för att denna förändring medför kvalitetsförbättringar.

Det finns behov av samverkan mellan Migrationsverket och mottagande kommuns sfi-utbildning av flera skäl. Det är viktigt att sfi-anordnaren får del av relevant information i samband med att en person skriver in sig på sfi i en kommun: den kartläggning av t.ex. utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet som gjorts av Migrationsverket, vilka kurser som individen har deltagit i samt antalet timmar och en bedömning av uppnådd nivå. Det är också

relevant att veta vilken samhällsinformation som de fått del av och eventuell praktik som genomförts. Enligt vad utredningen erfar, finns ännu inga utarbetade former för sådan dokumentation. Individen ska givetvis godkänna att uppgifterna lämnas vidare. Utredningen om flyktingmottagande och introduktion har i sitt betänkande (SOU2003:75) föreslagit förbättrade rutiner för hur information ska förmedlas till mottagande kommun. I anknytning till dessa, föreslår vi att Skolverket och Migrationsverket gemensamt utarbetar rutiner kring hur uppgifter av relevans för sfi kan dokumenteras och göras tillgängliga för mottagande kommun.

Det är enligt oss väsentligt att Migrationsverket och kommunerna hittar lösningar på hur man kan säkerställa så kontinuerliga sfi-studier som möjligt för individen. För de flyktingar som bosätter sig i den kommun som de vistats i under asyltiden, skulle det vara en fördel om individen har möjlighet att fortsätta studera utan avbrott. Detta skulle underlättas om sfi-undervisningen inom Migrationsverket respektive kommunen bedrevs av samma anordnare, kommunal eller extern.

Redan idag deltar ett antal asylsökande som bor i eget boende i kommunens sfi-utbildning, genom att Migrationsverket köper platser. Det finns också erfarenheter från den försöksverksamhet som bedrivits i Malmö. Utredningen har inte tagit del av något som tyder på att det skulle uppstå några särskilda uttalade problem med att asylsökande deltar i samma grupper som dem som fått uppehållstillstånd. Erfarenheter från Norge där asylsökande omfattas av samma norskundervisning som flyktingar och invandrare tyder inte heller på några nackdelar.

Det finns också behov av ett samarbete mellan Migrationsverket och kommuner för att möjliggöra att även asylsökande kan få betyg från sfi-kurserna. Varje enskild prövning i kommunen innebär en kostnad för Migrationsverket och det är inte rimligt i längden att söka särskild prövning för varje enskild individ. Detta gör det nödvändigt att samverka för att hitta lämpliga lösningar.

Utredningen har inte haft i uppdrag eller möjlighet att ta ställning till lösningar när de gäller denna och andra komplikationer som kan uppstå med dagens system. Men vi vill ändå peka på att det så småningom kan behövas en långsiktig lösning när det gäller betygssättning, kvalitetskrav m.m. Så vitt vi kan se finns det två alternativ: att Migrationsverket får rätt att utfärda betyg eller att målgruppen för kommunal sfi-undervisning utökas till att omfatta även asylsökande.

Utbildningsdepartementet diskuterar i Ds 2003:33 möjligheten att utöka rätten att utfärda betyg inom vuxenutbildningen till fler än kommunen och föreslår en översyn, vilket möjligen talar för det första alternativet. Men utredningen anser att man snarare bör överväga det senare. Det är förmodligen mer effektivt att använda de existerande resurserna i kommunerna även för asylsökande som bor i kommunen. Problemen med övergången mellan olika anordnare skulle underlättas betydligt och ett större elevunderlag skulle öka möjligheterna att sätta samman elevgrupper med varierande studievana, utbildning m.m.

Dessutom skulle detta betyda att asylsökande skulle få tillträde till en svenskundervisning som regleras i lag och förordning med krav på bland annat kvalitetsuppföljning och lärarbehörighet. Det finns enligt utredningen anledning att åter se över frågan om huruvida svenskundervisning för asylsökande ska utgöras av sfi-utbildning och om det i så fall bör vara kommunerna som ansvarar för utbildningen även för denna målgrupp.

## 6 Måluppfyllelse och uppföljning

Att göra statistiska uppföljningar och analyser är naturligtvis inget självändamål utan syftar till att ge exempelvis underlag för budget, för planering av verksamheten och för åtgärder som syftar till kvalitetsutveckling. Den nationella statistiken om utbildningens måluppfyllelse används som sådant viktigt underlag och återopas och presenteras ofta som en objektiv sanning, inte minst i media. Så långt det är möjligt är det därför viktigt att den statistik som samlas in, sammanställs och presenteras är vederhäftig, relevant och jämförbar över tid och mellan jämförbara skolformer.

Tidigare utvärderingar och granskningar har påvisat stora brister när det gäller såväl kommunernas redovisning som myndigheternas insamling och presentation av statistiken, vilket gör att de slutsatser som dras, såväl i rapporter som i media, kan bli förenklade eller t.o.m. missvisande. Detta är allvarligt eftersom den bild av sfi som presenteras påverkar alla inblandade; såväl ansvariga för sfi och aktörer kring och inom verksamheten som de individer som ska motiveras att delta.

Syftet med detta avsnitt är inte att analysera eller ens presentera allt befintligt statistiskt underlag kring sfi-verksamheten. För sådant hänvisar vi till Skolverkets olika rapporter och andra myndigheters granskningar, t.ex. *Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrarnas arbetsmarknad* (Riksdagens revisorer 2000/01:3). Vi vill istället resonera kring de uppgifter som samlas in och eventuellt används i kommunens årliga kvalitetsredovisning samt kring bakomliggande orsaker till den varierande grad av måluppfyllelse som präglar sfi-utbildningen både ur individens och kommunens perspektiv.

Innan vi påbörjar detta resonemang vill vi dock titta på hur många som finns i sfi-utbildning och hur många som påbörjar sfi-studier.

## 6.1 Antal och andel i sfi-utbildning

Skolverkets rapport 226 visar att 18 457 individer påbörjade sin sfi-utbildning under läsåret 01/02, dvs. de deltog minst en timme i undervisning. Under läsåret fanns totalt 39 978 sfi-studerande i utbildning.

En fråga som dock inte redovisas i Skolverkets statistik är hur många av nyanlända invandrare som under ett år påbörjar sina studier relativt snabbt. SCB har därför för utredningen tagit fram nedanstående siffror utifrån invandringen år 1999.

Invandrade till landet under år 1999	Antal invandrade till landet under år 1999 som påbörjat sfi-studier under läsåren 98/99–01/02	Andel (%) i sfi 98/99–01/02
21 541	11 891	55,2

Att endast 55,2 procent av 1999 års invandrade påbörjar sin sfi-utbildning inom denna tidsperiod är anmärkningsvärt. Det finns dock flera aspekter kring denna uppgift som bör diskuteras. En möjlig delförklaring till den låga siffran är att många individer som har rätt till både sfi-utbildning och studier på grundläggande vuxenutbildning enbart registreras på grundvux. De ungdomar som läser grundläggande svenska på gymnasiet och de äldre som istället för sfi deltar i annan verksamhet anordnad av kommunen eller av olika organisationer finns inte heller med i ovanstående uppgift.

Uppgiften måste också ses i perspektivet av att det finns andra vägar att lära sig svenska, att några har fått arbete, andra är föräldralediga, många behöver rehabilitering innan man börjar studera osv.

Vi ville också undersöka om någon grupp i högre grad inom denna tidsperiod påbörjar studier än andra; om kön och ålder spelar in.

Kön	Invandrade till landet under år 1999	Andel (%)	Antal invandrade till landet under år 1999 som påbörjat sfi-studier under läsåren 98/99–01/02	Andel (%) i sfi 98/99–01/02
Kvinna	11 520	53,5	6 863	57,7
Man	10 021	46,5	5 028	42,3
Summa	21 541	100,0	11 891	100,0



Kvinnor påbörjar, som synes ovan, i något högre grad sfi-studier än män inom denna tidsperiod.

Tabellen nedan visar att en relativt högre andel i åldrarna 20–39 påbörjar sfi-studier. Äldre åldersgrupper påbörjar i lägre grad sfi inom denna tidsperiod.

Ålder	Invandrade till landet under år 1999	Andel (%)	Antal invandrade till landet under år 1999 som påbörjat sfi-studier under läsåren 98/99–01/02	Andel (%) i sfi 98/99–01/02
16-19	1 779	8,3	673	5,7
20-29	8 669	40,2	5 352	45,0
30-39	6 312	29,3	3 766	31,7
40-49	2 751	12,8	1 518	12,8
50-59	1 196	5,6	474	4,0
60-69	597	2,8	98	0,8
70-79	182	0,8	10	0,1
80-89	49	0,2	0	0,0
90-99	6	0,0	0	0,0
Summa	21 541	100,0	11 891	100,0

Huruvida utbildningsbakgrund och flyktingstatus påverkar om man påbörjar sina sfi-studier inom denna tidsperiod har inte gått att fastställa inom ramen för utredningens resurser. *Rapport Integration 2002* (Integrationsverket 2003a) skriver dock följande om flyktingar och inskrivning i sfi:

Av 1997 års flyktingar var 7 769 personer mellan 20 och 64 år 2000. Av dessa hade över 23 procent aldrig varit inskrivna på sfi under den period vi undersöker 1997–2000. De som aldrig börjat sfi återfinns i alla åldersgrupper, i de flesta kommuner, har olika utbildningsbakgrund, födelseland och sysselsättningsstatus. Anledningen till att man inte börjat på sfi kan vara bristen på barnomsorg, problem med hälsan, väntan på att resten av familjen ska få uppehållstillstånd i Sverige eller bostadsproblem...

Detta tyder på att gruppen flyktingar i högre grad tidigt påbörjar sfi-studier än gruppen övriga invandrare. Det finns, erfar vi, ofta ett krav på deltagande i sfi för individer som är beroende av försörjningsstöd eller erhåller introduktionsersättning. En annan förklaring kan vara att fler i gruppen övriga invandrare än i gruppen flyktingar är självförsörjande.

Utredningen menar att en förvånansvärt stor andel invandrade inte påbörjar studier under denna relativt långa tidsperiod inte minst mot bakgrund av kommunens ansvar enligt Skollagen 13 kap 3 § att för bosatta i kommunen erbjuda utbildning inom tre månader från folkbokföring. Enligt Skollagen 13 kap 4 § ska kommunen dessutom aktivt verka för att nå dessa individer och för att motivera dem att delta i utbildningen.

## 6.2 Kvalitetsredovisning

Myndigheten för skolutveckling diskuterar begreppen ”kvalitet” och ”kvalitetsredovisning” i skriften *Att granska och förbättra kvalitet* (2003). Denna skrift samt regeringens skrivelse *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning* (skr. 2001/02:188) ger ett brett underlag för kommunen och sfi-utbildningens aktörer att definiera begreppen samt granska och sätta upp mål för sfi-utbildningens kvalitet och måluppfyllelse i kommunen. Även Skollagskommitténs betänkande (SOU 2002:121) kan stödja sådant arbete. Utredningen hänvisar till dessa skrifter och avstår från diskussioner kring begreppet kvalitet samt kring utformningen och själva upprättandet av kvalitetsredovisningen i kommunen.

Enligt förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning ska varje skola som ingår i det offentliga skolväsendet årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning som ett led i uppföljningen och utvärderingen av verksamheten. Den ska bygga på skolornas kvalitetsredovisningar. På båda dessa nivåer ska redovisningen innehålla en bedömning av i vilken mån de nationella målen för utbildningen uppnåtts och vilka åtgärder man avser att vidta om de inte uppnåtts.

Det grundläggande motivet för kravet på kvalitetsredovisningar är att de ska fungera som hjälpmedel för att utveckla och förbättra verksamheten. Kvalitetsredovisningen är inte avsedd att ersätta utan bygga på lokala utvärderingar, egen tillsyn, inspektion etc. inom områden som skolan eller kommunen själv anser särskilt viktiga ur kvalitetssynpunkt.

### 6.3 Inrapportering och underlag

I detta avsnitt resonerar vi kring sfi-statistiken; kring de variabler som samlas in samt kring bakomliggande orsaker till den varierande grad av måluppfyllelse som präglar sfi-utbildningarna.

Flera rapporter, t.ex. *Vem älskar sfi?* (Skolverket 1997) och *Språk och arbete* (Riksdagens revisorer 2001) visar på brister i redovisningen av statistiskt underlag. Utredningen menar att det fortfarande finns utrymme för förbättringar även om flera positiva förändringar gjorts.

I takt med att alltfler olika anordnare genomför och redovisar sina olika verksamheter blir det än viktigare att anvisningarna till uppgiftsinlämnandet är så otvetydiga som överhuvudtaget går. Skolverket påpekar också detta i ett yttrande till Riksdagens revisorer (Skolverket 2000b):

Ett ytterligare kvarstående problem i insamlingen är att få en heltäckande statistik. Detta problem beror delvis på kommunernas användning av entreprenörer för undervisningen. Det har nämligen visat sig svårt att få fullständiga uppgifter från kommunerna om vilka anordnare man anlitar. En orsak är naturligtvis att byten av entreprenör ofta förekommer.

Vilka uppgifter som kommunerna är skyldiga att för uppföljning och utvärdering lämna regleras i Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från skolhuvudmän, SKOLFS 2000:157. Här föreskrivs att kommunen ska lämna uppgifter som rör t.ex. anordnare, elever, lärare, kursstart- och slut, undervisningstimmar, avbrott m.m. Ändringar i denna författning kommer att gälla från hösten 2003 (Dnr 71-2003:967). Det är denna SKOLFS inklusive förändringar som kommenteras nedan.

Uppgifterna från kommunen lämnas till SCB, som alltså har data på individnivå. Därefter lämnas aidentifierat material till Skolverket för vidare bearbetning.

#### 6.3.1 Oklarheter, skillnader och jämförelser

Som grund för insamlandet till SCB av statistik kring sfi:s direkta verksamhet handhar och distribuerar SCB en blankett som skolhuvudmannen ska fylla i. Till denna hör instruktioner till ifyllandet som bygger på definitioner i SKOLFS 2000:157. Både definitio-

nera, blanketten och dess instruktioner har fått ett delvis nytt utformande i samband med nya kursplanerna för sfi.

Det är alltså SKOLFS tillsammans med instruktionerna som utgör underlag för statistik och därmed presentationer av måluppfyllelse på såväl kommunal som nationell nivå.

### Definitioner och instruktioner

De definitioner som anges i SKOLFS och de instruktioner som distribueras i samband med blanketten till skolhuvudman är ibland oklara och skiljer sig ibland åt, vilket kan leda till olika tolkningar i olika kommuner. Några exempel följer här.

- ”Eleven har gått över till annan utbildningsanordnare (ej sfi) utan att ha godkänts i sfi” (kod Y) bör ändras. ”Godkänts i sfi” bör bytas mot ”godkänts i aktuell kurs”.
- ”Eleven har gjort en överenskommelse med skolan om ett studieuppehåll” (kod R). Här uppges i SKOLFS att ”eleven och skolan kommit överens om ett uppehåll fr.o.m. ett visst datum eller att eleven varit frånvarande i *mer än tre veckor* utan att återkomma till undervisningen” (vår kursivering). I instruktionerna till kommunen uppges ingen tidslängd, vilket kan ge upphov till olika tolkningar.
- Det bör vara viktigt för såväl den studerande som för verksamheten att datum både för när uppehållet inleds och när den studerande ska återkomma till utbildningen är bestämt.
- Sjukdom (kod S) uttrycks på olika sätt i SKOLFS respektive instruktionerna till kommunen. I SKOLFS uttrycks detta med definitionen ”Eleven har gjort *avbrott/studieuppehåll* på grund av sjukdom” medan det i anvisningarna står ”Eleven har gjort *avbrott* på grund av sjukdom” (vår kursivering). Detta gäller även arbete/långtidspraktik (kod A) och graviditet/barnledighet/barnomsorg (kod Q). För de flesta studerande gäller säkerligen att man har en överenskommelse i någon form om när man ska komma tillbaka till sfi; att det alltså egentligen handlar om ett uppehåll.
- Utredningen menar också att det ligger en stor skillnad i att ”göra avbrott p.g.a. graviditet/barnledighet” och att göra avbrott ”p.g.a. bristande barnomsorg”. Utredningen har sett exempel på hur individer inte tillåts anmäla sig till sfi om man inte har ordnad barnomsorg. I de kommuner som har lång kö

till barnomsorgen finns alltså en dold kö till sfi (som man har rätt att påbörja inom tre månader från ankomstdatum till kommunen).

Utredningen lägger i kapitel 8 ett förslag till förändringar kring genomförande och ansvarsfördelning av praktik. Vid ett eventuellt realiserande av detta förslag vore det värdefullt att via inrapporteringsblanketten kunna följa upp detta.

### Sfi i jämförelse

Vissa målsättningar och ambitioner är liknande för kommunal vuxenutbildning och sfi. Idag finns skillnader i anvisningar för kommunens redovisningar som gör att jämförelser försvåras, t.ex. redovisas inte avbrott på samma grunder inom sfi respektive komvux. Detta kan vara en av anledningarna till en onyanserad bild av sfi. Utredningen menar att det vore positivt om vissa aspekter av sfi skulle kunna jämföras med övrig kommunal vuxenutbildning. Nedan följer några exempel på olikheter i anvisningar samt påpekanden om uppgifter som sfi-utbildningen skulle kunna dra nytta av att veta.

- Olika formuleringar kring när en kursdeltagare/elev ska registreras: För sfi gäller att 1 timmas närvaro eller mer innebär registrering. För deltagare i komvux ska den registreras som ”någon gång under halvåret deltagit i kurs”. Utredningen erfar att begreppet ”deltagit” ofta tolkas som att deltagaren ska ha deltagit en längre tid innan registrering görs.
- För sfi registreras nu ”Deltagande i läs- och skrivinlärning inom grundläggande vuxenutbildning”, vilket utredningen välkomnar, då detta tydliggör den studerandes rättighet att studera både inom sfi och alfabetisering/läs- och skrivträning inom grundläggande vuxenutbildning. Trots att detta alltså numera ska anges på blanketten, erfar utredningen att vissa studerande fortfarande rapporteras enbart som studerande i grundläggande vuxenutbildning. Det omvända förhållandet förekommer också.
- Det vore intressant i följande uppföljningar, med bakgrund av utredningens förslag, att se hur många som studerar övriga kurser på grundläggande och gymnasial nivå.
- För komvux ska anges ”kurs på dagtid”, ”kurs på kvällstid” och ”icke schemalagd tid” (t.ex. kurs som ges på distans eller

undervisning som anordnas under andra flexibla former). Även här vore det intressant att kunna följa upp utredningens förhoppning om att sfi kommer att anordnas i mer flexibla former än vad som är fallet i dagsläget.

- I SKOLFS står att "arbetsplatsorientering/förvärvsarbete under kursen" ska uppges för sfi, men i definitionerna (som motsvarar instruktionerna till kommunernas ifyllnad av blanketten) och på blanketten finns ej förvärvsarbete med. För att kommunerna ska få ett underlag som grund för att bedöma behovet av t.ex. kvällsundervisning och praktik vore det värdefullt att ha tillgång till uppgift om förvärvsarbete.
- "Undervisningstimme", dvs. erbjuden timme, anges för komvux. För sfi anges "elevtimme". Detta försvårar en jämförande bedömning av skolformernas frånvarostatistik. Vi menar också att det vore värdefullt att få en överblick över vad som erbjuds i kommunerna och att en bedömning av frånvaron egentligen först kan göras i relation till erbjuden tid. Kostnadsberäkningar för sfi sker alltså nu utifrån detta timunderlag.
- För komvux anges att "summa kostnader och intäkter ska specificeras, medan sfi enbart ska uppges total summa kostnader och intäkter. Inte heller "lokalyta" behöver kommunen ange för sfi. Anledningen till denna är enligt Skolverket att det är så pass vanligt att kommunerna upphandlar all sfi och att kommunen då bara kan ange hur mycket man betalat till anordnaren. Enligt Skolverket är det ovanligt att all komvux i en kommun upphandlas.

De kostnader per heltidsstuderande på sfi som kommunerna inrapporterade till SCB för 2001 varierar mellan 5 900 och 360 200. Dessa kostnader får anses mycket osäkra. Följande tabell illustrerar detta.

<i>Samtliga kommuner</i>	<i>Kostnader totalt 2001 (tkr)</i>	<i>Antalet elever omräknat till heltidsstuderande</i>	<i>Kostnad per heltidsstuderande (tkr)</i>
Max	149 762	3 050	360 200
Median	916	13	44 500
Min	26	0	5 900

*Källa: Skolverket 2002b*

### 6.3.2 Utbildningsbakgrund

Vad gäller uppgifter om utbildningsbakgrund kan dessa, för gruppen invandrare, anses något osäkra av flera anledningar: SCB skickar för detta ändamål ut en enkät för att samla in uppgifterna. Den som någon gång studerat inom svenska skolväsendet registreras och rapporteras genom skolans försorg till SCB, men för en individ som haft sporadisk skolgång i sitt hemland kan det vara svårt att uppge antal totala år i skola. Av de som invandrat 1998-2000, var över 20 år och som studerade på sfi år 2000 saknades uppgifter om utbildning för ca 16 procent enligt uppgift som utredningen låtit ta fram ur STATIV, Integrationsverkets databas. Uppgifter om utbildningsbakgrund ska alltså hanteras med försiktighet.

## 6.4 Avbrott/studieuppehåll och måluppfyllelse

Den dåliga måluppfyllelsen inom sfi, mätt i hur många som klarar slutnivå, och de många avbrotten är något som flitigt debatteras och kritiserar. Denna statistik – som vi ovan konstaterat är svår att jämföra med andra skolformer – tas som intäkt för att kvaliteten i sfi-utbildningen är dålig. Vi granskar nedan på detta påstående, med vår beskrivning av brister i redovisningen i bakhuvudet.

Vi vill betona att det som beskrivs nedan är en statistisk beskrivning av verksamheten då den förra kursplanen gällde. Hur den nya kursplanen kommer att påverka avbrott, uppehåll, måluppfyllelse m.m. återstår att se. Vi menar att det ändå kan vara värdefullt att föra ett resonemang kring detta, eftersom ett sådant kan ligga till grund även för framtida presentationer och analys av siffrorna.

### 6.4.1 Definition av avbrott/studieuppehåll

I redovisningen av statistiken för sfi syns oftast ”avbrott/studieuppehåll” som en enda kategori. Inom denna kategori ryms så vitt skilda orsaker som sjukdom, graviditet, arbete, brist på barnomsorg, flytt till annan kommun. Det stora antalet avbrott (”studieuppehåll” nämns mer sällan i media) anses emellanåt bero på en dålig sfi-utbildning. När dessa olika anledningar skärskådas närmare blir ett sådant resonemang både ologiskt och missvisande och ger en onödigt negativ bild av sfi-verksamheten. Som synes är

ju ofta avbrott/studieuppehåll något som sfi-utbildningen inte kan påverka.

I kategorin ”avslutat utbildningen utan godkänt resultat” i tabellerna ingår orsakerna ”avskiljts från kursen p.g.a. att han/hon inte kunna tillgodogöra sig undervisningen”, ”slutat utan att ha uppnått godkänt och fått intyg” samt ”slutat eftersom han/hon lämnat landet”. Att den studerande inte fått godkänt är förvisso sant, men att någon t.ex. lämnar landet bör inte kopplas till måluppfyllelse i sfi-verksamheten.

Det antal ”avbrott/studieuppehåll” som uppges i statistiken är antal inrapporterade avbrott/uppehåll vid mättillfället. Uppgiften visar alltså inte om en studerande har gjort flera avbrott före mättillfället, om man har gjort avbrott utan att det rapporterats ännu eller om man kommer tillbaka dagen efter mättillfället. Uppgiften speglar inte heller hur långa eller hur ofta förekommande avbrotten/studieuppehållen är för en och samma individ.

I *Vem älskar sfi?* (Skolverket, 1997) gjordes två undersökningar kring avbrott/studieuppehåll. Man redovisar där att många studerande kommer tillbaka till utbildningen efter sina avbrott/uppehåll.

#### **6.4.2 Vem gör avbrott/uppehåll?**

Nedan visar Skolverkets rapport 226 (2003a) att ungefär hälften av de studerande gjort avbrott/studieuppehåll vid mättillfället. Ålder spelar ingen större roll i detta sammanhang, men en mindre andel studerande med längre utbildning hade gjort avbrott/studieuppehåll än de med kortare utbildningsbakgrund.

Bland engelsktalande var andelen avbrott störst, medan bland individer med ryska som modersmål gör var tredje avbrott/studieuppehåll.



Nybörjare 99/00, avbrott/studieuppehåll t.o.m. 01/02.				
	Elever			
	Totalt antal	Andel (%) av totalt antal elever	Avbrutit/Gjort studieuppehåll	
Ålder			<i>Antal</i>	<i>Andel (%)</i>
Kön				
Utbildningsbakgrund				
Modersmål				
<b>Samtliga</b>	<b>14 612</b>	<b>100,0</b>	<b>7 221</b>	<b>49,4</b>
<i>därav</i>				
kvinnor	8 515	58,3	3 994	46,9
män	6 097	41,7	3 227	52,9
<i>därav i åldern</i>				
-24 år	3 313	22,7	1 735	52,4
25-39 år	8 192	56,1	3 921	47,9
40-54 år	2 617	17,9	1 297	49,6
55 år-	490	3,4	268	54,7
<i>därav med utbildning</i>				
i högst 6 år	2 067	14,1	1 222	59,1
i 7-9 år	2 069	14,2	1 166	56,4
i 10-12 år	5 043	34,5	2 469	49,0
i 13 år eller mer	5 433	37,2	2 364	43,5
<i>därav med modersmål</i>				
Albanska	427	2,9	234	54,8
Arabiska	2 413	16,5	1 303	54,0
Bosniska <sup>1)</sup>	1 035	7,1	463	44,7
engelska	1 050	7,2	653	62,2
Kurdiska	866	5,9	387	44,7
Persiska	590	4,0	267	45,3
Ryska	759	5,2	231	30,4
Sydkurdiska (Sorani)	796	5,4	345	43,3
Spanska	913	6,2	462	50,6
Thailändska	438	3,0	256	58,4
Övriga	5 325	36,4	2 620	49,2

<sup>1)</sup> Bosniska/kroatiska/serbiska

Som beskrivits ovan kan den studerande ha gjort ett eller flera samt korta eller långa avbrott inom utbildningen; det som syns i statistiken ovan är situationen vid mättillfället. Det saknas alltså kunskap om hur individers väg inom sfi ser ut, vad som utlöser avbrott och uppehåll samt vilka åtgärder som utbildningen har att ta till för att stödja individens fortsatta studier och/eller återkomst till utbildningen. Inom ramen för utredningens resurser har vi inte haft möjlighet att göra en sådan uppföljning.

Utredningens kontakter med kommuner har givit vid handen att en mindre andel av de studerande i mindre kommuner gör avbrott jämfört med i storstäder. Detta har troligen att göra med den närmare kontakt som den mindre volymen medger.

### 6.4.3 Orsaker till avbrott/studieuppehåll

Det kan finnas flera orsaker till avbrott och uppehåll, något som Skolverket också redovisar. Vi försöker här titta dels på Skolverkets kategorisering av dessa orsaker, övriga möjliga orsaker samt se på några för sfi-studerande specifika förklaringar till avbrott/uppehåll.

Vi har inte kunnat finna några direkta belegg för att sfi-studerandes missnöje med utbildningen skulle vara en större anledning till avbrott, varken vid våra kontakter med kommuner eller i litteraturen. Som lyfts fram i *Vuxenutbildning – tematisk rapport* (Skolverket 1998) finns det dock anledning att problematisera denna förnöjsamhet, som t.ex. dels kan bero på urvalet av informanter och dels på att de studerande saknar kunskap om och/eller inte har formulerat målen med sin utbildning.

*Vem älskar sfi?* (Skolverket 1997) visar att de studerande i stort sett var nöjda med sin utbildning. I rapportens avbrottsundersökning fick studieavbrytarna en direkt fråga om de ansåg att deras avbrott på något sätt hade med undervisningen att göra. Där svarade 39 nej, 6 ja och 4 delvis.

I en internationell undersökning, *International Adult Literacy Survey* (Myrberg 2001) ansåg fyra av fem som deltagit i sfi att utbildningen var bra.

Nedanstående tabell beskriver orsakerna till avbrott/studieuppehåll vid mättillfället.

Angiven orsak till avbrott/studieuppehåll t.o.m. läsåret 01/02 för elever som påbörjat sin utbildning läsåret 99/00	Andel avbrott/studieuppehåll av totala antalet nybörjare läsåret 99/00: 49,4 %
Till annan utbildningsanordnare (ej sfi)	3,5
Studieuppehåll	1,7
Flyttat till annan kommun	2,4
Fått arbete	6,5
Sjukdom	2,1
Graviditet/barnledigt/problem barnomsorg	3,9
Okänd anledning	29,3

*Källa:* Skolverkets rapport 226, bygger på tabell 8.4D

Var femte elev som avbryter studierna gör det på grund av arbete eller andra studier och var tionde avbryter på grund av sjukdom eller barnledighet. I de flesta fallen känner dock sfi-anordnarna inte till anledningen till avbrotten. Att en stor andel studerande (29 procent) gör avbrott/studieuppehåll utan känd anledning är inte acceptabelt. Möjligen kan ovan beskrivna svårigheter och kommuners tolkningar av de olika avbrotts- och studieuppehållskoderna bidra till att ”Eleven har uteblivit från undervisningen av okänd anledning” (kod K) så ofta anges.

Det är rimligt att anta att fler studerande inom sfi än inom annan utbildning har en svår psykosocial situation. Man väntar t.ex. oroligt på nyheter om familjen i det krigshärjade hemlandet eller man har koncentrationssvårigheter och svåra mardrömmar efter krigsupplevelser eller tortyr. Det kan för vissa studerande ibland vara motiverat att göra ett studieuppehåll av såväl personliga som pedagogiska skäl.

Utredningen erfar också att ett avbrott kan vara ett uttryck för insatser från arbetsförmedlingen (som anvisar arbete eller praktik) i samråd med anordnaren. Det kan också vara så att Socialtjänsten anvisar ett arbete antingen i samförstånd med den studerande eller att den studerande tvingas avbryta studierna för att aktivt söka jobb.

Ytterligare en anledning till uppehåll kan vara att man i flera kommuner kommit överens om en avsevärt kortare väntetid inför sfi än den lagstadgade 3-månadersgränsen. I vissa fall kan denna iver omöjliggöra förberedelse, nogsam kartläggning och undanröjande av eventuella hinder - såsom barnomsorg och hälsofrågor -

för en effektiv språkinläring. Detta kan medföra att man behöver göra ett uppehåll senare under utbildningen.

Att sfi-utbildningen tidigare utgjordes av en enda kurs gjorde också att vägen till målet av många studerande upplevdes som mycket lång och dess mål ouppnåeligt jämfört med gymnasiets kortare kurser. Detta kan ha bidragit till att man bestämde sig för att göra ett uppehåll/avbrott.

*Vem älskar sfi?* (Skolverket 1997) beskriver i en av de avbrottsundersökningar som ingick i studien att flera avbrytare var nöjda med sin situation, men att ett relativt stort antal av olika anledningar varit tvungna att avbryta sina studier och mot sin vilja blivit kvar hemma.

#### 6.4.4 "Avbrott/studieuppehåll" och undervisningen

Att närmare hälften av de studerande vid ett visst mättillfälle inte befinner sig i utbildning får naturligtvis stora konsekvenser för möjligheten att erbjuda optimal inlärningsmiljö.

*Vem älskar sfi?* (Skolverket 1997) uttrycker detta i samand med avbrottsundersökningarna:

Sammantaget ger undersökningen en bild av en verksamhet med stor rörlighet men där elevernas avbrott, avbrottsorsaker och gruppbyten så långt man kan bedöma oftast vid närmare betraktande är högst förklarliga. Snarare framstår denna rörlighet närmast som inbyggd i själva verksamheten och omfattningen av denna turbulens snarast som ett mått på några av de inherenta svårigheter sfi-verksamheten har att tampas med.

Den ovan beskrivna situationen medför allvarliga konsekvenser för undervisningen. Att inte som i annan undervisning kunna räkna med en stabil studiegrupp som förblir intakt ens under en termin har naturligtvis en negativ effekt på såväl undervisningsplanering som tryggheten och inlärningsklimatet i gruppen. En ständig påfyllning av nytillkomna elever försvårar högst väsentligt möjligheterna till kontinuitet och optimal progression i språkinlärningsarbetet.

### 6.5 Måluppfyllelse

Naturligtvis måste, i en diskussion kring en utbildnings måluppfyllelse, hänsyn tas till samhället i vilket utbildningen bedrivs samt

till vilka studerande som finns i utbildningen. All diskussion kring sfi-utbildningens måluppfyllelse bör alltså ta sin utgångspunkt i att sfi och dess aktörer varken är eller bör vara isolerat från samhället i övrigt. Det omgivande samhället påverkar individens livsbetingelser även vad gäller språkinläringen, se kapitel 2.

Varje diskussion kring sfi-utbildningens måluppfyllelse måste också relateras till de mål som sfi:s kursplaner formulerar. Det är dessa som sfi-verksamheten ska mätas mot och inte mot de förväntningar som finns och de krav som reses från olika håll.

Det är ännu för tidigt att se hur den nya kursplanen påverkar deltagande, måluppfyllelse och studietid. Den nya möjligheten att läsa delkurser och få betyg för dessa skulle kunna innebära ett förändrat mönster. Utgångspunkten för de resonemang som förs i det följande är uppgifter från läsår då alla fortfarande skulle läsa samma kurs och mätas efter samma slutnivå

De uppgifter som redovisas är hämtade från Skolverkets officiella statistik, den statistik utredningen erhållit från Skolverket, den statistiska bearbetning som KPMG gjort utifrån Skolverkets uppgifter samt från Integrationsverkets databas STATIV.

### 6.5.1 Nått slutnivå – ”godkänd”

Skolverket resonerar oftast numera kring vilka resultat de studerande uppnått efter 2,5 år, vilket är ett avsevärt bättre mått än antal godkända per år. För vissa av de kortutbildade studerande är 2,5 år dock en kort tid; börjar man arbeta med sin läsinläring på ett andraspråk måste det få ta tid.

Måluppfyllelsen bör dessutom alltid relateras till antalet närvarotimmar i utbildning, dels eftersom de studerande kan ha gjort längre och flera uppehåll och dels eftersom inga siffror finns att tillgå på hur många timmar som erbjuds de studerande. Det kan också vara så att en person som läst få timmar ändå har tillgång till många språkinläringstillfällen via t.ex. förvärvsarbete, praktik eller andra studier.

#### Hur stor andel av nybörjarna blir godkända inom 2,5 år?

Skolverkets statistik visar att 14 procent av dem som påbörjade sfi under 2001/02 klarade sfi-utbildningens mål redan under det första

året. Andelen som blir godkända efter 2,5 år har i stort sett varit oförändrad (34–37 procent) under de senaste åren.

Tabellen nedan visar andelen godkända relaterat till utbildningsbakgrund. Att 13 respektive 14 procent av de mycket kortutbildade i vuxen ålder når sfi-nivå under denna korta tidsrymd kan tyckas som mycket bra. I vilken omfattning dessa studerande varit registrerade inom grundläggande vuxenutbildning vet vi dock inte, vilket får illustrera den osäkerhet som råder för statistik relaterad till analfabeter och kortutbildade.

<i>För samtliga personer som varit nybörjare i sfi åren 1995/96 till och med 1999/2000</i>			
Tidigare utbildning, antal år	Antal godkända efter 2,5 år	Totalt antal nybörjare åren 95/96 till 99/00	Andel godkända efter 2,5 år
- 3 år	840	5 830	14 %
4-6 år	858	6 796	13 %
7-9 år	2 944	12 229	24 %
10-12 år	10 854	26 821	40 %
12 år eller mer	12 231	24 618	50 %
Totalt	27 727	76 294	36 %

Som synes i tabellen ovan har utbildningsbakgrund en avgörande betydelse för andelen godkända under denna tid. Förutom utbildningsbakgrund spelar även ålder en stor roll, vilket illustreras i nedanstående tabell.

Ålder	Totalt antal elever	Andel (%) av totalt antal elever	Därav avslutat utbildningen med godkänd slutnivå, (%)
-24 år	3 313	22,7	27,6
25-39 år	8 192	56,1	38,1
40-54 år	2 617	17,9	27,0
55-	490	3,4	17,1

*Källa:* Skolverkets rapport 226, tabell 8.5 A

Som synes i tabellen ovan är det störst andel bland gruppen 25–39 år som avslutat utbildningen med godkänd slutnivå inom i genomsnitt 2,5 år.

Vilket modersmål man har spelar inte lika stor roll för om den studerande avslutar utbildningen med godkänt betyg under denna

tid. Statistiska uppgifter visar dock att studerande med ryska, bosniska/kroatiska/serbiska och persiska generellt sett oftare når godkänt betyg, medan studerande med t.ex. turkiska och kurdiska har större svårigheter.

### Hur lång tid tar det att avsluta utbildningen med godkänt betyg?

Antalet elevtimmar (närvarotimmar) för att nå sfi-nivå varierar mycket. Det genomsnittliga antalet timmar till slutnivå 01/02 för nybörjarna 98/99 var 399 timmar.

Tabellen nedan visar antalet timmar för de nybörjare 95/96 som nått nivå någon gång t.o.m. läsåret 01/02, alltså under en något längre tidsperiod än vad Skolverket vanligtvis utgår från. De studerande som når nivå gör det med relativt få timmar – i alla åldersklasser och även med olika lång utbildningsbakgrund. Som synes nedan minskar dock längre utbildningsbakgrund antal timmar till slutnivå generellt sett.

<i>Genomsnittligt antal timmar till slutnivå 01/02 för nybörjare 1995/96</i>						
	Utbildningsbakgrund					Totalt
	- 3 år	4-6 år	7-9 år	10-12 år	12 år eller mer	
födda - 1945	527	690	571	669	524	577
1946-55	314	522	433	597	530	533
1956-65	423	766	629	551	451	514
1966-75	474	644	559	460	373	446
1975 -	531	579	442	449	419	459
Totalt	444	656	538	503	429	483

Studerande bland nybörjarna 95/95 med kortare utbildning än tre år behövde bara 444 timmar i genomsnitt till slutnivå. Detta är anmärkningsvärt kort tid, speciellt vid en jämförelse med gruppen godkända med 10-12 års skolbakgrund. Även här kan de studerande dock ha varit registrerade även på grundläggande vux och där utvecklat sina läs- och skrivkunskaper.

### 6.5.2 Fortsätter i utbildning

Skolverkets rapport 218 (2002d) visar att av nybörjarna 98/99 godkändes 15,2 procent redan under det första året. Under det andra året godkändes 16,1 procent och ytterligare 6 procent under det tredje året.

Tabellen nedan visar hur stor andel av nybörjarna från olika år som fanns kvar i utbildning efter ett antal läsår.

Startår	Totalt antal nybörjare	Kvar i utbildning 01/02	
		Antal	%
95/96	17 338	282	1,6
96/97	14 039	318	2,3
97/98	15 215	484	3,2
98/99	15 090	837	5,6
99/00	14 612	1 350	9,2

Av tabellen framgår att få studerande är kvar i utbildningen efter 3–4 år.

Tidiga insatser är viktiga för studieframgång och för att uppnå övriga mål. För alla studerande är det viktigt att tidigt, tidigare än vad som i dag ofta är fallet i kommunerna, få tillgång till alternativa verksamheter och/eller praktik i någon form. Detta ska kombineras med att man redan i början av studierna genomför insatser för att stödja hälsan och motverka andra studierelaterade svårigheter.

### 6.5.3 Timmar i utbildning

Nybörjarna 93/94 som fanns kvar i pågående utbildning i slutet av 00/01 hade i genomsnitt deltagit 1 050 timmar i sfi. Det innebär att man sannolikt gjort ett eller flera avbrott/studieuppehåll under tiden. Det högsta antalet timmar låg på över 3 000.

Intressant är att det genomsnittliga antalet närvarotimmar efter i genomsnitt 2,5 år är betydligt lägre för nybörjarna 98/99 än för nybörjarna i början/mitten av 90-talet. Detta gäller både för dem som godkänts i sfi, för dem som avbrutit utbildningen och för dem som fortfarande finns i pågående utbildning. En uppföljning för att utröna orsakerna till detta vore av stort värde för verksamheten.



#### 6.5.4 Bra eller dålig måluppfyllelse

För att överhuvudtaget kunna föra ett nyanserat resonemang kring hur bra eller hur dålig sfi-verksamhetens måluppfyllelse är måste alltså hänsyn tas till flera faktorer, t.ex. att statistiskt underlag och redovisningen därav har vissa brister, att de studerande är en oerhört heterogen grupp med individer som oftast befinner sig i ett omtumlande skede av sitt liv, att försök till jämförelser med andra skolformer blir haltande och att nya kursplaner dessutom införts.

Utredningen har inte haft möjlighet att belysa sfi-utbildningens måluppfyllelse i ett internationella perspektiv, något som även med god tid till förfogande skulle ställa sig svårt då olika länder har olika förhållanden både vad gäller mål och vägen dit. Vi har noterat avsaknaden av internationella jämförelser vad gäller grundläggande andraspråksutbildning för invandrare och finner det anmärkningsvärt att sådana undersökningar inte prioriterats eftersom stora resurser varje år läggs ned på dessa verksamheter.

Ett sätt att belysa läget är dock att se på IALS, en studie som jämför läs-, skriv- och räkneförmågan tjugofyra olika länder. Data för 3 350 vuxna, varav 550 invandrare, har analyserats. En rapport om denna studie (Skolverket 2000b) visar att invandrare i Sverige, internationellt sett, har god läs-, skriv- och räkneförmåga. Sverige har t.o.m. högst andel invandrare som klarar ”medborgarkriteriet” för läs- och skrivförmåga bland samtliga IALS-länder. Rapporten visar samtidigt att kravnivån när det gäller läs- och skrivförmåga i vardagslivet ligger mycket högre i Sverige än i de flesta andra länder. Detta förhållande bidrar till att Sverige samtidigt har den största skillnaden i förmågan att läsa och skriva mellan den invandrade och den infödda befolkningen. Rapporten tyder alltså inte på att sfi och svensk vuxenutbildning, internationellt sett, har misslyckats även om det framgår tydligt att många invandrare i Sverige har begränsad läs- och skrivförmåga. Rapporten visar att Sverige i jämförelse med övriga 23 deltagande länder har en större andel lågutbildade invandrare (grundskolenivå eller lägre) än USA, Schweiz och Nya Zeeland, men en väsentligt mindre andel lågutbildade än till exempel Nederländerna, Storbritannien och Tyskland.

## 6.6 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

Statens skolverk ska i sin granskning av kommunernas kvalitetsredovisningar särskilt beakta redovisningen av sfi-verksamheten.

Skolverket ska i samarbete med SCB och Svenska kommunförbundet se över och genomföra nödvändiga förändringar i underlag för uppgiftsinlämning, i anvisningar till denna samt i den offentliga redovisningen av dessa uppgifter.

Skolverket ska ges i uppdrag att omgående undersöka varför målgruppen inte påbörjar sfi-studier i högre grad samt eventuellt ge förslag på lämpliga åtgärder för att öka andelen som påbörjar studier snabbt efter bosättning.

Skolverket ska göra en fördjupad studie av sfi-studerandes avbrott och studieuppehåll.

### 6.6.1 Kvalitetsredovisning

Skollagskommittén föreslår i sitt betänkande (SOU 2002:121) att den nationella regleringen av skolplan och arbetsplan upphör. Kommittén föreslår istället att bestämmelser om krav på att varje skolhuvudman och skolenhet systematiskt ska följa upp och utvärdera sin verksamhet skärps och förtydligas i skollagen för att markera betydelsen av kvalitetsarbetet. Man betonar att skriftliga kvalitetsredovisningar årligen ska upprättas på basis av sådant kommunalt utvärderingsarbete.

I kommunens årliga kvalitetsredovisning ska enligt Förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning de olika kurserna inom sfi finnas med, så även sfi för analfabeter och alfabetiseringsundervisningen inom svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildning. I Skolverket (2003e) redovisas att sådan verksamhet endast fanns omnämnd i två av de åtta kommunerna man tittade på.

I samtal med berörda aktörer i kommunerna har till utredningen ofta framförts att de ekonomiska frågorna verkar dominera vuxenutbildningsdebatten och att den ekonomiska uppföljningen har stärkts medan frågan om vad man får för pengarna rönt betydligt mindre intresse i kommunernas uppföljnings- och utvärderingsarbete. Det förekommer att underlag för sådant arbete inte efter-

frågas av sfi-verksamheten inför upprättandet av kommunens kvalitetsredovisning. Vi har också hört att även att då sådant underlag på rektors eget bevåg skickas till kommunens ansvariga tas detta inte med i kvalitetsredovisningen. Utredningen finner detta anmärkningsvärt.

Skolverket (2002c) bedömer att den svagaste länken i kommunernas kvalitetsredovisningar är kopplingen mellan resultat och åtgärder; att kommunerna ofta har svårigheter att ange åtgärder för utveckling. Utredningen menar att detta för sfi-verksamhetens perspektiv inte är förvånande, om ansvariga i kommunen inte ens efterfrågar underlag för sådana åtgärder från kommunens sfi-utbildning. Utredningen föreslår därför att Skolverket i sin granskning av kommunernas kvalitetsredovisningar särskilt beaktar redovisningen av sfi-verksamheten. Att Skolverket särskilt granskar detta kan dels bidra till att skapa förutsättningar för relevanta åtgärder och därmed för utveckling av sfi-verksamheten och dels vara en signal som tydliggör för alla inblandade att sfi är en del av vuxnas lärande.

### 6.6.2 Översyn av underlag och redovisning av statistik

Som vi ovan samt i övrig text och förslag i detta betänkande sökt beskriva finns det ett stort utrymme för och behov av förbättringar av sfi-verksamheten. De flesta förslag i betänkande syftar till att bidra till att komma tillrätta med de verksamhetsrelaterade brister i verksamheten som avbrott/studieuppehåll samt låg måluppfyllelse kan påvisa.

Det finns emellertid en debatt kring sfi-utbildningens måluppfyllelse där, framför allt av media, otillräckligt analyserat statistiskt underlag givit en bild av sfi som blivit till en "allmän sanning" (se även Carlson 2002, Skolverket 1998, Lindberg 1996). Denna bild är, menar vi, onödigt onyanserad och kan inte utan analys tas som intäkt för en dålig måluppfyllelse.

Det allvarligaste är ändå kanske att även ansvariga för sfi och aktörer kring och inom verksamheten naturligtvis blir påverkade av denna skeva bild. Statistiskt underlag kan i kommunen utgöra ett av flera underlag för resurstilldelning av olika slag, men utgör också en spegel vari t.ex. sfi-lärare och studerande ser sitt arbete.

Sfi:s nya kursplaner har medfört förändringar i kommunernas inrapporteringsunderlag till SCB. I och med att de studerande återfinns inom olika studievägar och att man har möjlighet att

avsluta studierna på flera nivåer måste både de statistiska sammanställningen och presentationen därav förändras.

Utredningen välkomnar de förbättringar som gjorts under senare år från Skolverkets och SCB:s sida och vi är medvetna om svårigheter som ligger i att få in underlag för redovisningar. Att statistiken om sfi ingår i en helhet tillsammans med andra skolformer samt ett eventuellt realiserande av utredningens förslag om inordnande av sfi i kommunal vuxenutbildning medför att flera överväganden måste göras innan beslut om förändringar kan tas. Utredningen ser det dock som nödvändigt att ovan beskrivna förhållanden beaktas inför framtida överväganden om förändringar.

### 6.6.3 Utökad och fördjupad uppföljning

Enligt Skollagen 13 kap 3 § är kommunen skyldig att erbjuda sfi-berättigade individer sfi-utbildning inom tre månader från folkbokföring i kommunen. Kommunen ska enligt lagen också aktivt verka för att nå invånare som har rätt till sfi och motivera dem att delta i utbildningen.

Vi har ovan visat att många individer inte påbörjar studier ens inom 3 –3,5 läsår från ankomst till kommunen, vilket skulle kunna tyda på att många kommuner inte följer lagen. Detta är ett allvarligt förhållande och utredningen föreslår därför att Skolverket omgående ser över i vilken grad kommunerna efterlever sitt uppsökande ansvar enligt skollagen samt eventuellt ger förslag på lämpliga åtgärder för att öka andelen som påbörjar studier snabbt efter bosättning.

Utredningen tolkar bestämmelsen om att aktivt nå och motivera sfi-berättigade invånare som att det inte enbart handlar om individer som ska *påbörja* studierna. Kommunen ska också aktivt verka för att nå dem som av olika anledningar avbryter eller gör uppehåll i sina studier samt motivera och stödja dem att kunna återuppta studierna.

Uppgifter kring avbrott/studieuppehåll lyfts ofta fram för att peka på sfi:s dåliga kvalitet. Vi har dock visat att kategorin avbrott/studieuppehåll i den officiella statistiken innefattar olika orsaker som i olika grad är möjliga för sfi-anordnaren att åtgärda. Exempel på detta är att studerande som registreras som avbrott/studieuppehåll i kategorin "arbete" antingen kan vara de som aktivt själva sökt och vill ha arbete eller de som avbryter sfi

och tar ett arbete p.g.a. svårigheter att kombinera utbildning och arbete, p.g.a. missnöje med utbildningen eller p.g.a. ekonomiska skäl. Studerande som avbryter/gör studieuppehåll i kategorin "barnomsorg" kan antingen vara föräldralediga eller stå i ofrivillig kö till barnomsorg. Studerande som registreras i kategorin "sjukdom" kan ha avbrutit utan att ha fått något stöd rehabilitering men skulle, med adekvata insatser, kunna komma tillbaka till utbildning.

Oavsett anledning till studieuppehåll och avbrott är det med hänvisning till ovan nämnda lag av största vikt att kontakten med utbildningen upprätthålls; att man har ett överenskommet datum för anmälan/omstart och att anordnaren följer upp i de fall den studerande inte återkommer. Dessutom är det oftast både för individ och skola av flera anledningar (inlärningsmässiga, pedagogiska och ekonomiska) lönande att "hålla reda på" och behålla de studerande inom utbildningen så att man inte tappar styrfart i sin inlärning p.g.a. uppehåll och därpå följande byte av grupp, lärare etc. De s.k. "dåliga resultaten", dvs. att man anser att för få klarar sfi-nivå inom en viss tidsperiod, kan hänga ihop med att avbrotten/studieuppehållen är många och långa.

Tillgänglig officiell statistik ger en bild av sfi-studerandes avbrott/studieuppehåll vid ett givet mättillfälle, men som vi visat ovan saknas kunskap om hur individers väg inom sfi ser ut. Kommunernas inrapportering till SCB och till Skolverket kan inte på en regelbunden basis rymma sådan information. Vi menar dock att det finns behov av en mer djupgående studie som ser över och analyserar ett eventuellt mönster i de studerandes avbrott/studieuppehåll och på individnivå besvarar t.ex. frågor om när, hur ofta, hur länge, varför och om de studerande kommer tillbaka till utbildningen efter avbrott/studieuppehåll. Sådana uppgifter skulle ge värdefull information till samhälle och till sfi-utbildningen om vilka åtgärder som behöver vidtas för att stödja individens fortsatta studier och/eller återkomst till utbildningen. Vi föreslår därför att Skolverket ska göra en fördjupad studie av sfi-studerandes avbrott och studieuppehåll. En sådan studie bör beakta studerandes kön, ålder och utbildningsbakgrund och jämföra situationer i olika typer av kommuner. Studien skulle kunna ingå i den utvärdering av sfi-studerandes studiesociala situation som föreslås i kapitel 16.

Det system för statsbidrag som vi föreslår i kapitel 15 förutsätter också en regelbunden uppföljning av att kommunerna följer dessa bestämmelser. En konsekvens av ett sådant behovsbaserat bidrag är att det ställer högre krav på att staten följer upp och granskar

kommunernas lagstadgade ansvar samt kvalitet och kostnader för sfi-undervisningen. Kommunerna får nämligen med föreslaget system inte ersättning per faktisk sfi-studerande utan för en personkrets som i stort sett motsvarar målgruppen för sfi-utbildningen.

## 7 Samhälls- och arbetslivsorientering

Utredning ska pröva samhällsinformationens roll i den grundläggande utbildningen i svenska språket. Direktiven motiverar behovet av denna prövning som följer:

Sfi skall ge, förutom språkkunskaper, även kunskaper om det svenska samhället, om lag och rätt och om normer och värderingar som är centrala i vårt samhälle. /.../ Eftersom många deltagare tidigt avbryter sina studier bör informationen ges på ett sätt som garanterar att alla ges möjlighet att få del av den.

Det kan därför finnas anledning att pröva om samhällsinformationen bör skiljas från språkutbildningen och på vilka andra sätt invandrare skall få kunskap om det svenska samhället.

I direktiven till Utredningen om flyktingmottagande och introduktion (N2001:11) sägs att;

Utredaren skall särskilt överväga hur alla nyanlända invandrare skall kunna få ökad kunskap om och förståelse för grundläggande normer i det svenska samhället och det svenska demokratiska systemet.

Direktiven anger också att de båda utredningarnas arbete ska bedrivas i nära samråd och att remissinstanserna ska kunna ta ställning till båda betänkandena i ett sammanhang. Utredningarna har i stort gjort gemensamma överväganden kring sina uppdrag kring samhällsinformationen men vi redovisar varsin del med avsikt att dessa båda delar ska komplettera varandra. Utredningen om flyktingmottagande och introduktion behandlar i sitt betänkande samhällsinformation i ett mer övergripande perspektiv och med inriktning på tillgång till och ansvar för samhällsinformation utanför sfi-utbildningen.

Sfi-utredningen prövar, definierar och tar ställning till samhällsinformationens roll inom sfi-utbildningen.

## 7.1 Begrepp

För att ha en möjlighet att påverka samhället och dess utveckling måste medborgaren ha tillgång till olika slags information. Denna *samhällsinformation* kommer ofta från stat, landsting och kommun men kan även komma från andra avsändare. Samhällsinformationen ska dels underlätta för medborgaren att ta del av rättigheter och uppfylla skyldigheter, dels ska den göra det möjligt för medborgaren att göra sin röst hörd och påverka den demokratiska processen.

Flera begrepp används i skolans värld för att beteckna ämnen som behandlar kunskap om samhället ur olika perspektiv. *Samhällskunskap* är ett ämne på gymnasieskolan samt på grundläggande och gymnasial nivå inom komvux. Delar av kursen på grundläggande nivå inom komvux överensstämmer med samhällsorienteringen enligt kursplanen för sfi. I nu gällande kursplan sägs bl.a. följande om ämnets syfte:

I kursen skall eleverna vidareutveckla sina möjligheter att aktivt verka i samhället, orientera sig i en komplex omvärld och fördjupa sina kunskaper om och insikter i grundläggande demokratiska värden. För detta krävs att eleverna får kunskap om nutida samhällsförhållanden och samhällsfrågor och deras bakgrund samt vana vid att söka och värdera information. Samhällskunskapen skall bidra till detta.

*Samhällsorientering*, eller *samhällsorienterande ämnen*, ingår i kursplanen på grundskolan, och innefattar då ämnena samhällskunskap, historia, religion och geografi.

I sfi:s kursplan återfinns inget sådant specifikt begrepp. Istället formuleras att de studerande ska utveckla sin förmåga att kommunicera i vardagsliv, samhälls- och arbetsliv samt utveckla kunskaper om samhällsliv, arbetsliv och studier i Sverige. Ofta använder man dock samlingsbegreppet *samhällsorientering* för att syfta på det innehåll som ska präglade svenskundervisningen.

Utredningen har valt att istället använda begreppet *samhällslivsorientering* i betänkandet. Vi anser att det bättre än begreppet *samhällsorientering* speglar att utbildningen syftar till att leva och arbeta i det svenska samhället. Det innebär att man inte bara behöver kunskaper om samhället, utan att man som individ måste förhålla sig till, orientera sig i och vara delaktig i samhället.

Dessutom ryms inom begreppet samhällslivsorientering det som benämns *strategier*, dvs. hur man på olika sätt kan lära sig språk och fakta i samhälls- och arbetsliv.



Samhällslivsorienteringen inom sfi kan förklaras på mikro- och makronivå, där det mer vardagsnära som t.ex. att handla mat, hitta i sin stad och hantera sin akuta situation vid sjukdom kan hänföras till mikronivån. I det cykliska arbetssätt som i regel karaktäriserar arbetet med samhällslivsorientering återkommer man flera gånger under utbildningen till olika teman, t.ex. ”konsumtion”, ”samhällets organisation” eller ”svensk sjukvård” ur olika språkliga och faktamässiga perspektiv på mikro- och sedan makronivå. På makronivå diskuteras t.ex. olika sätt att se på mat och ätande, jämlikhet kring hushållsuppgifter och synen på sjukdom och åldrande genom ett tillvaratagande av den studerandes tidigare kunskaper och erfarenheter. Här finns gott om möjligheter att diskutera de ”samhällets grundläggande värderingar” som kursplanen föreskriver.

Arbetslivet är förvisso en del av samhällslivet, och inkluderas på sätt och vis i alla begrepp som rör samhället. Dock nämns arbetslivet specifikt i kursplanen för sfi och dessutom är kunskaper och erfarenheter om olika aspekter av arbetslivet av stor vikt för många av de sfi-studerande som står utanför arbetsmarknaden. Därför finns det behov av att också mer specifikt tala om *arbetslivsorientering* och den *arbetslivskompetens* den bör bidra till. När vi i fortsättningen skriver om samhällslivsorientering, inbegriper det även de aspekter som kan betecknas arbetslivsorientering.

## 7.2 Styrdokument

Enligt skollagen 13 kap, 1 § syftar sfi till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället.

Sfi-förordningen fastställer att sfi ska vila på de grundläggande värden som anges i läroplanen för de frivilliga skolformerna, lpf 94.

Samhällsinformation eller samhällslivsorientering nämns eller definieras inte explicit i kursplanen för sfi, men anger att utbildningen syftar till kunskap om och förståelse av samhällets organisation och dess grundläggande värderingar i syfte att underlätta den studerandes integration, aktiva medverkan i och bidrag till utvecklingen av samhällsliv, arbetsliv och kultur i Sverige.

Under rubriken *Utbildningens karaktär och uppbyggnad* beskrivs den integrering av samhällslivsorientering och språkstudier som ska ske, men även den granskning och det kontrastiva förhållningsätt

som ska vara utgångspunkt för lärandet och bidra till interkulturell kompetens.

Den avslutande D-kursens språkliga respektive samhällslivs-inriktade mål beskrivs som att den studerande efter kursen ska kunna jämföra egna och andras erfarenheter av språk, kulturer, samhälls- och arbetsliv i Sverige och något annat land. Den studerande ska också ha kunskaper om hur det svenska samhället är uppbyggt och fungerar samt om normer och värderingar, rättigheter och skyldigheter.

Den kommunikativa språkfärdighet som den studerande ska uppnå under sfi-utbildningen har för alla kursmål en tydligt funktionell prägel, dvs. språket ska fungera i olika situationer. För att detta ska vara möjligt måste den studerande genom utbildningen få stöd i att göra egna erfarenheter, både vad gäller språk och fakta. Det är alltså nödvändigt att den studerande kommer i direktkontakt med individer i olika miljöer.

### 7.3 Samhällslivsorientering inom sfi

Att sfi har en oerhört heterogen målgrupp är viktigt att komma ihåg i diskussioner kring språkfärdighet och studieresultat. Men målgruppens heterogenitet ställer också krav på utformningen av samhällslivsorienteringen. Många i målgruppen är relativt nyanlända i Sverige, andra har bott här länge; vissa är högt utbildade, andra kan inte läsa; vissa lever med en infödd, andra lever mycket segregerat. Dessutom har individerna skilda mål och ambitioner med sina studier. Att relatera samhällslivsorienteringen till denna heterogena målgrupp är en grannlaga uppgift för utbildningens aktörer.

Som beskrivits under gällande styrdokument för sfi utgör samhällslivsorientering en stor del av sfi-utbildningens innehåll idag. Många menar t.o.m. att den utgör sfi:s hjärta eller själ. Samhällslivsorienteringens innehåll integreras med språkinläringen inom sfi.

Samhällslivsorienteringen kan sägas bestå av olika delar som är svåra att särskilja i den dagliga verksamheten;

- fakta/information om t.ex. samhällets uppbyggnad,
- mer abstrakta och laddade aspekter som normer, värderingar, kulturella uttryck,
- strategier för att kunna lära språk och fakta och för att kunna orientera sig i olika samhälleliga kontexter,

- ord/begrepp/språkliga funktioner som hör ihop med ovanstående.

Dessa olika delar utgör en integrerad grund för att den studerande ska kunna uppnå målet för samhällsorientering, dvs. den språkliga och faktamässiga handlingsberedskap som medger att han/hon i framtiden vid behov kan förhålla sig till och orientera sig i samhälle och arbetsliv.

### 7.3.1 Exempel från sfi-verksamheten

Arbetet för att de studerande ska förvärva denna handlingsberedskap ser olika ut i kommunerna, beroende på utförare, ambition och de kommunala förutsättningarna. Utredningen har sett en mängd goda exempel på hur man har tagit sig an uppgiften. Det kan röra sig om t.ex.

- att anordnaren har utarbetat gemensamma mål och innehåll för sina lärare,
- att man utarbetat eller bearbetat skriftlig information/läromedel i samhällsorientering på modersmål eller på svenska,
- att man arbetar med problemlösning genom individuella uppgifter att lösa ute i samhälle eller på arbetsplatser,
- att sfi samverkar med olika invandrarorganisationer kring samhällsorienteringen,
- att anordnaren organiserar diskussionsgrupper kring olika kulturer, normer och värderingar,
- att informatörer bjuds in och samtalar om normer och värderingar på de studerandes modersmål,
- att informatörer från olika myndigheter bjuds in till skolan,
- att man etablerar kontakt med mentorer med gemensam yrkesbakgrund,
- att man bjuder in företrädare för arbetslivet för att tala om arbetsgivares krav och förväntningar,
- att stoff och erfarenheter från de övriga aktiviteter och erfarenheter som de studerande har, t.ex. andra studier, förvärvsarbete eller språkpraktik används aktivt och på ett medvetet sätt av både studerande och lärare för arbete med såväl samhällsinformation som med språkfärdighet.

### 7.3.2 Exempel utanför sfi-verksamheten

Vi har i vårt arbete också tagit del av verksamheter vid sidan av sfi som på olika sätt syftar till att förmedla information och skapa dialog med människor från olika länder och kulturer. Det kan handla om studiecirklar och föreläsningar för nyanlända flyktingar på flyktingmottagningar, föräldracirklar på skolor eller olika dialog- eller integrationsprojekt som bedrivs i bostadsområden eller inom olika etniska organisationer eller trossamfund.

Den tidiga information som kommunen anordnar för flyktingar ges allra oftast på modersmålet, antingen med tolk eller för de större språkgrupperna genom anställda olika modersmålstalare. I vissa fall består informationen av föreläsningar, men flera kommuner har satsat på att också genomföra cirklar i mindre grupper, där man kan ta upp komplexa frågor som migration, familjeförändringar, kulturmöten, synen på arbete.

I ett bostadsområde har man tagit fasta på de etniska organisationernas strategiska roll och valt ut personer med olika modersmål som ska fungera som demokrati-informatörer, ett försök att vända det låga valdeltagandet. Flera stadsdelar har inom storstadsarbetet förstärkt arbetet med samhällsinformation på de medborgarkontor som finns, där man har utbildat s.k. kulturtolkare som ska fungera som en länk mellan individer och myndigheter. De finns där när människor behöver dem i de direkta situationer som uppkommer. Deras erfarenhet är att det tar tid att väcka människors förtroende, vilket är en förutsättning om man också ska kunna beröra mer laddade frågor. De har med tiden fått en god kännedom om vilka behov av information som delas av många och önskar ett bättre samarbete med sfi.

Vi har också sett flera olika exempel på föräldracirklar för invandrade föräldrar. Dessa cirklar anordnas i skolornas regi. De syftar till att öka förståelsen och samarbetet mellan skolan och föräldrarna och att stärka dessa i sin föräldraroll. Här kommer man automatiskt in på frågor som rör synsätt, normer och värderingar.

Några av de slutsatser som vi har kunnat dra från dessa erfarenheter är att;

- man måste utgå från den situation människor befinner sig i och hitta en ingång utifrån det som engagerar, t.ex. barnens skolgång, arbetslivet eller internationella rättighetsprinciper,

- det är ovärderligt om informatören delar språk och kulturbakgrund med de studerande. Lika viktigt kan egna erfarenheter av att ha invandrat till Sverige vara,
- det behövs en mångfald av kanaler för att nå olika grupper; t.ex. skolor, vårdcentraler, invandrarorganisationer, medborgarkontor, radio och TV,
- värderingar och normer tas bäst upp i dialogform, där var och en kan reflektera och bidra, gärna i separata mans- och kvinnogrupper,
- trots språksvårigheter måste man våga vara nyanserad och undvika perspektivet "vi och dom".

### 7.3.3 Övriga exempel från verksamheter

Olika rapporter och granskningar (Skolverket 1997, Carlson 2002) visar dock på att det finns mycket kvar att göra på området, t.ex. att den samhällsorientering som bedrivs är otillräcklig. I Skolverkets rapport *Vem älskar sfi?* (Skolverket 1997) menar författarna att undervisningen saknar den bredd som fordras för att uppnå kursplanens mål och att de samhällsorienterande momenten i utbildningen blir tämligen styvmoderligt behandlade på vissa skolor. Även Riksrevisionsverket (RRV 2002) ser brister. Man anser att samverkan med viktiga myndigheter och lokala arbetsförmedlingar måste öka. Verket betonar också vikten av att föra dialog kring viktiga värdegrundsfrågor.

I Skolverkets ovan nämnda rapport intervjuades 256 studerande om sin syn på undervisningen om det svenska samhället. 38 procent ansåg att de hade lärt sig tillräckligt om det svenska samhället på sfi-kursen, medan 29 procent ansåg att de hade lärt sig för lite. När det gällde svenska helger och traditioner ansåg dock 74 procent att de fått veta tillräckligt eller för mycket. Viktiga områden för de studerande var lag och rätt samt svensk vardagskultur.

Utredarna genomförde också en lärarundersökning. Där angav drygt 79 procent att man behandlade SO-moment varje dag eller varje vecka. 35 procent av lärarna uppgav att man gjorde detta varje dag.

Det fanns inte någon allmän uppfattning bland lärarna om vad som var speciellt viktiga och nödvändiga SO-områden att behandla. De områden som de flesta av lärarna ansåg vara mest väsentliga var

svensk vardagskultur, demokrati, arbetslivsorientering samt boende och närmiljö.

Utredningen erfarenhet är att samhällsorienteringen inom sfi idag delvis bedrivs på ett för teoretiskt sätt och att ett kritiskt förhållningssätt saknas. Detta medför att de studerande inte ges möjlighet att till fullo kontrastera och dra nytta av tidigare erfarenheter.

#### 7.3.4 Arbetslivsorientering

Utredningen har under kommunbesöken tagit del av många vittnesmål om att många sfi-studerande som står relativt nära arbetsmarknaden saknar kunskap om den svenska arbetsmarknaden, arbetslivet eller t.ex. hur man söker jobb. Vi har också tagit del av sfi-utbildningar som utgår från individens yrkeskompetens och tar sikte mot arbetslivet. Dessa utbildningar har nått goda resultat vad gäller måluppfyllelse samt motivation och engagemang hos de studerande. De studerande själva uppger också att det är inriktningen mot ett yrke eller arbetslivet som motiverar. Erfarenheter från andra utbildningar inom ramen för storstadssatsningen visar även de på betydelsen av att utveckla en kompetens om arbetslivet i Sverige, om krav och förväntningar från arbetsgivare, arbetsplatskultur etc.

Rapporten *Produktion av samhällsinformation till nyanlända* (Integrationsverket 2000) redovisar synpunkter från 411 sfi-studerande. Där anses sfi-skolan vara den viktigaste informationsplatsen och de studerande uppger att det är på detta sätt, genom kurser och utbildningar, som man helst vill ha information. I rapporten tillfrågades de studerande också om vilken information man var mest intresserad av. Den överlägset mest efterfrågade informationen var om arbete, yrken och särskilda branscher. På andra plats kommer information om utbildning. Därefter följer, dock långt efter de två förstnämnda, information om svenska samhället, myndigheter och administration samt information om regler, lagar, rättigheter, skyldigheter, juridik.

Såväl lärare, studerande som handläggare från arbetsförmedlingar har uttryckt önskan om att sfi i högre grad ska förbereda för arbetslivet, och möjligen tar man upp sådana frågor i högre grad mot slutet av sfi-utbildningen.

En svårighet är dock att sfi-läraren sällan själv har dessa kunskaper och erfarenheter. Utöver kunskap om hur man skriver plats-

ansökningar och liknande eller information som arbetsförmedlingen skulle kunna tillhandahålla om arbetsmarknaden, yrken och branscher, är det viktigt att de studerande får tillgång till förstahandskunskap om hur olika arbetsplatser kan fungera språkligt och kulturellt. Inte heller yrkesvägledare eller handläggare på arbetsförmedlingen har den kunskap som behövs för att kunna förmedla konkreta yrkesrelaterade termer eller för att resonera kring mer subtila arbetsplatskulturer.

Ett samarbete med arbetsmarknadens parter skulle kunna vara ett sätt att få förstahandsinformation om behov och kraven på arbetsmarknaden. Utöver praktik och viss mentorsverksamhet har vi sett mycket lite av samarbete mellan sfi-anordnaren och dessa parter.

### 7.3.5 Arbete kring normer och värderingar

Vid våra kommunbesök har flera lärare, och ibland studerande, gett uttryck för osäkerhet inför och frustration över arbetet med det viktiga men svåra område som rör normer och värderingar. Det kan handla om frågor kring barnuppfostran, könsroller, synen på vad som är avvikande och onormalt m.m. Detta område anses vara svårt av flera anledningar:

- området är stort och oöverblickbart, vilket gör att läraren känner en osäkerhet inför eller saknar tillräckliga metodiska kunskaper att närma sig området,
- värderingar ligger djupt och kan vara svåra att tala om p.g.a. avsaknaden av ett gemensamt språk och/eller ett icke färdigutvecklat andraspråk eller för det kan uppfattas som känsligt och integritetskränkande att ta upp vissa frågor.
- man lägger mera vikt vid andra moment, t.ex. språkliga, i utbildningen.

### 7.3.6 Samhällsorientering och språk

De ord och begrepp som ingår i den språkliga delen av samhällsorienteringen är ofta inte möjliga att direkt översätta. Det kan bero på att orden och begreppen står för abstrakta förhållanden som den studerande inte har någon tidigare erfarenhet av eller att orden inte finns i, eller har en annan innebörd på modersmålet. "Skräpmat",

”myndighet” eller ”mödravårdscentral” är exempel på begrepp som kan vara svåra att förstå i praktiken.

### 7.3.7 Individualisering

Vi har i våra kontakter med lärare stött på få exempel på arbete med individualiserad samhällsorientering. Det vanligaste arbetssättet verkar vara att man tillsammans går igenom vissa fakta som sedan bearbetas. Motivationen att tillägna sig samhällsorienteringen och det språk som förknippas med den minskar naturligtvis om den studerande inte är intresserad av det område som behandlas via t.ex. ett läromedel.

Vi har mött få exempel inom sfi där modersmållärare eller mer lämpliga andra modersmålstalare används som stöd i t.ex. samhällsorienteringen, något som skulle kunna vara betydelsefullt för att förklara begrepp eller föra diskussioner kring värderingar och normer. Däremot finns det flera exempel på kommuner som utanför sfi med framgång ordnar studiecirkelar och föreläsningar på olika språk.

### 7.3.8 Uppföljning

I flera fall gör den enskilda läraren eller anordnaren test för att bedöma samhällsorienterande kunskaper. Det vanligaste tycks vara att man då testar språkliga och renodlade faktakunskaper.

Det nationella provet i sfi mäter samhällsorienterande kunskaper genom att provets innehåll är uppbyggt kring samhällsorientering. Uppgifterna handlar sällan om rena faktakunskaper (”Ligger Göteborg i Götaland, Svealand eller Norrland?”) utan mer om färdigheter där språk, fakta och strategier integreras (att t.ex. tolka en väderkarta över Sverige med uppgift att ange vädret i Göteborg). Ofta handlar det om att visa att man förstår ord och begrepp som förutsätts ha behandlats i undervisningen (öppet köp, vikariat, självdeklaration, snatta, försäkringskassan) och som bedöms vara av vikt för personen i det dagliga livet. Normer och värderingar återfinns implicit i innehåll snarare än explicit i frågor. Det handlar inte om att veta vad som är ”rätt” och ”fel” utan att kunna förhålla sig till frågeställningarna.



## 7.4 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

Samhällslivsorientering och arbetslivsorientering ska som idag utgöra en del av innehållet i sfi-utbildningen och integreras med sfi enligt gällande kursplan, men innehåll och arbetssätt bör definieras, förtydligas, förstärkas och individualiseras genom att:

Möjlighet att erbjuda samhälls- och arbetslivsorientering på modersmålet inom sfi ska införas i skollagen.

Myndigheten för skolutveckling ska i samråd med berörda myndigheter utarbeta referens- och kommentarmaterial kring samhälls- och arbetslivsorienteringens mål, innehåll och metodik.

Skolverket ska se över och ta ställning till om vissa inslag av allmänorienterande arbetslivsorientering bör och kan ingå i Nationella provet för sfi.

Myndigheten för skolutveckling ska få i uppgift att i samverkan med Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk på liknande sätt som sker inom nuvarande regeringsuppdrag om kompetensutveckling för sfi-lärare utveckla och samordna kurser som riktar sig till sfi-lärare och som behandlar samhälls- och arbetslivsorientering inom sfi i olika perspektiv.

Relevanta styrdokument för sfi ska ändras för att återspegla innebörden i begreppet samhälls- och arbetslivsorientering.

### 7.4.1 Samhällsinformationen kvar inom sfi

I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till om samhällsinformationen bör skiljas från språkundervisningen. Utredningens bedömning är att detta varken är möjligt eller önskvärt. Tvärtom vill vi förstärka och förtydliga sfi-utbildningens samhällslivsorientering, där samhällsinformation är en del. Anledningarna till detta är flera och behandlas nedan.

Det är svårt att särskilja språkinlärning och samhällslivsorientering, eftersom de är intimt förknippade med varandra, vilket utvecklas nedan. Sfi-utredningen anser att det, trots brister, finns goda möjligheter att inom sfi-utbildningen integrera språkinlärning och samhällslivsorientering. Utbildningen har, i högre grad än annan verksamhet, förutsättningar att nå de flesta invandrare under en längre tid. Detta gör att de iakttagelser av samhällslivsorien-

tering som den studerande gör under denna tid kan tas tillvara i utbildningen både fakta- och språkmässigt. Kursplanens utformning erbjuder, menar vi, ett stort handlingsutrymme som möjliggör att utbildningen kan fungera som ett kreativt forum för reflektioner kring samhälle och arbetsliv samt med dessa förknippade normer och värderingar.

Däremot kan sfi-utbildningen inte ensamt ta ansvar för att all samhällsinformation når alla invandrare. Statistik som utredningen låtit SCB ta fram visar att 55 procent av dem som invandrade 1999 fanns registrerade inom sfi under läsåren 98/99-01/02 (kapitel 6). Cirka hälften av alla deltagare i sfi gör dessutom längre eller kortare avbrott och många stannar inte kvar i utbildningen till slutnivå.

Flyktingmottagningar i kommunerna tar ofta ett ansvar för att utöver det som erbjuds inom ramen för sfi ge nyanlända flyktingar den samhällsinformation som kan behövas under den allra första tiden. Denna information ges oftast på modersmål, men försvåras ibland av brist på tillgång på eller kostnad för tolk för de mindre vanliga språken. Denna information vänder sig också sällan till övriga invandrare.

Därför måste det finnas en strategi för förmedlande av samhällsinformation till nyanlända som är bredare än vad både flyktingmottagning och sfi kan omfatta. Utöver sfi och flyktingmottagning måste alla myndigheter ta sitt lagstadgade ansvar att nå ut också till nyanlända invandrare och andra med liknande behov. För en fördjupning av dessa aspekter av samhällsinformation samt de överväganden som vi och Utredningen om flyktingmottagande och introduktion gör, hänvisar vi till kapitlet om samhällsinformation i betänkandet *Etablering i Sverige* (2003:75).

Samhällslivsorienteringen inom sfi handlar övergripande om att i möjligaste mån säkra tidig och kontinuerlig tillgång till samhällslivsorientering i den omfattning som individen kan anses och anser sig själv behöva. För sfi-studerande handlar det om att ha möjlighet att uppnå målen i kursplanen; att uppnå en handlingsberedskap inför det fortsatta livet i Sverige.

### Internationell utblick

Vi har inga exempel från andra länder som inte på något sätt integrerar samhällsorientering i grundläggande andraspråksutbildningar för invandrare. Det kan dock variera från en relativt begränsad

omfattning som mycket kort behandlar enkel samhällsinformation och traditioner (t.ex. Skottland) till att samhällsorienteringen intar en central plats i utbildningen (t.ex. Norge, Kanada).

I USA ordnas "förberedande medborgarskapskurser" i syfte att förbereda för test inför ansökan om medborgarskap. Dessa kurser handlar, enligt uppgift, om att studera in svar till på förhand givna frågor. Kurserna kan vara separata eller utgöra en serie lektioner inom den allmänna utbildningen.

#### **7.4.2 Samhällsorientering för dem som inte läser svenska som andraspråk**

Vi ser i statistisk redovisning att många sfi-studerande inte fullföljer sfi-utbildningen, ofta på grund av att de åtminstone för tillfället inte kommer vidare i sin språkinläring, eller gör längre avbrott/studieuppehåll. Detta medför att man inte deltar i en kontinuerlig och långsiktig samhällsorientering inom ramen för sfi och följaktligen inte inom utbildningen uppnår den handlingsberedskap som vi menar är målet för denna.

Det finns också individer som av olika anledningar inte vill eller kan ta del av den språkliga delen av samhällsorienteringen. Det kan t.ex. handla om äldre individer eller, åtminstone teoretiskt, någon som har svenska som modersmål men har bott utomlands under sin uppväxt. Möjligheten finns dock för dem som har tillräckliga svenskkunskaper att ta del av ämnet samhällskunskap inom den grundläggande vuxenutbildningen. Detta ämne ska ge kunskaper motsvarande ämnet i grundskolan och det finns inga krav på förkunskaper.

Undervisningen i grundläggande vuxenutbildning kan idag bedrivas på den studerandes modersmål:

Om en elev i grundläggande vuxenutbildning har bristfälliga kunskaper i svenska språket, får undervisning meddelas på elevens eget språk. Sådan undervisning skall kompletteras med undervisning eller träning i svenska språket. (Skollagen, 11 kap. 12 §)

Sfi-studerande har alltså rätt att studera ämnet om de saknar de kunskaper kursen kan ge, men kommunen är inte skyldig att anordna utbildningen på den studerandes modersmål. Utbildningen bygger på de kunskaper den studerande har med sig och är anpassad till vuxnas behov.

Delar av kursens innehåll överensstämmer med samhällslivsorienteringen enligt kursplanen för sfi. Kursen i samhällskunskap är mer omfattande än de samhällsorienterande inslagen i sfi-kursplanen och kursen kan därmed komplettera studierna i sfi.

Sfi-utbildningen skulle alltså därför kunna kompletteras med möjligheten att inom grundläggande vuxenutbildning få anpassade kurser och/eller delkurser i ämnet samhällskunskap på svenska men också på modersmålet.

Dessa kurser kan däremot inte ersätta samhällslivsorienteringen inom sfi, vilken är integrerad med en språklig och kommunikativ kompetensutveckling.

### 7.4.3 Samhällslivsorientering och språk

Språkinläring bör utgå från ett relevant innehåll och sfi bör utgå från och behandla det som berör vuxna individer, dvs. att leva och arbeta i ett samhällsperspektiv.

Utmärkande för andraspråksinläring, till skillnad från inläring av främmande språk t.ex. den undervisning i engelska eller franska som bedrivs i svenska skolor, är att andraspråksinläring sker i de miljöer där språket talas. Språkinläringen är samhällslivsorienterad i sig, eftersom språk och kultur är oskiljaktigt sammanvävda med varandra. T.ex. innebär inläring av ord och begrepp inte så förvånande samtidig inläring av ordets grammatik, uttal och semantik (se kapitel 2). Men inläringen innebär dessutom ett tillägnande av det som brukar associeras med detta ord, och som ger en inblick i den sociala verklighet som ordet benämner. Ordet "familj" finns i alla språk, men har delvis olika omfång i olika språk och ger därmed ledtrådar till familjestrukturer och levnadssätt i respektive land. Ordet "försäkringskassa" finns inte i vissa språk. En djupare förståelse för begreppet ger dels en handlingsberedskap inför t.ex. barnledighet och dels en inblick i hur relationen mellan staten, myndigheter och individen ser ut i vårt land. Begreppet "en röd liten stuga" ger de flesta etniska svenskar positiva associationer till ledighet och natur, medan en invandrare som förstår frasen ändå kanske inte inser dess, för andra, positiva klang.

Det omgivande samhället är verkligen den "outtömliga resurs" som kursplanen beskriver. Såväl utanför som inom och genom sfi-utbildningen möter den studerande aktörer och fenomen i vårt samhälle. Vi menar att utan de tillfällen till språkligt benämning,

reflektion och kontrasterande som ska ges inom ramen för utbildningen minskar avsevärt möjligheterna att bearbeta och sätta in dessa möten i sitt kulturella och sociala sammanhang. Eftersom språk, kultur samt normer och värderingar förutsätter varandra är sfi-utbildningen rätt plats att arbeta med samhällsorientering så som den definieras i detta betänkande.

#### **7.4.4 Målet är handlingsberedskap**

Målen för samhällsorienteringen inom sfi beskrivs i nuvarande kursplan. Kursplanen beskriver inte explicit innehållet; inte vilka områden och fakta som ska ingå. Vi menar att detta inte heller är önskvärt, då en ökad individualisering av innehållet i samhällsorienteringen är nödvändig. Målet ska inte vara att beta av en nationellt utformad lista med samhällsfakta, utan att uppnå en handlingsberedskap inför livet i Sverige.

Denna handlingsberedskap kan beskrivas genom begreppen fakta – förståelse – insikt – handling. Genom tillgång till språk och fakta samt till diskussion och granskning av detta börjar den studerande under sfi-utbildningen förstå och även delvis nå en djupare insikt i hur vardags-, samhälls- och arbetsliv kan fungera för olika individer på olika platser i Sverige. Som vi sökt beskriva ovan handlar det om att få möjlighet att reflektera över dessa frågor och komma till insikt om sin egen roll och sina egna åsikter och förhållningssätt i sammanhanget. Först därefter kan man aktivt ta ställning till och bli delaktig i samhället.

#### **7.4.5 Individualisering**

En av utgångspunkterna för sfi-utbildningen är enligt kursplanen individens intressen och behov. Målen för samhälls- och arbetslivsorienteringen är formulerade i kursplanen, men formuleringarna ger utrymme utformning av individuella konkreta mål. Det är nödvändigt, menar utredningen, att förtydliga kursplanens mål så att momentet samhälls- och arbetslivsorientering förstärks och förtydligas för alla inblandade aktörer. Relevanta mål och innehåll för samhälls- och arbetslivsorienteringen och det man ska uppnå under en kurs bör formuleras gemensamt i förhållande till de lokala förut-

sättningar som råder och de behov/intressen som de studerande har.

Genom att ha ett sådant underlag för diskussion om målen inom sfi med de studerande blir dessa tydliga och uppföljning och utvärdering underlättas. Att dessutom förstärka momentet samhälls- och arbetslivsorientering genom att markera det på schemat är positivt.

En ökad individualisering av samhälls- och arbetslivsorienteringen innebär att man redan i kartläggnings- och planeringssamtal i början och i utvecklingssamtal under utbildningens gång ska beakta individens tidigare erfarenheter och kunskaper av detta.

En högutbildad samhällsvetare från Tyskland har andra utgångspunkter och kanske andra intressen och behov än en analfabet från Irak. En individ som bott länge i Sverige har andra utgångspunkter för samhällsorientering än en nyanländ. Det är dock möjligt att en individ som bott här länge har skött sina samhällskontakter med hjälp av t.ex. släkt eller via tolk och därför behöver träna begrepp och fraser inom området samhällsorientering. En ökad individualisering är ofta en förutsättning för hög motivation.

I kommuner med stor volym är det möjligt att sätta samman grupper utifrån sådana förutsättningar, behov och intressen. I mindre kommuner är det nödvändigt att arbeta med individualiserad samhällsorientering inom kanske en enda grupp studerande. I sådana verksamheter är individualisering i mångt och mycket en metodfråga; att t.ex. arbeta med PBL eller temainriktade studier ger många ingångar och möjligheter till individualisering.

#### 7.4.6 Förtydligande av arbetslivsorientering

Arbetslivet nämns uttryckligen i kursplanen. Enligt denna syftar sfi utöver förmåga att kommunicera i olika sammanhang, även till sådana kunskaper om samhället som ska underlätta elevens "...integration, aktiva medverkan i och bidrag till utvecklingen av samhällsliv, *arbetsliv* och kultur i Sverige. Utbildningen syftar dessutom till att ge eleverna information och vägledning som gör det möjligt att planera fortsatt utbildning, *arbete* och lärande i vardagslivet utifrån egna behov och studiemål." (vår kursivering). Detta är högt ställda mål, och för att kunna nå dit behövs ett omfattande arbete från såväl den studerandes som sfi-utbildningens och andra aktörers håll.

Sfi:s heterogena målgrupp gör att arbete inte är aktuellt för alla. Vissa studerande är gamla, sjuka eller är i behov av rehabilitering. Även för dessa individer finns dock vissa allmänbildande eller allmänorienterande inslag i arbetslivsorienteringen som är viktiga att känna till. För de allra flesta är dock ett arbete mycket betydelsefullt för integrationen. Vägen dit må vara kort eller lång, men det är för de flesta viktigt att så tidigt som möjligt utifrån kompetens och förmåga ta sikte på ett arbete och planera för vägen dit, något som alltfler kommuner försöker stödja på olika sätt.

Även svenskundervisningen måste stödja detta. Det är med stöd av läraren som individen kan planera för vad han eller hon behöver lära sig av språk, fakta, färdigheter och strategier för att nå sitt mål. Det är läraren som har möjlighet och kompetens att stödja och strukturera språkinläringen under praktik och Lärande i samhälls- och arbetsliv (kapitel 8). Ett samarbete mellan sfi-lärare och yrkeslärare, möjlighet för sfi-lärare att göra praktikbesök, regelbundna studiebesök på olika arbetsplatser, besök av företrädare för arbetsmarknadens parter är exempel på olika vägar att gå.

I kapitel 8 utvecklar vi våra tankar kring praktik i olika former. Här vill vi dock nämna vårt intryck av att arbetslivsfrågor får för låg prioritet i många sfi-verksamheter. Lärarnas kompetens räcker inte till och det finns alltför lite samverkan mellan sfi och arbetsförmedlingen och arbetsmarknadens parter.

Det är viktigt att behovet av arbetslivskompetens hos lärare och studerande uppmärksammas och att arbetslivsorientering får en förstärkt position inom sfi. Detta vill vi uppnå bl.a. genom att arbetslivsorientering tillsammans med samhällsorientering används i relevanta styrdokument för sfi. Skolverket bör dessutom se över och ta ställning till om vissa inslag av allmänorienterande arbetslivsorientering bör och kan ingå i Nationella provet för sfi.

#### **7.4.7 Från att ta seden till att få syn på seden**

I direktiven till Utredningen om flyktingmottagande och introduktion lyfts frågan kring normer i det svenska samhället fram tydligt:

Utredaren skall särskilt överväga hur alla nyanlända invandrare skall kunna få ökad kunskap om och förståelse för grundläggande normer i det svenska samhället och det svenska demokratiska systemet.

I direktiven till vår utredning sägs att kunskaper om normer och värderingar som är centrala i vårt samhälle "...utgör en av förutsättningarna för att invandrare ska kunna ta till vara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter".

Frågor om invandrade personers normer och värderingar har varit aktuella det senaste året i samband med våld och övergrepp som av vissa rättfärdigats genom hänvisning till kulturella normer. Förväntningarna på vad dels samhällsinformation i stort och dels på vad sfi-utbildningen kan åstadkomma är stora och motsvaras inte alltid av vad som är möjligt ens med den bästa information eller utbildning. Dels är bakgrunden till familje- och samhällsproblem så komplex att de måste lösas genom olika insatser på lång sikt och dels vet vi att information sällan når så djupt som till värderingar och handling. Både information och innehållet i en utbildning består av erbjudanden och möjligheter. I vilken utsträckning den som erbjuds information förmår och vill ta till sig innehållet beror ytterst alltid på den enskilda individen. Det går möjligen att ha kontroll över vad som erbjuds, men aldrig över vad som tas emot och hur individen handlar utifrån detta. Syftet med sfi-utbildningen får aldrig vara att förändra ur någons perspektiv "felaktiga" normer och värderingar. Sfi-utbildningen bör däremot arbeta med att visa på rådande lagar och regler samt på olika samhällsfenomen och synliggöra och diskutera bakomliggande normer och värderingar. Kursplanen för sfi uttrycker detta i termer av att iakttagelser av det svenska språket och att förhållanden i Sverige ska *granskas* och jämföras med modersmålet och de egna erfarenheterna av vardags- och samhällsliv samt arbete.

Begrepp som värderingar och normer är dock svåra att fånga och därmed att arbeta med. Wellros beskriver detta i *Hur man får syn på seden dit man kommer?* (2000).

Kultur och samhällsliv är mångfacetterade fenomen och består av flera olika skikt. Några delar av dem är mycket synliga och därför lätta att undervisa om. /.../ Litteratur, musik, dans, teater, film och konst – det som etnologer /.../ kallar för *finkultur* är ett /.../ exempel. Hur man firar årets olika högtider är ytterligare ett. Dessa delar av samhällsorienteringen brukar därför inte orsaka några pedagogiska problem för vare sig lärare eller elever. Det är däremot mycket svårare att få syn på och undervisa om *vardagskulturen*, de oskrivna regler, underförstådda förväntningar, dolda normer och deras underliggande värderingar som eleverna dagligen möter och utifrån vilka de själva ständigt bedöms.



Den studerande behöver dels en viss språkfärdighet och dels tid att tillägna sig den bakgrund och det perspektiv som sfi-utbildningen ska ge, vilket också återspeglas i kursplanen där begreppet *kultur* finns med först på C- och D-nivå som mål att uppnå. Sfi-läraren behöver dock ständigt uppmärksamma sin roll som en medaktör i denna granskning av det som samhällsliv och språk förmedlar, i detta ömsesidiga möte mellan olika synsätt, normer och värderingar (se kapitel 2). Det är ett krävande arbete som för både lärare och studerande behöver innefatta ett öppet förhållningssätt och en ömsesidig respekt.

”Samhällets grundläggande värderingar” är dessutom ett förrädiskt begrepp. En värdering kan kort sägas vara en föreställning om vad som är bra och dåligt, rätt och fel, naturligt och onaturligt, normalt och onormalt. Men är det de umgängesnormer som råder bland lärarens grannar och arbetskamrater i Stockholm som menas? Eller avser man sättet att tala och umgås i hem och på arbetsplatsen i den lilla landsorten Norrbysund längst i norr? Gäller det enbart medelklassens normer och värderingar? Vilken generation eller vilken yrkesgrupp får utgöra exempel för normerna? Vilka värderingar betraktas just nu som politiskt korrekta?

En av de viktigaste uppgifter som läraren har i detta sammanhang är att försöka motverka stereotyper. Det är variationen i de samhälls- och kulturyttringar som de studerande möter som är normal. Lärarens arbete är att visa på detta samt att underlätta för den studerande att ”få syn på seden dit hon kommit”, i vardags-, samhälls- och arbetsliv, vilket momentet Lärande i samhällsliv och arbetsliv (kapitel 8) konkret stödjer.

Detta är dock inte så lätt som det kan tyckas. Det är nämligen svårt för oss människor att få syn på det vi tar för givet, det som inte är helt normalt. Det vi däremot lättare ser är antingen det som kontrasterar tydligt (det som inte överensstämmer med vårt synsätt) eller det vi vill få bekräftat (t.ex. våra egna fördomar). Att kanske varken lärare eller de studerande ser det som behöver kontrasteras och att många studerande inte har tillgång till möten med aktörer inom samhälls- och arbetsliv försvårar dock arbetet.

I kursplanen nämns ”samhällets organisation och dess grundläggande värderingar”, utan att man närmare specificerar vilka dessa är. Detta görs dock lite mer utförligt i läroplanen, lpf-94, i beskrivningen av den värdegrund som skolan ska vila på:

Skolan har en viktig uppgift när det gäller att förmedla och hos eleverna förankra de värden som vårt samhällsliv vilar på. Människolivets

okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan skall gestalta och förmedla. I överensstämmelse med den etik som förvaltats av kristen tradition och västerländsk humanism sker detta genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande.

Dessa formuleringar, kan dock uppfattas som exkluderande och har varit föremål för diskussioner i många sammanhang.

Tron på att genom undervisning kunna fostra vuxna invandrare i överensstämmelse med den ”etik som förvaltats av kristen tradition och västerländsk humanism” kan medföra att undervisningen utgår från ett vi- och dom-perspektiv. Enligt kursplanen ska ju språket och det innehåll det förmedlar granskas och kontrasteras. Det är då viktigt att inte presentera universella principer om människovärde och mänskliga rättigheter som ”svenska” och därmed inta en fosterande inställning i syfte att invandrarna ska lära sig omfatta vissa värderingar och beteenden som anses goda av samhället. Marie Carlson skriver i sin avhandling *Svenska för invandrare – brygga eller gräns* om synen på kunskap och lärande inom sfi (Carlson 2002):

Utbildares tal, liksom andra tjänstemäns tal, texter i olika dokument och i viss forskning och debatt bär gemensamt upp ett antal ”bristdiskurser”, vilka leder till en korrigeringssträvan, ett slags utvecklingstänkande och en mer eller mindre implicit fostrande och socialiserande inställning till de människor man möter./.../ ”Det svenska” ingår i sin tur också i diskursen om ”de andra”, vilka används som kontrast mot västvärlden och dess ”moderna”, ”upplysta” självbild.

Det finns ett stort behov av erfarenhetsutbyte och spridning av metodik och material när det gäller arbete med kultur, värderingar och normer inom sfi-utbildningen. Det läromedel som används utgör en av flera utgångspunkter för sådana moment. Utredningen menar att det finns mer nyproducerade läromedel som väl stödjer ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. Genom att läromedlen exemplifierar det samhälle och de situationer som de studerande möter fyller läromedlet sin roll som *en* utgångspunkt för ett granskande arbetssätt. För att tillmötesgå individernas förutsättningar, behov och intressen bör läromedlen kompletteras med annat material samtidigt som innehållet i samhälls- och arbetslivsorienteringen bör konkretiseras.

### 7.4.8 Strategier för fortsatt lärande

I samhälls- och arbetslivsorientering ingår även strategier för fortsatt lärande i olika miljöer. Detta uttrycks även i kursplanen som att den studerande ska utveckla strategier för fortsatt lärande inte bara inom utbildningen utan också i omvärlden. Att under sin sfi-utbildning med stöd av ett alltmer utvecklat språk aktivt möta olika människor och att systematiskt träna sig i att iaktta och reflektera kring olika fenomen i samhälle och arbetsliv är grunden för utvecklandet av egna strategier. Det gäller, som vi tidigare sagt, att få syn på koderna för att kunna orientera sig och förhålla sig till olika fenomen.

Kursplanen talar också om interkulturell kompetens.

Förmågan att reflektera över likheter och skillnader mellan egna kulturella erfarenheter och kulturer eleven möter i Sverige ingår i utbildningen och bidrar till förståelse av olika kulturer och därmed till interkulturell kompetens

Den interkulturella kompetens som omtalas kan omöjligt nås utan att parter inom sfi-utbildningen i hög grad tränar på att få syn på och aktivt reflekterar över de möten som de studerande har med människor i olika miljöer.

Kommunikativ kompetens är en del i denna interkulturella kompetens (se kapitel 2). Att man hälsar på olika sätt i Sverige kan verka enkelt att konstatera, men det räcker inte för att bygga upp den språkliga och sociala iakttagelseförmågan. Det cykliska arbets sätt som i regel präglar sfi bör också gälla för arbete kring kultur, normer och värderingar. När den språkliga färdigheten är liten kan man konstatera olikheter i hälsningssituationerna med hjälp av bilder och kanske drama. Vid senare tillfälle återkommer man till hälsningssituationer, men fördjupar kunskaperna genom att kontrastera inte bara olika situationer utan också olika personer och länder. Frågor som då diskuteras blir t.ex. "Hur hälsar du på din handläggare?", "Hälsar man likadant på en arbetskamrat som man just kommit tillbaka från en semester/sjukdom som på den man träffar varje dag?", "Hur hälsar myndighetspersoner på dig?", "Om man inte tycker om en person, hur hälsar man då?"

Det är inte alltid läraren behärskar alla dessa oskrivna regler, men hon/han kan berätta hur det *kan* fungera i vissa situationer. Det är viktigt att inte idealisera det ena eller andra sättet. Att på ett öppet

sätt diskutera erfarenheterna, ökar förmågan till iakttagelser och ger bra strategier inför framtiden.

Det är utredningens övertygelse att den ”dåliga språkfärdighet” som t.ex. arbetsförmedlingar kan anse att före detta sfi-studerande har, till stor del beror på brist på träning av den kommunikativa kompetens som beskrivs ovan. Oavsett individens verkliga språkförmåga är det för t.ex. handläggaren förmodligen lättare att peka på språkliga brister än att försöka sätta fingret på den bristande kommunikativa kompetens som får individen att framstå som osmidig eller märklig. Att inte på alla sätt ge sfi-studerande möjligheter att använda och bygga upp olika typer av strategier i olika miljöer är oförsvarbart.

#### 7.4.9 Tillgång till modersmål

Att ge studerande tillgång till delar av samhällsorienteringen på sitt modersmål skulle avsevärt stödja tillägnet av det vi beskrivit ovan, framför allt för studerande inom studieväg 1 och 2, som kanske inte har tillgång till abstrakta begrepp på samma sätt som högutbildade kan ha. Att då kunna få kontrastera och diskutera på sitt modersmål skulle vara av stor betydelse för förståelsen av såväl det nya samhällets struktur som av dess normer och värderingar. Att möta människor från hemlandet som kan berätta utifrån egna erfarenheter skulle ge både sfi-lärare och studerande mycket. Inom kommunens flyktigmottagningar ges idag tidig information ofta på modersmål. Ett samarbete mellan flyktigmottagning och sfi-utbildning skulle kunna medföra att denna information skulle kunna komplettera och konkretisera den samhällsorientering som ges inom sfi-utbildningen, vilket skulle göra såväl information som utbildning effektivare.

Regeringen har nyligen fattat beslut om att inrätta en fyraårig försöksverksamhet med tvåspråkig undervisning i åk 7-9. Beslutet har sin grund i de positiva effekter av tvåspråkig undervisning som framhålls i aktuell forskning. Genom att ge elever en del av ämnesundervisningen på modersmålet menar man att deras möjligheter att nå utbildningsmålen kan öka avsevärt. Utredningen anser att de rön som forskningen gör och de beslut som regeringen fattar i konsekvens av detta även bör komma sfi-studerande till godo.

Undervisningen i grundläggande vuxenutbildning kan idag, som vi beskrivit ovan, bedrivas på den studerandes modersmål. Mot-

svarande paragraf finns f.n. inte i styrdokumenterna för sfi, men en sådan skulle göra det möjligt att erbjuda stöd och/eller undervisning om samhälls- och arbetslivsorientering på modersmålet inom ramen för utbildningen. Utredningen föreslår därför att samma möjlighet till att få viss undervisning på modersmålet ska finnas för sfi. En paragraf om detta bör därför införas i skollagen (se kapitel 17).

Utredningen hoppas att tillgången på undervisning/stöd genom modersmål skall öka, vilket den nya kursplanen i modersmål inom grundläggande vuxenutbildning kan bidra till om den antas så som förslaget är utformat.

#### 7.4.10 Samverkan och kompetensutveckling

En sfi-lärare undervisar inte i ämnet samhällskunskap, utan arbetar med vuxna studerande som har erfarenheter av att ha varit etablerade i länder utanför Sverige. Uppgiften för sfi-läraren är att bygga på detta och stödja de studerandes språkliga och kunskapsmässiga utveckling inom samhälls- och arbetslivsorientering, inte inom ämnet samhällskunskap. Det är alltså inte nödvändigt för sfi-läraren att ha all den ämneskunskap som en utbildad samhällskunskapslärare har. Det handlar istället om en god grundkunskap i samhällets strukturer och organisation, en förmåga att kunna se och förklara samhälleliga fenomen på ett kontrastivt sätt och med ett öppet förhållningssätt.

I den grannliga uppgift som sfi-lärare har är det mycket betydelsefullt med ett närmare samarbete mellan sfi-läraren och yrkeslärare, mentorer, handledare, studie- och yrkesvägledare, handledare på arbetsförmedlingar och samhällskunskapslärare på grundläggande och gymnasial nivå.

I kommunbesök och samtal har vi mött ett stort behov av kompetensutveckling kring ett sådant arbetssätt samt i att integrera och individualisera samhälls- och arbetslivsorienteringen i sin verksamhet.

Som beskrivs i kapitel 13 finns ett stort behov av såväl kompetensutveckling av verksamma lärare som av ett ökat antal nyexaminerade lärare med högskoleutbildning i svenska som andraspråk. När det gäller de specifika inslag av samhälls- och arbetslivsorientering som sfi präglas av, vill vi dock betona vikten av riktade kurser för lärare som planerar att arbeta med vuxna inom ämnet svenska som andraspråk. För att utredningens förslag om ökad

betoning på samhälls- och arbetslivsorientering, inklusive normer och värderingar, inom sfi ska bli få genomslagskraft i verksamheten är det av avgörande betydelse att denna kompetensutveckling kommer till stånd.

Utredningens förslag kring kompetensutveckling för lärare beskrivs i kapitel 13, men i syfte att förstärka samhälls- och arbetslivsorienteringen inom sfi föreslår utredningen att Myndigheten för skolutveckling får i uppgift att i samverkan med Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk på liknande sätt som sker inom nuvarande regeringsuppdrag (U2001/16896/V) utveckla och samordna 5- alternativt 10-poängskurser som riktar sig till sfi-lärare och behandlar samhällsorientering inom sfi ur olika perspektiv.

Myndigheten för skolutveckling bör få i uppgift att i samverkan med Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk på liknande sätt som sker inom nuvarande regeringsuppdrag om kompetensutveckling för sfi-lärare utveckla och samordna kurser som riktar sig till sfi-lärare och som behandlar samhälls- och arbetslivsorientering inom sfi i olika perspektiv.

#### 7.4.11 Kommentarmaterial

Utredningen har beskrivit vikten av en individualisering av samhälls- och arbetslivsorienteringen inom sfi-utbildningen. Skolverket håller på att ta fram två stödmaterial, ett för kartläggning och studieplanering och ett för bedömning. Dessa material ska skapa förutsättningar för ett helhetstänkande kring språkinlärningsprocessen. Utredningen erfar att där kommer att beskrivas möjligheten att inför sfi-starten beakta individens kunskaper, erfarenheter och insikter av samhälls- och arbetslivsorientering. Detta skulle kunna utgöra en av grunderna för en individualisering av samhälls- och arbetslivsorientering.

Utredningen föreslår dessutom att Myndigheten för skolutveckling får i uppgift att framställa ett kommentar- och referensmaterial utifrån det behov som vi menar finns av definition, förtydligande, förstärkning och individualisering av samhälls- och arbetslivsorientering. Detta material kan behandla och ge exempel på;

- övergripande och individuella målformuleringar,
- temaområden att behandla,
- konkret innehåll i samhälls- och arbetslivsorienteringen,

- språkutvecklande arbetssätt,
- integrering av formellt och informellt lärande, kopplingar till Lärande i samhälls- och arbetsliv (kapitel 8),
- arbetssätt för individualisering och tillvaratagande av tidigare kunskaper och erfarenheter,
- arbete med kultur, normer och värderingar,
- uppföljningsarbete,
- samarbete mellan sfi-läraren och andra lärare samt med personer i det omgivande samhället.

Diskussionen kring om samhällsorienteringen har också gällt dess innehåll och förslag har ställts att det bör upprättas en förteckning över de teman, lagar, moment som obligatoriskt ska tas upp. Det finns exempel på sådana tankar; kursplanen för Norges motsvarighet till sfi, *Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for vaksne innvandrere*, föreskriver detaljerat vilket innehåll samhällsorienteringen ska ha. För varje modul beskrivs temen inom vilket de studerande ska tillägna sig ett täckande ordförråd. För att få medborgarskap i USA krävs ett medborgarskapsprov som innehåller bl.a. ett kunskapstest om den amerikanska kulturen, multikulturalism, det politiska systemet m.m.

Med bakgrund i den beskrivning av samhälls- och arbetslivsorientering inom sfi som vi gjort i detta kapitel menar utredningen att innehållet i samhälls- och arbetslivsorienteringen inom sfi inte bör föreskrivas utan att det är av avgörande betydelse för kvaliteten i utbildningen att även här ge utrymme för individualisering och lokala förutsättningar. Ovan beskrivna kommentarmaterial skulle dock kunna ge exemplifiera tema som anses viktiga.

#### 7.4.12 Uppföljning

Utredningen menar att samhällsorientering på ett tillfredsställande sätt testas i det Nationella provet för sfi, där uppgifterna refererar till kunskaper om och erfarenheter av vardags- och samhällsliv. Vi är medvetna om att det nationella provet är gemensamt för alla studerande och att inte alla studerande står nära arbetsmarknaden. Vi menar dock att det kan finnas anledning för Skolverket att se över huruvida uppgifterna i provet bör eller kan kopplas till området arbetslivsorientering.

## 8 Praktik inom sfi – en LISA för studerande

Praktikens vara eller inte vara inom sfi ger upphov till många diskussioner i såväl media som kommuner och ute i den direkta verksamheten. I dessa debatter har man dock sällan klargjort vad man avser med begreppet praktik och vilket syfte den ska fylla. De olika berörda har därför utifrån sina egna utgångspunkter olika åsikter om praktikens roll och värde.

”Vem skall ha praktiken till vad?” – så formulerar Statskontoret (2000) frågan om praktik i anslutning till sfi och menar att man på politisk nivå såväl som på myndighets- och genomförandenivå kan urskilja tre linjer vad gäller praktikinslaget;

- utbildningslinjen (praktiken ska i huvudsak tjäna ett pedagogiskt syfte, dvs. fungera som ett stöd i (språk)inlärningsprocessen),
- arbetsmarknadslinjen (praktiken är i huvudsak ett led i en etablering på arbetsmarknaden och bör innehålla inslag som är direkt relaterade till framtida arbete/yrke),
- integrationslinjen (praktiken ska ge kontakter med majoritetsbefolkning/samhälle och främst bidra till social och kulturell kompetens samt ömsesidig anpassning).

Flera grundfrågor behöver dock besvaras. En fråga är om praktik överhuvudtaget ska ges inom sfi:s ramar. Borde istället någon annan aktör ha detta ansvar? En annan fråga är om praktik i så hög grad bidrar till att nå sfi-målen att det bör anordnas mer systematiskt och på likvärdigt sätt i landet. Ett flertal olika projekt där språkutbildning integreras med olika former av praktik redovisar goda resultat, men de flesta resultaten är svåra att dra generaliserande slutsatser från. Eftersom det inte finns mycket forskning kring språkinläring under praktikperioder är det svårt att otvetydigt bevisa värdet av praktik i detta inlärningsavseende.

En annan fråga är om det är möjligt identifiera vilka former av praktik som bör finnas inom sfi och vilka former som istället ska



kunna kombineras med sfi. Kan vi formulera syften för dessa former så att både sfi och praktiken kvalitativt stödjer varandra? Vem ska i så fall ha ansvar för vad?

## 8.1 Gällande begrepp, styrdokument, aktörer

Många begrepp används för att beskriva längre eller kortare praktik ibland med olika syften och i olika skeden av sfi-utbildningen; arbetslivsorientering, arbetslivspraktik, arbetsplatsorientering, arbetsplatsintroduktion, introduktionsarbete, kontakt med det svenska arbetslivet, yrkesorientering, yrkespraktik, samhällsorienterande praktik, social praktik, språkpraktik. Sällan definieras dock syfte, mål, innehåll, förläggning, omfattning eller kvalitetskrav i samband med användandet av dessa begrepp, något som också Statskontoret konstaterar i sin rapport.

I förordningen (1994:1985) om sfi, 9 §, står att:

Styrelsen för utbildningen skall i samarbete med arbetsförmedlingen verka för att undervisningen så snart som möjligt kan kombineras med sådan arbetsplatsorientering eller sådant förvärvsarbete som ger deltagaren möjlighet att träna sig i att tala svenska.

Denna lydelse uppfattas sällan som tvingande av ansvariga och det är värt att notera att syftet anges som att enbart träna den studerandes *talade* svenska. Syftet med praktik är här tydligt inriktat på att främja inläringen av svenska och inte direkt på att den studerande ska kunna visa sin yrkeskunskap eller få yrkeslivserfarenhet. Betoningen ligger på språkinläring och inte på arbete.

För arbetsförmedlingen, dvs. AMV, finns i dagsläget inte motsvarande skrivelse, vilket gör att handläggarnas möjlighet till och intresse av att arbeta med praktikplatsanskaffning för sfi-studerande varierar mycket mellan kommunerna och de olika arbetsförmedlingskontoren.

I regleringsbrevet för 2000 föreskrevs dock att AMS skulle använda 100 mkr till att i samarbete med kommunerna i storstadsområdena öka antalet praktikplatser för sfi-studerande, där praktiken är en integrerad del av undervisningen. Enligt AMS fanns det uppenbara svårigheter att redovisa om antalet praktikplatser ökat, bland annat på grund av att det inte förekommer någon registrering av platserna i AMV:s datasystem.

I den senaste arbetsmarknadspropositionen (2002/03:44) fokuseras detta åter. Under rubriken *Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare*, står att:

Arbetsförmedlingarnas kontaktnät med arbetsgivare måste effektivt användas för att ge personer som saknar erfarenhet av det svenska arbetslivet möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden. En förutsättning för tillträde till arbetsmarknaden är många gånger goda kunskaper i det svenska språket. Arbetsförmedlingen bör därför utifrån sitt kontaktnät med arbetsgivare samarbeta med kommunerna för att hitta praktikplatser där praktik är en integrerad del av svenskundervisning för invandrare (sfi).

Regeringen visar således på vikten av att praktiken inte enbart är förlagd parallellt med sfi-utbildningen utan att den också ska vara en *integrerad* del av denna.

Utredningen erfarenhet är att flyktingar oftare än övriga invandrare får praktik genom sfi-anordnares försorg. Detta torde ha sin bakgrund i de integrationspolitiska besluten och bestämmelserna. I förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande nämns praktik:

Ett introduktionsprogram för personer som fyllt 16 år skall innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi) /.../, praktik i den utsträckning som är möjlig...

Denna lydelse är skarpare formulerad än förordningen för sfi och dessutom får kommunerna särskild statlig ersättning för dessa aktiviteter.

Även i propositionen 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden*, nämns praktik i anslutning till introduktionsprogrammen:

Praktik är ett viktigt inslag i introduktion och bör i normalfallet ingå i ett introduktionsprogram. Med praktik menas frivilliga åtaganden från privata och offentliga arbetsgivare som möjliggör för deltagare i ett introduktionsprogram att komma i kontakt med det svenska arbetslivet... Praktiken bör anpassas efter deltagarnas bakgrund och intressen och så långt som möjligt erbjudas inom ett yrkesområde som ligger i linje med individens framtidsplaner...

I den centrala överenskommelse kring introduktionen av nyanlända som tecknades mellan olika myndigheter 2001 (Integrationsverket 2001) har ett snabbt inträde på arbetsmarknaden för de studerande som har möjlighet stått i fokus. Såväl kommuner som myndigheter ska verka för att uppnå detta mål. Svenska kommunförbundet

genom att kommunerna åtar sig ”att i samverkan med arbetsförmedlingen verka för att svenskundervisningen efter individuella bedömningar förenas med praktik för att språkinläringen ska stimuleras”. AMS ska på olika sätt verka för att introduktionsprogrammen får en starkare koppling till arbetslivet. Arbetsförmedlingen ska till exempel kunna erbjuda individuell rådgivning. Däremot står inget specifikt för AMV om anskaffning av praktik i anslutning till sfi.

I juni 2003 tecknade Integrationsverket överenskommelser med Försäkringskassaförbundet, Landstingsförbundet, LO, SACO, Svenska kommunförbundet, Svenskt Näringsliv och TCO i syfte att främja lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter i svenskt arbetsliv. Överenskommelserna skiljer sig från varandra, men att utveckla praktikplatser för nyanlända genom spetsprojekt och avtal mellan fackförbund och arbetsgivare beskrivs som en del i det arbete som varje organisation nu påbörjar. Utredningen välkomnar detta arbete med förhoppning om att även andra än nyanlända får tillträde till dessa platser.

Begreppet praktik nämns inte i kursplanen för sfi. Däremot finns många formuleringar som stödjer och förutsätter att de studerande aktivt tar del av och reflekterar kring vardags-, samhälls- och arbetsliv både för språkfärdighetsarbetet och för framtida liv i Sverige. Under rubriken *Utbildningens karaktär och uppbyggnad* beskrivs den speciella situation det innebär att som vuxen studera svenska som andraspråk inom sfi:

Omvärlden är en outtömlig resurs och varierande aspekter av samhällsliv, arbetsliv och kultur i Sverige integreras i utbildningen. Utbildningen ger eleven möjlighet att utveckla strategier så att de fortlöpande, med hjälp av omgivningens talade och skrivna svenska, kan bygga vidare på sina kunskaper i svenska och sina kunskaper om och sin förståelse av vardagsliv, samhälle och arbetsliv i Sverige. Utgångspunkter för utbildningen är elevernas olika modersmål, övriga språkkunskaper, yrkeserfarenheter, utbildningsbakgrund samt deras intressen och behov. I utbildningen ingår att göra iakttagelser av det svenska språket och förhållanden i Sverige i jämförelse med modersmålet och de egna erfarenheterna av vardags- och samhällsliv samt arbete.

Dessa strategier, med vars stöd den studerande ska kunna bygga vidare på sina kunskaper och sin förståelse av vardagsliv, samhälle och arbetsliv, betonas i den nya kursplanen genom att det vid varje kurs finns formulerade strategimål som den studerande ska ha uppnått.

Att uppnå de syften och mål som beskrivs i kursplanen torde inte vara möjligt om inte utbildningen innehåller ett stort mått av direktkontakt med samhälle och arbetsliv som grund för den studerandes egna erfarenheter. Den studerande ska nämligen efter kurs C ”kunna beskriva sina erfarenheter av språk, arbetsliv och kulturer och jämföra med olika förhållanden i Sverige, och ha kunskaper om vardags-, samhälls- och arbetsliv i Sverige”. Ett av målen redan för kurs B är att den studerande efter avslutad kurs ska ”våga och kunna kommunicera muntligt och med enkel skrift i vardagliga sammanhang och i för individen relevanta yrkessituationer”.

Förutom denna kommunikativa kompetens talar kursplanen nu även om interkulturell kompetens som ska uppnås via en utveckling av förmågan att reflektera över likheter och skillnader mellan egna kulturella erfarenheter och kulturer eleven möter i Sverige. Även denna kompetens förutsätter många och olika kontakter samt tillfällen att reflektera kring det man möter.

I Skolverkets dokument *Ytterligare information om den nya kursplanen för sfi* (Skolverket 2002g) nämns praktik, yrkesutbildning och arbete. Det betonas att studieväg 1 ger introduktion till kultur- och samhällsförhållanden i Sverige och till förvärvsarbete som inte är språkligt krävande vad gäller t.ex. skriftlig språkfärdighet. Efter kurs C i Sfi 2, skall den studerande kunna fungera aktivt som samhällsmedborgare, klara av språkligt anpassad yrkesutbildning eller förvärvsarbete inom sitt yrkesområde under förutsättning att arbetet inte ställer krav på avancerad språkbehärskning. Kurs D ger kunskaper som behövs för arbete och samhällsliv samt för studier.

Vi kan alltså konstatera att styrdokumentet för såväl Skolverket, Integrationsverket och Arbetsmarknadsverket berör praktik i anslutning till sfi i olika grad. Också arbetsmarknadens parter berörs. Fackliga organisationer har ett intresse av att bevaka praktikanternas situation både ur avtalsmässiga och integrationsmässiga aspekter. För statliga, kommunala och privata arbetsgivare kan ett samarbete kring praktik vara ett sätt att på sikt bredda företagets rekryteringsbas. Att så många aktörer har praktik som intresse och behov men inte ett tydligt ansvar medför att frågan ofta hamnar mellan stolarna. Praktik anordnas dock oftast genom sfi-anordnarens försorg.

## 8.2 Är praktik bra – för vad och för vem?

Syftet för praktik i samband med sfi-studierna har alltså sällan formulerats i debatten. Gemensamt för aktörerna har dock ofta varit att man automatiskt utgått från att praktik alltid har stor positiv inverkan på såväl språkinläring som på förutsättningar att få arbete och för integrationen. Utredningen menar att en sådan ofreflekterad utgångspunkt inte är möjlig. En förutsättning för att kunna säkerställa kvalitet och eventuella resultat av olika former av praktik är att det finns en gemensam definition av praktikbegreppet samt av målsättning och målgrupp för olika former av praktik. Ett förtydligande av ansvarsfördelningen vad gäller förberedelse, genomförande och uppföljning är också av stor betydelse.

Utan tvekan kan en god praktik ge ovärderliga erfarenheter och stärka den studerandes motivation och målinriktning, vilket kan vara avgörande för såväl studieframgång som integration. Däremot är praktikens effekt på språkinläringen är omtvistad. Lekmän, t.ex. politiker, uttalar sig med jämna mellanrum om att ”man lär sig språket bara man får ett jobb”. Detta kan vara sant för den som har ett jobb som är språkligt stimulerande, är studievän och har utvecklat egna avancerade inlärningsstrategier – dvs. för väldigt få individer. Flera undersökningar visar också att invandrare som går direkt in i arbete utan språkundervisning utvecklar starkt förenklade versioner av målspråket och inte kommer vidare i sin språkutveckling trots många år i förvärsarbete. Om man avbryter studierna för ett arbete där möjligheterna till kommunikation är begränsade kan den språkliga nivå man uppnått till och med sjunka (Lindberg 1996).

Det viktiga är istället möjligheten att kombinera formella studier med mer informell inläring i lokala miljöer. Mycket lite empirisk forskning är dock gjord, även internationellt, kring vuxnas andraspråkinläring i olika kontexter. Helt klart är dock att det optimala för språkinläring för vuxna är en aktiv kombination och *integrering* av formell och informell inläring (se kapitel 2). Detta samspel mellan det stöd man får för sin inläring i skolmiljö och det man möter utanför skolans dörrar utgör alltså grunden för en effektiv språkinläring. Utredningen vill starkt betona att det finns ett stort behov av forskning inom andraspråksutveckling och kommunikation i t.ex. olika praktiksammanhang. Detta uppmärksammas också av kommittén för svenska språket som i sitt betänkande (SOU 2002:27) skriver:

Enligt vår bedömning behövs det mer forskning om vilken typ av språkliga och kommunikativa problem som människor upplever på olika typer av mångkulturella arbetsplatser. Sådan forskning kan öka vår förståelse för de problem som kan uppstå vid kommunikation över språk- och kulturgränser och som i förlängningen kan leda till fördomar och diskriminering. Sådan forskning kan naturligtvis bidra med viktig kunskap för undervisningen i svenska som andraspråk och svenskundervisningen för invandrare.

De studerande vi talat med under utredningens gång har olika synpunkter på hur mycket svenska man lärt sig i samband med praktik. De flesta menar dock att de fått goda möjligheter till kommunikation.

Vad gäller praktiken som ett led i en etablering på arbetsmarknaden visar flera exempel från kommuner att så blir fallet först då praktiken är väl matchad anpassad mot individen och äger rum då färdighetskravet i svenska på arbetsplatsen någorlunda matchar den studerandes aktuella färdighet. Att yrkesbedömning osv. sker i samband med en sådan praktik kan vara helt avgörande.

### 8.3 Praktik idag

Det finns ingen övergripande sammanställning av hur praktik inom sfi är utformad. Det har inte heller varit möjligt att inom utredningen ramar göra en sådan. Däremot finns en sammanställning av flera goda exempel på Integrationsverkets respektive Skolutvecklingsmyndighetens hemsidor. Utöver dessa och erfarenheter beskrivna i tidigare uppföljningar och rapporter har utredningen tagit del av verksamheter i ett tiotal kommuner.

#### 8.3.1 Antal studerande i praktik

Statskontoret (2000) gör en grov uppskattning att mindre än hälften av det totala antalet sfi-studerande erhåller praktik i någon form under kursen. Som vi konstaterat ovan har i dagsläget fler flyktingar än övriga invandrare tillgång till praktik. Trots detta visar Integrationsverket i *Hur togs de emot?* (Integrationsverket 2002) att 58 procent av introduktionsdeltagarna inte genomgått någon form av praktik.

Utredningen erfar dock att även andra invandrare än flyktingar får tillgång till praktik i allt fler av de kommuner som erbjuder

detta. I de kommuner där inte alla studerandegrupper får praktik kan olika praktiska svårigheter under utbildningen uppkomma, t.ex. att flyktingarna i gruppen är borta på praktik medan övriga stannar kvar, något som upplevs som orättvist och/eller svårförståeligt av de studerande.

Den offentliga statistiken om sfi har tidigare inte sagt något om deltagande i praktik, men numera ska kommunerna rapportera in uppgifter om praktikdeltagande till SCB. Därför lär det snart vara lättare att få fram säkrare uppgifter om detta.

### 8.3.2 Omfattning och förläggning

Praktikens omfattning och förläggning i tid varierar mycket i landet, något som också Statskontoret (2000) konstaterar. Kommunerna/anordnarna har att ta ställning till frågor kring varvning (dvs. återkommande dagar/veckor/månader av enbart sfi respektive praktik), antal veckor, hela veckor i praktik eller t.ex. halva dagar under längre period, halvdags- eller heldagspraktik, inplacering under utbildningen (tidigt eller sent i utbildningen, eller efter utbildningen), studerande som förvärvsarbetar och inte behöver praktik inom sfi:s försorg.

Hur stor språkfärdighet den studerande måste ha innan praktik kan komma ifråga är en komplex fråga. De aktörer vi talat med har olika åsikter; både bland vissa lärare och vissa studerande kan vi ibland skönja en motvilja till tidig praktik. Å andra sidan har vi även sett exempel på verksamheter med språkpraktik efter bara några månaders utbildning där detta fungerar utmärkt. Vi har också tagit del av projekt där mer yrkesanpassad praktik ingår som en tidig del i utbildningen.

När en hel grupp samtidigt går ut på praktik för en längre tid kan svårigheter uppstå för den studerande som förvärvsarbetar parallellt med sfi-studier. Läraren har då andra uppgifter och ingen undervisning kan erbjudas den kvarvarande studerande.

Hur man väljer att lägga upp praktiken beror naturligtvis på lokala förutsättningar, på det syfte/mål man har med praktiken för individ och utbildning.

### 8.3.3 Koppling till tänkt yrkesområde eller studieplan

Statskontoret (2000) menar att praktik oftast erbjuds inom mycket begränsade yrkesområden och endast inom kommunens egna verksamheter. Hos andra, ofta större sfi-anordnare ingår praktik i yrkesinriktade program, i vissa fall med yrkeslärare som mentorer och handledare.

Integrationsverkets uppföljning av introduktionsverksamheten för flyktingar som togs emot år 1999 (Integrationsverket 2002) visar att de flesta praktikplatser återfinns inom den privata och kommunala sektorn, främst inom den kommun där utbildningen ges. Den visar också att 2/3 av de studerande fått någon slags arbetsmarknadsinriktad praktik. Var fjärde av dessa platser anknöt till individens yrke.

I några kommuner har hela den s.k. introduktionen för flyktingar en tydlig inriktning mot arbetslivet. Då baseras även gruppindelningen inom sfi-utbildningen på branscher eller yrken, vilket mycket sällan är en relevant indelning för en optimal språkutvecklingsmiljö på grundläggande nivå.

Ett flertal andra kommuner har enstaka eller flera sfi-utbildningar med tydlig yrkesinriktning, oftast vård, och därmed har också praktiken inom utbildningen en tydlig yrkesinriktning. Utredningen menar att det är positivt att sfi-utbildningen har en bas i den kompetens och de framtidsplaner den studerande har, men vi har också sett exempel på att individen mer eller mindre *måste* välja mellan ett begränsat antal inriktningar. Det har då handlat om att hela introduktionen för nyanlända, inklusive sfi, bygger på ett visst antal bristyrken.

Att den studerande och anordnaren inte är överens om syftet med praktiken eller att anordnarens syfte inte är klart uttalat kan ge upphov till besvikelse och missnöje hos den studerande. Om syftet med praktiken enligt anordnaren är att enbart träna språket anser man att praktikplatsen inte helt måste motsvara den studerandes kompetens och intresse. Hos den studerande, som i första hand sett praktiken som en möjlighet att få ett arbete, kan detta skapa frustration.

Flera studerande har dock gett uttryck för att man hellre vill studera färdigt på sfi och först därefter göra praktik. En av anledningarna kan vara att sfi misslyckats med att konkretisera kopplingen mellan den gjorda praktiken och de mål som ska nås inom



sfi. Sfi-utbildningen respektive praktiken upplevs som två isolerade delar som inte främjar varandra.

#### 8.3.4 Uppföljning och utvärdering

Utredningen har tagit del av olika sorters uppföljningar och sammanställningar av kommunernas praktik. Dessa uppföljningar har i olika grad behandlat såväl den studerandes som arbetsgivares upplevelser av praktikperioderna samt dessa bådas åsikter om den studerandes tillägnande av språk och arbetsliv. I de allra flesta fall har praktik upplevts som positivt av båda, och i de fall svårigheter uppstått har de så gott som alltid kunnat lösas genom praktikanskaffarens försorg. Uppföljning visar också att praktik i många fall leder till arbete.

Utredningen har dock inte tagit del av mer konsekventa och generaliserbara uppföljningar av eventuell förbättring av den studerandes språkfärdighet och förståelse för och kunskap om den del av samhälle/arbetsliv som de mött.

#### 8.3.5 Anskaffning av praktikplatser

Det förekommer att arbetsförmedlingar tar fram praktikplatser för sfi-studerande, även om detta inte är vanligt i många kommuner, enligt vad utredningen erfar. Enligt Integrationsverket visar verkets uppföljning av lokala överenskommelser om introduktion för nyanlända (2003) att samverkan mellan kommuner och arbetsförmedlingar har ökat och att ett samverkansområde kan vara just praktik, åtminstone för kommunmottagna flyktingar.

I kommuner, företrädesvis sådana där en sfi-anordnare har en relativt stor volym, kan arbetsförmedlingen ha en handläggare som bland annat hjälper till med praktikanskaffning stationerad på skolan. Detta är ett resultat av en önskan både från anordnare och arbetsförmedling eftersom man lättare tack vare geografisk närhet kan bygga upp en ömsesidig kunskap och förtroende kring praktik och arbete. Trots många vinster med en sådan samverkan uppstår emellertid svårigheter ibland kring lokaler, tillgång till arbetsförmedlingens datornätverk samt att det är svårt att veta hur länge handläggaren kan fortsätta sin verksamhet i lokalerna eftersom arbetsförmedlingens resurstillgång upplevs som ryckig. Vid flera

tillfällen har vi sett positiva effekter av att handläggaren själv har utländsk bakgrund.

Rapporten *Vem älskar sfi?* (Skolverket 1997) redovisar en översikt över praktikanskaffning i femton kommuner. Rapporten visar på en stor variation vad gäller anskaffningen, något som våra kommunbesök bekräftar. Flera sfi-enheter ordnar egna praktikansaffare, ibland som ett resultat av bristande samverkan och/eller negativa erfarenheter av samverkan med arbetsförmedlingen. Dessa anskaffare, ofta lärare, ordnar platser både för s.k. språkpraktik och övrig praktik och bygger ofta upp ett informellt nätverk i sin kommun, även om man inte kan sägas ha samma resurser och nätverk som arbetsförmedlingen. Man menar att det fordras större resurser i ett uppbyggnadsskede, men att ett uppbyggt nätverk ger en trygg kontinuitet.

Praktik kan också ordnas genom frivilligorganisationers nätverk och vi har också sett exempel på hur effektivt de nätverk som byggts upp inom storstadssatsningen kan ordna praktikplatser. Vi har även sett exempel på att socialkontoren kan arbeta med att hitta praktikplatser.

I de fall den studerande själv använder sitt nätverk för att ordna sin praktikplats finns en ökad risk att man hittar en plats där svenska inte är det självklara samtalsspråket. Att själv hitta en plats kan dock vara en fördel eftersom själva processen kan ge möjlighet till såväl språkträning som inblick/insikt i flera olika arbetsplatser och branscher.

Förutsättningarna ser dessutom mycket olika ut i olika typer av kommuner. I en kommun måste kanske en anskaffare ringa en mängd samtal till olika småföretag, medan en annan anskaffare i en annan kommun ordnar de flesta platser genom ett samtal till ett stort företag.

Statskontoret (2000) ser inte generella svårigheter att hitta praktikplatser, något som de kommuner utredningen besökt instämmer i. Flera kommuner har centralt byggt upp s.k. platsbanker som olika anordnare kommer åt via nätverk. Förutom att platser ska anskaffas till sfi-studerande ska dock kommunerna även hitta platser till praktik på grundskola, gymnasieskolas och komvux. I ovan nämnda uppföljning av Integrationsverket lyfts också svårigheter att skaffa praktikplatser fram, i synnerhet när det gäller kortutbildade personer.

### 8.3.6 Exempel från verksamheter

De besök utredningen gjort i olika kommuner har visat på en stor variation, engagemang och på hur man lyckats ta tillvara lokala förutsättningar och initiativ.

I en mellanstor kommun arbetar två anskaffare som ordnar och besöker cirka 110 platser per termin. Man skiljer på två olika former av praktik: Varje termin går de studerande som nått ungefär B-kursens nivå ut på två veckors heltidspraktik. Denna är i möjligaste mån anpassad till de studerandes önskemål. Den andra praktiken ordnas för dem som inte gör framsteg i sfi efter en längre tid i utbildning. För denna har man ett gott samarbete med den handläggare från arbetsförmedlingen som finns i huset. Av dem som gjorde denna praktik under läsåret 02/03 fick ungefär en tredjedel arbete efter slutförd praktik. Denna insats kan då ställas mot samhällsekonomiska kostnader om dessa individer inte fått arbete.

I en annan något mindre kommun går samtliga studerande ut på språkpraktik en eftermiddag i veckan efter cirka två månaders sfi-studier. Skolan har en egen praktikanskaffare, en sfi-lärare, som ordnar denna praktik för cirka 70 studerande varje termin. Denna praktikanskaffare kan med stöd i sin yrkeskunskap bedöma den studerandes förutsättningar i relation till önskemål och de platser som finns. Då denna praktik funnits länge i verksamheten är den välkänd bland de studerande vilket medför att alla är medvetna om och förväntansfulla inför starten. Att samtliga studerande går ut på praktik samma eftermiddag frigör planeringstid för lärare/lärlag. Både lärare och studerande vi talade med var överens om att denna praktik bidrar till ökad språkfärdighet och inblick i samhälle och arbetsliv.

I en relativt liten kommun har varje studerande introduktionsarbete fyra timmar per dag i sex månader inom kommunens verksamhet. Detta sker när läraren bedömer att den studerande är språkligt redo för det. Läraren ansvarar för att hitta lämplig plats som i möjligaste mån har samband med den studerandes tidigare kunskaper och önskemål om arbete i Sverige. Det är alltså här fråga om ett slags arbete och den studerande uppbär lön från kommunen.

I en stor kommun har man en tydlig arbetslivsinriktning på introduktionen för nyanlända, och dessa sfi-studerande deltar i en verksamhet som integrerar sfi med yrkes- och arbetslivsförberedande utbildning och praktik. Efter en kartläggning delas de stude-

rande in i program efter bransch- eller yrkestillhörighet. Inom detta program kombineras sfi-utbildningen med arbetslivsorientering och yrkesinriktad språkundervisning och den studerande får stöd i att anskaffa praktikplats. För dessa delar ansvarar en programutbildare med bakgrund i samma bransch som de studerande. Vissa studerande får också en personlig mentor. Ett program vänder sig till personer som har erfarenheter och kompetens som gör att de befinner sig nära ett arbete inom bristområden. Programmet kallas sammanhållen introduktion (SAM). Inom denna finns möjlighet att delta i mer omfattande program, med fler sfi-timmar och längre praktikperioder. För dessa program finns också en etablerad samverkan med arbetsförmedlingen. Inom SAM finns det också möjlighet att validera sin kompetens mot ett antal branscher. Andelen som går till arbete efter utbildningen är högre än när det gäller de övriga programmen hos denna anordnare (24 procent mot 18 procent) enligt en utvärdering från 2001 (Komrev).

En större kommun har samlokaliserat invandrarcentrum, vuxenutbildningen och socialtjänstens sektion som arbetar med sfi-studerande. Arbetsförmedlingen är på plats en gång i veckan. Målgruppen är alla invandrare som har behov av sfi-utbildning. Deltagarna deltar i regel i heltidssysselsättning med sfi som kärna. Man har identifierat olika syften med praktiken: yrkesförberedande praktik, social praktik (få kontakt med svenskar och svenskt arbetsliv) samt språkpraktik. Vid sidan av traditionell sfi-utbildning har man en annan utbildning för dem som har yrkespraktik eller går som lärlingar. Lärarna går regelbundet ut på arbetsplatserna och har lektioner, men har också öppet hus under vissa tider så att de studerande som är ute på praktik kan komma dit. Undervisningen är anpassad till de yrken och praktikplatser som de studerande har.

Goda exempel på hur sfi kombineras med yrkesutbildning eller praktik återfinns också på Integrationsverkets hemsida. Dessutom kommer Myndigheten för skolutveckling att publicera en rapport om *Arbetsätt för sfi i samverkan* under hösten 2003.

## Upphandling

Alltfler kommuner väljer att upphandla sfi-utbildningen hos externa anordnare. Vi har sett exempel på hur upphandlingskrite-

rier såväl kan öka som krympa utrymmet för att anordna olika former av praktik.

Om man i kriterierna för upphandling inte specificerat att praktik i någon form ska eller kan ingå, kan det av anordnaren, trots förordning, avses eller uppfattas som att enbart språkundervisning ingår i uppdraget. Även om anordnaren ser ett behov av praktik anser man därför att detta inte ingår uppdraget och man inte får ersättning för det. Om kommunen har ett ersättningssystem som bygger på ”erbjuden lärarledd elevtimme” kan detta omöjliggöra att praktik ingår i anordnarens verksamhet. Vi har däremot också sett exempel på anordnare som i nämnda situation ändå anstränger sig att finna tid för anskaffning och medel för den försäkring som måste betalas.

Vi har också sett att tydliga krav på kontakter med arbetsliv och en omfattande praktikverksamhet i upphandlingskriterierna lett till att anordnare fått resurser och också skaffat sig den kompetens som behövs, vilket lett till att praktiken fått en stor positiv betydelse i utbildningen.

### Praktik och lärande

Vid våra kommunbesök fann vi att man i alla kommuner, dock i olika hög grad, förberedde de olika praktikperioderna på olika sätt. Förberedelser gjordes av såväl mer faktamässiga aspekter om svenska arbetsplatser som kring mer språkliga. De studerande fick ofta med sig uppgifter att lösa under praktikperioden.

Däremot fann vi en stor variation när det gäller i vilken mån de olika praktikformerna efterarbetades, dvs. i vilken grad de studerandes erfarenheter och nyvunna språkfärdigheter togs tillvara inom sfi-utbildningen. I de fall då lärarna själva inte har möjlighet att vara ute på praktikplatserna begränsas möjligheterna att bearbeta de studerandes erfarenheter.

## 8.4 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

Kommunerna får ett förstärkt åtagande att inom sfi-utbildningen anordna Lärande i samhälls- och arbetsliv, LISA, enligt utredningens beskrivning.

Kommunen ska ha ansvaret för anskaffning av platser som syftar till lärande i *samhällslivet*.

Kommunen ska ha ett delat ansvar med arbetsförmedlingen för att i samverkan anskaffa platser som syftar till lärande i *arbetslivet*.

De tre ovan nämnda förslagen ska formuleras i förordningen om sfi.

Arbetsförmedlingarna ska ha ett gemensamt ansvar med kommunen att i samverkan anskaffa yrkesorienterande platser inom Lärande i samhälls- och arbetsliv, LISA. Detta arbete bör ingå i arbetsförmedlingens löpande arbete och vara reglerat i förordning.

Kommunen ska ha ett förstärkt ansvar för att sfi-utbildningen kan kombineras med förvärvsarbete samt arbetspraktik, arbetsplatsintroduktion, validering och liknande.

Kommunerna bör också ha ett ansvar att se till att de studerandes erfarenheter från såväl LISA som externa verksamheter som arbetspraktik och förvärvsarbete m.m. *integreras* i undervisningen.

Myndigheten för skolutveckling ska i samarbete med berörda myndigheter utarbeta ett referens- och kommentarmaterial kring vuxnas andraspråkslärande i samhälls- och arbetsliv.

Skolverket ska utarbeta former för dokumentation samt uppföljning för LISA-momentet.

Myndigheten för skolutveckling ska i samverkan med Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk på liknande sätt som sker inom nuvarande regeringsuppdrag (U2001/16896/V), utveckla och samordna 5- alternativt 10-poängskurser som riktar sig till lärare inom sfi-utbildningen och som behandlar vuxnas andraspråkslärande i olika kontexter.

Som vi tidigare konstaterat ska kommunen enligt sfi-förordningen verka för att sfi kan kombineras med arbetsplatsorientering eller förvärvsarbete där individen kan träna sig att tala svenska. Det är denna skrivning som reglerar kommunernas ansvar att anordna

praktik för sfi-studerande utöver det som reglerar kommunernas flyktingmottagande. Att praktik eller liknande ska *ingå* i sfi-utbildningen formuleras inte. Inte heller nämns ordet praktik i kursplanen. I kommunerna tolkas detta på olika sätt. Olika former av praktik anordnas av många, med mycket skiftande kvalitet. Vissa anser att denna är en del av utbildningen, andra att den anordnas vid sidan av.

Vi har vid våra kommunbesök och i olika rapporter dock sett många goda exempel på mycket medvetet och kompetent arbete med olika former av praktik inom sfi. Utifrån dessa erfarenheter vill vi peka på avgörande faktorer som bidrar till att uppnå den positiva effekt som vi önskar. Det handlar bl.a. om hur man kan ta tillvara erfarenheterna av olika praktikformer i undervisningen, om att höja de studerandes motivation och att bättre kunna följa upp effekterna.

Med bakgrund i den beskrivna situationen i kommunerna är vår utgångspunkt att det går att höja ambitionsnivån när det gäller olika former av praktik inom och i anslutning till sfi, både vad gäller kvantitet och kvalitet och inte minst nationell likvärdighet. Eftersom vi anser att en genomtänkt praktik kan bidra till språkinläring och andra goda resultat för den enskilde, ser vi ett behov att hitta lösningar som syftar till att:

- tydliggöra sfi-utbildningens ramar; vad som ingår i utbildningen och vad som inte gör det
- bidra till ökat krav på att erbjuda praktik till fler och också till andra än flyktingar
- höja kvaliteten på praktiken genom att förtydliga kopplingen till undervisningen
- formulera tydliga syften och mål
- praktiken kan följas upp.

När det gäller frågan om vilken verksamhet som bör ingå i sfi har vi konsekvent utgått från kursplanen. Vad syftar sfi till och vilka är målen? Vad krävs för att nå dessa mål och vilken form av praktik skulle kunna bidra till detta?

Vi har dragit slutsatsen att den kompetens att kommunicera, lära och delta i vardags- samhälls- och arbetsliv som sfi syftar till, kräver att man också befinner sig i dessa miljöer. Kursplanens mål är mycket svåra att uppnå utan ett stort antal direktkontakter med samhället. Dessa kontakter har många studerande idag inte någon

större möjlighet till varken inom eller utanför sfi-utbildningen. Det är viktigt att sfi-studerande får stöd och möjligheter att göra egna iakttagelser, att pröva sin språkförmåga och sina lärandestrategier i autentiska miljöer i samhällsliv och arbetsliv. Därför måste styrdokumenterna tydligare än idag styra till sådan verksamhet. Fokus behöver däremot inte ligga på praktikformen; att det måste vara praktik i den form som brukar omtalas som t.ex. arbetspraktik, utan på att lärandet även sker i relevanta sammanhang i omgivningar utanför sfi-klassrummet med grund i det som utredningen beskriver i kapitel 7 om samhälls- och arbetslivsorientering.

Ytterligare ett skäl att försöka förtydliga vilka verksamheter som ska ingå i sfi är att detta bidrar till stärka sfi:s identitet och ställning i förhållande till övriga aktörer.

Kravet att fler ska få praktik ställs mot bakgrund av att i bästa fall 50 procent av de studerande får någon form av detta idag. Utbildningen måste vara likvärdig i hela landet. De kommuner som har en hög ambitionsnivå när det gäller praktik, menar att praktik bidrar till en effektiv utbildning. Utredningen menar att många kommuner kan höja sin ambitionsnivå både vad gäller kvantitet och kvalitet, även om också andra insatser behövs för att på olika sätt stödja en tillgång på praktikplatser. Detta kan ske inte minst genom ökad samverkan med olika aktörer. Vi anser också att man genom att fokusera syfte och funktion för lärande i samhälls- och arbetslivet, kan visa på att det går att hitta andra platser än de man vanligtvis tänker sig för ”praktik”.

I det följande vill visa på ”praktikens” roll inom sfi och dess nära förhållande till såväl språkinlärning som samhälls- och arbetslivsorientering.

#### 8.4.1 Lärande i samhälls- och arbetsliv

Begreppet praktik är otydligt och också färgat av åratals ostrukturerad användning. För att i samklang med kursplanen för sfi betona inriktningen mot språk, vardags-, samhälls-, och arbetsliv samt studier anser vi att begreppet *Lärande i Samhälls- och Arbetsliv, LISA*, bör introduceras. Begreppet *Lärande i samhälls- och arbetsliv* är vidare än *praktik*. Genom detta begrepp betonas funktionen hos det informella lärande som sker utanför klassrumsmiljön och en konkretisering av detta lärande.



Utredningen vill betona att det inte enbart är praktik i olika former som ger de studerande konkreta erfarenheter av samhälls- och arbetsliv. Många av de läromedel som används idag beskriver verkligheter ur olika perspektiv. De bilder som media förmedlar kring arbetslöshet och diskriminering diskuteras i klassrum varje vecka. Den kanske färskaste erfarenhet av kontakt med en svensk granne som den studerande för med sig bildar grund för en diskussion om boendemiljö. De representanter för olika myndigheter, verksamheter och organisationer som bjuds in till skolan ger en bild av sin verksamhet och ökar kontaktytan samt förståelsen för myndigheter och myndighetspersoner. Även de studiebesök som läraren ordnar; individuella, för smågrupper och/eller i helklass, är i grunden en konkretisering av de mål som omtalas i kursplanen.

Sist, men inte minst, är de upplevelser som de studerande har utanför ordinarie skoltid av stor vikt. Den erfarenhet som en förvärvsarbetande studerande kan föra med sig till gruppens temaarbete kring arbetsmarknaden är värdefull. Den inblick som t.ex. en studerande med hörselskada har om landstingets verksamhet kan ge en mer trovärdig kunskap än läromedlets bild av vården i Sverige.

Utredningen menar att flera de funktioner som praktiken har ofta kan fyllas av annat än av ”praktik” i den mening ordet brukar användas.

I det följande ges en översikt av Lärande i samhälls- och arbetsliv i tabellform. Därefter följer en beskrivning av denna översikt.

	LISA		Arbetspraktik, förvärvsarbete m.m.
	Lärande i samhälslivet, LIS	Lärande i arbetslivet, LIA	
Ansvarig	Kommun, sfi-anordnare	Anskaffning: Kommun/sfi-anordnare och arbetsförmedling har gemensamt ansvar för detta i samverkan. Integrering med undervisningen samt uppföljning: kommunen, sfi-anordnaren	Denna kolumn representerar andra former av praktik eller arbetsinriktad verksamhet som inte ligger inom sfi:s ramar, men som många studerande har behov av att delta i parallellt med sfi-studier. Det kan vara arbetspraktik, arbetsplatsförlagd introduktion, validering, arbetsplatsförlagd utbildning, förvärvsarbete m.m.
Övergripande syfte för Lärande i Samhälle och Arbetsliv	LISA syftar till att bidra till den studerandes ökade kommunikativa kompetens, visa på värdet av den studerandes tidigare kunskaper, erfarenheter, eventuella utbildning och yrke samt i samband med detta visa på möjliga vägar inför en framtid i Sverige. Syftet är också att konkretisera den samhälls- och arbetslivsorientering som ingår i sfi samt att i konkreta situationer utveckla den studerandes strategier för lärande av språk och kunskaper.		Sfi-utbildningen bör ta till vara sådan parallell arbetslivserfarenhet på samma sätt som med LISA.
Specifikt syfte	Allmän inblick i olika relevanta delar av samhälslivet.	Inblick/orientering i en del av arbetslivet eller i ett yrke som man har eller är intresserad av som en grund för beslut/vägval inför framtiden.	Kommunen, sfi-anordnaren ansvarar för att i möjligaste mån möjliggöra att sfi-utbildningen kan kombineras med sådana verksamheter samt för integrering av dessa i sfi-utbildningen.
Exempel på frågor	Hur är det att prata/lyssna utanför klassrummet? Hur fungerar det i mina barns skola, hur tar man hand om äldre i Sverige? Vad gör man på röda korset?	Hur ser man på arbete i Sverige? Vilka jobb finns? Hur är det på arbetsplatser/inom en bransch i Sverige? Vill jag jobba i affär? Vill jag utbilda mig till murare i Sverige? Vill jag fortsätta som lärare i Sverige? Vilka jobb vill jag söka? Hur ser mitt yrke ut i Sverige? Är min kompetens tillräcklig?	

Uppnåendemål LISA, som följer nedan:	Formuleras utifrån kursplanen samt utifrån lokala förhållanden och individens förutsättningar och handlingsplaner.		Arbetsmarknadspraktik/förvärvsarbete m.m.
Mål för språkfärdighet	Ökad språkfärdighet, främst muntlig (själv tala och förstå talad svenska), men också skriftlig.	Ökad allmän språkfärdighet samt förståelse/inblick i språket på en arbetsplats. Ev. utveckling av yrkesspecifikt språk.	
Mål samhälls- och arbetslivsorientering	Inblick i olika områden och miljöer i samhällslivet	Kunskaper om och ökad insikt i olika företeelser i arbetslivet. Grund för beslut om arbete och studier inför framtiden. Kunna se likheter och skillnader jämfört med tidigare yrkeserfarenheter.	
För vem?	För dem som av olika anledningar inte förväntas komma ut i arbetslivet p.g.a. ålder, hälsoskäl eller annat. För övriga som har behov av att utveckla sin kommunikativa förmåga utanför yrkesrollen.	För dem som är inriktade på arbete, även för dem med varierande grad av yrkesidentitet/kompetens	
Exempel plats	Barnens skola, frivilligorganisationer, affär, äldreomsorg. Måste ej vara kopplat direkt till yrke eller yrkesintresse	Inom yrkesområde, bransch	
Exempel på form	Organiserad språkpraktik, annan kortare praktik, auskultation, studiebesök individuellt eller i smågrupper, ett sommarvikariat, uppgifter att gå ut och undersöka och rapportera om ett företeelser i samhället m.m.		
Behov av kompetens hos anskaffare/sa mordnare	Person med kontaktnät i kommunen/regionen, gärna språklärare.  God kontakt med den studerande	Person med kontaktnät och kännedom om arbetsmarknaden i kommunen/regionen. God kontakt med den studerande. Af-handläggarkompetens.	

Med utgångspunkt i de olika behov som de studerande har kan fokus inom LISA läggas antingen mot lärande i *samhällslivet* eller mot lärande i *arbetslivet*. Oavsett fokus finns fem överordnade syften: att bidra till ökad kommunikativ kompetens, till ökad samhälls- och/eller arbetslivskompetens, att visa på värdet av den studerandes tidigare kunskaper och erfarenheter, samt för det fjärde att ge vägledning för vidare planering av framtiden i Sverige. Genom att LISA konkretiserar den samhälls- och arbetslivsorientering som ingår i sfi (kapitel 7) utvecklar den studerande också strategier för fortsatt inläring av språk och fakta för denna orientering.

Ovanstående syften menar vi motsvarar de syften för utbildningen som uttrycks i kursplanen. Därför bör LISA vara en integrerad del av utbildningen med starka kopplingar till andra moment som samhälls- och arbetslivsorientering.

Förutom genom ovanstående övergripande syften kan delarna och dess specifika syften beskrivas som följer:

- **Lärande i samhällslivet (LIS).**  
Det främsta syftet är här att den studerande ska få rik möjlighet att tillämpa sina kunskaper och utveckla främst sin muntliga men också skriftliga språkfärdighet i olika sammanhang. Det handlar också om att förvärva kunskaper och insikter om det omgivande samhället. LIS är ett alternativ för dem som av olika anledningar inte förväntas komma ut i arbetslivet p.g.a. ålder, av hälsoskäl eller annat. LIS kan också vara en möjlighet att tidigt utveckla sin kommunikativa förmåga utan de ytterligare krav som kan upplevas om man befinner sig i en yrkesmiljö där man förväntas visa sin yrkeskompetens. Miljön för LIS-verksamhet kan vara en vardagsmiljö, barnens skola, hos frivilligorganisationer eller på arbetsplatser som individen utifrån intressen, behov och förutsättningar kan relatera till. LIS är ett av flera sätt att inom sfi-utbildningens ram möta och få inblickar i olika miljöer i det svenska samhället.
- **Lärande i arbetslivet (LIA).**  
Syftet är här att den studerande ska utveckla sin allmänna, men för somliga också yrkesspecifika språkfärdighet. Man ska dessutom om få vägledning inför beslut om framtiden genom att få erfarenheter av hur arbetslivet fungerar, se olika arbetsplatser och få inblick i en särskild bransch eller i ett yrke. LIA är till för

dem som är på väg mot ett arbete och som har varierande grad av yrkesidentitet och yrkeskompetens.

För somliga handlar det om att orientera sig brett inom svenskt arbetsliv eller att titta närmare på något man är intresserad av. För andra handlar det om att orientera sig inom det yrke eller den bransch man är utbildad för eller har arbetat inom. Vissa behöver ta ställning till om de vill fortsätta inom samma bana.

Inom LIA handlar det om att förstå arbetslivets och yrkets villkor i Sverige och få pröva hur ens egen kompetens kan användas i Sverige. Inom LIA kan man därför utöver kunskaper om yrken och arbetsmarknaden, iaktta samspelet mellan arbetskamrater, ledningsfunktioner och arbetstagarorganisationer, på plats diskutera t.ex. synen på arbete, arbetstid kontra fritid och arbetsmiljöfrågor. LIA är ett av flera sätt att inom sfi-utbildningens ram finna eller upprätthålla en yrkesidentitet, vilket kan vara särskilt viktigt i den omställningsprocess som migrationsprocessen kan vara.

Formen för LISA kan vara organiserad språkpraktik, arbetslivs- eller yrkesorienterande praktik, auskultation, studiebesök individuellt eller i smågrupper, kontakt med en mentor, ett sommarvikariat som den studerande har, olika uppgifter inom ett tema som de studerande får: gå ut och undersöka, intervjua och rapportera om olika företeelser i samhället etc.

Ansvar för integrering av LISA i undervisningen samt uppföljning ligger hos anordnaren och ytterst hos kommunen. Detta ska formuleras i relevanta styrdokument för sfi.

Erfarenheterna från fungerande praktikverksamheter i kommunerna är att det alltid är viktigt med att kunna matcha praktikplats med individ så bra som möjligt. Ju större motivation och förkunskaper en person har, ju större förutsättningar finns det för språkutveckling och annan inläring. Det handlar inte bara om att matcha eventuell yrkestillhörighet, utan också om att hitta en plats där individen trivs, känner sig välkommen och får rika tillfällen att kommunicera på svenska. Generellt kan man dock säga att betydelsen av att matcha praktiken till individens tidigare kompetens och erfarenhet ökar gradvis från LIS via arbetslivsorienterade till yrkesorienterande syften inom LIA.

#### 8.4.2 Annan arbetsmarknadspraktik eller förvärvsarbete

Vi har konstaterat att LISA utgör en del av sfi-utbildningen och att LISA-verksamheten syftar till att förstärka såväl språkinläring som samhälls- och arbetslivsorientering, vilket bidrar till att nå målen för sfi. Vi vill betona att praktik som har andra syften än de som ryms inom sfi:s styrdokument, t.ex. olika former av praktik som syftar till att få förankring på arbetsmarknaden inte är en uppgift för sfi.

Den praktik som anordnas inom ramen för sfi syftar alltså inte till att få en anställning på praktikarbetsplatsen, att få svensk arbetslivserfarenhet och meriter, att få tillgång till yrkesbedömning, validering eller arbetsplatsförlagd utbildning. Vi betonar återigen att sådan praktik, anordnad av till exempel arbetsförmedlingen, kommunens flyktingmottagning, yrkesutbildningar m.fl. däremot bör vara möjlig att *kombinera* med sfi-studier. Kommunen, och därmed sfi-anordnaren, ska enligt utredningen ha ett ansvar för att i möjligaste mån se till att sfi kan kombineras med sådan verksamhet.

Dessutom är det kommunens och anordnarens ansvar att den studerandes informella lärande på arbetsplatsen kopplas till det formella i undervisningen, dvs. att erfarenheter av praktik, förvärvsarbete eller arbetsplatsförlagd introduktion som den studerande deltar i parallellt med sfi-studierna tillvaratas inom sfi-utbildningen. I förordningen om sfi finns en bestämmelse om att kommunen i samverkan med arbetsförmedlingen ska ”verka för att undervisningen så snart som möjligt kan kombineras med sådan arbetsplatsorientering eller sådant förvärvsarbete som ger deltagaren möjlighet att träna sig i att tala svenska”. Denna skyldighet anser utredningen bör förstärkas. Vi föreslår en skärpt formulering i förordningen, så att det framgår att kommunen ansvarar för att utbildningen ska kunna kombineras med arbetspraktik eller förvärvsarbete och att arbetsförmedlingen får ett ansvar att anpassa sin verksamhet till att öka möjligheten att kombinera insatser med sfi-studier. Utredningen vill också tydliggöra att deltagarnas erfarenheter från arbetslivet ska tas tillvara i undervisningen. Detta beskrivs mer i detalj i kapitel 12.

### 8.4.3 Tydlig ansvarsfördelning

Erfarenheterna visar att det finns ett behov av att formalisera ansvarsfördelningen för anskaffandet av praktikplatser inom sfi-utbildningen. En fungerande samverkan med till exempel arbetsförmedlingen, kan inte i längden bygga på enstaka eldsjälars eller vara beroende av konjunktursvängningar. De lokala överenskommelserna om nyanländas introduktion (Integrationsverket 2001b) är ett sätt att tydliggöra olika aktörers ansvar för t.ex. praktik. För att uppnå en långsiktighet och likvärdighet i landet är det dock viktigt att utöver dessa frivilliga åtaganden ge ett tydligt uppdrag till de ansvariga. Detta har också betydelse för möjligheten att följa upp verksamheten.

Eftersom Lärande i samhälls- och arbetsliv syftar till att bidra till att nå målen i kursplanen och utgör en integrerad del av sfi-utbildningen konstaterar vi att detta ryms inom utbildningens och kommunens ansvarsområde. Kursplanen talar om att ”varierande aspekter av samhällsliv, arbetsliv och kultur integreras i utbildningen”. Sfi-anordnaren och ytterst kommunen har alltså ansvaret för att LISA, men också för att de aktiviteter som den studerande har parallellt med utbildningen utanför sfi:s ramar integreras i utbildningen. Detta betyder att den studerandes erfarenheter och kunskaper från t.ex. praktik, förvärvsarbete, arbetsplatsförlagd introduktion eller övriga studier bör tillvaratas och att detta kopplas till både språkarbete och till sfi-utbildningens moment kring samhälls- och arbetslivsorientering (kapitel 12).

Kommunen svarar också för uppföljning av LISA och för att sfi-utbildningen så långt det är möjligt kan kombineras med den praktik och övriga studier m.m. som studerande deltar i.

I de fall kommunen upphandlar sfi-utbildning är det mycket viktigt att det i upphandlingskriterier anges att LISA är en del av sfi-utbildningen och att anordnaren på ett konkret sätt i sitt anbud beskriver hur man avser att anordna och integrera LISA med övriga delar av sfi-utbildningen.

Ansvar för ovanstående skrivs in i förordningen för sfi (se kapitel 17).

När det gäller anskaffning av praktikplatser ser vi dock att det behövs ett delat ansvar. För Lärande i arbetsliv kommer det i många fall att finnas behov av en kompetens som snarast ligger inom AMV:s område, t.ex. för vägledning och att hitta praktikplats som lämpar sig för individen. De kontakter med och kunskaper om

arbetsmarknaden som arbetsförmedlingen har är en viktig resurs i anskaffningen av dessa matchade praktikplatser. En fördel är också AMV:s regionala organisation som kan möjliggöra ett större och mer varierat utbud. Ett samarbete med sfi-anordnaren som har kännedom om den enskildes språkliga och andra inlärningsbehov är dock nödvändigt. Av dessa anledningar anser utredningen att det bör finnas ett gemensamt ansvar mellan kommunen och AMV när det gäller anskaffning av mer yrkesorienterade praktikplatser och att AMV bör ha ett tydligt uppdrag om detta.

Utredningen stödjer förslaget från Utredningen om flyktingmottagning och introduktion om ett särskilt arbetsmarknadsprogram för nyanlända flyktingar. Sfi-utredningens förslag om att arbetsförmedlingen i samverkan med kommuner ska anskaffa praktikplatser för lärande i arbetslivet inom sfi omfattar dock ett större antal individer än i programmets målgrupp. Anskaffandet av praktikplatser för lärande i arbetslivet inom sfi-utbildningen bör därför inte ske inom ramen för detta program.

Uppdraget till AMV att anskaffa dessa platser bör enligt utredningen överhuvudtaget inte ingå i något arbetsmarknadspolitiskt program, då villkoren skiljer sig alltför mycket åt: Lärande i arbetslivet berättigar inte till aktivitetsstöd för den enskilde. Det kan för LISA inte heller finnas någon generell reglering av tidsperiod eller omfattning. Detta måste istället bygga på den individuella studieplanen. Uppdraget bör därför ingå i arbetsförmedlingens ordinarie löpande arbete och inte vara tidsbegränsat eller konjunkturberoende. Praktikplatserna måste dessutom registreras, följas upp och ingå i den årliga redovisningen samt återrapporteras till regeringen. Detta uppdrag bör regleras i förordning.

#### **8.4.4 Samverkan och mål**

För att kunna genomföra LISA-verksamheten på ett bra sätt, krävs ett målmedvetet och långsiktigt arbete hos de ansvariga, något som karakteriserar de kommuner som idag har en fungerande praktikverksamhet. Detta kräver bland annat en samverkan mellan många olika aktörer och ofta en samverkan mellan flera kommuner.

De sfi-studerande ska erbjudas en så individuellt anpassad LISA som möjligt. Då måste det finnas tillgång till många olika arbetsplatser och andra som är villiga att ta emot de studerande. Det finns



också ett stort behov av samordning av all praktikanskaffning inom olika utbildningar inom en kommun eller region.

På ett plan handlar det om att statliga myndigheter, kommuner och arbetsmarknadens parter kommer överens om att dra åt samma håll, så som bland annat skett genom de överenskommelse som tecknades mellan Integrationsverket och andra parter och som också återfinns på lokal och regional nivå (Integrationsverket 2001). Dessa frågor berörs också i andra samverkansorgan, såsom arbetsmarknadsnämnder, regionala tillväxtprogram, regionala partnerskap inom ESF-rådet m.m.

På den operativa nivån handlar det om t.ex. flyktingsamordnare, arbetsförmedlare, yrkesvägledare, yrkeslärare, kontaktpersoner på arbetsplatser, sfi-lärare och sist men inte minst den studerande. En utgångspunkt för en fungerande, långsiktig och givande samverkan är att den specialkompetens som varje aktör besitter inom sitt speciella område tillvaratas och respekteras samt att varje aktörs uppdrag tydligt formuleras. Kommunen/regionen samt arbetsförmedlingen bör i samråd med olika berörda formulera och planera lokala mål för LISA-momentet inom sfi-utbildningen. Dessa formuleras utifrån kursplanen samt utifrån lokala förhållanden och individens förutsättningar och handlingsplaner. Verksamheten bör förankras hos de lokala fackliga organisationerna så att dessa inom sfi och/eller på arbetsplatsen kan möta de studerande. Det är viktigt att formulera styrdokument på ett sätt som möjliggör redovisning av uppnådda mål och se hur dessa kan utvärderas.

I de infrastrukturer för vuxnas lärande som är under uppbyggnad i kommuner och regioner kommer samverkan mellan olika aktörer att vara en förutsättning för effektivitet och gott resultat. Så bör även vara fallet för LISA.

En skrift som behandlar samverkan kring sfi utifrån perspektivet möjligheter och hinder är under utarbetande på Myndigheten för skolutveckling och publiceras under hösten 2003.

#### **8.4.5 LISA för individer**

Som beskrivits ovan anser vi att sfi-utbildningen i hög grad ska vara en utåtriktad verksamhet. Detta kan ske i de olika former som vi sökt formulera med hjälp av LISA. En annan del av sfi-utbildningen som riktar sig utåt är samhälls- och arbetslivsorienteringen (kapitel 7), som alltså kan konkretiseras bl.a. med stöd av de aktiviteter som

kommunen samt lärare och studerande bestämmer ska ingå i LISA. Redan idag sker mycket av det vi här beskriver som LIS eller LIA, men vi vill påvisa sambandet mellan sfi-utbildningens språkinläring, dess moment av samhälls- och arbetslivsorientering och LISA, på hur dessa moment förutsätter och stödjer varandra.

LISA:s olika delar ska inte ses som stegvisa, där den studerande först går i LIS, sedan i LIA. För vissa studerande behövs upprepade moment av LIS, medan andra börjar i LIA direkt. Avgörande bör vara individens behov och förutsättningar att genomföra och tillgodogöra sig momentet. Den studerande behöver inte ha en hög språklig nivå, men han/hon måste vara förberedd inför de aktiviteter som ska genomföras inom LISA, både språkligt och faktamässigt, och han/hon bör vara motiverad att delta.

Omfattningen av deltagandet bestäms i kartläggningsprocessen, se kapitel 10. I samband med att den individuella planen upprättas och revideras behöver man diskutera och formulera t.ex. syfte, mål och förläggning av LISA. Hänsyn måste tas till studerande som deltar i annan form av utbildning parallellt, till dem som behöver mycket tid för rehabilitering, studerar på deltid eller som har flera småbarn. Dessa studerande kan exempelvis istället för längre LISA-perioder göra fördjupade, individuella studiebesök på möjlig tid och i möjlig omfattning.

För studerande som förvärvsarbetar eller deltar i någon form av arbetsmarknadsåtgärd, eller arbetsplatsförlagd utbildning handlar det om att göra det praktiskt möjligt att kombinera sfi med dessa aktiviteter och att se till att erfarenheterna tas tillvara i undervisningen. Vissa studerande kan i perioder befinna sig i LISA-aktiviteter i högre omfattning än i ordinarie sfi-studier. Om t.ex. motivationen för teoretiska studier har sjunkit, kan LISA vara ett sätt att upprätthålla kontakten med det svenska språket och kanske kan LISA kombinerad med en teoretisk dag i veckan, t.ex. i en språkverkstad, vara det stöd personen behöver just då för att stärkas i sin målriktning och återfinna sin motivation.

Också hög- respektive kortutbildade kan ha olika behov av de olika delarna i olika skeden av utbildningen och även de teman som man väljer i utbildningen kan påverka valet av miljöer för LISA.

Även de flesta asylsökande kommer fr.o.m. hösten 2003 enligt beslut av Migrationsverket att studera sfi enligt gällande kursplan, vilket enligt utredningens förslag innebär att även dessa kommer att erbjudas att delta i LISA-aktiviteter.

#### 8.4.6 En mångfald av miljöer och platser

En sfi-lärare bör vara en lärare med stor kunskap om samhällslivet. Lärarna bör inom ramen för sin tjänst få möjlighet att planera inför och bygga upp LISA-aktiviteter. Den erfarenhet som olika lärare besitter av t.ex. givande studiebesök, arbetssätt och konkret material bör samlas på lämpligt sätt. Här har kommunen som arbetsgivare ett stort ansvar för tjänstefördelning och kompetensutveckling.

För att hitta bra miljöer för LISA kan nätverk kring frivilligorganisationer och inom storstadssatsningen bidra med stor praktisk kunskap och viktiga platser.

Frågor kring hur arbetsgivare ser på praktikplatser är mycket viktig: Hur intresserade är statliga, kommunala respektive privata arbetsgivare att erbjuda praktikplatser? Kan vissa företags sociala engagemang inom ramen för t.ex. de nu obligatoriska mångfaldsplanerna skapa nya förutsättningar för praktik? Finns det någon skillnad mellan större respektive mindre företags möjligheter/vilja? En erfarenhet från arbetsförmedlingen som vi tagit del av är att små företag ofta kan vara mer öppna för att ta emot praktikanter än större företag, där formella beslut oftare måste fattas om sådant. För vissa små företag torde det vara svårare att frigöra resurser att ta hand om studerande/praktikanter, samtidigt som det möjligen är så att det där finns större möjligheter till mera varierande kontakter och miljöer.

Utredningen resonerar i kapitel 12 kring olika vägar att öka arbetsgivares intresse och engagemang för att anordna praktikplatser. Då vi bedömer det som att behovet av platser kommer att öka inom en snar framtid måste varje kommun/region samt AMV se över möjligheterna att hitta lämpliga platser i samverkan med näringsliv, arbetsgivare, frivilligorganisationer, fackliga organisationer, utbildningsanordnare m fl. Flera kommuner har centralt byggt upp s.k. platsbanker som olika anordnare kommer åt via nätverk. Vi menar att i de kommuner, med varierande förutsättningar, som vi besökt finns det exempel på att det är möjligt att hitta såväl regelrätta praktikplatser för längre perioder som platser och miljöer för övriga LISA-aktiviteter. Avgörande är ett långsiktigt arbete, kompetent samordning av anskaffandet av platser samt vilja hos kommunen och övriga berörda aktörer att satsa resurser.

## Samordnare i centrum

Som vi tidigare nämnt måste kommunen/regionen i lämpliga samverkansfora dra upp riktlinjer för LISA-verksamheten utifrån kommunens förutsättningar. Detta är i sin tur avgörande för vilken kompetens samordnaren/anskaffaren bör ha.

Möjliga uppgifter för ansvariga samordnare för LISA inom sfi-verksamheten skulle kunna vara;

- inplacering av LISA-perioder i den individuella studieplaneringen i trepartssamtal,
- anskaffning av platser, i vissa fall i samverkan med arbetsförmedlingen,
- kontakter med arbetsgivare med upprättande av avtal som underlag för försäkringar under sfi-tiden,
- medverkan i förberedelse och uppföljning av LISA,
- handledning och utbildning av handledarna på platserna,
- länk mellan plats och sfi-lärare/yrkeslärare.

Där en sfi-anordnare har en relativt stor volym är det givande för alla om arbetsförmedlingen kan ha en handläggare stationerad på skolan. En sådan geografisk närhet är till stor fördel för att kunna bygga upp en ömsesidig kunskap och förtroende kring platser och placeringar. Det är dock viktigt att denna har kvar en förankring på arbetsförmedlingen för att få tillgång till de resurser som finns där.

Att utbildade lärare arbetar som LISA-samordnare ser vi som positivt. En sådan lärare kommer efter en tid att ha stor kunskap och värdefulla nätverk i samhället kring skolan, något som kan komma såväl utbildningen som samhälle och arbetsliv till godo.

De studerande kan själva ha ansvaret för att hitta en plats, vilket kan avlasta en samordnare. Det finns dock stora fördelar med att i utbildningslokalerna ha en speciell samordnande funktion som ansvarar för kontakter med handledare m.m. En sådan funktion medför en god översyn över LISA-verksamheten och fungerar som ett stöd för handledarna på arbetsplatsen. När de studerande själva ska hitta platser är det viktigt att man får fullgott strukturerat stöd i förberedelsearbetet; att man i klassrummet behandlar såväl språkliga som faktamässiga aspekter kring de platser som ska besökas.

### 8.4.7 LISA för lärande och lärare

Delar av det vi beskriver som LISA-aktiviteter sker alltså redan idag, men detta bör ske i högre grad. Dessutom menar vi att det är nödvändigt med en tydligare koppling mellan LISA, samhälls- och arbetslivsorienteringen och själva språkdelen inom sfi-utbildningen. Följande bild illustrerar dessa tre områden i förhållande till varandra och till det omgivande samhället.



Redan i informationen inför kursstart samt i kartläggningsprocessen diskuteras aktiviteterna som ska ske inom ramen för LISA, samt förläggning och omfattning av dessa. Att sådana aktiviteter ingår i utbildningen samt syftet med dem ska vara tydligt för den studerande. Att dessa utåtriktade moment ges en tyngd i utbildningen genom att de tydligt integreras är en förutsättning för dessa ska upplevas som meningsfulla av lärare och studerande. Att till betyget foga ett intyg över genomförda aktiviteter inom Lärande i samhälls- och arbetslivet med beskrivning syfte, omfattning och innehåll bidrar också till att ge detta moment en ökad tyngd inom utbildningen.

En klar fördel för språkutvecklingen är att formell och informell inläring integreras i sfi-utbildningen; att läraren kan utnyttja miljön på arbetsplatser och studiebesök för konkret språkinläring, så att LISA inte upplevs som en isolerad del från utbildningen. För dem som redan är ute i arbetslivet är det naturligtvis viktigt att sfi tillvaratar och tar hänsyn till detta i uppläggning och innehåll.

Integreringen kan ske t.ex. genom att förberedelser och efterarbete av LISA-moment får större utrymme i undervisningen. Några exempel på detta kan vara följande:

- Man kan, som beskrivs i kapitel 7 utveckla strategier genom att göra iakttagelser om språk, samhällsliv och arbetsliv och tillsammans reflektera kring dessa.
- Genom att formulera syfte/mål och förväntningar på momentet i förväg förbereder den studerande sig på ett individuellt sätt.
- Gemensamma studiebesök kan utgöra förberedelser för individuella, fördjupande besök.
- De studerande får olika uppgifter, både kring språk och fakta. Vad lärde du dig för ord som är speciella för den miljön? Vilka olika fackförbund finns representerade på arbetsplatsen?
- Den studerande skriver loggbok om momentet
- Efter besök eller praktik kan man redovisa sina upplevelser och sin inläring utifrån den utvärdering/uppföljning man gjort och lagt in i sin portfolio.

### Kommentarmaterial

Utredningen bedömer att ett ökat fokus på utåtriktade aktiviteter inom sfi-utbildningen är av stor vikt. För att sådant arbete ska få genomslag i verksamheten föreslår vi därför att Myndigheten för skolutveckling får i uppdrag att utarbeta ett referens- och kommentarmaterial kring vuxnas andraspråkslärande i olika kontexter.

Detta material är detsamma som föreslås i kapitlet om samhälls- och arbetslivsorientering eftersom det även ur LISA-perspektiv ska behandla integrering av informellt och formellt lärande, bl.a. språkutvecklande arbetssätt, arbetssätt för individualisering och tillvaratagande av tidigare kunskaper och erfarenheter, samarbete mellan olika aktörer.

Ur LISA-perspektiv kan materialet behandla t.ex förberedelser (handledarkontakter, mål, strategier, förarbete språkligt och fakta, mål och förväntningar), uppgifter under praktiktiden (språk, andra kunskaper, loggbok), blanketter för stöd till lärare, studerande och plats), genomförande (läraren på platsbesök, organisatoriskt), efterarbete (uppföljning och utvärdering).

Materialet ska också beröra kopplingen mellan samhälls- och arbetslivsorientering och LISA.

## En förändrad lärarroll

En sfi-utbildning som kombineras och integreras med LISA är en utmaning för sfi-läraren. Att ta tillvara de erfarenheter den studerande får inom LISA inom ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt ställer stora krav på lärarens professionalism, där pedagogisk utbildning och ämneskompetens är av avgörande betydelse. Men också lärarens förhållningssätt till såväl de studerande som till övriga aktörer spelar en avgörande roll. Ett öppet förhållningssätt såväl mot den studerande som mot övriga aktörer och samhället är en grundförutsättning för att kunna och vilja arbeta flexibelt och utåtriktat. Professionalitet handlar också om att se vad som inte ingår i ens uppdrag. Sfi är inte ensamt ansvarig för de studerandes integration och kan inte ensamt bära ansvar för deras språk-utveckling.

Sfi-läraren behöver hela tiden, med utgångspunkt i sin pedagogiska och ämnesmässiga kompetens, vara fokuserad på den studerandes kunskaper, erfarenheter och behov – och på hur andra aktörer och miljöer kan bidra till planerad måluppfyllelse. Inläring av svenska språket i vardags-, samhälls-, arbetsliv och studier är sfi-lärarens kompetensområde och det bör falla på hennes/hans lott att dela med sig av dessa kunskaper till de aktörer, t.ex. handledare och handläggare på arbetsförmedlingar, som kan ha behov av detta. Det är när varje aktör bidrar med sina specifika kunskaper och erfarenheter och när olika perspektiv möts i ömsesidig respekt som den studerande (och läraren!) får bästa möjliga inlärnings- och utvecklingsmiljö. Vi har sett exempel på fruktbart samarbete mellan sfi-lärare och yrkeslärare eller s.k. programutbildare, dvs. personer med yrkesutbildning som fungerar som lärare/mentor inom sitt yrkesområde.

Läraren behöver anpassa innehåll, ambitioner, läromedel och arbetssätt till den verklighet som hon/han och den studerande möter. Det är ett stort arbete att sätta sig in i s.k. alternativa läromedel, t.ex. manualer för olika maskiner, ord och begrepp inom vård/ingenjörskonst, handelns organisation. Det betyder också att läraren kanske arbetar många timmar utanför sin ordinarie arbetsplats – och på icke ordinarie arbetstid. En annan kompetens som behövs är förmågan att hitta lokala lösningar utifrån den studerandes behov, vilket betyder att läraren bör ha ett brett spektrum av didaktiska verktyg att ta till. Av avgörande betydelse för att läraren ska kunna arbeta i denna lärarroll är att han/hon får tillräckligt med

tid för detta inom sin tjänst samt tillfälle till kompetensutveckling. Det är kommunen/anordnarens ansvar att se till att lärarna får tillgång till detta.

Utredningens totala förslag kring kompetensutveckling för lärare beskrivs i kapitel 13, men i syfte att förstärka ovan beskrivna lärarroll inom sfi föreslår utredningen att Myndigheten för skolutveckling får i uppgift att i samverkan med Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk på liknande sätt som sker inom nuvarande regeringsuppdrag (U2001/16896/V) utveckla och samordna 5- alternativt 10-poängskurser som riktar sig till sfi-lärare och behandlar vuxnas andraspråkslärande i olika kontexter. Dessa kurser ska bland annat behandla kopplingen mellan informell och formell inlärning inom sfi ur såväl lärar- som studerandeperspektiv samt samverkan med andra berörda.

### Handledarens roll

I de fall som LISA utgörs av regelrätt praktik eller auskultation, kommer arbetsplatsen att behöva ställa en handledare till förfogande. Precis som den studerande måste denna och andra på platsen vara väl förberedda. Här bör läraren och/eller samordnaren ha ett ansvar för att förklara syfte och mål med aktiviteterna samt vara behjälplig vid frågor. Handledarna ute i verksamheterna är mycket viktiga, men uppgifterna varierar naturligtvis beroende på vilken LISA-aktivitet som genomförs.

Det är viktigt att handledaren tydligt vet vad som förväntas av honom/henne. I de fall återkommande besök/perioder är aktuella är det extra väsentligt att etablera en bra kontakt med handledarna för att stödja denna lärandemiljö. Eftersom de situationer och det språkbruk som finns på plats ska knytas till arbetet i klassrummet är det viktigt att handledaren har förståelse för den studerandes situation och kan stödja tillägnet av språket på platsen. I augusti 2003 publicerar Myndigheten för skolutveckling i samarbete med Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk en skrift som handlar om att lära sig ett andraspråk i vuxen ålder och vad man som infödd svensk kan tänka på i kontakter med andraspråkstalare. Denna skrift är avsedd att möta bland annat praktikhandledares behov av kunskap kring andraspråksutveckling.

Samverkan/kontakt mellan sfi-anordnare och LISA-platser kommer att se olika ut i olika kommuner beroende på vilka aktivi-



teter som genomförs på platserna och på deras omfattning. Vi menar dock att det är helt avgörande att såväl lärare som handledare får tid till såväl upprättande som upprätthållande av kontakter och samverkan i den omfattning man anser behövs.

I de fall där längre praktikperioder kommer i fråga är det av stor vikt att handledarna får tillräckligt med stöd i sitt arbete. Vissa kommuner har funnit utrymme för att avsätta medel till och/eller utbildning av sina handledare. En sådan utbildning kan behandla t.ex. sfi:s kursmål, praktiska pedagogiska frågor, introduktion och flyktingmottagning, integration och kulturmöten eller utgöras av en diskussion utifrån konkreta situationer. I en framtid där arbetsmarknaden blir alltmer beroende av arbetskraft med utländsk bakgrund kommer erfarenhet av t.ex. handledning av sfi-studerande att vara en viktig kompetens och merit för en medarbetare, vilket gör att en utbildning kan locka handledare.

#### 8.4.8 Dokumentation och uppföljning

De olika aktiviteterna inom LISA bör dokumenteras, förslagsvis i form av en individuell portfolio. Här kan den studerande samla förberedelser, genomförda uppgifter, iakttagelser och reflektioner, material för efterarbete, referenser och intyg m.m. Naturligtvis anpassas arbetet till den studerandes språkliga nivå, vilket medför att de olika aktiviteterna kommer att spegla den studerandes utveckling vad gäller såväl språk och språklig medvetenhet som kunskaper, erfarenheter och iakttagelser av samhällsliv och arbetsliv. Portfolion blir på detta sätt ett verktyg för och ett konkretiserande av kursplanens mål och kan tjäna som underlag för utvecklingssamtal.

Att man har deltagit i LISA, i synnerhet de praktikplatser man har haft, bör noteras på lämpligt sätt i intyg och/eller betyg. Detta underlättar en uppföljning av LISA och kan också höja statusen på denna verksamhet inför studerande som inte tycker att praktik eller annan utåtriktad verksamhet är ”riktig utbildning”. Utredningen föreslår att Skolverket får i uppdrag att utarbeta former för en sådan dokumentation.

De nya blanketter som utformats för inrapportering av sfi-verksamheten till SCB rymmer uppgifter om praktikens omfattning. Utredningen påpekar i kapitel 6 att en inrapportering av LISA vore värdefull.

Dessa uppgifter kan tillsammans med den utvärdering som bör göras i samband med varje LISA-aktivitet utgöra grunder för den regelbundna uppföljning som varje kommun bör göra.

Utredningen föreslår dessutom i kapitel 16 att Skolverket i en nationell utvärdering ska se över i vilken omfattning bl.a. LISA-verksamheten kombineras och integreras i sfi-utbildningen samt på vilket sätt och i vilken mån detta bidrar till måluppfyllelse.

## 9 Sfi – en del av kommunens stöd för vuxnas lärande

I detta kapitel utreder vi frågan om sfi:s ställning inom det offentliga skolväsendet för vuxna och i förhållande till *utvecklingen av vuxnas lärande* som är beteckningen på den förändring av vuxenutbildningen som påbörjades i och med Kunskapslyftet och som har fått en plattform i och med propositionen om vuxnas lärande (2000/01:72). Vi utreder frågan om huruvida sfi bör upphöra som en egen skolform och inordnas som en del av skolformen komvux samt kommer med förslag på förändringar. Vi behandlar också sfi-undervisning för ungdomar och för studerande med utvecklingsstörning i avsnitten om åldersgräns för sfi respektive särvux.

### 9.1 Bakgrund

#### 9.1.1 Det offentliga skolväsendet för vuxna

Till det offentliga skolväsendet för vuxna hör enligt Skollagen (1 kap. 8 §) kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux) och svenskundervisning för invandrare (sfi). Kommunen ansvarar för alla dessa utbildningar (Ett undantag är utbildning inom CFL, Nationellt centrum för flexibelt lärande). Styrning och organisation för sfi har beskrivits tydligt i kapitel 4. Skolformen Särvux beskrivs i avsnitt 9.4.

#### Kommunal vuxenutbildning

Skolformen kommunal vuxenutbildning innefattar studier på grundläggande, gymnasial och påbyggnadsnivå och förkortas ofta komvux. Komvux föreslås i skollagsförslaget (Ds 2003:66) att byta namn till *kommunalt stöd till vuxnas lärande*.

Ett problem med båda dessa beteckningar är att de i vidare betydelse kan uppfattas och användas som en beskrivning av alla former av vuxenutbildning som kommunen ansvarar för, dvs. även sfi och sårvox. Ytterligare en förvirrande omständighet är att kommunerna ofta kallar den egna vuxenutbildningsenheten för *Komvux*, vilket gör att denna är lätt att sammanblanda med skolformen komvux, vars utbildningar kan anordnas av såväl kommunala som externa anordnare.

Grundläggande och gymnasial vuxenutbildning samt påbyggnadsutbildningar föreslås i samma skollagsförslag heta utbildning på grundläggande, gymnasial samt påbyggnads*nivå*, för att tydligare visa på att de är delar av samma skolform där kurser på olika nivåer kan kombineras efter individuella behov.

### *Grundläggande vuxenutbildning*

Grundläggande vuxenutbildning syftar till att ge vuxna ”sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv. Den skall också syfta till att möjliggöra fortsatta studier.” (Skollagen, 11 kap 2 §)

Utbildningen riktar sig till alla över 20 år som saknar de kunskaper som barn och ungdomar får i grundskolan. Kommunen ansvarar för att invånare som har rätt till utbildningen och vill studera får det och ska aktivt rekrytera deltagare. Man har rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning i en annan kommun.

Utbildningen anordnas i form av nationella kurser inom olika kunskapsområden. Kommunerna kan också anordna egna lokala kurser. Dessa kan utgöras av orienteringskurser, som är avsedda för insatser som ska vägleda, förbereda och introducera studerande till ordinarie studier men som också kan användas för validering och bedömning av redan förvärvade kunskaper.

Kursen svenska som andraspråk på grundläggande nivå utgörs av två delar. Den första delen består i läs- och skrivundervisning som syftar till grundläggande läs- och skrivfärdigheter på svenska. För deltagare som är analfabeter handlar det till att börja med om alfabetiseringsundervisning, dvs. att *lära* sig läsa och skriva. Dessa kunskaper är en förutsättning för att klara av de högre nivåerna inom sfi. Den andra delen av svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildning förutsätter kunskaper motsvarande kurs D i sfi. De som studerar denna del av svenska som andraspråk har alltså

godkänt betyg från den mest avancerade sfi-kursen eller har skaffat sig lika goda kunskaper på annat sätt.

### *Gymnasial vuxenutbildning*

Gymnasial vuxenutbildning syftar till att ge vuxna kunskaper och färdigheter motsvarande de som ungdomar kan få genom gymnasieskolan. Behörig är den som är 20 år (eller har fullföljt utbildning i gymnasieskolan) och som saknar eller har brister i de kunskaper som respektive kurs ska ge samt har förutsättningar att följa kursen.

Det är samma kursplaner och betygskriterier som gäller inom gymnasial vuxenutbildning som inom gymnasieskolan för ungdomar, med undantag av specialidrott. Därutöver får gymnasial vuxenutbildning förekomma som kurser med syftet att ge vuxna kunskaper och färdigheter på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan skall ge. Utbildningen kan utformas som nationella, lokala eller individuella kurser samt som projektarbete.

Kommunen (och landstinget) är skyldig att erbjuda gymnasial vuxenutbildning och ska verka för att vuxna deltar i sådan utbildning, men den är inte en rättighet för individen. Om flera behöriga söker en kurs och inte alla får plats ska kommunen prioritera de sökande i en viss ordning som ger företräde åt dem med lägst utbildning. Deltagarna har i regel ingen rätt att studera i en annan kommun. Däremot kan en studerande göra det om hemkommunen åtagit sig att betala.

### *Påbyggnadsutbildning*

Påbyggnadsutbildning är en egen utbildningsform som syftar till att ge vuxna en sådan utbildning som leder till en ny nivå inom deras yrke eller till ett nytt yrke. De flesta utbildningarna är ett halvt till ett år långa och kan exempelvis vara inriktade mot ekonomi, databehandling eller turism. Lagstiftningen är i stort sett densamma som för gymnasial utbildning. Det kan finnas särskilda behörighetskrav för vissa utbildningar.

### 9.1.2 Tidigare förslag och diskussioner om skolformen för sfi

Regeringen och i flera fall riksdagen har tagit ställning till frågan om en inordning av sfi-utbildningen i skolformen kommunal vuxenutbildning vid ett flertal tillfällen. 1992 fick Skolverket i uppdrag att se över vissa organisatoriska frågor och att föreslå förenklingar av då gällande regelsystem för bl.a. sfi. Skolverket föreslog att sfi skulle upphöra som egen skolform och integreras i grundläggande vuxenutbildning/komvux. Sfi för ungdomar föreslogs ske i gymnasieskolan. Den efterföljande propositionen (1993/94:126) följde inte Skolverkets förslag utan regeringen ansåg att sfi skulle kvarstå som egen skolform. Ett av motiven var att vissa gällande bestämmelser för sfi vid ett inordnande skulle behöva införas i de andra skolformernas regelsystem, vilket ansågs ogörligt.

Kunskapslyftskommittén föreslog i sina två delbetänkanden (SOU 1998:51, SOU 1999:39) att sfi skulle upphöra som egen skolform och integreras i den kommunala vuxenutbildningen, något som remissinstanserna också tillstyrkte. I sitt slutbetänkande (SOU 2000:28) föreslår kommittén att det för den kommunala vuxenutbildningen införs en samlad vuxenutbildningslag och förordning, samt kursplaner och betygskriterier som är unika för grundläggande nivå, gymnasial nivå samt för särsvux och sfi. Men angående skolformsfrågan hänvisade kommittén till det då pågående uppdraget hos Statskontoret (se nedan). De lyfte däremot fram behovet av en förändring av sfi som gör det möjligt att kombinera studier i svenska med studier i andra ämnen, i synnerhet karaktärsämnen, på olika nivåer samt med studier på arbetsplatser eller arbetsmarknadsutbildning.

Statskontoret fick i slutet av år 1999 ett uppdrag att bland annat pröva konsekvenserna av en inordning av sfi i komvux. I rapporten (2000:27) redovisas olika argument för och emot en inordning, men utan att Statskontoret lägger fram egna förslag. Man konstaterar att ”en inordning skulle kunna leda till bättre möjligheter för fortsatt utbildning för de studerande. Idag utgör sfi som separat skolform ett visst hinder för deltagande i annan vuxenutbildning. Sfi skulle vid inordnande bli en naturlig del av övrig vuxenutbildning. Utbildningssystemet skulle bli tydligare och deltagarna skulle på ett bättre sätt kunna få del av hela utbudet av vuxenutbildning i ett perspektiv av livslångt lärande”.

Statskontoret påpekar dock att sfi även utgör en viktig del av introduktionen för nyanlända och att dess fristående ställning i

egen skolform kan underlätta anpassade lösningar för olika individer och grupper med sikte på arbete eller yrkesutbildning. Enligt rapporten kan man befara att en inordning i alltför hög grad skulle sätta en utbildningsprägel på hela introduktionsverksamheten. Remissinstanserna hade delade meningar om alternativet; företrädare för kommunerna och för verksamheten var för ett inordnande i kommunal vuxenutbildning, medan Integrationsverket föredrog att sfi skulle behållas som egen skolform med hänvisning till samma farhågor som Statskontoret gett uttryck för.

Regeringen behandlar frågan om skolform i propositionen *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* (2000/01:72), men finner inget som talar för att problem vad gäller sfi-utbildningen primärt kan hänföras till att den är en egen skolform. Den lyfter däremot fram behovet av att stärka sfi:s identitet och status genom höjd lärarkompetens och att visa på utbildningens betydelse för att förverkliga viktiga politiska mål i samhället. Att sfi vid en inordning också ska omfattas av studiestödssystemet togs då för givet. Ett avgörande skäl för regeringen att behålla sfi som en särskild skolform var de höga kostnader för studiefinansiering som en inordning av sfi i komvux skulle medföra.

### 9.1.3 Stöd för vuxnas lärande – och så sfi

Vuxenutbildningen i kommunerna befinner sig mitt i ett genomgripande reformeringsarbete, som påbörjades i och med Kunskapslyftet, en omfattande statlig satsning på gymnasial vuxenutbildning som en följd av 1990-talets lågkonjunktur. Ett av de uttalade målen med Kunskapslyftet var att utveckla organisation, pedagogik och innehåll i hela vuxenutbildningen.

Propositionen om vuxnas lärande antogs av Riksdagen 2001 och pekar ut riktningen för fortsatt utveckling av vuxenutbildningen., bl.a. genom att befästa ett tydligt perspektiv av livslångt lärande och att fastställa mål och strategier för utvecklingen av vuxnas lärande. Dessa avser all vuxenutbildning vid sidan av högskoleutbildning, dvs. även sfi.

#### *Mål*

Alla vuxna skall ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning.

*Strategi*

- Pedagogik och arbetsformer utvecklas för att motsvara individernas föränderliga och ökande behov av lärande i ett kunskapsbaserat samhälle.
- Individens lärande och kunskapssökande stöds genom rådgivning och vägledning, baserad på erkännande av faktiska, redan förvärvade kunskaper.
- Ändamålsenliga lärmiljöer samt undervisning, handledning och nät-baserad utbildning tillhandahålls i en omfattning som så långt som möjligt svarar mot alla vuxnas varierande behov av och förutsättningar för lärande.
- Ekonomiskt stöd erbjuds vuxna för att stimulera till deltagande i utbildning och kompetensutveckling.
- Samhället, arbetsgivarna och de enskilda ansvarar gemensamt för att olika individers och olika gruppers behov av såväl allmän som specialutformad utbildning tillgodoses.
- Allt formellt och icke formellt lärande, som åtnjuter samhällets stöd, genomsyras av ett demokratiskt förhållningssätt och respekt för allas lika värde.
- En grundläggande samsyn över politikområden och samverkan mellan myndigheter, arbetsmarknadens parter och folkrörelser eftersträvas för att för verkliga individernas lärande och kompetensutveckling.

Begreppet det livslånga lärandet står för att människor behöver lära och vidareutveckla sin kompetens hela livet. Människor har olika behov av kompetensutveckling i olika skeden av livet och av olika skäl. Vuxna människor har tidigare utbildning, yrkesliv och andra livserfarenheter i bagaget och har samtidigt med studierna oftast sociala plikter att ta hänsyn till. Därför måste utbildningen bygga på individens kunskap och erfarenheter och utgå från efterfrågan och egna studiemål. Utbildningen måste vidare kunna erbjuda en mångfald av kurser, ämnen och studieformer som kan kombineras samt förläggas när och där det passar den studerande. Man ska helt enkelt kunna läsa precis vad man behöver, varken mer eller mindre. Det livslånga lärandet handlar också om att erkänna och tillvarata kompetens varhelst den har förvärvats. Professionell vägledning, validering samt individuella studieplaner blir i ett sådant perspektiv nödvändiga verktyg för att planera och säkerställa varje individs studieväg.



En förutsättning för det livslånga lärandet är att det finns en ”infrastruktur” för lärandet. Kunskapslyftskommittén (SOU 2000:28) ansåg att en infrastruktur för det livslånga lärandet kännetecknas av en kedja av;

- uppsökande verksamhet och rekrytering,
- studie- och yrkesvägledning – individuella studieplaner,
- validering,
- samarbete mellan olika utbildningsanordnare, statliga och kommunala förvaltningar och med näringsliv om ett flexibelt kursutbud,
- flexibelt lärande – individuella studiegångar,
- stöd och särskilt stöd samt
- utvärdering och kvalitetssäkring på lokal nivå.

Myndigheten för skolutveckling har i uppdrag att stödja utvecklingen av en sådan infrastruktur för vuxnas lärande.

Den förändrade inriktningen på statens politik för vuxnas lärande stöds också genom utformningen av statsbidraget till kommunerna. Ett särskilt villkor för det statsbidrag som kommunerna kan söka t.o.m. 2005 är att kommunerna fortsätter utvecklingsarbetet: ”2 § Stöd får lämnas under förutsättning att en kommun åtar sig att successivt utveckla bl.a. infrastruktur, pedagogik och metodik i syfte att främja vuxnas lärande” (förordning (2002:398) om statligt stöd till utbildning av vuxna.).

Under år 2002 fanns också möjlighet att söka statligt bidrag i syfte att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande på kommunal och regional nivå. Bidrag kunde sökas för ökad samverkan mellan lokala och regionala myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer inom vuxenutbildningen, men också för investeringar i teknik, läromedel och miljöer som främjar ett flexibelt och livslångt lärande.

Eftersom de mål och strategier för utvecklingen av vuxnas lärande som riksdagen beslutat om inkluderar all vuxenutbildning, torde också sfi omfattas av det förändringsarbete som pågår i kommunerna. Infrastrukturen för vuxnas lärande är betydelsefull inte minst för invandrade vuxna som utöver svenskskunkaper ofta har behov av antingen grundutbildning, kompletterande yrkesutbildning eller annan utbildning. Ett flexibelt och individualiserat utbildningssystem med vägledning och validering bidrar till att ta tillvara kompetens och påskynda inträdet på arbetsmarknaden.

Dock har det blivit tydligt för utredningen att sfi, liksom sÄrvux och i viss mÅn ocksÅ grundlÄggande vuxenutbildning, i mÅnga olika sammanhang hamnar vid sidan av denna utveckling i kommunerna. FrÅn regeringsbeslutsnivÅ till verksamhetsnivÅ framstÅr utbildningen som en frÅn övrig vuxenutbildning isolerad enhet med otydlig hemvist. Myndigheten för skolutveckling som har i uppdrag att stödjA utvecklingen av vuxenutbildningen i kommuner och regioner erfar att sfi vÄldigt ofta inte omfattas av kommunernas arbete. Samma intryck har vi fÅtt i vÅra besök och kontakter med kommuner.

Det finns förvisso mÅnga kommuner dÄr man integrerar sfi vÄl i övrig kommunal vuxenutbildning. Vi har tagit del av ett flertal exempel pÅ verksamheter dÄr sfi-studerande lÄser kurser inom andra ämnen pÅ bÅde grundlÄggande och gymnasienivÅ eller dÄr vÄgledning, kartlÄggning och individuella studieplaner är en självklarhet. Men detta tycks mer vara en frÅga om ambitioner och insikter som vuxit fram i den enskilda kommunen än om effekten av en statlig styrning.

Propositionen om vuxnas lärande (2000/01:72) är det dokument som ligger till grund för den nuvarande politiken pÅ vuxenutbildningsområdet. SÅsom sagts tidigare, omfattar mÅl och strategier för utvecklingen av vuxnas lärande all offentliga vuxenutbildning. Men vid en närmare genomlÄsning av propositionen, får man snarare intrycket att erfarenheterna från kunskapslyftet enbart förväntas tillämpas pÅ utbildning inom komvux och likasÅ att utvecklingen av en infrastruktur för vuxnas lärande i huvudsak berör dessa utbildningar. Sfi varken nämns eller utesluts i dessa kapitel, vilket skapar en osäkerhet om utbildningen omfattas eller inte. Vidare lyser studerande med utländsk bakgrund eller annat modersmål än svenska i princip med sin frånvaro fram till kapitlet om sfi, som i sin tur saknar hänvisningar till det vidgade stöd och den ökade flexibilitet som ska präglA den kommunala vuxenutbildningen. Om sfi skrivs: ”Undervisningen i svenska för invandrare utgör en viktig del av integrationspolitiken/.../ NyanlÄnda har dock sÄrskilda behov under den första tiden i Sverige. Sfi kan ses som en sÅdan sÄr-Åtgärd”. När det gÄller kopplingen till utbildningspolitiken sägs att ”sfi är ocksÅ *relaterad* till utbildningspolitiken (vår kursivering)”. Det är sannolikt inte avsikten, men propositionen ger ett intryck av att sfi inte avses ha en likvärdig ställning när det gÄller samhällets stöd för vuxnas lärande.

Bland annat som ett resultat av propositionen kom år 2002 en ny förordning (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning som alltså omfattar utbildning från grundläggande till påbyggnadsnivå. Den nya förordningen är anpassad till den utveckling och den syn på vuxnas lärande som beskrivits i propositionen. Kommunens delvis förnyade uppdrag tydliggörs i kapitel 1 2 §:

Genom kommunal vuxenutbildning ger kommunen stöd för vuxnas lärande. Detta stöd, som skall utformas utifrån den enskildes behov och förutsättningar, kan ha formen av undervisning, handledning och vägledning samt bedömning av måluppfyllelse och kunskaper.

Någon liknande anpassning av förordningen om sfi (eller sårvox) har inte gjorts.

Samma år kom också utbildningsdepartementets förslag på lag för vuxenutbildningen, Ds 2002:66, som även den avser att återspegla propositionen. Skolformen kommunal vuxenutbildning föreslås till exempel byta namn till *kommunalt stöd för vuxnas lärande*. Målen för utvecklingen av vuxnas lärande samt kommunens uppdrag återges i 1§:

Kommunerna skall stödja vuxnas lärande. Vuxna skall härvid ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning. Kommunens stöd kan ha form av undervisning, handledning, vägledning, bedömning av måluppfyllelse och kunskaper samt tillhandahållande av lärmiljöer. Stödet skall utformas med utgångspunkt i den enskildes behov och förutsättningar. Det skall i första hand riktas till dem med lägst utbildningsnivå. Det kommunala stödet kan tillhandahållas på grundläggande nivå, gymnasial nivå eller påbyggnadsnivå.

En liknande revidering för att lagen bättre ska återspegla innehållet i Vuxnas lärande har inte gjorts för sfi. En naturlig orsak är att departementet har velat avvakta de pågående utredningarna om sfi och sårvox. Men i och med att beteckningen *stöd för vuxnas lärande* i förslaget reserveras för skolformen komvux, förstärks ändå intrycket från propositionen att sfi på något sätt inte omfattas.

Ett alternativt förfaringsätt hade kunnat vara att reformera alla kommunala vuxenutbildningar i ett sammanhang. Detta skulle enligt utredningen tydligare visa på att dessa, i ett perspektiv av livslångt lärande, är delar i en gemensam infrastruktur, där alla studerande omfattas av ett vidgat kommunalt uppdrag om stöd till vuxnas lärande.

Våren 2003 redovisade utbildningsdepartementet i skrivelsen *Validering m.m.* (Ds 2003:23) sin bedömning av den fortsatta utvecklingen av vuxnas lärande och ger olika förslag som syftar till att öka flexibiliteten och tillgängligheten i vuxenutbildningen. Inte heller här uppmärksammas behovet av att det redan under sfi-utbildningen ska vara möjligt att få tillgång till vägledning, validering och att kombinera utbildningar. Dessa möjligheter relateras återigen enbart till utbildningar inom komvux.

### Behov av en helhetssyn

I flera rapporter på senare år har Skolverket betonat vikten av helhetssyn i utbildningen för vuxna och påpekat att dagens styrsystem präglas av olikheter, gränser och hinder som försvårar en flexibel och individanpassad vuxenutbildning. Utifrån granskningar av styrdokument för grundläggande och sfi-utbildning drar Skolverket slutsatsen att själva uppdelningen i olika utbildnings- och skolformer är ett hinder i sig och förordar att kurserna bör ingå i en gemensam helhet utan skolformsgränser:

Det finns i många kommuner olika hinder som försvårar skapandet av en flexibel och individanpassad vuxenutbildning för studerande som har behov av grundläggande vuxenutbildning. Några av dessa system har ett tydligt samband med styrsystemets utformning./.../ Styrsystemet för grundläggande vuxenutbildning, sfi och särsvux bör reformeras i ett sammanhang, med hänsyn tagen till gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildningar, mot bakgrund av behovet att se kommunernas vuxenutbildning som en helhet där de olika delarna skall kunna användas samtidigt på ett flexibelt sätt med utgångspunkt från individens behov. Kurserna bör ingå i en gemensam helhet utan skolformsgränser. (Skolverket 2001)

Styrdokument, skollag och förordning, för sfi bör utformas i linje med propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen och riksdagsbeslutet. De bör präglas av en helhetssyn så att styrsystemet inte hindrar individanpassning, vuxenanpassning, integration eller kombination med annan utbildning eller annan verksamhet. Nu finns onödiga gränser eller olikheter mellan olika delar av det offentliga skolväsendet för vuxna: grundläggande och gymnasial vuxenutbildning, påbyggnadsutbildningar, särsvux och sfi. Så långt som möjligt bör dessa skillnader och hinder mot individanpassning och individuella kombinationer tas bort. (Skolverket 2002d)

Utredningen delar Skolverkets uppfattning. Någon form av reformering som tar bort gränser och ökar flexibilitet mellan skol-

formerna inom vuxenutbildningen är en nödvändig grund för det praktiska förverkligandet av målen för vuxnas lärande i kommunerna. Ovan beskrivna signaler i offentliga skrivelser och styrdokument vad gäller sfi:s ställning inom den kommunala vuxenutbildningen, kan enligt utredningen vara en del av förklaringen till att kommuner kan uppfatta sfi som en separat utbildning som inte omfattas av skrivningar som gäller stöd för vuxnas lärande. Därför är det av mycket stor vikt att sfi blir en tydlig integrerad del av infrastrukturen för vuxnas lärande med samma ställning som övrig vuxenutbildning.

## 9.2 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

Sfi ska upphöra att vara en egen skolform inom det offentliga skolväsendet och inordnas i skolformen kommunal vuxenutbildning (komvux).

Sfi ska bli en fjärde del i skolformen, tillsammans med studier på grundläggande, gymnasial och påbyggnadsnivå. Styrdokumenten samordnas så långt det är möjligt, men nödvändiga skillnader kvarstår.

Utbildningen byter namn till *Utbildning i svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*.

### 9.2.1 Sfi inordnas i kommunal vuxenutbildning

Utredningen anser av flera skäl att sfi bör upphöra som en egen skolform och inordnas i skolformen kommunal vuxenutbildning. En inordning av sfi-utbildningen i skolformen kommunal vuxenutbildning har tidigare prövats av regeringen, men utredningen anser att utvecklingen av vuxnas lärande har skapat förutsättningar för ett inordnande som tidigare inte fanns. En inordning skulle inte bara tydliggöra att sfi är en del av infrastrukturen för vuxnas lärande utan skulle enligt utredningen i sig påskynda och påverka utvecklingen i positiv riktning.

### Sfi del av det offentliga skolväsendet för vuxna

Som vi konstaterat i kapitel 4, finns det ett behov av att tydliggöra sfi:s uppdrag, roll och hemvist. Sfi ingår som en del av det offentliga skolväsendet för vuxna och de övergripande målen för utvecklingen av vuxnas lärande gäller även för sfi.

Utredningen anser dock att den egna skolformen på ett olyckligt sätt förstärker den otydliga roll och oklara ställning som sfi har inom vuxenutbildningen. Det kan bland annat få konsekvensen att många studerande inte på ett självklart sätt får tillgång till infrastruktur i form av vägledning, individuella studieplaner, validering m.m. I praktiken finns detta stöd ofta tillgängligt för de studerande som ingår i kommunens flyktingmottagande, men dessa utgör i dagsläget enbart ca en tredjedel av de sfi-studerande.

Sfi:s särställning i form av en egen skolform kan enligt utredningen inte motiveras av att den i hög grad också utgör ett viktigt verktyg för integrationspolitiken. Målen för sfi bidrar förvisso till att stödja invandrades etablering och integration i samhället, men det gör också målen för annan vuxenutbildning.

Det finns överhuvud taget anledning att ifrågasätta om introduktionen i så hög grad som idag ska utgöras av särskilda åtgärder utanför det ordinarie utbudet. Förslagen från Utredningen om flyktingmottagning och introduktion (SOU 2003:75) syftar till att förstärka den generella politikens och myndigheternas ansvar för nyanlända. Det innebär att det generella utbudet av t.ex. utbildningar på olika nivåer måste vara tillgängliga och anpassade även till de behov som nyanlända invandrare kan ha. Detta är en utmaning för vuxenutbildningen och stödet för vuxnas lärande, som i perspektivet av livslångt lärande handlar om att varje individ, utifrån egna behov, livsmål och förutsättningar ska kunna ta del av ett flexibelt utbud. Detta inkluderar såväl invandrare som svenskfödda och såväl nyanlända som invandrare som bott länge i landet.

### Möjlighet att kombinera med andra kurser på olika nivåer

Det är redan idag möjligt att kombinera sfi med ämnen inom andra skolformer. Det står i förordningen om sfi att Sfi ”får kombineras med utbildning inom någon annan skolform inom det offentliga skolväsendet” (vår kursivering). Detta sker också i många kommuner, särskilt när det gäller läs- och skrivundervisning, matematik

och data på grundläggande nivå inom komvux. Vi har också tagit del av flera exempel på att sfi kombineras med språkligt anpassade yrkesutbildningar på gymnasial nivå. Statistik från SCB visar att antalet kurser som studerande läst på grundläggande nivå under samma läsår som sfi har ökat betydligt.

Utredningen anser att en inordning av sfi i komvux inte bara skulle förtydliga utan också öka möjligheterna att kombinera kurser efter individens behov. Framför allt skulle en inordning i sig tydligare visa att vuxenutbildningen ska uppfattas som en helhet. Dessutom är skrivningarna om detta är starkare i förordningen om komvux än i ovannämnda bestämmelse för sfi:

2 § ... Stödet för vuxnas lärande skall utformas så att den enskildes studier kan kombineras med studier i andra skolformer inom det offentliga skolväsendet för vuxna.

En inordning skulle också tydliggöra för kommunen att de vid eventuell upphandling av sfi måste se till att den studerande vid behov kan kombinera eller integrera dessa studier med andra kurser inom komvux.

### **Sfi integrerat med läs- och skrivundervisning**

Av särskild vikt är möjligheten för analfabeter och kortutbildade att samtidigt med sfi-studier få läs- och skrivundervisning inom första delen av ämnet svenska som andraspråk på grundläggande nivå. Grundläggande läs- och skrivfärdigheter är en nödvändighet för att kunna utveckla sitt språk och för att nå de högre sfi-målen. För individen är det en stor pedagogisk fördel om ämnena integreras med varandra till en helhet (se vidare avsnitt 11.2).

Enligt styrdokument och riktlinjer ska båda dessa ämnen kunna erbjudas parallellt till dem som har behov av detta. Det är här mycket viktigt att påpeka att det inte bara är analfabeter som har detta behov utan också de med mycket kort skolbakgrund. Grundläggande vuxenutbildning är en rättighet för dem som saknar kunskaper motsvarande årskurs 9. Enligt förordningen om sfi har studerande som har svårigheter också rätt till särskilt stöd. Därför är det en rimlig bedömning att kortutbildade sfi-studerande har rätt att parallellt med sfi-studier fullfölja första delen av svenska som andraspråk.

Att sfi och läs- och skrivundervisning återfinns inom två skilda skolformer är enligt flera av Skolverkets uppföljningar (bl.a. 1997) mycket otydligt för såväl kommuner som de studerande själva. Utredningens besök i kommuner bekräftar denna bild.

För den studerande blir det svårt att överblicka vilka rättigheter och skilda villkor som gäller för studierna och det finns en risk att den studerande inte får den undervisning och det stöd som behövs. Vi har sett flera exempel på detta i våra kommunbesök. Enligt vår erfarenhet tycks det finnas en tendens att man inom sfi lättare uppmärksammar analfabeters behov, medan de som har knäckt koden men i övrigt har mycket kort skolbakgrund och svag färdighet inte får den läs- och skrivundervisning som de har rätt till. Sfi-lärare i dessa kommuner var medvetna om att vissa studerande inte hade tillräckliga läs- och skrivfärdigheter för att fullt ut kunna följa sfi-undervisningen, men ansåg att de själva saknade både kompetens och tid att ge dem det stöd de behövde.

Att studerande inte deltar i läs- och skrivundervisning kan beror ofta på att det finns en strikt uppdelning mellan sfi och grundläggande vuxenutbildning, så att de studerande inte får tillträde till någon grundläggande utbildning alls och därmed inte heller läs- och skrivundervisning, förrän efter avklarade sfi-studier. Det kan också bero på hur kommunen har upphandlat sin utbildning. I några fall kände ansvariga inte till att de studerande bör och har rätt att delta i denna undervisning parallellt med sfi.

Ett annat problem med att de båda utbildningarna återfinns i olika skolformer är att redovisning och statistikuppföljning inte alltid stämmer. Det förekommer att studerande som deltar i båda utbildningarna enbart registreras i den ena. Det innebär i sin tur att inte alla sfi-studerande blir inrapporterade till SCB och Skolverket. Följden blir att statistik och kostnadsuppföljningar blir missvisande.

### **Ytterligare skäl för inordning**

På vissa områden skulle ställningen för de studerande stärkas av en inordning. Vid en inordning i komvux skulle kommunen ha samma skyldighet som för andra vuxenstuderande att erbjuda vägledning samt att göra en individuell studieplan för sfi-studerande, något som idag inte regleras i styrdokumentet för sfi. En individuell studieplan är förvisso långt ifrån en garanti för en individuellt



anpassad studiegång men väl en förutsättning. Den kan sägas utgöra ett slags avtal mellan kommunen och individen om vilken utbildning denna har rätt att fullfölja.

Förordningen om komvux föreskriver att den studerande utöver undervisning också kan få annat stöd för sitt lärande från kommunen, såsom vägledning och handledning. Läroplanen, Lpf 94, gäller för komvux, men inte i sin helhet för sfi. En inordning skulle innebära att hela Lpf 94 skulle gälla också för sfi, vilket utredningen anser skulle stärka utbildningens och de studerandes ställning. Läroplanen skärper bland annat kraven på lärarens och rektors ansvar. Dessutom finns skrivningar som överensstämmer väl med de förslag som utredningen lägger i detta betänkande. Det gäller t.ex. samverkan såväl inom vuxenutbildningen som med övriga aktörer i samhället, flexibilitet och individualisering. Det finns även skrivningar som berör arbetsmiljö och särskilt stöd till studerande som behöver detta.

Utredningen anser vidare att en inordning kan öka möjligheten för olika studerandegrupper att integreras. Dels kommer det att bli tydligare att sfi-studerande parallellt kan läsa andra kurser tillsammans med andra studerande och förhoppningsvis kommer inordningen medföra att det blir mindre vanligt att sfi-lokaler förläggs separat.

I en av de kommuner vi besökt träffade vi studerande som efter sfi hade fortsatt att läsa svenska på grundläggande nivå. Dessa studier var till skillnad från sfi förlagda till kommunens lärcenter, som rymde studier på alla komvuxnivåer samt distansstudier på högskolan. På lärcentret deltog alla studerande i gemensamma samlingar med diskussioner kring såväl utbildningen som aktuella samhällsfrågor. De f.d. sfi-studerande ansåg att de skulle ha fått ut mycket av att redan under sfi-tiden t.ex. börja läsa matematik, delta i samlingar och diskussioner och få lära känna andra studerande. Även om man inte avser att studera vidare efter sfi, kan en samlokalisering och gemensamma aktiviteter bidra till en känsla av normalisering, att man delar miljö och livssituation också med andra än invandrare.

En bättre samordning mellan sfi och andra utbildningar ger rimligtvis också bättre resursutnyttjande. Man kan bättre utnyttja olika lärares kompetens över skolformsgränserna och stödfunktioner kan vara gemensamma.

### 9.2.2 Invändningar mot en inordning

Det finns några invändningar mot en inordning som har vägt tungt vid tidigare hantering av frågan och som det därför är nödvändigt att utreda närmare.

#### Kommunal vuxenutbildning alltför stor och trög för sfi?

En invändning mot en inordning som kommit upp under flera sammanhang är att sfi skulle förlora på att inordnas i ”kolossen komvux”, som enligt kritiker ännu präglas av mycket traditionell undervisning, ett fyrkantigt kurssystem och en trög organisation. Något som komplicerar diskussionen kring dessa frågor är att det är vanligt att skolformen kommunal vuxenutbildning (som kan anordnas i såväl egen som upphandlad regi), blandas ihop med kommunens egen verksamhet, som ju ofta också har beteckningen Komvux. Kritik mot kommunens egen verksamhet, kanske till förmån för externa anordnare, kan lätt generaliseras till att gälla hela skolformen.

Utredningen har tagit del av rapporter, utvärderingar och erfarenheter från såväl skolmyndigheterna och kommuner om tillståndet inom vuxenutbildningen. Där finns det förvisso många exempel på det ovannämnda, men också på att mycket har hänt och att det finns en påtaglig förändringsvilja i kommunerna.

Kunskapslyftskommitténs och Skolverkets utvärderingar av Kunskapslyftet visar på att denna verksamhet präglades av en ökad samverkan mellan vuxenutbildningen och andra aktörer, inte minst arbetsförmedlingen. Vidare hade studie- och yrkesvägledningen ökat kraftigt i kommunerna; många kommuner har idag särskilda vägledningscentra. 95 procent av deltagarna uppger att de hade en individuell studieplan. Kursutbudet hade under perioden både ökat och breddats, särskilt vad gäller yrkesinriktade kurser. (KLK, 2000)

Statskontoret redovisade i början av 2003 ett regeringsuppdrag att analysera förutsättningarna för livslångt lärande inom vuxenutbildningen. En slutsats är att kommunerna tar denna uppgift på stort allvar. Rapporten visar på att flera kommuner samverkar kring utbildning, bygger upp s.k. lärcentra och vägledningsfunktioner. På flera områden ser Statskontoret dock omfattande hinder och problem, t.ex. vad gäller samverkan med statliga myndigheter och arbetsmarknadens parter. Det finns också en oklar ansvarsfördel-

ning mellan stat och kommun. Rapporten pekar på att det är viktigt att uppmärksamma kommunernas arbete för att säkerställa de nationella målen och strategierna för vuxnas lärande. Uppföljning och tillsyn blir därmed allt viktigare.

Myndigheterna på skolområdet – Myndigheten för skolutveckling och Skolverket – har till uppgift att följa upp och stödja utvecklingen av vuxnas lärande i form av bland annat infrastruktur, validering och skapande av lärmiljöer och lärcentra. Myndigheterna uttrycker emellertid en viss oro över att kommunernas ambitioner att fullfölja det reformerings- och förnyelseuppdrag riksdagen uttryckt förefaller osäkra. Många kommuner har tagit ett helhetsgrepp om hela sin vuxenutbildning medan andra nästan återgått – eller är på väg att återgå – till ett läge före Kunskapslyftet. Det finns i styrdokumenterna inga hinder idag att t.ex. läsa på olika nivåer parallellt, att erbjuda delkurser och läsa ämnen i olika takt eller att arbetsplatsförlägg utbildningar, men kommunerna ser enligt myndigheterna inte alltid möjligheterna. Representanter från skolmyndigheterna anser emellertid att det är viktigt att arbetet fullföljs nu, eftersom det är tydligt att det nationellt, men också i många kommuner, finns en politisk vilja till förändring.

Utredningens samlade bedömning är att det ännu är långt kvar innan mål och strategier för vuxenutbildningen kan förverkligas till fullo, men förändringar sker i många kommuner och riksdagen linje ligger fast. Därför skulle det vara fel att avstå från en inordning av detta skäl. Tvärtom skulle en inordning kunna bidra till en positiv utveckling av stödet för vuxnas lärande.

### Arbetslinjen hotas?

En annan farhåga som lyfts fram, bland annat i Statskontorets rapport om sfi (2000), är att den fastlagda "arbetslinjen" inom integrationspolitiken skulle kunna motverkas av en inordning av sfi i komvux, som i dessa sammanhang uppfattas vara alltför en studieinriktad skolform. Detta argument var ett bidragande skäl till att inte inordna sfi i komvux senast frågan behandlades. Mot bakgrund av detta finns det anledning att titta lite närmare på vilka förutsättningar för arbetslivsanknuten utbildning och kopplingar till arbetslivet som finns inom komvux idag.

Ett syfte för grundläggande komvux är att förbereda för arbetslivet. Skolverket konstaterar dock i flera rapporter (1998, 2000a)

att det fortfarande finns mycket av traditionell undervisning. Utbildningen präglas av ett spegelperspektiv gentemot ungdomsskolan, snarare än att förbereda vuxna för arbetslivet. Detta är dock inte hela bilden. De orienteringskurser som kan anordnas inom komvux visar sig ofta kompensera för bristerna i det ordinarie utbudet. Kurserna är avsedda för insatser som ska vägleda, förbereda och introducera studerande till ordinarie studier. Orienteringskurser kan också användas för validering och bedömning av redan förvärvade kunskaper. En kartläggning av orienteringskurser i ett antal kommuner Skolverket (2003b) visar att dessa ofta har ett yrkesinriktat innehåll. Kurserna kan utgöras av praktik eller anpassade övergångs- eller pröva-på-kurser inför gymnasiala yrkesprogram. Mot bakgrund av de brister som grundläggande vuxenutbildning visar, reformeras nu kursplanerna av Skolverket.

Kommunernas förstärkta uppdrag att söka upp och uppmuntra invånare med kort utbildning och som är eller riskerar att bli arbetslösa, kommer att ställa krav på förändrade arbetsformer och pedagogik. Många av dem som inte självmant söker sig till vuxenutbildningen trivs inte med traditionell skolundervisning och ser inte betydelsen av detta för att kunna få ett arbete. Överhuvudtaget är grundtankarna med utvecklingen av vuxnas lärande att anpassa systemet efter individen och inte tvärtom.

Vidare menar vi att den nya kursplanen för sfi tydligare än den förra föreskriver att man ska ta hänsyn till att inte alla som studerar på sfi har för avsikt att studera vidare, vilket i framtiden kommer att ställa krav på att utbildningen för många redan från början får en inriktning som siktar mot inträde på arbetsmarknaden.

Utredningen har tagit del av många exempel på sfi-utbildningar som kombineras med yrkesutbildning eller arbetsplatsintroduktion, men det är också så att även sfi på många håll fortfarande präglas av en alltför teoretisk utformning. Det är viktigt att ta vara på, sprida och utveckla det arbete som pågår lokalt och nationellt för att förbättra kopplingen mellan sfi och arbetslivet. Skolverket har haft ett regeringsuppdrag att stödja och sprida goda exempel när det gäller samverkan mellan sfi och omvärlden, i synnerhet arbetslivet. I höst publiceras två skrifter som syftar till ökade kunskaper om detta.

Slutligen lägger utredningen flera förslag som förstärker kopplingen mellan sfi och arbetslivet: Vi föreslår att arbetslivsorientering och "Lärande i samhälls- och arbetsliv" blir en tydlig och obligatorisk del av utbildningen. Vi föreslår också att ett stödmaterial

om praktik, samhälls- och arbetslivsorientering tas fram av Skolutvecklingsmyndigheten. Vidare pekar vi på behovet av en tydlig vuxenlinje för ämnet svenska som andraspråk inom lärarutbildningen och kompetensutveckling. Dessa förslag minskar sammantaget risken för att en inordning av sfi i komvux skulle motverka kommunernas ambitioner att ha en arbetsinriktad introduktion för nyanlända.

### Studiestödssystemet ett hinder?

Vid tidigare beslut om inordning av sfi i komvux har en huvudinvändning varit att en reform som innebär att sfi-utbildningen omfattas av studiestödssystemet blir alltför kostsam för staten.

Studier inom komvux berättigar till studiestöd, men utredningen har gjort bedömningen att sfi kan avvika från övrig utbildning på denna punkt. Utredningen menar att en sådan inkonsekvens vägs upp av fördelarna som en inordning av sfi i komvux medför. För individen blir det inte någon skillnad från nuvarande situation.

Det finns inga formella hinder att föra in en särbestämmelse om berättigande till studiestöd i lagstiftningen. Vilka skolformer och utbildningar som berättigar till studiestöd samt särskilda bestämmelser för dessa regleras i förordning och inte i Studiestödslagen. I förordningen finns redan idag många olika avdelningar och särbestämmelser. Att införa en särbestämmelse om att sfi inte ska berättiga till studiestöd blir därför egentligen en fråga om att formulera bestämmelsen på ett tydligt och exakt sätt.

Vidare är det också praktiskt möjligt för CSN att vid utbetalning skilja ut studier *med* respektive *utan* studiestöd. Redan idag behöver myndigheten kunna skilja mellan studier som samtidigt bedrivs på olika utbildningsnivåer.

Utredningen menar att det av dessa skäl är möjligt att ta ställning till dessa två frågor var för sig. Utredningen diskuterar för- och nackdelar med studiestöd för sfi-utbildningen i kapitel 14.

### Slutsatser

Om man väljer att ta fasta på de eventuella nackdelar som en inordning skulle medföra, skulle ett möjligt alternativ kunna vara

att behålla sfi som en egen skolform och istället reformera gällande styrdokument i enlighet med utvecklingen av vuxnas lärande.

Utredningen anser dock att fördelarna med en inordning överväger och att enbart reformera sfi är inte tillräckligt. En inordning är enligt oss en nödvändig förutsättning för att vuxenutbildningen ska bli den flexibla helhet som eftersträvas, inte bara i vissa framsynpta kommuner utan på ett likvärdigt sätt i hela landet. Om sfi kvarstår som en egen skolform kommer troligen de organisatoriska och ”mentala” gränserna i kommunerna att kvarstå på många håll.

### 9.2.3 Sfi blir en fjärde del i komvux

Utredningen har haft att ta ställning till i huvudsak två former av inordning i skolformen kommunal vuxenutbildning. Det kan antingen ske genom en integrering i grundläggande vuxenutbildningen eller som en fjärde fristående del utöver de tre delar som idag finns i komvux. Det finns enligt vår mening tydliga för- och nackdelar med båda alternativen på såväl individ- som systemnivå. Vi väljer därför att relativt grundligt belysa skillnaderna mellan de båda alternativen:

- A. *Sfi inordnas som ett eller flera ämnen i grundläggande vuxenutbildning.* Detta skulle innebära att utöver Lpf 94 och de gemensamma bestämmelserna i skollag och förordning skulle de särskilda bestämmelserna kring grundläggande vuxenutbildning i skollag och förordning tillämpas. En anpassning av bestämmelserna för de båda utbildningarna måste ske.
- B. *Sfi inordnas som en egen del inom komvux.* Utöver Lpf 94 i sin helhet och de gemensamma bestämmelserna, skulle bestämmelserna för sfi i skollag och förordning så långt det är möjligt och rimligt harmoniseras med övriga nivåer inom komvux, medan vissa särskilda bestämmelser behålls.

Eftersom vi inom ramen för utredningens uppdrag inte har haft möjlighet att föreslå lösningar vad gäller studiestödssystemet (se kap. 16), skulle sfi-delen av komvux avvika från de andra delarna när det gäller rätt till studiestöd. Formellt sett går det att ha en sådan särbestämelse oavsett om den gäller vissa kurser inom grundläggande vuxenutbildningen eller en fristående sfi-utbildning. Utredningen gör dock bedömningen att reglerna torde bli enklare

och tydligare för alla aktörer om sfi utgjordes av en egen del i komvux.

Dock anser vi inte att denna fråga bör vara avgörande. Det är nödvändigt att också fundera kring vilken lösning som bäst bidrar till en tydlig och flexibel organisation, med möjlighet att utifrån från olika studerandes behov kombinera och integrera sfi med andra kurser och verksamheter.

### Sfi som en del av grundläggande vuxenutbildning

Om sfi-utbildningen skulle integreras i av grundläggande vuxenutbildning skulle styrdokumentet av flera skäl bli mer renodlade och överskådliga än om sfi blir en fristående fjärde del med egna särskilda bestämmelser.

Detta beror för det första på att det finns många likheter mellan regleringen av grundläggande vuxenutbildning och sfi. Den allra viktigaste är att båda utbildningarna har en rättighetslagstiftning – kommunerna är skyldiga att möta behov och efterfrågan och att aktivt söka upp och erbjuda utbildning till dem som saknar denna.

För det andra motsvarar kunskapsnivån på sfi-utbildningen kurserna på grundläggande nivå. Den första delen av ämnet svenska som andraspråk syftar till att utveckla läs- och skrivfärdigheter parallellt med sfi. Den andra delen bygger på de kunskaper som sfi avser att ge.

Bilden nedan visar hur sfi-utbildningen förhåller till kurserna inom komvux.



En inordning på grundläggande nivå skulle alltså tydliggöra progressionen i ämnet. För dem som väljer att fortsätta studera svenska som andraspråk på grundläggande nivå skulle en inordning kunna underlätta en steglös övergång.

För det tredje skulle rätten till grundläggande läs- och skrivutveckling parallellt med sfi framstå mycket tydligare. Om allt var del av samma skolform skulle studiesituationen bli mer begriplig för såväl anordnare som studerande. Många sfi-studerande behöver också läsa andra ämnen på grundläggande nivå. Även personer med högre utbildning kan utöver svenska behöva läsa in exempelvis engelska, samhällskunskap och data på grundläggande nivå. Orienteringskurserna och andra lokala kurser inom utbildningen är dessutom ett bra redskap för språkpassad utbildning, orientering, validering och praktik, som många sfi-studerande behöver. Det kan alltså vara en fördel att sfi finns inom samma ramar.

För det fjärde finns åtminstone inga *formella* hinder för att kombinera studier på grundläggande nivå med studier på t.ex. gymnasial nivå eller med andra aktiviteter. Högutbildade som läser sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå, skulle samtidigt kunna studera andra ämnen på gymnasiet alternativt högskolan.

### Sfi som en fjärde del inom komvux

Det finns dock andra aspekter som talar för att sfi även inom komvux ramar bör behålla vissa särskilda bestämmelser.

Det finns en poäng med att sfi förhåller sig ”neutralt” i förhållande till komvux övriga nivåindelade struktur. Sfi vänder sig till individer med mycket olika bakgrund. Den utgör en grundutbildning i svenska oavsett om den studerande i övrigt är pensionär, vill arbeta direkt, behöver komplettera sin högskole- eller gymnasiekompetens eller förvärva en grundläggande utbildning. Genom att sfi blir en egen del, blir det tydligt att utbildningen ska kopplas till olika nivåer, andra utbildningar eller aktiviteter direkt. Detta förutsätter emellertid att den studerande redan tidigt är klar över syftet med sina studier och får stöd och vägledning att redan under sfi-tiden påbörja eller förbereda övriga studier eller andra aktiviteter. Analfabeter och andra kortutbildade kombinerar då sfi med till exempel läs- och skrivundervisning, modersmålsstöd och matematik, arbetspraktik eller annan verksamhet, medan andra läser in en yrkesutbildning på gymnasiet eller har sfi-studierna förlagda till



en högskola, där de kan validera och komplettera sin högskoleutbildning. Dock bör man ha i minnet att många studerande med högre utbildning ändå kommer att behöva läsa mer svenska på grundläggande nivå. Dessa individer kan också ofta behöva studera ämnet engelska och matematik inom grundläggande vuxenutbildning.

Ett starkt skäl till att sfi ska utgöra en fjärde del är att utredningen då bedömer det som lättare att behålla en särskild lagstiftning på de områden där detta anses nödvändigt. Målgruppen för sfi är större än för grundläggande vuxenutbildning. Personer med utvecklingsstörning har nämligen rätt till sfi men inte till komvux. Det är lättare att införa och beskriva ett undantag om sfi utgör en egen del av komvux. En annan skillnad är rätten att påbörja sfi inom tre månader efter folkbokföring i kommunen. Det finns ingen anledning att försämra dessa villkor.

### Sammanfattning och slutsatser

Det finns alltså för- och nackdelar med båda alternativen. En inordning på grundläggande nivå skulle tydliggöra progressionen i ämnet svenska som andraspråk och underlätta en steglös övergång mellan de olika nivåerna. Det skulle förmodligen också vara lättare att skapa en integrerad utbildning för de med kort utbildning. En inordning som en fjärde del innebär att man inte behöver ändra bestämmelserna för sfi i de fall där detta är svårt eller inte önskvärt. Studiestödssystemet blir också tydligare för de studerande. Det kan också finnas en vinst i att sfi står vid sidan av de ordinarie studienivåerna, eftersom sfi vänder sig till personer med vitt skild bakgrund.

Utredningen gör den samlade bedömningen att sfi bör få en särskild ställning gentemot övriga utbildningar inom komvux. Det innebär att de gemensamma och allmänna bestämmelserna inom lag och förordning för komvux tillämpas också på sfi och att övriga bestämmelser för sfi harmoniseras i den utsträckning det är möjligt. En beskrivning av vilka förändringar i styrdokumentet som utredningen menar att en inordning av sfi i komvux samt en anpassning till utvecklingen av vuxnas lärande innebär, återfinns i kapitel 17.

### 9.2.4 Sfi byter namn

En av de oftast framförda synpunkterna till utredningen har gällt själva namnet på sfi-utbildningen. Det finns en stor önskan om att namnet svenskundervisning för invandrare byts ut.

Det finns enligt utredningen flera skäl till att sfi är en olämplig beteckning på utbildningen. För det första är det inte brukligt att namnet på en utbildning, ett ämne eller en kurs anger vem den är ämnad *för*. Namnet brukar snarare beskriva innehållet eller syftet med utbildningen. Dessutom är begreppet invandrare missvisande och exempel på ett föråldrat tänkande. Sfi vänder sig inte till personer i egenskap av att de är invandrare utan utifrån deras individuella behov av de kunskaper som sfi-utbildningen ger. Invandrare deltar också i många andra utbildningar och kurser utan att dessa uppges vara ämnade för dem. Alla vuxenstuderande bör betraktas som olika individer med behov av kompetensutveckling – somliga av matematik, andra av svenska som andraspråk. Ett viktigt led i detta är byta namn på utbildningen.

Det ämne som utgör kärnan i sfi-utbildningen är svenska som andraspråk, vilket också är beteckningen på de kurser inom grundläggande och gymnasial vuxenutbildning som utgör fortsättningen på sfi. Det finns ett värde i att ämnet från sfi till gymnasial vuxenutbildning uppfattas som en sammanhängande följd där var och en läser till den nivå som man har behov av.

Eftersom svenska som andraspråk inom såväl sfi som utbildning på grundläggande nivå kan betecknas som grundläggande, är det angeläget att namnet tydligt skiljer mellan dessa kurser. Sfi-utbildningen syftar utöver svenskkunskaper även till samhälls- och arbetslivsorientering, där det senare enligt andra förslag i detta betänkande bör få en starkare betoning inom utbildningen. En återspeglning av detta i namnet skulle fylla det dubbla syftet att dels tydliggöra sfi:s innehåll och dels särskilja utbildningen från svenska som andraspråk på andra nivåer inom komvux. Utredningen föreslår därför att sfi-utbildningen byter namn till *Utbildning i svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*.

## 9.3 Ny åldersgräns för sfi

Om sfi inordnas i skolformen kommunal vuxenutbildning behöver man ta ställning till frågan om åldersgränser. Sfi har idag en nedre

åldersgräns på 16 år, medan övrig kommunal vuxenutbildning i huvudsak riktar sig till dem som fyllt 20 år. Dessförinnan är det gymnasieskolan som ansvarar för utbildningen.

Åldersgränsen på 16 år för sfi har enligt uppgifter till utredningen historiska förklaringar. När sfi bildades riktades undervisningen främst till arbetskraftsinvandrare, varav somliga uppenbarligen var ungdomar. Idag är det mer självklart att åtminstone ungdomar i de lägre åldrarna ska ges möjlighet att få ett gymnasiebetyg och därför även bör studera grundläggande svenska tillsammans med jämnåriga. Någon anpassning av åldersgränsen har dock inte gjorts i samband med andra förändringar.

Samtidigt har kommunen enligt skollagen ett uppföljningsansvar för alla ungdomar upp till 20 år, vilket innebär att de ska erbjuda gymnasieutbildning i form av specialutformade eller individuella program för de ungdomar som inte tagits in på något nationellt program. Det är också så att föräldrar behåller försörjningsansvaret för ungdomar som studerar på gymnasieskolan tills de fyller 20 år. Studier inom sfi får enligt gymnasieförordningen kombineras med studier på ett individuellt program på gymnasieskolan. Detta sker oftast genom introduktionskurser för ungdomar som invandrat till Sverige (IVIK).

En logisk konsekvens av skolformsförslaget vore att skapa en enhetlighet och höja gränsen för sfi till 20 år. Frågan är vilka konsekvenser detta skulle få?

### 9.3.1 Ungdomar på IVIK respektive sfi

Invandrade ungdomar upp till 20 år har alltså rätt att läsa svenska både inom sfi och inom gymnasieskolan. För att få en uppfattning om hur många ungdomar som läser grundläggande svenska på sfi respektive IVIK har vi låtit SCB ta fram följande statistik.

16-19 åringar i sfi eller i gymnasieskolan på IVIK eller både och, någon gång under resp. läsår			
Läsår	i sfi	i IVIK	i sfi och IVIK
97/98	994	1 274	38
98/99	1 104	1 335	51
99/00	1 106	1 627	68
00/01	1 140	1 866	106
01/02	1 240	2 081	68
Summa	5 584	8 183	331

Vi ser att andelen studerande som läser på IVIK stadigt ökar och att de under läsåret 01/02 utgjorde drygt 3/5 av alla studerande. Det är alltså betydligt fler som idag deltar i IVIK än i sfi. Ett fåtal har under läsåret deltagit i både IVIK och sfi; förmodligen har de flesta under året gått över från sfi till ett individuellt program.

### 9.3.2 Kommunernas organisation

I våra kontakter med och frågor till ett tiotal kommuner ser vi att man har organiserat svenskundervisning för ungdomar på olika sätt. Eftersom dessa kan läsa inom båda skolformerna finns det en flexibilitet som kan utnyttjas. I flera kommuner får ungdomarna själva välja var de vill gå. Där går de flesta ungdomarna på gymnasieskolan, medan ett mindre antal hellre väljer att studera inom sfi. En vanlig anledning att välja gymnasieskolan är helt enkelt att man vill läsa med jämnåriga och slippa ”dela klassrum” med föräldrarna. Det tycks också finnas ett samband mellan ungdomens livssituation och det val de gör. Om en person redan levtt ett vuxenliv, har jobbat eller är gift och har barn, kan det kännas naturligare att läsa på sfi.

I andra fall har kommunerna gjort en enhetlig avgränsning som de anser passar gruppen. Där tycks majoriteten ha valt att dra gränsen vid 20 år, med motiveringen att ungdomar bäst integreras tillsammans med andra ungdomar. Vissa drar en gräns vid 18 år. De menar att det inte är någon idé att påbörja studier på gymnasieskolan som de ändå på grund av sin ålder kommer att slutföra inom vuxenutbildningen. Vi har också stött på exempel där alla från 16 år läser på sfi. I någon kommun får de yngre i åldersgruppen delta i grundskolans förberedelseklasser, vilket beror på att det inte finns någon gymnasieskola i kommunen.

I Jönköpings kommun finns en särskild ungdomssluss, Passagen, för nyanlända ungdomar i gymnasieåldern. Ungdomar deltar i ungefär en till sex månader innan de fortsätter till gymnasieskolans IVIK-program eller sfi. På förmiddagen är det undervisning och på eftermiddagen andra aktiviteter, t.ex. idrott, studiebesök, gruppsamtal och föräldramöten. Syftet med Passagen är att underlätta anpassningen och integreringen i skolan och i det svenska samhället i övrigt. Det är inte i första hand en språkkurs utan syftet är att ge kultur- och normkännedom och att förbereda för studier. Man vill också öka kunskapen om yrkes- och arbetsliv. Hittills har 69 ung-

domar skrivits ut från Passagen. Projektet bedöms som mycket lyckat; ungdomarna från Passagen har med goda resultat fullföljt sina studier på gymnasieskolan eller sfi. Projektet har också resulterat i att samarbetet mellan sfi-anordnarna och ungdomsgymnasieskolan har förbättrats avsevärt.

Asylsökande ungdomar i åldern 16 till 20 år har enligt Migrationsverket möjlighet att välja om de vill studera inom gymnasieskolan eller tillsammans med vuxna inom den s.k. organiserade verksamheten som verket ansvarar för. Enligt uppgift väljer de allra flesta att läsa på gymnasieskolan.

### 9.3.3 Ungdomar inom komvux

Uppgifterna från kommunerna visar att ungdomar som är yngre än 20 år ibland också läser kurser inom komvux. Skälen kan vara flera. Det kan handla om att det känns omotiverat att studera som närmar sig 20 år börjar på gymnasieskolan endast för en kort tid. Det kan också röra sig om att sfi-studerande i dessa åldrar parallellt behöver kompletterande grundläggande studier, som läs- och skrivutveckling, matematik och data.

Ett par kommuner hänvisar till att det beror på att det inte finns resurser för att möta kortutbildades behov på gymnasieskolan. Det är på sfi och inom vuxenutbildningen det finns lärare med kompetens i svenska som andraspråk och alfabetisering och särskilt i en mindre stad, menar de, måste man samarbeta för att utnyttja kompetensen bäst. När de studerande fått grunden fortsätter de inom gymnasieskolan.

Det tycks alltså finnas en praxis inom många kommuner som i formell mening inte stämmer överens med lagstiftningen, som ju sätter en gräns vid 20 år för studier på komvux, men som bygger på individuella ställningstaganden. Detta förutsätter en flexibilitet inom kommunens utbildningssystem. I vissa fall löser kommunerna det genom att gymnasieskolan köper platser från komvux, i andra bereder komvux platser ändå.

### 9.3.4 Invandrade ungdomar inom individuella programmet

Om vi ska föreslå att ungdomar upp till 20 år ska läsa sin grundläggande svenska inom ramen för gymnasieskolan är det relevant att

studera vad det är de hänvisas till. Utredningen har tyvärr inte haft möjlighet att djupare granska studiesituationen på gymnasieskolan, men har tagit del av erfarenheter och synpunkter från praktiker, forskare och tjänstemän. Det finns inte mycket samlad kunskap om invandrade ungdomarnas studiesituation när det gäller IVIK. Vi vet att studiesituationen totalt sett för ungdomar som anländer till Sverige i tonåren ofta är problematisk. De har mycket svårt att hinna nå en sådan kompetens i svenska att de kan hämta in de kunskaper som krävs för att fullfölja gymnasieskolan och det är få som går ut med gymnasiebetyg från nationellt program.

En uppföljning från Eskilstuna har följt de elever (16–19 år) som deltog i IVIK under 1991–97. Av 222 elever fortsatte 142 till ett nationellt program. Större andel än det totala genomsnittet i kommunen gjorde avbrott, fler hade reducerade eller individuella betyg. Färre har allmän behörighet till högskolestudier. Det gick generellt bättre för flickor än pojkar. Många sökte och kom in på komvux efter studierna men fler än hälften av dessa avslutade inte någon kurs. Av de 135 som fortfarande var folkbokförda i Eskilstuna år 2001 hade 43 procent försörjningsstöd.

### **Modersmålsbaserad undervisning**

En brist som påtalats i våra kontakter är tillgången till undervisning i och studiehundledning på modersmålet. Utredningen har inga exakta uppgifter på hur många kommuner som erbjuder detta stöd, men enligt vad vi fått veta är det mycket ovanligt. Många efterfrågar möjligheten för invandrade elever att även få viss ämnesundervisning på modersmålet. Detta skulle kunna vara en stor hjälp både för att ta vara på och utveckla tidigare kunskaper och för att stödja den svenskspråkiga undervisningen. För kortutbildade som läser gymnasieförberedande kurser på IVIK och det individuella programmet kan det vara en stor hjälp i kunskapsutvecklingen och begreppsbildningen.

I den nuvarande gymnasieförordningen finns bestämmelser om studiehundledning på modersmålet, men däremot inte om ämnesundervisning på modersmålet. I de föreslagna nya författningarna för gymnasieskolan nämns dock inget alls om modersmål, vare sig som eget ämne eller som studiehundledning. Däremot återfinns sådana bestämmelser i skollagen för kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.

## Kortutbildade ungdomar

Den entydiga bild vi har fått är att gymnasieskolan har svårt att möta de kortutbildade ungdomarnas behov och att ta vara på deras kompetens. Gymnasiekommittén som lämnade ett betänkande (SOU 2002:120) om en ny struktur för gymnasieskolan, skriver:

Ett särskilt problem uppkommer i de fall de ungdomar, som nyligen invandrat till Sverige, har en mycket bristfällig skolgång bakom sig. För dessa elever kan det återstå mycket att hämta in för att de skall ha tillräckliga förutsättningar för studier på gymnasienivå. Detta kan i sämsta fall leda till att de hamnar utanför såväl utbildningssystem som arbetsmarknad.

Vi har också tagit del av kritik från flera håll som menar att gymnasieskolans syn på de kortutbildade snarast präglas av ett bristtänkande, att man enbart mäter deras kunskapsluckor i relation till gymnasieskolan, istället för att ta bygga på den kompetens de också har med sig. En ung person som har en kort skolbakgrund kan till exempel istället ha fått en yrkeskompetens genom att gå som lärling.

Mot bakgrund av resultaten i uppföljningen ovan prövar Eskilstuna kommun sedan några år tillbaka nya sätt att ta emot nyanlända ungdomar. Kommunen har ett projekt som vänder sig till pojkar i 16–19 års ålder som är kortutbildade eller analfabeter med syfte att ge dem en praktisk utbildning med sikte på arbete och egen försörjning. Eskilstuna planerar också att erbjuda alla nyanlända gymnasieungdomar en särskild introduktion som bygger på kartläggning och en individuell handlingsplan där siktet antingen är inställt på yrkesutbildning och arbete eller vidare studier. Undervisning på modersmålet, i syfte att utveckla ungdomarnas ämnes- och språkkunskaper, är en del av modellen.

Det individuella programmet syftar enligt skollagen främst till att förbereda för studier på ett nationellt program, men det är också "möjligt för ungdomar att genom lärlingsutbildning förena en anställning som syftar till yrkesutbildning med studier av vissa ämnen i gymnasieskolan". Detta ger utrymme för liknande lösningar inom ramen för gymnasieutbildningen. Hur vanligt förekommande sådana utbildningar är vet vi dock inte. Gymnasiekommittén föreslår att de individuella programmen ska tas bort, men att "den möjlighet som i dag finns att genom lärlingsutbildning förena en anställning som syftar till yrkesutbildning med studier av kurser i gymnasieskolan bör finnas kvar även i framtiden".

Annars tycks anslaget i betänkandet vara en höjd ambitionsnivå att alla ska nå gymnasiebehörighet. Det individuella programmet tas som sagt bort, och ersätts av preliminära antagningar till olika ordinarie program. Ett förslag i samma riktning är att kommunens uppföljningsansvar för ungdomar som inte kommit in på ett nationellt program ska förstärkas. Bland annat bör alla insatser i framtiden inriktas på att ungdomar tillägnar sig en gymnasieutbildning. Detta mot bakgrund av utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser för ungdomar visat att många av dessa ger ett magert resultat.

Gymnasiekommitténs betänkande berör de nyanlända ungdomarnas situation i mycket liten utsträckning. Den anser att IVIK också fortsättningsvis bör anordnas inom ramen för gymnasieskolan. De som har en gedigen skolbakgrund ska så snart de fått tillräckliga kunskaper i svenska övergå till gymnasiestudier på en av de åtta sektorerna. För den grupp som av t.ex. flyktskäl fått en mycket sporadisk skolgång konstaterar kommittén att det kan komma att krävas stora insatser under lång tid. Den pekar på att det är viktigt att skolan och eleven kommer överens om innehållet i en individuell studieplan som sedan fastställs. I denna måste bland annat framgå en planering för hur de ska inhämta de kunskaper som krävs för att uppnå gymnasiebehörighet. Om hur detta ska kunna uppnås sägs väldigt lite.

### 9.3.5 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

Åldersgränsen för sfi ska anpassas till övrig vuxenutbildning, vilket innebär att sfi riktar sig till personer över 20 år. Dock anser utredningen att det bör vara möjligt för kommunerna att efter individuell bedömning erbjuda plats inom komvux-utbildningen för personer över 18 år, vilket bör framgå i skollagen.

En utredning om invandrade gymnasieungdomars utbildningssituation bör tillsättas. Syftet bör vara att göra en översyn samt ge förslag om hur stödet för denna grupp kan förbättras och i högre grad anpassas till olika individers behov och förutsättningar, med särskild uppmärksamhet på kortutbildade ungdomars situation.



Det är tydligt att de flesta av de kommuner vi talat med utgår från att majoriteten av ungdomar upp till 20 år hör hemma på gymnasieskolan. Den åsikten har också framförts av Skolverket vid flera tillfällen då frågan om skolform behandlats. Utredningen gör bedömningen att en sådan ordning är rimlig och att detta dessutom skulle harmoniera med resten av utbildningssystemet.

Däremot är det viktigt att det som idag finns möjligheter för kommunerna att utifrån individuella planer erbjuda individer den studieväg som passar dem bäst. Många ungdomar befinner sig i ett obestämbart skikt mittemellan ungdoms- och vuxenutbildningen. Om man kommer hit när man är 18–19 år, ensam eller med en egen familj och redan identifierar sig som vuxen kan det passa bättre att läsa med andra i samma situation. För somliga kan det vara bättre att få delta i grundläggande utbildning tillsammans med andra kortutbildade och med personal som har alfabetiseringskompetens. Det är enligt utredningen bra om man inom kommuner på ett flexibelt sätt kan erbjuda dessa individer den form av utbildning och stöd som de behöver. Enligt skollagen får dock personer som är som är under 20 år inte delta i undervisning på komvux, med ett undantag för dem som fullföljt studierna på gymnasieskolan. Kommunerna kan idag lösa dilemmat genom att de studerande är inskrivna på gymnasieskolan men deltar i undervisning på komvux.

Det är emellertid viktigt att alla studerande erbjuds likvärdiga möjligheter oavsett var de bor. Därför kan det vara befogat att se över lagstiftningen, så att det tydligt framgår att studerande över 18 år som har särskilda skäl att delta i kommunens vuxenutbildning, ska kunna göra det. Utgångspunkten måste vara den kartläggning och individuella plan som varje studerande enligt styrdokumentet ska ha. Yngre ungdomar bör alltid få sin förberedande utbildning inom ramen för gymnasieskolan, vilket inte alltid är fallet idag.

Ungdomarnas studiesituation på gymnasieskolan är en alltför stor och komplex fråga för denna utredning att omfatta. De erfarenheter och den kritik vi har tagit del av och det faktum att gymnasieskolan står inför stora förändringar, talar för att det behövs en grundlig utredning av invandrade gymnasieungdomars skolsituation, särskilt när det gäller dem som anlänt under tonåren och dem med kort skolbakgrund. Det kan vara tröstlöst och för många förödande att först försöka läsa in grundskolan för att sedan ändå inte lyckas komma in på ett nationellt program. Erfarenheter från kommunerna pekar istället på att för *vissa* av de kortutbildade

ungdomarna kanske en mer realistisk och framkomlig väg är att snabbt lägga en grund för att komma ut i arbetslivet (vilket inte hindrar att man kan bygga på sin utbildning senare). För detta menar flera bedömare att det krävs förändrade attityder och ökad flexibilitet inom gymnasieskolan.

En förändring handlar alltså bland annat om hur gymnasieskolan kan hitta en flexibel organisation som bygger på individens förutsättningar och kompetens och om hur man på bästa sätt kan stödja var och en så att de antingen når gymnasiebehörighet eller i vissa fall, får en utbildning som leder till en yrkeskompetens och arbete. Det handlar också om hur man kan öka kompetensen inom gymnasieskolan när det gäller undervisning i grundläggande kunskaper och färdigheter samt alfabetisering. Vi föreslår därför att en utredning tillsätts som gör en översyn av invandrade gymnasieungdomars utbildningssituation och ger förslag på hur stödet för denna grupp kan förbättras och bättre anpassas till olika individers behov och förutsättningar, med särskild uppmärksamhet på kortutbildade ungdomars situation.

Det finns ett behov av att stärka möjligheten att stödja inläringen med hjälp av modersmålsbaserad undervisning i gymnasieskolan. Regeringen beslutade våren 2003 att införa en försöksverksamhet med tvåspråkig ämnesundervisning och handledning för årskurs 7–9 på grundskolan. Beslutet har sin grund i de positiva effekter av tvåspråkig undervisning som framhålls i aktuell forskning. Genom att ge elever en del av ämnesundervisningen på modersmålet menar skolministrarna att elevernas möjligheter att nå utbildningsmålen kan öka avsevärt.

Utredningen menar att de rön som forskningen gör och de beslut som regeringen fattat i samklang med dessa även bör komma gymnasieungdomar till godo. Den föreslagna utredningen bör därför även ta ställning till hur detta kan ske.

#### **9.4 Sfi och särvux**

Utbildningen för vuxna med utvecklingsstörning, särvux, är idag en egen skolform som vänder sig till vuxna som vill komplettera sin utbildning. För särvux gäller samma läroplan som för gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Särvux delas upp i tre nivåer som motsvarar träningsskola, grundsärskola och gymnasie-

särskola. Under 2000/01 hade sÄrvux sammanlagt drygt 4 300 studerande.

SÄrvux syftar till att ge kunskaper och fÄrdigheter som motsvarar de som ungdomar kan fÄ i den obligatoriska sÄrskolan och pÅ nationella eller specialutformade program i gymnasiesÄrskolan (12 kap. 1 § skollagen). SÄrvux ska ocksÅ med de studerandes tidigare utbildning och erfarenheter som utgÅngspunkt samt utifrån varje studerandes fÄrutsÄttningar fÄrdjupa och utveckla de studerandes kunskaper som grund fÄr deltagande i samhÄllsliv och yrkesliv (Lpf 94).

Personkretsen regleras i skollagen (12 kap, 6, 7 §§, 1 kap, 16 § samt i sÄrvuxfÄrordningen (3 kap. 3 §). BehÄrig att delta i sÄrvux Är den som;

- Är minst 20 År. Om man Är yngre Än 20 År och har slutfÄrt utbildning i gymnasiesÄrskolan Är man ocksÅ behÄrig,
- har en utvecklingsstÄrning eller ett betydande och bestÄende begÄvningsmÄssigt funktionshinder pÅ grund av hjÄrnskada fÄranledd av yttre vÅld eller sjukdom. Vuxna med autism eller autismliknande tillstÄnd Är ocksÅ behÄriga,
- Är folkbokfÄrd i den aktuella kommunen,
- saknar eller ha brister i de kunskaper som kursen ska ge,
- har fÄrutsÄttningar att fÄlja kursen.

Kommunerna ska informera om mÄjligheterna till utbildning i sÄrvux och verka fÄr att vuxna med utvecklingsstÄrning deltar i sÄdan utbildning (12 kap. 5§ skollagen). Trots detta deltar bara en liten del av den faktiska mÅlgruppen i undervisningen, Även om antalet deltagare under senare År har vuxit.

Personer som Är behÄriga till sÄrvux har rÄtt att delta i sfi-utbildningen pÅ samma villkor som andra och har dÄr vid behov rÄtt till sÄrskilt stöd enligt fÄrordningen (1994:895) om svenskundervisning fÄr invandrare (10 §). FÄrordningen fÄreskriver ocksÅ att nÄdvÄndiga avvikelser frÅn sfi:s kursplan fÄr gÄras fÄr ”utvecklingsstÄrda elever”.

FÄrordning (1992:736) om vuxenutbildning fÄr utvecklingsstÄrda anger att Ämnet svenska som andrasprÅk ska kunna ges inom sÄrvux (2 kap. 9 §). Om en elev har ett annat sprÅk Än svenska som modersmÅl fÄr studiehandledning ges pÅ detta sprÅk (12a §).

### 9.4.1 Carlbeck-kommittén

Regeringen tillsatte våren 2002 en parlamentarisk kommitté, Carlbeck-kommittén, för att se över utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning (dir. 2001:100). Utredningens övergripande uppdrag är att föreslå hur hela den framtida utbildningen för studerande med utvecklingsstörning ska utformas i framtiden när det gäller mål, innehåll och organisation. Man ska också utreda frågor som rör personalen kompetens. Uppdraget har förändrats under utredningens gång. Kommitténs fortsatta arbete ska främst avse den del i uppdraget som syftar till att förbättra kvaliteten i utbildningen för studerande med utvecklingsstörning i såväl särskolan och särvox som övriga skolformer. Man ska nu, efter tilläggsdirektiv, enbart lämna författningsförslag för det alternativ som innebär att särskolan och särvox skall kvarstå som egna skolformer. En viktig utgångspunkt för det fortsatta arbetet är att kontakterna och samverkan mellan elever med och utan utvecklingsstörning skall öka.

I sitt delbetänkande *För den jag är – om utbildning och utvecklingsstörning* (SOU 2003:35) redovisade kommittén en kartläggning och en analys av hela särskolan, dvs. grundsärskolan, träningsskolan och gymnasiesärskolan samt särvox. Slutbetänkandet ska lämnas senast den 1 oktober 2004.

För närmare beskrivning av området hänvisar vi till Carlbeck-kommitténs del- och slutbetänkande, men vill här beskriva sfi-utredningens perspektiv och utgångspunkter för studerande som har utvecklingsstörning och som har rätt till sfi-utbildning.

### 9.4.2 Styrdokument – rättigheter

Om behörighetsvillkoren är uppfyllda är man behörig till särvox. Det innebär dock inte att man har en garanterad rätt till den.

Kommunerna är skyldiga att se till att utbildning för alla som har rätt att gå i särskola kommer till stånd (6 kap. 5 § skollagen) och att erbjuda särvox (12 kap. 3 § skollagen). Särvox finns inte i alla landets kommuner; skyldigheten att erbjuda särvox kan nämligen fullgöras antingen genom att kommunen organiserar egen utbildning eller svarar för kostnaderna för den studerandes utbildning i en annan kommun. En kommun eller ett landsting är skyldig att till särvox ta emot en sökande som kommer från en annan kommun om

hemkommunen åtagit sig att svara för kostnaderna för utbildningen (12 kap. 7 § skollagen). Rättigheten gäller dock endast att bli mottagen, dvs. att prövas som sökande till utbildningen.

En vuxen person har rätt till grundläggande vuxenutbildning i komvux om behörighetskraven är uppfyllda. Någon motsvarande rätt till grundläggande utbildning i särvox finns inte. En individ som är behörig att söka särvoxutbildning har inte någon ovillkorlig rätt till grundläggande utbildning.

Kunskapslyftskommittén förordade att särvox skulle bli en rättighet för målgruppen på samma sätt som grundläggande utbildning är en rättighet för studerande i komvux. Regeringen avvisade kommitténs förslag med motiveringen att det är svårt att definiera och förverkliga en sådan rättighet och att dra gränsen gentemot daglig verksamhet enligt LSS (Lagen om särskilt stöd) med hänvisning till att särvox fyller olika funktion för olika vuxna med utvecklingsstörning beroende på individuella förutsättningar.

### 9.4.3 Sfi och/eller särvox

Vuxna invandrare med utvecklingsstörning är svåra att identifiera och återfinns sällan i särvox. Sfi-utredningen har inte i kommunbesök eller i samtal kunnat få en bild av omfattningen. Carlbeckkommittén uppger att de hittills inte mött vuxna invandrare med utvecklingsstörning inom sitt arbete, men att flera kommuner till dem har framhållit de särskilda problem som kan finnas när det gäller vuxna invandrare. Kommittén bedömer att invandrare inte har samma tillgång till särvox som övriga med utvecklingsstörning.

Mottagande i särskola ska föregås av en noggrann prövning. För att fastställa om en individ har en utvecklingsstörning krävs enligt skollagen en särskild utredning. Skolverket har utarbetat allmänna råd och rekommendationer för sådan utredning, men varken lagen eller förordningarna innehåller några bestämmelser om hur en sådan utredning ska gå till. Carlbeck-kommittén skriver i sitt delbetänkande:

Invandrare utan kunskaper i svenska och med bristfälliga grundläggande kunskaper i övrigt studerar ofta antingen i sfi eller i komvux eller går på någon kombinerad utbildning. En del av dessa invandrare har förmodligen en utvecklingsstörning, men det är mycket svårt att bedöma. Det finns egentligen inga tester som är avpassade för gruppen och bristande språkkunskaper utgör ett stort problem. Någon sam-

manfattande statistik finns inte, men kommitténs intryck är att mycket få vuxna med invandrabakgrund återfinns i sÄrvux.

Ett beslut om skolform kan få långtgående konsekvenser för individen sÄvÄl under skoltiden som senare i livet. Mijlighetera begrÄnsas t.ex. till eftergymnasiala studier, liksom mijlighetera till arbete pÄ den jppna arbetsmarknaden.

#### 9.4.4 Slutsatser

Utredningen konstaterar att frÄgan om utbildning fÄr individer med utlÄndsk bakgrund som har utvecklingsstjrnning och rÄtt till sfi-studier – och kanske dessutom till studier pÄ grundlÄggande nivÄ – Är komplex och att vi inom ramen fÄr utredningens resurser inte kunnat utreda denna frÄga sÄ mycket som vi jnskat. Inför Carlbeck-kommittÄns viktiga ÅterstÄende arbete vill vi dock framföra fÄljande.

Kommunen har ansvar fÄr att informera om mijlighetera till utbildning i sÄrvux och verka fÄr att vuxna med utvecklingsstjrnning deltar i sÄdan utbildning. Kommunen har också ett ansvar fÄr att sÄka upp och motivera individer som har rÄtt till sfi-utbildning. Med detta som bakgrund menar vi att det vore vÄrdefullt om Carlbeck-kommittÄn nÄrmare utreder huruvida kommunen finner och stjdder dessa individer infÄr att eventuellt pÄbörja studier. NÄs individerna av adekvat information? Beaktas dessa individer vid kommunens eventuella upphandlingsfÄrfarande?

För individer med utvecklingsstjrnning som har utlÄndsk bakgrund Är det mycket viktigt att kommittÄn tydliggÄr ansvarsfrÄgor och jvriga frÄgor som rÄr utredningsinstrument fÄr vuxna invandrare. Vilket instrument ska/kan anvÄndas? Vem har kompetens att gÄra en sÄdan utredning? Vem ska betala fÄr den?

Det finns skÄl att anta att det bland individer med utvecklingsstjrnning som har utlÄndsk bakgrund finns en relativt stjorre andel som inte har grundskolekompetens frÄn sitt hemland. Att dessa individer med dagens lagstiftning inte har rÄtt till grundlÄggande utbildning i sÄrvux Är bekymmersamt och bÄr lyftas fram i Carlbeck-kommittÄns kommande arbete.

Carlbeck-kommittÄn ska komma med fÄrslag om hur undervisningen fÄr barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstjrnning i framtiden ska organiseras. Sfi-utredningen vill pÄpeka

vikten av att kommittén i sitt fortsatta arbete beaktar behovet av lärarkompetens inom ämnet svenska som andraspråk inom särvtv.

Utredningen konstaterar, se ovan, att rättighetslagstiftningarna krockar. Detta är bekymmersamt ur såväl individens som aktörernas perspektiv. Carlbeck-kommittén ska i sitt fortsatta arbete ta upp frågor relaterade till den kommunala vuxenutbildningen för vuxna med utvecklingsstörning. Sfi-utredningen vill påpeka vikten av att beskriva hur samverkan ska ske mellan olika skolformer för individer med utvecklingsstörning som inte har grundskolekompetens och rätt till studier inom sfi. Vi menar att det är viktigt att skapa förutsättningar för en ökad samverkan och flexibilitet mellan skolformerna. En samverkan mellan aktörer från de olika skolformerna som inbegriper svenska som andraspråk och specialpedagogisk kompetens skulle underlätta bedömningen av vilken skolform som är bäst lämpad för den studerande utifrån hans/hennes behov och förutsättningar.

Sfi-utredningen menar att det vore en fördel om samma lagstiftning gällde för sfi och särvtv. Skolmyndigheterna och andra har lyft fram och instämmer i behovet av en helhet inom vuxenutbildningen. Att alla skolformer samlas i en organisation, i en skolform, skulle underlätta skapandet av en större flexibilitet för individen.