

## 10 Vägen vidare – med kartläggning som grund

Regeringen har i propositionen om vuxnas lärande (2000/01:72) haft som utgångspunkt att vuxenutbildningen måste individualiseras och utgå från varje individs behov och förutsättningar. I propositionen betonas att individualiseringen är särskilt viktig när det gäller en så heterogen grupp som invandrare. Regeringen menade också att sfi-utbildningen, precis som den övriga vuxenutbildningen, måste utvecklas vidare och bli mer flexibel.

Dessa tankar avspeglas även i utredningens direktiv, där ökade möjligheter att anpassa utbildningen till individernas behov och förutsättningar nämns som en utgångspunkt för utredningen. I betänkandet hänvisar vi därför på ett flertal ställen till detta kapitel där vi beskriver hur vi en viktig grund för individualisering och flexibilitet inom sfi-utbildningen kan läggas – som en utgångspunkt för vägen vidare.

### 10.1 Begrepp och styrdokument

Flera begrepp används för att beskriva olika planer och till dessa relaterade moment för flyktingar och övriga invandrare.

*Kartläggning* används i detta betänkande för att beteckna den process som påbörjas inom olika myndigheter, inom en kommun eller inom en anordnares försorg i syfte att få en grund för ett upprättande av en individuell plan. Kartläggningen kan rymma såväl frågor kring utbildning, erfarenheter, yrkesutbildning som ett klargörande av individens önskemål och intressen, men också bedömning.

*Bedömning* betecknar i detta kapitel den bedömning av språkfärdighet och förutsättningar för sfi-studier som görs av sfi-anordnare och/eller inom en central antagning i kommunen. Syftet är att bedömningen ska utgöra en grund för inplacering i passande studieväg och grupp.

*Introduktionsplan* är den individuella plan som ska upprättas av kommunens flyktingmottagning för varje flykting som deltar i ett av kommunen anordnat introduktionsprogram. Detta regleras i förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande (1990:927).

Regeringen anser i sin proposition om vuxnas lärande (2000/01:72) att *individuella studieplaner* ska finnas för studerande inom vuxnas lärande, dvs. även på sfi:

Det handlar om /.../ att skapa möjligheter att utifrån individuella studieplaner forma kursen så att varje elev kan koncentrera sig på de delar där han eller hon har förutsättningar att göra framsteg och som har betydelse för den planerade kommande verksamheten i Sverige.

Krav på att individuella studieplaner ska upprättas för sfi-studerande finns idag inte formulerat i styrdokument. För varje studerande inom komvux ska dock, enligt förordning om kommunal vuxenutbildning (2002:1012, 2 kap 13 §), finnas en individuell studieplan.

En *handlingsplan* upprättas av arbetsförmedlingar för att beskriva den plan som finns för individens väg mot sina mål. Även Migrationsverket upprättar en individuell handlingsplan där planering av den s.k. organiserade verksamheten, OV, är en del. Från årsskiftet kommer verket att ha en ny elektronisk individuell handlingsplan.

Individer som har rätt att få insatser enligt LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) har rätt att begära och få *individuella planer* upprättade av socialtjänsten.

*Utvecklingssamtal* är beteckningen på de samtal som lärare och studerande i olika skolformer har i syfte att ge och få information kring nuvarande och eventuellt framtida skolsituation. Sådana samtal regleras för komvux i Lpf -94, även om begreppet inte används där.

*Inskrivningssamtal* eller *planeringssamtal* kan vara benämningen på det första samtal som sker inom såväl socialtjänst, arbetsförmedling som inom sfi.

## 10.2 Plan som stöd för livslångt lärande

Inom den utveckling som sker idag inom vuxenutbildningen läggs numera ett ökat fokus på kartläggning, vägledning och validering i enlighet med propositionen om stöd för vuxnas lärande

(2000/01:72). Där betonas ett livslångt lärande där människor kan behöva lära och utveckla sin kompetens hela livet. I propositionen beskrivs ett erkännande och tillvaratagande av individens kunskap, en validering, som en bas för vidare planering av studier, vilket bl.a. innebär att individen enbart ska behöva läsa det som han/hon inte kan. Kommunens stöd till vuxnas lärande behöver då bestå av en mångfald av kurser, ämnen och studieformer som kan erbjudas och kombineras så att det passar individerna. Vägledning, validering och kartläggning ställs därmed i centrum som viktiga verktyg och en grund för individualisering och flexibilitet.

Den nya kursplanen för sfi utgörs av flera studievägar där inplaceringen bygger just på individens mål, behov och förutsättningar. Tydligare än förut beskriver också kursplanen möjligheterna att integrera och kombinera t.ex. övriga studier, praktik, förvärvsarbete och andra aktiviteter med sfi-studierna. Utredningen beskriver ett sådant kombinerande och integrerande i kapitel 7, 8 och 12.

Kursplanen för sfi beskriver på flera ställen den individualisering som ska ske inom utbildningen. Den föreskriver t.ex. att verksamheten ska utgå från de studerandes olika förutsättningar, personliga mål och intressen. Andra utgångspunkter ska vara de studerandes olika modersmål, övriga språkkunskaper, yrkeserfarenheter, utbildningsbakgrund och behov. För att den individualisering som såväl styrdokument som utredningens direktiv omtalar ska kunna komma till stånd är det naturligtvis nödvändigt att olika aktörer har kunskap om vilka individer som befinner sig inom utbildningen.

I grunden bottenar det ökade intresset för kartläggning, vägledning och validering i en vilja att ta tillvara den studerandes redan existerande kompetens i syfte att effektivisera såväl individens väg mot sitt mål som förkorta tiden i utbildning och för somliga tiden i behov av försörjningsstöd. Detta är naturligtvis också ett samhällsintresse; att inte ta tillvara den utbildning och kompetens som individen förvärvat före ankomst till Sverige är ett stort resursslöseri. Individen ska helt enkelt inte behöva börja om.

### 10.2.1 Många planer krockar

En nyanländ flykting/invandrare kan idag bli tillfrågad om ungefär samma saker flera gånger under en relativt kort period. Liknande samtal kan äga rum med handläggare på Migrationsverket, flykting-

mottagningen/socialtjänsten i kommunen, sfi-antagningen och arbetsförmedlingen.

Var och en av dessa myndigheter upprättar någon av de olika planer som beskrivits ovan. Ur individens perspektiv kan detta te sig både märkligt och ineffektivt. Att olika myndigheters planer dessutom krockar med varandra genom att besluten motverkar varandra, att planerna inte följs upp, eller att planerna är ytterst tidsbegränsade gör en sådan uppfattning förståelig. En individ kan alltså ha flera handläggare som i olika hög grad under olika tidsperioder känner ansvar för individens totala situation – för introduktion, studier, för försörjning, för inträde till arbetsmarknaden.

Bland aktörerna finns ibland en naturlig vilja att se den egna planen som gällande framför andras men också ofta en okunskap om övrigas planer. Detta ger upphov till målkonflikter som gagnar varken myndighetens verksamhet eller individen.

Under asyltiden erbjuds de asylsökande s.k. hälsosamtal, vilket oftast, enligt Migrationsverket, innebär ett kortare samtal med en sjuksköterska. Dessa samtal omfattar som regel inte mer övergripande hälsofrågor och är sekretessbelagda; den information som individen lämnat förs alltså inte över till nästa myndighet.

Vad utredningen erfar har de flesta sfi-lärare samtal med de studerande, dock i varierande omfattning och regelbundenhet. Det är ovanligt att dessa samtal sker via tolk eftersom det är resurskrävande.

Sfi-utbildningen är för de allra flesta nyanlända flyktingar och/eller de som omfattas av kommunernas flyktingmottagande en stor del av introduktionsprogrammet. Trots det finns brister i samarbetet mellan sfi och flyktingmottagande. Enligt RRV:s rapport *Att etablera sig i Sverige* (RRV 2002) deltar sfi-anordnaren i planeringen av introduktionen i hälften av kommunerna som undersökts. Ofta finns en kontakt då flyktingen inleder sina studier men därefter förekommer kontakter endast då problem uppstått. Flyktingmottagandet förhåller sig avvaktande i väntan på att flyktingen ska "bli klar" med sfi. Introduktionsprogrammet innehåller ofta olika aktiviteter som erbjuds parallellt med sfi. Det kan vara sportaktiviteter, olika kurser, aktiviteter arrangerade av olika frivilligorganisationer eller praktik. Dessa aktiviteter planeras och genomförs ofta helt utan sfi-anordnarens kunskap och medverkan och därför har sfi-läraren sällan möjlighet att aktivt stödja den studerandes språkinläring i dessa aktiviteter. Ibland vet sfi-läraren inte ens vilken eller vilka aktiviteter den studerande deltar i.

Även arbetsförmedlingen kan ordna aktiviteter parallellt med sfi-utbildningen, men ofta innebär arbetsförmedlingens aktiviteter att den studerande måste avsluta sina sfi-studier då aktiviteterna måste genomföras på heltid. Arbetsförmedlingen saknar ibland naturliga kontakter med sfi-utbildningen och vet därför inte hur långt den studerande kommit i sin språkutveckling eller förutsättningarna för att nå sfi-nivå inom nära förestående tid.

Socialtjänstens planer har stor betydelse så till vida att man bestämmer över individens försörjning för dem som inte är flyktingar eller som inte har egen försörjning. Eftersom målet för socialtjänstens aktiviteter är att individen ska försörja sig så fort som möjligt, kan detta mål ibland krocka med sfi-utbildningens mål som kan vara mera långsiktigt. Utredningen har sett exempel på hur studerande fått avsluta sina studier på socialtjänstens begäran, trots att det bara återstått någon månad av studierna.

En annan svårighet som dessa olika planer medför är i överlämnandet av planer till en annan myndighet, t.ex. när en individ får uppehållstillstånd, avslutar introduktionen, får behov av försörjningsstöd eller skriver in sig på arbetsförmedlingen. Enligt vad vi erfar går ofta kunskaper om individens situation, kunskaper och önskemål då förlorade. Vid våra kommunbesök har vi sett att detta kan ha flera orsaker, t.ex. sekretesshantering, en vilja att ta hänsyn till den studerandes integritet eller att planerna är alltför kortfattade. En annan svårighet kan vara språk- eller kulturellrelaterade; den studerande förväntas vara aktiv i planeringen, men kan ha svårigheter att interagera med myndighetspersoner i sådana situationer. Denna svårighet kan också bero på handläggaren som dels kan ha svårt att involvera individen och dels kan sakna interkulturell kompetens.

Den centrala överenskommelsen (Integrationsverket 2001b) som även resulterat i ett antal lokala överenskommelser mellan olika myndigheter i kommunerna kommer förhoppningsvis att kunna utgöra en grund för samverkan kring kartläggning och upprättande av planer. En sådan samverkan är även en grund för att minska de svårigheter som ibland finns vid överlämnandet mellan olika myndigheter.

## Parter och samverkan

Ett gott samarbete är en grund för ett vinna-vinna perspektiv för samtliga aktörer; samarbetet ska gagna såväl sfi-verksamheten som kommunen och övriga myndigheter. En samordning av kartläggningen kan ofta leda till rena administrativa vinster och dessutom till en bättre överblick över behov och resurser.

Förutom de aktörer som vi beskrivit ovan vill vi gärna framhålla att kommunens näringsliv kan ingå som medaktör i detta vinna-vinna-perspektiv. Sfi-studerande är en till stor del outnyttjad, ofta kvalificerad arbetskraft. Goda kontakter i kartlägningsprocessen mellan aktörer och näringsliv kan bidra till att näringslivet hittar den kompetens de har behov av samt underlätta anskaffandet av LISA- och praktikplatser (kapitel 8). Ett resultat av ett sådant samarbete skulle kunna vara en skräddarsydd sfi-utbildning på arbetsplatsen samtidigt med förvärvsarbete. Inte bara kommunen vinner på sådan samverkan; att individen inte skickas runt mellan olika myndigheters åtgärder och insatser utan istället får tillgång till tidig egenförsörjning är en grund för integration och god hälsa. Att individen ser en röd tråd och helhet i detta stöd inför framtiden bidrar också det till möjlighet till delaktighet och till hälsa. En samverkan innebär i detta perspektiv en ekonomisk vinst på såväl kort som lång sikt.

Utredningen resonerar kring samverkan mellan olika aktörer i kapitel 5.

### 10.2.2 Vägledning

Ett av sfi-utbildningens syften är enligt kursplanen att ge de studerande ”information och vägledning som gör det möjligt att planera fortsatt utbildning, arbete och lärande i vardagslivet”. Skolan ska vidare sträva mot att den studerande ”utvecklar sin förmåga att planera sitt lärande i såväl det svenska språket som om vardags-, samhälls-, och arbetsliv i Sverige”. Sådan vägledning ska, enligt utredningens mening, kunna ske genom en bred samverkan mellan berörda aktörer inom ramen för den process vi beskrivit ovan.

Vägledningens syfte är att ge stöd för ett väl underbyggt val av utbildning och arbete. För den som kommer till Sverige i vuxen ålder är det vägledningens uppgift att medverka till att den enskilde individen får en god och riktig föreställning av det svenska utbild-

ningsväsendet och arbetsmarknadens funktionssätt och framtidsutsikter. Detta fordrar stor lyhörddhet och kunskap även om förhållanden och synsätt i andra länder.

De studerandes behov av såväl omfattning som inriktning på vägledningen varierar mellan individer, men för de allra flesta, även de som bott en tid i landet, behövs en bred information utifrån den enskildes önskemål och förutsättningar.

Vägledningsinsatserna kan teoretiskt uppdelas i ett antal olika faser:

- Kartläggning av den enskildes förutsättningar i fråga om tidigare utbildning, yrkeserfarenheter, önskemål och ekonomiska och sociala situation.
- Information i mycket vid mening om utbildning och arbetsmarknad.
- Diskussion om alternativa vägar eller hur den enskilde snabbast och bäst når sitt individuella mål.

För vissa sfi-studerande kan vägen fram till ett oberoende liv tyckas lång. Vägledarens uppgift är då att stödja den studerande genom att medverka i upprättandet av en individuell plan med delmål som viktiga avstamp. Genomförd sfi-utbildning utgör oftast ett sådant delmål.

En organiserad studie- och yrkesvägledning för vuxna studerande finns i princip att tillgå i landets samtliga kommuner, men är organiserad på olika sätt. Den kan vara lokaliserad till den utbildningsverksamhet som drivs i den kommunala vuxenutbildningen eller förlagd till ett fristående vägledningscentrum i kommunal regi. I kommuner med lärcentra är det inte ovanligt att kommunens vägledning inordnas i dessa.

Kring vuxenutbildningsfrågor som rör enskilda individer samverkar ofta den kommunala vägledaren med arbetsförmedlingens vägledare. Efter en period av nära samverkan mellan kommunens vägledare och arbetsförmedlingens yrkesvägledare under Kunskapslyftet har dock detta samarbete på många håll antagit mer sporadiska former eller helt upphört. En annan utvecklingstrend är att de tidigare samverkansformerna med arbetsförmedlingen som infotek och vägledningscentra ombildas till fristående kommunala vägledningscentra.

Hur sfi-studerande erbjuds studie- och yrkesvägledning beror således till viss del på sfi-verksamhetens koppling till eventuella lärcentra eller närhet till en fristående vägledningsfunktion.

### 10.2.3 Validering inom vuxenutbildningen

Enligt Utbildningsdepartementets skrivelse om fortsatt utveckling av vuxnas lärande (Ds 2003:23) bör validering definieras som ”en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats.”

Validering handlar alltså om att bedöma en individs reella kompetens, oberoende av hur, var eller när den förvärvats: i det formella utbildningssystemet eller på annat sätt, inom landet eller utomlands i går eller långt tidigare. En individ skall kunna få sin kompetens validerad både i förhållande till det offentliga utbildningsväsendets betyg och i förhållande till arbetsmarknadens krav. Validering är således ett instrument som ligger i såväl den enskildes, arbetslivets och arbetsmarknadens samt utbildningssystemets intresse att använda. I Ds. 2003:23 anses att validering bör bli aktuellt i främst tre sammanhang:

- som ett led i en pågående utbildning i syfte att klarlägga kunskapsnivån, anpassa innehållet i och/eller förkorta studierna för den enskilde,
- i anslutning till vägledning för att definiera utgångsnivå för vidare studier samt
- för att dokumentera faktiska kunskaper och färdigheter inför ansökan om en anställning eller i samband med personalutveckling på arbetsmarknaden.

I det följande berör vi dock enbart den validering som sker i förhållande till kursmål inom den formella vuxenutbildningen.

De flesta invandrare har förvärvat kunskaper och erfarenheter utanför det svenska utbildningssystemet och arbetsmarknaden. För att identifiera denna kompetens krävs ofta mer än enbart översättning av betyg eller intyg. Många kvinnor som inte har förvärvat arbetat eller studerat i sina hemländer har icke-dokumenterade erfarenheter på områden som kan tas tillvara i arbetslivet i Sverige. Genom att ta tillvara och bedöma sådan förvärvad kompetens på ett mer systematiskt och individuellt sätt kan kompletterande



studier förkortas och arbetslivet snabbare få tillgång till behövlig kompetens.

För att kunna motivera individer som är ovana vid formella studier är det viktigt att individerna känner att tidigare kunskaper och erfarenheter är värdefulla och tas tillvara. Inom kunskapslyftet utvecklades validering till ett viktigt instrument i arbetet att rekrytera och motivera deltagare till studier. Att få börja sina studier på rätt nivå är viktigt både för att undvika framtida misslyckanden och för att förhindra att individer får ”börja om”.

Denna möjlighet bör finnas i alla utbildningsformer och på alla utbildningsnivåer. Enligt departementsskrivelsen ska validering vara ett självklart inslag i varje individualiserad, pedagogisk verksamhet. Läraren ska sträva efter att anknyta sin undervisning till den enskilde elevens kunskaper och erfarenheter. Läraren kan göra professionella bedömningar av elevens faktiska kunskaper och låta den studerande tillgodoräkna sig dessa. Det är alltså inte organisatoriska och administrativa konstruktioner som skall avgöra takten för den enskildes lärande. När det gäller den kunskap som vuxna söker passar inte heller alltid utbildningssystemets indelning i nivåer, program och kurser. Fokus behöver enligt skrivelsen därför förskjutas från undervisning i skollika former till ett mer flexibelt stöd för individens lärande

Validering bör också ses som ett naturligt inslag i en vägledningsprocess när syftet är att ge den enskilde underlag för ställningstagande om och planering av studier. Det är viktigt att ”validera” den kunskap och kompetens som individen inhämtat även utanför det formella utbildningsväsendet eftersom även dessa kunskaper skall ligga till grund inför upprättandet av en individuell studieplan.

Landets kommuner ombads i en enkät att uppskatta hur stor valideringsverksamhet som förekommit i kommunen under år 2000. Av de kommuner som lämnade underlag framgick det att 7 767 personer hade validerats i en beräknad omfattning av 1 595 944 gymnasiepoäng, dvs. ett genomsnitt på drygt 205 gymnasiepoäng per person. Detta skall jämföras med att heltidsstudier för en individ på gymnasial nivå beräknas till 750–800 gymnasiepoäng/år eller 20 gymnasiepoäng/vecka. Det finns anledning att tro att valideringsverksamheten ökat ytterligare under åren 2001–2002 eftersom antalet kommuner som uppger att de tillhandahåller validering ökat.

Det finns däremot ingen rättighetslagstiftning som reglerar att och hur validering ska ske. I förordning (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning anges dock att stödet för vuxnas lärande skall utformas utifrån den enskildes behov och förutsättningar, vilket förutsätter validering i någon form. Det är t.ex. vanligt att en fördjupad kartläggning resulterar i förkortad studietid. I förordningen (2002:398) om statligt stöd för utbildning av vuxna återfinns dessutom krav på att utveckla infrastrukturen för vuxnas lärande och därmed för validering.

#### 10.2.4 Exempel från verksamheter

Det finns alltså såväl möjligheter som hinder att ta hänsyn till vid en planering av kartläggning, vägledning och validering i kommunerna. Några exempel från verksamheter som utredningen besökt kan kanske tjäna som inspiration i detta arbete.

Det första exemplet är från en mindre förortskommun som i princip endast tar emot flyktingar. Ett litet antal övriga invandrare finns dock i denna kommun. Här har man sfi-utbildning och flyktingmottagning i samma hus. Denna närhet och ett gemensamt datasystem underlättar kontakterna mellan såväl handläggare och flyktingar som handläggare och lärare. Vid introduktionssamtal och fortsatta samtal samlas lärare, handläggare och studerande. Flyktingmottagningen har utvecklat blanketter för att pedagogiskt åskådliggöra de aktiviteter som gemensamt planeras in. Planerna har legitimitet också hos socialtjänsten som man har ett bra samarbete med.

I en mellanstor kommun har den kommunala sfi-anordnaren fått projektmedel via flyktingmottagningen för att möjliggöra studie-samtal med lärare, studerande och tolk. Här kunde läraren en bit in på terminen diskutera och klarlägga ett stort antal studierelaterade frågor med varje studerande, inte enbart med flyktingarna. Detta upplevdes som mycket värdefullt av alla inblandade inför individens fortsatta studier.

I större kommuner, där kontakterna mellan aktörerna inte är naturligt enkla p.g.a. geografisk närhet, faller ofta studerande mellan stolarna då ingen av ovan beskrivna aktörer upplever sig ha ett totalansvar för individen. I en storstad vi besökt försvåras en gemensam planering och/eller en samsyn av att det kan finnas flera sfi-anordnare och av att ansvaret för försörjningen för de flyktingar

och invandrare som saknar egen försörjning ligger på olika stadsdelar. Alla parter har därmed många aktörer att samverka med för en planering på individnivå. I denna stad har man dock planer på att pröva en nätbaserad lösning för individuella planer som individen själv ska ansvara för.

### 10.2.5 Studerandes hälsa

Utredningens direktiv ger oss i uppdrag att öka möjligheterna att anpassa utbildningen och utbildningsmålen till individernas behov och förutsättningar. De studerandes hälsotillstånd utgör en del av dessa förutsättningar.

Utredningen har inte haft till uppgift att kartlägga eller analysera sfi-studerandes hälsa och hur denna påverkar studierna. Vi hänvisar dock till det förslag om en nationell utvärdering av sfi-studerandes sociala situation som vi lägger i kapitel 16. I följande avsnitt vill vi fokusera sfi-studerandes hälsa i relation till kartläggningsprocessen och se hälsa, eller frånvaron av hälsa, som en utgångspunkt för vägen inom och efter sfi. WHO definierar hälsa som följer:

Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity. (WHO, hemsida)

Oavsett varför man lämnar sitt hemland innebär migrationen alltid ett uppbrott och en förlust av ett kulturellt och socialt sammanhang. Migration innebär stora livsförändringar på gott och ont, nya möjligheter och nya svårigheter. Hur migrationen utfaller beror dels på olika livsvillkor hos den som migrerar, dels på förhållandena i det nya landet. Statens folkhälsoinstitut (2003) skriver:

Sambandet mellan hälsa och etnicitet är komplext och många olika faktorer på olika nivåer spelar in. Integrationsprocessen in i det nya samhället ser mycket olika ut för olika etniska grupper och för olika individer inom dessa grupper. Integrationsprocessen påverkas, liksom migrationsprocessen, av en rad olika faktorer. Exempelvis handlar det om faktorer som skäl till invandring, individens hälsotillstånd, utbildningsnivå, ålder vid invandring samt situationen i hemlandet och för anhöriga som är kvar.

*En särskild utsatthet* (SOU 1998:139) skriver:

Bland människor som är födda i andra länder finns det fler som är sjuka och har funktionshinder än bland dem som är födda i Sverige. Störst är skillnaden om man jämför infödda svenskar med personer

som kommer från länder utanför Europa. Det är större skillnad i hälsa mellan kvinnor som är födda utomlands och kvinnor i hela befolkningen än mellan männen. Bland invandrarna blir skillnaderna mellan könen också tydligare än i hela befolkningen.

Av nybörjarna i sfi läsåret 1999/00 hade nära hälften gjort avbrott/studieuppehåll vid mättillfället 2001/02. Cirka 2 procent av dessa uppgav "sjukdom" som orsak. Det finns dock anledning att anta att en stor del av dem som ryms inom kategorin "okänd anledning" samt de som inte påbörjar sfi-studier inom den första tiden i Sverige är de vars hälsa försvårar studier. Eftersom invandras hälsa generellt sett är sämre än inföddas finns det även starka skäl att tro att ett mycket stort antal individer inom sfi-utbildningen p.g.a. fysisk och/eller psykisk ohälsa inte fullt ut kan tillgodogöra sig studierna.

RRV skriver i rapporten *Att etablera sig i Sverige* (RRV 2002) att det inte är ovanligt att upp emot en fjärdedel av flyktingarna i många kommuner inte kan tillgodogöra sig introduktionen fullt ut p.g.a. diverse psykiska och fysiska hinder. Utredningen om flyktingmottagande och introduktion har gjort liknande iakttagelser och menar i sitt betänkande *Etablering i Sverige* (SOU 2003:75) att fortsatta ansträngningar bör göras för att komma till rätta med problemen. Invandrarverket konstaterade i en studie (1997) att företrädare för landstinget sällan spelade en roll i det kommunala flyktingmottagandet – förmodligen, menade verket, eftersom hälsoaspekterna hade kommit lite i skymundan p.g.a. betoningen av den s.k. arbetslinjen.

Den centrala överenskommelse om introduktion av flyktingar och andra nyanlända (Integrationsverket 2001b) som flera centrala myndigheter har undertecknat har ett fokus på individer i arbetsför ålder och på egenförsörjning, vilket innebär att stora grupper som står längre från arbetsmarknaden utesluts. Detta har uppmärksamats av Migrationsverket och Integrationsverket som tagit initiativ till arbete kring en ny överenskommelse om hälsa och integration. En sådan arbetas nu tillsammans fram av dessa två myndigheter samt AMS, Svenska kommunförbundet, Myndigheten för skolutveckling, Socialstyrelsen, Landstingsförbundet, Riksförsäkringsverket, Folkhälsoinstitutet, Karolinska institutet samt Institutet för psykosocial medicin, IPM. Under 2003 utarbetas en delöverenskommelse om den första tiden i Sverige. Denna överenskommelse ska omfatta även grupper som står utanför ersättningsförord-

ningen, dvs. även anhöriginvandrare. En utgångspunkt för arbetet är att ohälsa inte ska vara ett absolut hinder för att delta i introduktion till det svenska samhället och/eller sfi. Utredningen välkomnar detta arbete och menar att den har förutsättningar att få stor betydelse för sfi-studerande.

I propositionen *Mål för folkhälsan* (2002/03:35) ville regeringen lägga en grund för förutsättningar för god folkhälsa på lika villkor för hela befolkningen. Regeringen pekade på att det är särskilt viktigt att motarbeta ojämlikheter i hälsa som bottnar i kön, klass-tillhörighet, etnicitet eller sexuell läggning. I propositionen lämnade regeringen förslag till ett nationellt folkhälsomål: Att skapa samhällseliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen.

Sfi-utredningen konstaterar att invandrades hälsa är en komplex fråga som berör hela samhället. Vi menar att sfi-utbildningens aktörer, särskilt sfi-läraren som dagligen träffar de studerande, kan bidra genom att uppmärksamma signaler på de studerandes hälsotillstånd t.ex. på det sätt vi föreslår inom ramen för kartläggningsprocessen som beskrivs nedan och genom att utforma sfi-utbildningen på ett flexibelt sätt (se kapitel 12).

#### **10.2.6 Kartläggning och individuell planering för sfi-studerande**

Utredningen menar att en förutsättning för framgångsrika sfi-studier är en omsorgsfull kartläggning och studieplanering med utgångspunkt i ett individperspektiv. För detta är en samverkan med den studerande och med andra inblandade aktörer som t.ex. arbetsförmedling, yrkesutbildning, flyktingmottagning, socialtjänst, rehabilitering, arbetsgivare nödvändig.

Att ha ett konkret material som grund för en sådan kartläggning kan underlätta såväl kartläggningsarbete som samverkan. Skolverket arbetar för närvarande med att utveckla ett stödmaterial kring kartläggning och studieplanering i sfi. Materialet kommer att utgå från en processmodell samt förutsätta ett samarbete mellan kommunens olika aktörer. Dessa ska kunna använda materialet som underlag för samarbete kring alla sfi-studerande.

Dessutom arbetar Skolverket med att ta fram ett bedömningsmaterial för de olika kurserna i den nya kursplanen. Materialet ska ge lärarna inom sfi-utbildningen stöd vid bedömning och betygs-

sättning vid de olika kurserna bl.a. genom att presentera förslag på olika aktiviteter som kan ligga till grund för en systematisk bedömning/utvärdering av de studerandes kunskaper och medvetenhet. Enligt tidtabellen ska båda materialen publiceras under hösten 2003.

Utredningen bedömer att dessa båda material kommer att utgöra en konkret och tydlig grund för kartlägningsprocessen och för samarbetet kring studerande inom sfi. Vi kommer därför i våra överväganden nedan att utgå från dessa material och kommentera de utgångspunkter som vi ser är viktiga för sådant arbete.

### 10.3 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

Kommunen ska ha motsvarande skyldighet att upprätta individuella studieplaner för sfi-studerande, som de idag har för studerande inom komvux, vilket ska regleras i förordning.

Skolverket ska, som en del av det stödmaterial för kartläggning och studieplanering som man nu utarbetar, formulera ett konkret underlag för samtal kring utbildningsrelaterade hälsofrågor.

På samma villkor som andra studerande på komvux ska sfi-studerande redan under sin sfi-utbildning utifrån behov få tillgång till adekvat vägledning och validering såsom en del av vuxnas lärande enligt proposition (2000/01:72).

#### 10.3.1 Kartläggning för alla

Utredningen vill betona att kartläggning, vägledning och validering inte enbart får bli en fråga för gruppen nyanlända flyktingar som ju redan idag ska ha en individuell introduktionsplan. Även den som kommer som anhörig eller som har bott länge i landet och t.o.m. kanske studerat på sfi tidigare kan ha behov som liknar nyanlända individers.

I propositionen om vuxnas lärande (2000/01:72) beskrivs en infrastruktur som ska komma alla studerande tillgodo. Man beskriver där s.k. vägledningscentra som ett nav dit (blivande) studerande kommer för att få stöd inför studier och finna vägar mot vidare

mål. Sådant stöd är naturligtvis viktigt för alla invånare i en kommun. För flyktingar och invandrare är dock sådant stöd än viktigare, eftersom inte alla har tillgång till de kunskaper om utbildnings- och samhällsstrukturer som infödda invånare oftast har. Det är också så att utländsk yrkesutbildning och arbetserfarenhet i högre grad än svensk behöver valideras eftersom dessa ofta inte motsvarar de svenska utbildningsvägarna eller bedömningsmalarna.

Genom en kartlägningsprocess blir mål och helhet tydliga för individen, som lättare kan göra en realistisk bedömning av sina möjligheter och göra aktiva val inför framtiden. Kartläggning och utbildningsplanering kan också utgöra grund för samverkan interkommunalt och regionalt, vilket i sin tur kan medge individuellt anpassade utbildningar.

Inom sfi-utbildningens heterogena målgrupp ryms en stor variation i synen på utbildning och i förståelsen av det svenska samhället och arbetslivet. Individernas syn på och förståelse av olika typer av planer och planering varierar också mycket, och därmed synen på hur aktiv man själv kan och bör vara i sådant planerande. Många mår också mycket dåligt psykiskt och fysiskt, varför man behöver extra stöd i sin kartlägningsprocess (se kapitel 10 och 11.4). Dessutom har många individer kunskaper och erfarenheter som inte är direkt översättbara på svenska förhållanden, vilket gör att det fordras stor kunskap bland handledare och vägledare för att ta tillvara detta (se kapitel 2).

För många av samtalen i kartlägningsprocessen kommer tolk att behövas. Det fordras då stor kunskap hos tolken som bör vara kunnig och väl förberedd på vad samtalets syfte är.

Den norska kursplanen för *Norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere*, anger att ett planlagt samtal bör äga rum mellan ansvarig lärare och den studerare varje termin. Man skriver "...bør det vere tolk til stades for å sikre at kommunikasjonen blir så god som mogleg."

### 10.3.2 Kartläggning som process

Utredningen menar att kartläggning, vägledning och validering ska ses som delar i en process och anser att sfi-studerande redan under sin sfi-utbildning utifrån sina behov och på samma villkor som andra studerande inom komvux ska ha tillgång till adekvat vägled-

ning och validering såsom en del av vuxnas lärande enligt proposition 2000/01:72.

Det är viktigt att en valideringsprocess inleds så tidigt som möjligt så att individen kan bilda sig en uppfattning om sina möjligheter på den svenska arbetsmarknaden och behovet av kompletterande studier samt börja planera för sin framtid.

Även i förhållande till sfi-målen finns det behov av att göra en bedömning av tidigare kunskaper, t.ex. kan studerande som vistats länge i Sverige ha tillägnat sig sådan kunskap om och strategier i samhällslivet att viss samhällslivsorientering kan valideras bort. För den som samtidigt förvärvsarbetar kan moment inom LISA (kapitel 8) valideras bort.

Det är individens behov, förutsättningar, kompetens och mål som ska vara utgångspunkten för kartläggningen. Studieplanering är en viktig del i den mer långsiktiga kartläggningsprocessen som har ett längre perspektiv än studierna. Kartläggningen bör alltså också beskriva vägen vidare; vägen efter sfi.

En annan central utgångspunkt är att kartläggningen ska utgå från ett helhetsperspektiv på individen, vilket innebär att kartläggningen måste ske i samarbete och med individen i centrum och ta hänsyn till individens livsvillkor, inklusive hälsa. Individen ska självfallet vara med på de möten där beslut om hans/hennes framtid fattas. Även om alla har ett ansvar att ge korrekt information och en realistisk bild av möjligheter och hinder, så handlar det främst om att stödja individens ambitioner och mål.

En tredje utgångspunkt rör samarbetet. Att flera aktörer är inblandade får inte medföra konkurrens om vilken plan som är överordnad. Istället bör en (1) plan som täcker in en längre tidsperiod och som har legitimitet hos varje relevant aktör urformas. Varje aktör kan däremot ha "sin" respektive plan som stöd för de åtgärder man har ansvar för.

Vår fjärde utgångspunkt rör sfi-studerandes tillgång till och organisationen av kartläggning, vägledning och validering. Utredningen för flyktingmottagning och introduktion lämnar i sitt betänkande *Etablering i Sverige* (SOU 2003:75) förslag till hur kartläggningsprocessen för flyktingar bör påbörjas redan under asyltiden och därefter byggas på under en första planeringsperiod. Resultatet ska vara en individuell plan, eller snarare ett avtal mellan individen och de aktörer som berörs. Sfi-utredningen stödjer detta förslag. Det är dock av stor vikt att även andra sfi-studerande än flyktingar, dvs. andra nyanlända invandrare samt de som bott en tid



i Sverige, ska ha likvärdiga möjligheter att få stöd av kartläggning, bedömning och en individuell plan inför studie- och yrkesval. Det skulle vara en stor fördel om ovannämnda planeringsperiod också vore tillgänglig för andra nyanlända invandrare. Det är också nödvändigt att de strukturer och rutiner för vägledning, kartläggning och validering som skapas inom infrastrukturen för vuxenutbildningen är tillgängliga och anpassade till de behov som sfi-studerande har.

### Ansvar i samverkan

Att inblandade aktörer är överens om ansvarsfördelning i de olika faserna i kartlägningsprocessen kan vara avgörande för effektiviteten och måluppfyllelsen.

Förutsättningarna för samarbete varierar mycket i olika kommuner, vilket inte gör det fruktbart att föreslå en särskild ordning för ansvarsfördelning kring kartlägningsprocessen. Vi menar istället att varje kommun utifrån sina befintliga strukturer och fora för samverkan bör se över möjligheter och minimera hinder för att skapa en helhet i planering och kartläggning för sfi-studerande. Vi vill däremot föra ett resonemang kring frågan om samarbete i syfte att peka på några viktiga punkter att ta upp i diskussioner kring en ansvarsfördelning.

Den övergripande ansvarsfrågan gäller dels vem som bör ta initiativ till ett första och påföljande kartläggningssamtal i de fall där flera är berörda och dels vem som ska ha ansvaret för att upprätta en mer långsiktig plan, som även beskriver mål efter sfi-studierna. En grundtanke är möjligen att den handläggare som har hand om den studerandes försörjning bör vara med i varje avgörande samtal.

För flyktingar och i vissa fall andra nyanlända som får introduktionsersättning är det oftast naturligt att ansvarig är kommunens introduktionssamordnare, dvs. handläggare på flyktingmottagningen.

För arbetslösa invandrare som befinner sig nära arbetsmarknaden och som sökt sig till arbetsförmedlingen eller i de fall där individen studerar sfi parallellt med t.ex. arbetsmarknadsåtgärder kan det vara naturligt att handläggaren på arbetsförmedlingen har det aktiva ansvaret.

För de individer som har försörjningsstöd och som studerar sfi, eventuellt kombinerat med annat, kan det oftast vara rimligt att

handläggare inom socialtjänsten har det grundläggande samordningsansvaret tills individen får annan försörjning.

När det gäller övriga studerande som inte har en koppling till socialtjänsten, kan möjligen vägledaren på kommunens vägledningscentra ha ett övergripande ansvar då sfi-utbildningen troligen enbart är en del av det som individerna behöver.

Under tiden individen enbart studerar på sfi är det möjligen mest ändamålsenligt att sfi-läraren/anordnaren har det sammankallande ansvaret, men detta bör i så fall ingå i en överenskommelse mellan berörda aktörer.

Vägledning bör påbörjas före eller vid utbildningens början och fortsätta genom en samverkan mellan sfi-lärare, kommunens eller högskolans vägledare och/eller vägledaren vid arbetsförmedlingen.

Enbart information om utbildningsvägar och arbetsmarknad är emellertid inte tillräckliga insatser. Informationen om yrken och yrkesinnehåll behöver i många fall konkretiseras, breddas och fördjupas med information om arbetsmiljö och andra arbetslivsfrågor. Besök i olika arbetsmiljöer konkretiserar individens bild av arbetslivet och kan också bidra till att bredda den enskildes önskemål och valalternativ. En samverkan mellan vägledare och sfi-lärare kring det som utredningen beskriver som Lärande i samhälls- och arbetsliv (kapitel 8) medverkar till att ge en god bild av detta.

### **Kartlägningsprocessens olika faser**

Kartlägningsprocessen kommer naturligtvis att se olika ut i olika kommuner och vara olika för olika studerande. Det finns dock anledning att tro att varje kartläggning kommer att genomgå vissa liknande faser. Skolverket presenterade i augusti 2003 ett arbetsmaterial kring kartläggning och bedömning, som beräknas bli färdigt under hösten 2003 (Skolverket 2003i). Materialet beskriver tre faser innehållande olika moment som utgör grunden för följande resonemang.

#### *Fas 1. Kartlägningsprocessen börjar*

##### **I Kartläggningssamtal**

- Inskrivningsuppgifter
- Bakgrundsinformation
- Ev. självbedömning t.ex. ”Hur jag använder svenska”

- II Språklig kompetensbedömning samt bedömning av omvärlds- och samhällskunskap
- III Kommentarer och övergripande studieplanering (Vilken studieväg i sfi, vilken sfi-kurs? Övriga studier? Praktik förvärvsarbete/annan sysselsättning? Planering av validering? Grov tidsplanering)

*Utredningens kommentar:* Det är viktigt att ansvarsfördelningen mellan aktörer klargörs, precis som att den studerandes ansvar görs tydligt och att tid för övriga samtal och måluppfyllelse bestäms här.

I denna fas bör också den studerandes hälsa i ett vidare begrepp uppmärksammas en första gång. Det kan finnas många anledningar, både medvetna och omedvetna, till att den studerande inte meddelar sitt hälsotillstånd i ett första samtal (se 11.4-11.7). Utredningen menar dock att det är av mycket stor betydelse att anordnare och lärare får ökad möjlighet till större kunskap om den studerandes hälsotillstånd i syfte att få ett underlag för ökad individualisering och flexibilitet i utbildningen. Det är dock mycket viktigt att i allt som rör den studerandes hälsa bygga på en absolut respekt för den studerandes integritet.

Utredningen föreslår att Skolverket som en del av stödmaterialet för kartläggning och studieplanering utarbetar ett underlag för sådant samtal kring utbildningsrelaterade hälsofrågor. Underlaget ska kunna användas inom samtliga de kartläggningsfaser som beskrivs av Skolverket. Att ett sådant underlag används som utgångspunkt för flera samtal vid olika tidpunkter medför att såväl lärare som studerande utifrån konkreta utbildningssituationer får upprepade och konkreta möjligheter att reflektera kring dessa frågor och vidta eventuella åtgärder. Det ger också utrymme för – och bygger på – att den studerande berättar vad hon vill när hon vill. Att komma tillbaka till samtal kring hälsa är också viktigt eftersom hälsotillståndet kan förändras under utbildningen och eftersom läraren kanske fått ökad insikt i olika förhållanden som kan påverka inlärningssituationen. Att snabbt komma underfund med sådana faktorer medför att utbildningen blir mer individuellt anpassad och därmed mer effektiv.

Som stöd för dessa samtal föreslår utredningen i avsnitt 11.7 att två olika informationsmaterial, varav ett på olika språk, om olika funktionsnedsättningar (inklusive traumarelaterade symptom) och rättigheter kopplade till detta utarbetas. I denna fas kan också vid

behov göras den hörselscreening som utredningen föreslår i 11.5 göras.

I denna fas kan också övriga aktiviteter som validering, yrkespraktik, förvärvsarbete eller andra studier diskuteras och grovt tidsplaneras. Här bör ingå att beskriva de olika erfarenheter som den studerande har, t.ex. lång erfarenhet av storhushåll eller hantverk, så att den studerande kan relatera sina kunskaper och erfarenheter till det svenska samhällets strukturer och organisation.

I den språkliga kompetensbedömningen ingår bedömning av den studerandes kunskaper om samhälls- och arbetslivsorientering, som alltså utgör en del av förutsättningarna för inplacering i studieväg och grupp. Detta är speciellt viktigt för att kunna individualisera utbildningen för dem som varit längre i landet och kanske tillägnat sig praktisk kunskap om samhälls- och arbetsliv.

### *Fas 2. Individuell planering av sfi-studierna*

I Introduktionssamtal till sfi-studier

II Individuell studieplan för sfi-studierna upprättas – i samarbete med övriga aktörer

III Språkportfölj upprättas – utveckling av självbedömning

*Utredningens kommentar:* Utredningen ser det som mycket viktigt att sfi-läraren/anordnaren i introduktionssamtalet för den studerande beskriver sfi-utbildningen; dess mål, uppläggning, innehåll, arbetssätt samt dess möjligheter och krav. Vid återkommande samtal konkretiseras och diskuteras den studerandes studiemål och –resultat. Det har mycket stor betydelse att detta lyfts fram för diskussion även vid upprepade andra tillfällen i den dagliga verksamheten för att ge såväl lärare som studerande ökade möjligheter till förståelse av eventuellt olika syn på utbildningens utformning och därmed ge ökade möjligheter till inläring. I denna fas bör även vid behov andra utbildningsaktörer medverka, t.ex. lärare i andra skolformer, studievägledare, kurator etc.

Utredningen föreslår att sfi ska inordnas i komvux (se kapitel 9) där individuell studieplan ska upprättas för varje studerande. Utredningen har ovan beskrivit vikten av sådan plan för sfi-studerande och föreslår därför att kommunen ska ha motsvarande skyldighet att upprätta individuella studieplaner även för sfi-studerande och att detta ska regleras i förordning. Vi vill starkt betona att den

individuella studieplanen bör samordnas med eventuella andra individuella planer som upprättats för individen.

Till den portfölj som Skolverket föreslår kan påbörjas i denna fas och som sedan fylls på under hela sfi-utbildningen kan kopplas dokumentationen av momenten inom Lärande i samhälls- och arbetsliv (se kapitel 8), eftersom dessa har samma syften rörande språkutveckling, språklig medvetenhet och lärandestrategier.

### *Fas 3. Uppföljning*

- I Deltagarsamtal - uppföljning av självbedömning
- II Uppföljning och revidering av individuell studieplan
- III Språkportfölj – fortsatt självbedömning

*Utredningens kommentar:* Utredningen vill betona vikten av återkommande samtal mellan lärare och studerande, eftersom vi menar att sådana samtal kring den studerandes individuella studiesituation kan ha avgörande betydelse för studieframgång. Tolk bör kunna anlitas även då den studerande befunnit sig längre tid i utbildningen.

## 11 Svenska för individer – sfi

Utredningen har i arbete och förslag försökt att så långt som möjligt utgå från individens perspektiv. Inom så gott som varje kapitel i betänkandet försöker vi därför spegla sfi-utbildningens heterogena målgrupp och de hänsyn som därför behöver tas vad gäller t.ex. utformning av utbildningen, lärarkompetens och bedömning av måluppfyllelse.

I detta kapitel vill vi lite närmare beskriva utbildningsrelaterade förhållanden för sfi-studerande ur olika perspektiv. Vi gör detta utifrån direktiven att skapa en högkvalitativ utbildning i svenska språket och därigenom stärka språkinläringen och öka möjligheterna att anpassa utbildningen och utbildningsmålen till individernas behov och förutsättningar. Vi gör det också utifrån att vi vid kommunbesök och via samtal mött ett stort behov av ökad kunskap om olika individer och deras behov och förutsättningar. Vi utgår från perspektiven kön, behov av särskilt stöd samt kort och lång utbildningsbakgrund.

### 11.1 Kvinnor och män i sfi

Utredningen har inte i uppgift att analysera invandrade kvinnors eller mäns situation i Sverige och vår ambition är inte heller att ge en heltäckande bild av situationen inom sfi-utbildningen utifrån ett könsrollsperspektiv. Detta är dock stora och viktiga områden där det finns ett behov av kartläggning och beskrivning. Utredningen kommer i detta avsnitt istället att belysa frågan om kvinnor och män har tillgång till utbildningen i samma utsträckning, om man har samma förutsättningar att nå goda resultat inom sfi samt resonera kring vad utbildningen kan påverka för att motverka dessa eventuella skillnader.

### 11.1.1 Jämställdhet och likvärdighet i styrdokumentet

Skollagen (1985:1100) slår fast att verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och att var och en som verkar inom skolan ska främja aktningen för varje människas egenvärde.

I Lpf -94 formuleras i den värdegrundstext som gäller även för sfi:

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.

Kursplanen för sfi formulerar utbildningens syfte att ge vuxna möjligheter att utifrån sina olika förutsättningar och personliga mål utveckla sin förmåga att kommunicera. Dessa ”olika förutsättningar” inbegriper kön och könsroller. Kursplanen säger vidare att utbildningen ska sträva efter att eleven ska utveckla kunskaper om demokratiska principer och om värdegrunden i det svenska samhället, men menar på flera ställen att innehållet i utbildningen och egna erfarenheter ska kontrasteras och diskuteras med det som de studerande möter i det svenska samhället. I kursplanen menas att förmågan att reflektera över likheter och skillnader bidrar till förståelse av olika kulturer.

### 11.1.2 Deltagande och måluppfyllelse

Av de 39 978 studerande som befann sig i sfi-utbildning under läsåret 01/02 var 59 procent kvinnor. Könsfördelningen var dock relativt sett ojämn inom olika grupper. 70 procent eller mer utgjordes av kvinnor inom grupper med modersmålen kinesiska, portugisiska, polska, ryska, somaliska, thailändska (95 %), tigrinja och vietnamesiska enligt Skolverkets officiella uppgifter.

Generellt sett påbörjar kvinnor i högre grad än män studier i sfi inom fyra läsår, vilket redovisas i kapitel 6.

Som synes i nedanstående tabell nådde kvinnliga nybörjare läsåret 99/00 i något högre grad målen för sfi inom i snitt 2,5 läsår.

Nybörjare 99/00, t.o.m. läsåret 01/02			
	andel (% avrundat till heltal)		
	totalt	kvinnor	män
nått målen för sfi	35	37	31
<i>därav</i>			
med betyg G	26	27	25
med betyg VG	7	8	5
ej nått målen/intyg	4	4	5
ej nått målen/avskild	1	1	1

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

Vi vet, jfr kapitel 6, att ålder och utbildningsbakgrund har stor betydelse för måluppfyllelsen. Medelåldern för båda könen var densamma för studerande under läsåret 01/02.

Utbildningsbakgrunden för män respektive kvinnor som påbörjat sfi-studier har varit likartad under läsåren 96/96-99/00. Något fler kvinnor än män är kortutbildade (0–6 års skolgång i hemlandet). Trots en något kortare skolbakgrund når alltså kvinnor generellt sett i högre grad målen för sfi inom i snitt 2,5 läsår.

De allra flesta sfi-lärare är kvinnor. Av tjänstgörande lärare läsåret 01/02 var endast 15 procent män. Förutom att de flesta sfi-lärare är kvinnor finns det i så gott som varje sfi-grupp fler kvinnor än män. Det finns därmed anledning att ställa sig frågan om hur detta påverkar utbildningens innehåll, arbetsätt och läromedel samt hur detta påverkar de studerandes måluppfyllelse.

Det nationella provet för sfi är ett stöd till läraren vid betygsättning. En utvärdering av prov nummer 12 (Wrigstad 2003) visar på mycket små skillnader mellan män och kvinnor vad gäller resultatet, vilket tyder på att provet i sig inte gynnar något av könen.

### **Avbrott/studieuppehåll och flexibel undervisning**

Tabellen nedan visar att i gruppen nybörjare 99/00 hade något fler män än kvinnor gjort avbrott/studieuppehåll vid mättillfället 01/02. (se kapitel 6 för diskussion kring begreppet avbrott/studieuppehåll.)



Studeraende, nybörjare 99/00, avbrott/studieuppehåll t.o.m. läsåret 01/02	Andel (% avrundat till heltal)		
	totalt	kvinnor	män
	49	47	53
<i>därrav på grund av</i>			
annan utbildning	4	3	4
studieuppehåll	2	2	2
flyttat	2	2	3
fått arbete	6	5	9
sjukdom	2	2	2
barnomsorg	4	6	0
okänd anledning	29	27	33

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

Tabellen ovan visar att fler män än kvinnor gör avbrott för att arbeta, medan det så gott som enbart är kvinnor som vid mättilfället inte befinner sig i utbildning p.g.a. barnomsorg. I Skolverkets/SCB:s uppgifter innebär "barnomsorg" att den studerande gjort avbrott/studieuppehåll på grund av graviditet/barnledighet eller problem med barnomsorg. I en storstadskommun som utredningen besökt kan individerna inte ens anmäla sig till sfi-utbildning innan man har ordnad barnomsorg.

Om de studerande inte har barnomsorg mer än några timmar per dag medför det att många studerande inte kan delta i t.ex. aktiviteter inom ramen för LISA (kapitel 8), yrkespraktik eller i sådan heldagsverksamhet som vi beskriver i kapitel 12. Även i de kommuner som enbart erbjuder några timmars sfi-utbildning per dag räknar man så gott som alltid med att de studerande gör skoluppgifter och arbetar vidare med sin språkinläring efter skoldagens slut. Om de studerande måste hämta barnen på dagis direkt efter lektionerna varje dag medför det ofta att man inte kan lägga ner den tid man skulle vilja på sina studier, något som ett stort antal studerande vittnar om vid våra kommunbesök. Utredningen vill därför kraftigt betona att de sfi-studerande som bedriver heltidsstudier ska ha tillgång till heldags barnomsorg. Det är viktigt att ansvariga för barnomsorgen inser att även t.ex. tre timmars undervisning kan innebära heldagsstudier.

I den nu gällande norska kursplanen för motsvarande sfi, *Norsk med samfunnskunnskap for vaksne invandrarar*, skriver man:

For heimeverande kvinner med små barn må ein leggje forholda til rette gjennom tilbod om barnepass slik at retten till opplæring blir reell også for denna gruppa.

I Kanada erbjuder ibland de språkcentra som ger anordnar andra-språksutbildning såväl transporter som kostnadsfri barn tillsyn i syfte att möjliggöra att individer med finansiella svårigheter och/eller ansvar för barn tillsyn lättare får tillgång till kurserna.

Utredningen bedömer att en utökad barnomsorg kraftigt skulle förbättra studiesituationen för gruppen sfi-studerande och bidra till ökad målpuffyllelse och färre antal avbrott/studieuppehåll.

Många kommuner uppmärksammat svårigheterna att nå vissa grupper, främst kvinnor, genom sin ordinarie sfi-verksamhet och erbjuder därför t.ex. sfi-utbildning i de stadsdelar där kvinnorna bor, anordnar mamma-barn-kurser och barnpassning för föräldralediga, anordnar sfi i anslutning till barnens skola mm. Utredningen anser att detta är lovvärda initiativ, men menar att det är olyckligt att detta ofta handlar om en ”alternativ” svenskundervisning i väntan på sfi, dvs. inte efter kursplan eller med motsvarande styrning och kvalitetskrav.

Så gott som inga män gör alltså avbrott/studieuppehåll p.g.a. barnomsorg, men däremot för att man fått arbete. Detta kan naturligtvis vara frivilligt, för att man önskar få ett arbete och har fått ett arbete inom sitt kompetensområde. Det kan dock också vara så att mannen skulle vilja stanna kvar i utbildning, men avbryter sina studier på socialtjänstens begäran eller p.g.a. han känner sig tvingad av ekonomiska eller andra skäl att försörja sin familj. Att män i lägre grad påbörjar sfi-studier inom fyra läsår kan ha samma anledning. För dessa män skulle ett studiestöd antagligen upplevas positivt.

Utredningen beskriver i kapitel 12 vikten av att erbjuda en utbildning som i tid och omfattning kan anpassas till de studerandes situation och därmed kunna kombineras med t.ex. arbete och barnomsorg på deltid.

Det befintliga statistiska underlaget om avbrott/studieuppehåll ger dock ingen ledtråd till hur de studerandes individuella mönster ser ut, om t.ex. kvinnor gör fler och längre avbrott/studieuppehåll än män eller om män eller kvinnor återkommer till utbildningen i olika hög grad. En sådan avbrottsundersökning skulle kunna ge en bättre bild av hur män respektive kvinnor upplever sin studiesitua-

tion och också ge underlag för hur sfi-utbildningen kan stödja individernas studiegång. Utredningen föreslår en sådan studie i kapitel 6.

### 11.1.3 Aktörernas påverkansmöjligheter

Ovan har vi resonerat kring samhällets möjligheter att via ökad barnomsorg ge fler individer bättre möjligheter till effektiva sfi-studier. Vi påpekar också att utbildningen bör utformas så att fler kan ta del av den. En tredje viktig del vad gäller kvinnors och mäns lika möjlighet till utbildning är aktörernas ibland omedvetna attityder till män respektive kvinnor och därmed hur och i vilken omfattning aktörerna stödjer individerna inför och under studietiden.

Enkätundersökningen i rapporten *Hur togs de emot?* (Integrationsverket 2002) visar skillnader mellan könen vad gäller insatser för flyktingar under introduktionen. En jämförelse mellan män och kvinnor visar att *männen* bl.a.;

- har introduktion under fler veckotimmar, deltar i fler typer av insatser samt att män praktiserar i större andel,
- omfattas av arbetsförmedlingens insatser i större andel,
- enligt handläggarnas bedömning i högre grad uppnår sina egna mål med introduktionen och också i högre grad uppnår kunskaper om de nationella delmålen i introduktionen rörande t.ex. kunskaper om det svenska samhället samt arbetsliv.

Integrationsverket konstaterar i ovan nämnda rapport att kvinnornas avbrott och fördröjningar i introduktionen beror på föräldraledighet, vård av sjukt barn och väntetider inom barnomsorgen, men menar att ansvaret för barnen inte tycks förklara varför kvinnorna får sämre introduktion. Man konstaterar också att en betydligt större andel män än kvinnor har tidigare yrkeserfarenhet och att männen också är högutbildade i högre grad. Lågutbildade kvinnor har oftast inte yrkesarbetat medan två av tre högutbildade kvinnor har yrkeserfarenhet från utlandet.

Att män bland flyktingar i större utsträckning får del av arbetsförmedlingens insatser oavsett tidigare utbildning kan tyda på att handläggare antingen i högre grad tillmötesgår männens önskemål om arbete och/eller att handläggarna, kanske omedvetet, lägger ner mera arbete på att anskaffa arbete till män oavsett önskemål. Möjligen finns anledning att tro att situationen är liknande även för icke-

flyktingar och att även t.ex. handläggare på socialtjänsten hanterar situationen på liknande sätt.

Agneta Hedblom från Socialhögskolan vid Lunds Universitet har i ett forskningsprojekt inom ramen för Storstadssatsningen i Malmö gjort en studie om handläggares bemötande av invandrade kvinnor och män. Hon beskriver handläggningen genom att strukturera den i tre differentieringsformer: den pragmatiska, den stereotypa och den professionella. Dessa former har betydelse för vilka resurser som administreras till kvinnorna och männen. I synnerhet den stereotypa differentieringsformen tenderar att missgynna muslimska kvinnor. På grund av föreställningar om kön och minoritetsgrupper tillhör dessa ofta inte ens målgruppen vilket följande citat från en av handläggarna, presenterat i ett paper på en konferens (Hedblom 2003), visar:

We also has veils from Macedonia, the Albanian and...but else it is mostly Afghans, Arabs and Somalis. But they are you know.. I should not even consider to receive them here. It depends on which kind of veil you have. If you have a little light veil.....but if you should have one that covers you with long arms and cover the legs and things like that, you can forget to enter the labour market. (Administrator 1)

Detta innebär att många av de muslimska kvinnorna i den stadsdel som präglas av denna typ av handläggning inte får ta del av några resurser. Istället studerar de svenska i form av förstudier till sfi eller är sysslösa.

Utredningen menar att det är mycket viktigt att respektive myndighet och handläggare är uppmärksam på sitt bemötande av sfi-studerande.

#### 11.1.4 Studerandes syn på sfi och jämställdhet

Inom ramen för utredningens resurser har vi inte kunnat undersöka mäns och kvinnors upplevelser av sin utbildning och de val man gör i ovan beskrivna perspektiv, men väljer att referera till *Svenska för invandrare – brygga eller gräns?* (Carlson 2002) där tolv turkiska kvinnor intervjuas om sina erfarenheter av att delta i sfi-utbildningen.

För dessa kvinnor fungerar sfi-kunskaperna både förstärkande och överbryggande i vardagen. Nyttan och glädjen med sfi-studier handlar främst om ökat självförtroende och större möjligheter att agera på olika sociala arenor. Kvinnorna sköter till exempel kon-

takter med förskola, skola, sjukvård och andra institutioner, vilket i sin tur också leder till en slags ökad ”vardagsmakt”. Eftersom kvinnorna oftast ansvarar för barnen är de i flera avseenden genom sina sociala roller till och med mer rörliga i det offentliga rummet än männen. Även förbättrade förhållanden inom äktenskapet ses ibland som ett resultat av erfarenheter av att studera svenska. Själva sfi-utbildningen uppfattas också som en språngbräda till framtida studier och andra möjligheter. Men sfi-deltagarna berättar likaledes om frustrationer, ökade krav och förväntningar genom att studera – de måste kompromissa och förhandla såväl hemma som i skolan. Flera av kvinnorna kommenterar i detta sammanhang vad man skulle kunna kalla normen om svensk jämställdhet. En norm som de alltså erfar både i och utanför skolan och relaterar till när de försöker förstå skillnader mellan hur turkiska och svenska kvinnor lever. Återkommande berättar de att de tycks få stå till svars inför ”svenskarna” för det liv som levs. Kvinnorna upplever också att de tillskrivs egenskaper som ”passiva” och ”bakåtsträvande” i det svenska majoritetssamhället – en beskrivning som inte stämmer överens med deras egen självbild.

Förvisso berättar kvinnorna hur de till viss del (re-)producerar etablerade könsrollsmönster, men samtidigt pågår också bearbetning och omtolkning. Några av sfi-deltagarna talar om sig själva som traditionsförmedlare för sina barn mellan ”det gamla” och ”det nya” – att de särskilt som mödrar är brobyggare.

### 11.1.5 Sammanfattande slutsatser

Vi har ovan strävat efter att ge en bild av mäns respektive kvinnors tillgång till sfi-utbildning. Det blir då tydligt att barnomsorgen för många är en avgörande faktor och vi vill betona vikten av att sfi-studerande har ordnad barnomsorg och att man får tillgång till barnomsorg för heltidsstudier. Vi menar att det är sfi-utbildningens ansvar att förmedla detta behov till ansvariga för barnomsorgen i kommunen.

Utredningen menar också att det finns behov av fortsatt forskning kring hur kvinnor och män upplever sfi-utbildningen i förhållande till sin situation i hem, samhälle och arbetsliv.

Vi hänvisar i övrigt till de förslag vi lägger i kapitel 10 och 12 som syftar till att öka sfi-utbildningens flexibilitet.

## 11.2 Studerande med kort utbildningsbakgrund

Ett högteknologiskt kunskapssamhälle som vårt ställer höga krav på förmågan att förstå och använda tryckt och skriven information. Den läs- och skrivfärdighet som för bara 40–50 år sedan i Sverige ansågs tillräcklig för vuxenlivets krav räcker inte idag. Men behovet av och synen på läs- och skrivfärdighet och därmed på kunskap och kunskapsöverföring varierar inte bara från tid till tid utan även från samhälle till samhälle.

I det moderna samhället sker utveckling av kunskap till allra största delen via skrift. Att vara läs- och skrivkunnig är då en central aspekt av vuxenidentiteten och därmed ofta en förutsättning för att kunna fungera i vuxenlivets olika roller och i sociala situationer; att kunna rösta, söka jobb, kommunicera med barnens skola osv.

Många kortutbildade inom sfi kommer från flerspråkiga samhällen där skriften inte är en förutsättning för att kunna delta i samhällslivet eller har kanske inte haft möjlighet att gå i skola, p.g.a. krig, diskriminering eller förtryck av olika slag. Man kan ha tillägnat sig en muntlig språkfärdighet för vardagliga situationer på flera språk utan att kunna skriva. Man kan ha hanterat skriftspråkliga situationer genom att t.ex. ha tillgång till en läs- och skrivkunnig person som man fått hjälp av vid behov. Det kan vara först här i Sverige som man upptäcker detta samhälles krav för att kunna fungera i vardags-, samhälls- och arbetsliv och det är här man ”blir” *kortutbildad eller analfabet*.

Att vara kortutbildad eller analfabet innebär inte att man saknar kunskaper. Snarare innebär det, jämfört med människor som ser skriftlig kommunikation som självklar och ibland överlägsen den muntliga, att man har ett annat utgångsläge för livet i detta samhälle. Man har kanske en annan livserfarenhet genom att man lärt sig saker i livet utan att ha haft skriften som redskap för lärande. Lika troligt som att en människa uppvuxen i stadsmiljö i Sverige skulle känna sig tafatt på landsbygden i ett land i en annan världsdel kan dessa sfi-studerande känna sig främmande här, men likväl ha varit väl etablerade med hög status i sin hemmiljö.

I detta avsnitt resonerar vi först kring måluppfyllelse inom sfi för studerande med kort utbildningsbakgrund. Utifrån begreppet litteracitet diskuterar vi sedan sfi-utbildningen och alfabetisering eftersom dessa ska integreras för den studerande.

### 11.2.1 Antal och begrepp

Inom sfi-utbildningen fanns läsåret 2001/02 cirka 40 000 studerande. Av dessa hade 21 procent en utbildningsbakgrund på 0–6 år i hemlandet och benämns *kortutbildade* i betänkandet i enlighet med SCB:s och Skolverkets terminologi i statistiska redovisningar. Denna andel inom sfi har ökat sedan 1995 då 13,6 procent var kortutbildade.

I detta avsnitt redovisar vi även uppgifter för studerande med 7–9-årig skolbakgrund, då även dessa har rätt till grundläggande vuxenutbildning. Av de studerande på sfi 2001/02 hade 16 procent studerat 7–9 år i hemlandet, medan 63 procent hade en utbildning på 10 år eller mera med sig till Sverige.

Detta innebär att cirka en tredjedel av de studerande inom sfi är ovana eller mycket ovana vid teoretiska studier och formell språkinläring, vilket är en stor utmaning för såväl anordnare som studerande. Flera utvärderingar har visat att det behövs ökade kunskaper om dessa studerande, deras förutsättningar och behov (Skolverket 1997, 1998, 2003e, SOU 2002:27).

En individ kan kunna läsa och skriva antingen på det latinska alfabetet, på sitt modersmål eller på flera alfabet. Att vara modersmålsläsare innebär att man kan läsa och skriva på sitt modersmål men inte behärskar det latinska alfabetet. En människa som är analfabet kan inte läsa och skriva på sitt modersmål.

### 11.2.2 Organisation

Individer som inte har kunskaper i ett ämne motsvarande de kunskaper som ska uppnås i den svenska grundskolan har enligt skollagen rätt att studera detta ämne inom grundläggande vuxenutbildningen.

Enligt styrdokument ska kortutbildade invandrades och analfabeters läs- och skrivutbildning kunna ske inom ämnet svenska som andraspråk i grundläggande vuxenutbildning. Språkutbildningen ska däremot ske inom sfi, där också målen kring lärandestrategier, kulturella och språkliga erfarenheter samt samhällslivsorientering ska uppnås.

För invandrare som lär sig läsa och skriva på svenska bör alfabetiseringen och språkinläringen för individen ske integrerat, vilket illustreras av grå fält i kursplanen för sfi (se kapitel 4). Analfabeter

och kortutbildade som är nybörjare i svenska måste först lära sig förstå någon talad svenska innan de kan påbörja sin läs- och skrivutveckling. Därefter sker muntlig språkinläring och läs- och skrivinläring integrerat inom de två skolformerna så att tal och skrift kopplas samman och stödjer varandra. Modersmåsläsare behöver lära sig använda det latinska alfabetet inom ramen för svenska som andraspråk i grundläggande vuxenutbildning. Studerande med kort skolbakgrund kan behöva utveckla sin läsning och skrivning parallellt med sfi-studier under en lägre tid i utbildningen.

Alfabetisering kan även ske på individens modersmål, vilket innebär att den studerande inte behöver förstå talad svenska först utan kan delta i alfabetiseringsundervisningen och sfi parallellt.

De svårigheter som studier i två olika skolformer medför ur individ- och organisationsperspektiv diskuteras i bl.a. kapitel 9, där utredningen föreslår att sfi ska inordnas i komvux.

De uppföljningssvårigheter som kan följa på att de studerande studerar inom två skolformer diskuteras i kapitel 6. Där framgår att sfi-studerande i vissa kommuner registreras enbart som studerande inom grundläggande vuxenutbildningen, men också att det omvända förhållandet finns. Följande uppgifter framtagna av SCB för utredningen som visar hur många sfi-studerande som också var registrerade på svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildningen får tolkas med detta i åtanke.

Läsår	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02
Antal studerande inom både sfi och Svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildningen.	2 797	4 365	5 252	4 779	5 060

Läsåret 01/02 studerade 8 297 individer med 0–6 årig utbildningsbakgrund på sfi enligt Skolverkets officiella uppgifter. Samma läsår fanns 6 539 med 7–9 årig bakgrund registrerade som sfi-studerande.

Kortutbildade befinner oftast sig i utbildningen under en längre tidsperiod. Detta kan i kommuner med upphandlingsförfarande medföra svårigheter att upprätthålla en kontinuitet vad gäller anordnare och därmed lärare och arbetssätt, lokaler m.m. Utredningen vill betona att för gruppen kortutbildade har en sådan kontinuitet en stor betydelse för tryggheten och därmed framgången i studierna.



### 11.2.3 Måluppfyllelse, avbrott/studieuppehåll

Utredningen resonerar kring måluppfyllelsen inom sfi-utbildningen i kapitel 6, men vill här diskutera dessa frågor utifrån kortutbildades perspektiv.

Sfi-studerande med kort utbildningsbakgrund hade, enligt tidigare kursplan, en mycket lång väg att gå för att nå det enda målet sfi-nivå. Den nya kursplanen visar på möjligheterna till differentierad målsättning och det återstår att se vad denna möjlighet får för konsekvenser för måluppfyllelse och för hur de studerande upplever studierna. Det är viktigt att framtida utvärderingar av de olika studievägarna och utgångarna görs även utifrån de kortutbildade studerandes perspektiv.

Många studerande med kort utbildningsbakgrund tänker studera vidare efter sfi. Enligt skollagen har den som har påbörjat utbildning på en kurs i komvux rätt att fullfölja kursen. Denna paragraf innebär att varje sfi-studerande har rätt att fortsätta sina studier upp till och med D-kursens nivå så länge han/hon gör framsteg.

Flera rapporter och studier (Skolverket 1997, Carlson 2002, RR 2000/01:12) har påpekat att sfi-utbildningen för kortutbildade ofta varit för teoretiskt inriktad och att den inte har tagit hänsyn till den studerandes tidigare kunskaper och eventuella yrkesinriktning. De höga kraven, den långa tiden i språkutbildning, utebliven studieframgång samt beroendet av socialbidrag kan verka passiviserande och medföra minskat självförtroende för många studerande.

Många kortutbildade studerande kan dock ha en hög muntlig språkfärdighet och förvärva läs- och skrivkunskaper, men ändå ha svårt att nå D-kursens mål. Orsakerna till detta kan vara bristande studievana och att läs- och skrivkunskaperna ännu inte blivit tillräckligt automatiserade. Även bristande kunskaper hos lärare och anordnare om dessa deltagares förutsättningar för lärande kan naturligtvis påverka processen. Att kortutbildade studerande behöver längre tid än studerande med längre utbildningsbakgrund är ganska självklart, liksom att man under den långa tiden i utbildning kan behöva göra ett eller flera uppehåll av olika skäl.

## Måluppfyllelse

I Skolverkets officiella statistik redovisas ofta hur stor andel av de kortutbildade som uppnår sfi-nivå efter i snitt 2,5 läsår. Uppgifter som Skolverket tagit fram åt utredningen visar att 12–16 procent av studerande med 0–3 års skolbakgrund når sfi-nivå inom denna tidsperiod. Dessa uppgifter tar inte hänsyn till hur omfattande utbildningen inom grundläggande vuxenutbildning varit under samma tid.

Tidigare utbildning, antal år	andel (%) godkända efter i snitt 2,5 år, för startår 95/96–99/00
0–3	12–16
4–6	12–14
7–9	23–26

Under dessa läsår nådde 34–38 procent av den totala gruppen sfi-studerande nivå. Av studerande med 10 års utbildningsbakgrund eller mer nådde 40–50 procent sfi-nivå under samma tidsperiod.

Skolverkets rapport 218 (2002d) visar att av samtliga nybörjare 98/99 godkändes 15,2 procent redan under det första året. Under andra året godkändes 16,1 procent och under det tredje året ytterligare 6 procent. Det är alltså inte självklart att allt fler studerande når nivå om man ”bara” fortsätter sina studier.

Nedanstående uppgifter, som utredningen fått av Skolverket, illustrerar hur många av nybörjarna ett visst år som har nått nivå efter ett antal läsår.

Andel (%) av varje ”årskull” godkända vid mättillfället 01/02.	Utbildningsbakgrund, antal år		
	0-3	4-6	7-9
<i>startår</i>			
95/96, dvs. efter 6,5 läsår i snitt	17	18	30
96/97, dvs. efter 5,5 läsår i snitt	14	16	28
97/98, dvs. efter 4,5 läsår i snitt	17	20	30
98/99, dvs. efter 3,5 läsår i snitt	18	16	26
99/00, dvs. efter 2,5 läsår i snitt	16	12	24

## Avbrott/studieuppehåll

Av Skolverkets statistik vet vi också att andelen som gör avbrott/studieuppehåll (se kapitel 6) är större bland kortutbildade. Följande tabell framtagen av Skolverket för utredningen illustrerar detta.

startår	Andel (%) av varje "årskull" i avbrott/uppehåll vid mättillfället 01/02.		
	Utbildningsbakgrund, antal år		
	0-3	4-6	7-9
95/96	64	64	55
96/97	65	66	58
97/98	61	65	55
98/99	57	62	57
99/00	56	61	56

Tabellen ovan visar att när den studerande befunnit i utbildning en längre tid är det något mer troligt att man gjort avbrott/uppehåll i sin utbildning vid mättillfället, förutom de med 7–9 års utbildningsbakgrund. Tabellen visar också att en stor andel studerande gör avbrott/studieuppehåll tidigt i utbildningen.

Under dessa läsår var andelen av den totala gruppen sfi-studerande som gjorde avbrott/uppehåll 45–49 procent. Av studerande med 10 års utbildningsbakgrund eller mer gjorde 39–45 procent avbrott/uppehåll under samma tidsperiod.

Utredningen finner ingen större skillnad mellan olika lång utbildningsbakgrund vad gäller *anledningen* till att man gör avbrott/studieuppehåll. Däremot återfinns något större andel kortutbildade inom avbrotts-/uppehållskategorierna "barnomsorg" och "okänd anledning".

### 11.2.4 Litteracitet

Den traditionella synen på läs- och skrivförmåga/läs- och skrivfärdighet avser enbart förmågan att avkoda och tillgodogöra sig skriven information, en förmåga man anses besitta eller sakna. Det har dock skett en förskjutning från att se på språklig kompetens och läs- och skrivkunskaper som rena färdigheter till att istället fokusera på dessas funktion i olika sociala och kulturella sammanhang. Man ser då inte läs- och skrivkunskapen som en ren teknisk färdig-

het, utan menar att kunskapen blir meningsfull först när den relateras till aktuella behov i en kulturell och social praktik. Vilka färdigheter det är frågan om och till vilken nivå olika färdigheter behöver utvecklas beror således på det samhälle man befinner sig i. Det är alltså möjligt att uppfattas som fullt kompetent läsare och skrivare i ett samhälle men inte i ett annat.

Begreppet *litteracitet* har utvecklats ur det engelska begreppet *literacy* och innefattar det sätt på vilket en person använder sig av tryckt och skriven information för att fungera i samhället, för att nå individuella mål och för att utveckla de egna kunskaperna och möjligheterna. *Litteracitet* handlar alltså inte bara om att kunna läsa och skriva utan framför allt om att kunna använda sina kunskaper i olika sammanhang och i olika syften.

Under UNESCO:s alfabetiseringskonferens 1975 skapades begreppet *functional literacy*, *funktionell litteracitet*. Franker (2000) har översatt konferensens definition av detta begrepp:

En person är funktionellt litterat när han har uppnått grundläggande kommunikationsfärdigheter som gör det möjligt för honom att ta del i alla de aktiviteter i vilka kunskaper i läsning, skrivning och matematik är nödvändiga i hans grupp eller samhälle och när de uppnådda kunskaperna och färdigheterna gör det möjligt för honom att använda dessa för sin egen och samhällets utveckling. *Ur Declaration of Persepolis, UNESCO 1975.*

Williams och Snipper (1990) tydliggör tre dimensioner av läsande och skrivande. De menar att man förutom funktionell litteracitet måste beakta kulturell och kritisk litteracitet, såväl inom som utom formella utbildningssammanhang. Franker (2003) skriver:

Med *kulturell litteracitet* avses /.../ sådan kulturellt inbäddad och underförstådd kunskap, som krävs för att aktivt delta i olika sociala och språkliga sammanhang i ett samhälle. Att synliggöra hur språk-användning och beteendenormer återspeglar underliggande ideal, normer och värderingar i samhället blir en viktig del av ett alfabetiseringsarbete /.../

Begreppet *kritisk litteracitet* används allt oftare för att beteckna en läs- och skrivpraktik som orienteras mot ett kritiskt utforskande av språk och innehåll i texter för att blottlägga underförstådda budskap, socialt och kulturellt konstruerad betydelse och ideologiska ståndpunkter.

Innebörden av begreppet *litteracitet* varierar alltså beroende på individen och det samhälle hon lever i, vilket innebär att utbildningen bör ses som en utveckling av hela människan i hennes sociala sam-

manhang. För att kunna möta studerande med kort utbildningsbakgrund på ett professionellt sätt behövs kunskap om vilka krav på litteracitet som samhället ställer och hur kraven uppfattas av de studerande.

### 11.2.5 Utbildningen och lärarna

Sfi-utbildningen ska stödja inlärnarnas språk- och kunskapsutveckling. Studerande med kortare utbildningsbakgrund har ofta förvärvat sina andraspråkskunskaper, inte sällan i flera olika språk, i informella sammanhang genom att delta i samtal och socialt samspel. Detta innebär att språkkunskaperna är mer intuitiva, implicita och i grunden mindre medvetet analyserade än hos mer formellt inriktade språkinlärare med längre utbildningsbakgrund. Man kan ha nått relativt god muntlig språkfärdighet på detta sätt.

Skillnaderna mellan att undervisa kortutbildade inlärare och inlärare med längre studiebakgrund handlar alltså bl.a. om inlärnarnas erfarenheter av formella studier och en eventuell ovana vid att använda skrift. Detta innebär dock inte att språklig form, grammatik, inte ska behandlas. Som påpekas i kapitel 2 behövs för de allra flesta en fokusering på såväl språklig form som på innehållet i språket. Detta skapar, tillsammans med rikt och varierat inflöde och interaktion i meningsfulla sammanhang en gynnsam miljö för språkinläringen. Ingrid Skeppstedt skriver i *Det finns många blommor i blommigt tyg* (Skeppstedt 2002) följande kring form, innehåll och lärarens roll:

Få kortutbildade studerande har erfarenheter av att analysera språket och reflektera över grammatiska mönster och strukturer. En ökad medvetenhet och explicit kunskap om språket hjälper inlärnarna att utveckla och anpassa sin språkanvändning inte minst när det gäller skriftlig produktion. För att detta ska ske måste inlärnarnas implicita kunskap och tidigare erfarenhet av inläring tas tillvara i undervisningen. Inlärnarna bör få möjlighet att i samarbete och social interaktion reflektera över språket och få hjälp att upptäcka språkliga mönster i det språk de möter och själva producerar och använder. Läraren har här en mycket viktig roll, inte så mycket genom att presentera regler eller språkliga strukturer, utan som lotsare och handledare. Explicita formuleringar av aktuella språkliga och grammatiska regler bör ske i dialog och under arbetets gång snarare än att vara utgångspunkt för arbetet.

Att lyfta fram och utgå från deltagarnas egna upplevelser i majoritetssamhället ger en grund för reflektion och kritisk granskning. Detta kan vara avgörande för att kunna klara av att hantera den känsla av otillräcklighet och marginalisering som många upplever i olika möten med samhället. Utredningen resonerar i flera kapitel (främst 7,8 och 12) om vikten av en konkretisering av kursplanens mål och innehållet i utbildningen. Inom samhälls- och arbetslivsorienteringen konkretiseras många begrepp. Inom verksamheter som kombineras med sfi-utbildningen får den studerande inblick i olika miljöer, såväl samhälls- som arbetslivsmiljöer och utvecklar samtidigt sina strategier för lärande inom ramen för utbildningen. I dessa kapitel beskrivs också möjligheterna till olika ingångar till språkinläringen; till att lära språket i dessa mer informella situationer som många studerande med kort utbildningsbakgrund är vana vid.

Att den kartläggning som utredningen beskriver i kapitel 10 sker med ett ömsesidigt givande och tagande och i ett långsiktigt processperspektiv är mycket viktig för individer som kanske känner sig främmande inför såväl teoretisk utbildning som inför skriftlig planering under medverkan av företrädare för olika myndigheter. I denna process vill utredningen även hänvisa till det förslag vi lägger om hörselscreening (se 11.5).

Skeppstedt (2002) beskriver sfi-utbildningen för individer med kort utbildningsbakgrund så här:

Sammanfattningsvis måste undervisning av kortutbildade inlärare starta i en dialog, i samtal på svenska eller på modersmålet, där inlärares tidigare erfarenhet av inläring och om förväntningar inför studierna medvetandegörs och lyfts fram. Ny kompetens och nya kunskaper måste sedan utvecklas i en fortsatt dialog om lärande där inlärares erfarenheter av t.ex. social interaktion och samarbete måste utnyttjas. Att lära sig använda nya redskap /.../ såsom skrift tar tid, användbarheten måste upptäckas, förstås och tillämpas i praktisk verklighet. Det är först när undervisningen är kopplad till och blir förankrad i ett socialt sammanhang och en praktisk tillämpning som den leder till inläring och utveckling.

### 11.2.6 Alfabetisering

Målet för alfabetiseringsundervisningen är att den studerande blir funktionellt litterat. Alfabetiseringsprocessen är en komplex process som alltid bör relateras till individens behov, förutsätt-

ningar och situation samt till det omgivande samhället, precis som övrig vuxenutbildning.

Franker (2000) beskriver tre olika processer som snabbt behöver komma igång för vuxna invandrare som är analfabeter:

Det första är att få hjälp att orientera sig i det nya samhället, få en begriplig struktur. Det andra är att lära sig det nya språket så att man kan kommunicera, göra sig förstådd och förstå de människor man kommer i kontakt med och det tredje är att tillägna sig ytterligare ett sätt att kommunicera, genom att lära sig använda skrift.

En sådan prioritetsordning avspeglas i den nya kursplanen som möjliggör en differentierad målformulering, vilket måste vara tydligt för de studerande (och för anordnaren!). Den helhetssyn, flexibilitet och individualisering som utredningen söker beskriva i detta betänkande är av avgörande betydelse för dessa individer.

I Skolverkets rapport *Som att öppna en dörr* (2003e) görs en grundlig lägesbeskrivning av alfabetiseringsundervisningen i åtta kommuner. Där ges också konkreta förslag på åtgärder för utveckling av denna undervisning och man beskriver och diskuterar även alfabetisering ur olika perspektiv. I enlighet med aktuell forskning dras där följande slutsatser om förutsättningarna för kvalitativ alfabetiseringsutbildning (något bearbetade av utredningen):

- Ett förhållningssätt som förutsätter medvetenhet och kunskaper om vad det innebär att vara analfabet och om alfabetiseringsprocessen.
- Återkommande deltagarsamtal med modersmållärare eller tolk där den studerande får berätta om sina erfarenheter och kunskaper och får information om utbildning i Sverige och om vad kursen innehåller och blir delaktig i alfabetiseringsprocessen.
- En individualiserad läs- och skrivinlärning på modersmålet eller med koppling till modersmålet. Läraren måste ha adekvat utbildning, gedigna kunskaper om och erfarenhet av olika läs- och skrivinlärningsmetoder.
- Många tillfällen till verklighetsanknytning genom besök i relevanta miljöer i samhället, möjligheter till språkpraktik och andra arrangemang som ger kontinuerlig kontakt med vardagsnära situationer.

För de som lär sig läsa och skriva på svenska bör alfabetiseringen och språkinlärningen ske integrerat och med stöd av adekvat utbildning.

dad personal. Detta sker ofta inte på det sätt som styrdokumentet avser och kompetensen kring alfabetiseringen är låg (Skolverket 2003e). Både ur individens och ur samhällets perspektiv medför detta ett slöseri med resurser. Utredningen har vid kommunbesök mött studerande som gått flera år på sfi utan att lära sig språket. Dessa från början studiemotiverade människor upplevde sin sfi-utbildning som en successiv vandring från förhoppningar och förväntningar till misslyckande och dåligt självförtroende. Många gånger har sfi-utbildningen visserligen uppmärksammat en kanske stor frånvaro, psykosomatiska besvär och avsaknad av studieframgång, men har försökt åtgärda detta genom t.ex. byte av grupp, optiker-, kurator- eller läkarbesök. I grunden handlar det istället om att den studerande borde få den utbildning man har rätt till; en integrerad utbildning inom såväl sfi som inom grundläggande vuxenutbildning med stöd av adekvat utbildade lärare.

UNESCO menar i sin lägesrapport (2001) att man för att nå bättre resultat än hittills inom alfabetiseringsundervisning måste utgå från de krav på litteracitet som varje enskilt samhälle ställer på sina medborgare och de behov medborgarna har och sedan anpassa utbildningen efter dessa. För många är alfabetisering på modersmålet den bästa vägen att gå.

### **Alfabetisering på svenska/på modersmål**

Forskningen visar att det ofta är en stor fördel att få möjlighet att lära sig läsa på sitt modersmål. Denna bas som utgör grunden för tidigare erfarenheter och kunskaper är ett tankeinstrument som får en ny dimension när man lär sig läsa och skriva på detta språk. Att kunna använda denna grund som utgångspunkt för vidare lärande ger individen tilltro till sin egen förmåga och utgör grunden för en effektiv inläring av såväl språk som fakta.

Idag är det dock sällan som sfi-studerande analfabeter får tillgång till modersmålsstöd i någon form. I en stadsdel där utredningen varit på besök erbjuds dock modersmålsbaserad svenskundervisning och alfabetisering, ursprungligen med medel från Storstads-satsningen. I utbildningen finns tvåspråkiga lärare som talar samma språk som de studerande som arbetar integrerat med en sfi-lärare.



En 48-årig kvinna som studerat på sfi i drygt tre år innan hon började på denna skola beskriver sin erfarenhet så här:

Hela språket är ju som ett hav. Man måste ta det stegvis utifrån det egna behovet. Ett exempel: i den andra skolan (sfi-skolan, vår anm.) skulle vi lära oss namn på olika delar av skelettet och vissa av människokroppens inre delar, som hjärta, lever osv. Visst, det är viktigt med dessa saker också. Men om man inte förstår att doktorn vill ha mig sittande, liggande, utan kläder, med kläder, på britsen – vad är det då för nytta om jag kan hela skelettet utantill? /.../ Hemma kände jag mig duktig, stark och kunnig, respekterad och vuxen, men i skolan kände jag mig tvärtom. Jag kände att jag uppfattades som en språklös varelse utan hjärna. Det kändes tungt och jobbigt att kämpa utan några resultat. /.../ Eftersom lärarna förklarar på mitt språk känner jag mig delaktig i min planering och inläring.

Om det inte finns möjlighet att ordna alfabetisering på modersmål är ett tätt samarbete med en modersmållärare ett alternativ. Vi är medvetna om att ett sådant samarbete kan medföra t.ex. schematekniska svårigheter, men vill poängtera att det bör finnas stora möjligheter, åtminstone i större kommuner, att använda sig av de modersmållärare som finns i andra skolformer. Ett samarbete över skolformsgränserna skulle även kunna förbättra modersmållärares situation, då de kan få en mer sammanhängande tjänst och på färre antal skolor. Det är dock viktigt att inte se modersmålläraren som tolk mellan den svenska läraren och eleverna, utan att metodiskt använda modersmållärares kunskaper och erfarenheter för t.ex. lärande av goda studiestrategier, för att fånga upp elevernas behov och idéer och för att göra upp en individuell planering där eleven via modersmålet lättare blir delaktig.

Interkommunal, men också regional samverkan kan ge förutsättningar för en sådan individanpassad alfabetisering. I en sådan bas för grupperingar har den kartläggning som beskrivs i kapitel 10 en central roll.

Utredningen betonar också samverkan mellan modersmållärare och sfi-lärare i samband med samhälls- och arbetslivsorienteringen (kapitel 7), där det blir tydligt vilken avgörande betydelse tillgång till förklaringar på modersmål av t.ex. ord/begrepp och nya samhällsfenomen kan ha för individen. Utredningen föreslår därför i det kapitlet att viss undervisning inom sfi ska kunna fås på modersmålet.

### 11.2.7 Sammanfattande slutsatser

Franker (2003) sammanfattar genom att ge en bild av behoven av forskning och utbildning för studerande med kort utbildningsbakgrund som följer:

Framför allt krävs mer forskning som kan ge ny och viktig kunskap om hur de kortutbildade deltagarna själva ser på sina språkliga och kulturella förutsättningar för integration i det litteratata samhället, hur de agerar i skriftspråksrelaterade situationer, vilka strategier till en fungerande litteracitet som existerar och hur kunskaper om dessa kan byggas i en framtida utbildning. En utbildning vars former måste utvidgas till att omfatta nya domäner och involvera nya aktörer utan att den pedagogiska professionalismen får stryka på foten. En utbildning vars innehåll ger effektiva verktyg för såväl fortsatta studier som framgång i vardags- och arbetsliv.

Utredningen vill slutligen betona det allvarliga i att inte alla studerande med kort utbildningsbakgrund får den integrerade utbildning inom sfi och grundläggande vuxenutbildning som man bör få. Vi hänvisar i övrigt till de förslag som framförs i Skolverkets rapport *Som att öppna en dörr* (2003e).

Förutom de förslag i betänkandet som nämnts i detta kapitel vill vi hänvisa till kapitel 13 där vi föreslår en vuxenpedagogisk inriktning inom ämnet svenska som andraspråk samt kompetensutveckling som ska innehålla didaktiska moment kring sfi-utbildning för vuxna med kort utbildningsbakgrund.

### 11.3 Studerande med lång utbildningsbakgrund

En lång rad undersökningar visar att utrikes födda har en sämre situation på arbetsmarknaden än infödda. Detta gäller även dem som har genomgått en högre utbildning, oavsett om denna är svensk eller utländsk. Berggren (2001) visar att av Sveriges ca 200 000 utlandsfödda akademiker har endast cirka 40 procent ett yrke som motsvarar deras utbildning. Motsvarande siffra för akademiker födda i Sverige är ca 90 procent. Att ta tillvara den akademiska kompetens som invandrare för med sig är mycket viktigt både ur individens och samhällets perspektiv.

Redan idag får många högutbildade invandrare en adekvat utbildning i svenska som andraspråk inom sfi parallellt med god vägledning inför framtiden.

RRV (2002) fann inget belägg för att det var vanligt att högutbildade studerade i samma grupp som mycket lågutbildade och menade att det var dags att avliva myten om att analfabeter och högutbildade undervisas tillsammans. Utredningen instämmer i denna iakttagelse. Däremot vittnar många studerande med utländsk högskoleexamen om sin frustration över att vara tvungen gå ”den långa vägen”, dvs. först läsa sfi och därefter Svenska som andraspråk på grundläggande och gymnasial vuxenutbildning. Det har ofta uppfattats i kommunerna som att detta är den enda vägen att gå, en väg som efter sfi obligatoriskt omfattar minst två terminer på komvux och som ofta medför onödiga väntetider mellan kurserna. Först därefter är man behörig att söka till högskolan för komplettering. Egentligen är det möjligt redan i dagens system att erbjuda koncentrerade, individanpassade vägar, men individen har sällan tillgång till dessa i kommunerna.

En annan väg att gå är att försöka klara TISUS (test i svenska för studenter med utländsk gymnasieutbildning, som ges vid sju lärosäten två gånger om året) som också ger behörighet att söka högskolestudier.

Precis som för alla sfi-studerande är det alltså avgörande att snabbt få besked om vägen mot inträde på arbetsmarknaden, men kanske extra viktigt för denna grupp, då en akademisk utbildning ofta snabbt förlorar i värde. För sfi-anordnaren är tiden avgörande på ett annat sätt: att på alla sätt stödja studievana sfi-studerandes möjlighet att komma till avsedd sfi-nivå på kortast möjliga tid ger ökat utrymme för de studerande som behöver mera tid inom sfi.

Utredningen beskriver i kapitel 10 hur viktigt det är med omfattande och välplanerade kontakter med yrkeslivet för sfi-studerande med klar yrkesinriktning. På samma sätt är det också naturligtvis av stor betydelse för invandrade akademiker att uppleva en koppling till och ett värdesättande av tidigare erfarenheter och kunskaper. Att studera i högskolemiljö kan därför upplevas mycket motiverande och därmed vara bidragande för studieframgång för denna grupp.

Precis som för alla nyanlända sfi-studerande kan uppbyggnaden av ett kontaktnät i Sverige vara avgörande för inträde på arbetsmarknaden. Att få möjlighet till nära kontakter via högskolemiljö kan avsevärt förkorta vägen mot framtida mål.

När ”sfi-utbildning i högskolemiljö” omtalas avses här en koncentrerad svenskutbildning i snabbt tempo enligt sfi:s kursplan, helt eller delvis i högskolans lokaler. Till detta kopplas t.ex. tillgång

till mentor, studie- och yrkesvägledning inom högskolan, översättning och validering av betyg, möjlighet till att kombinera sfi med eventuell kompletteringsutbildning samt praktik i olika former (se kapitel 8).

### 11.3.1 Målgrupp

Enligt Skolverkets statistik deltog under läsåret 2000/01 37 322 studerande i sfi. Ungefär hälften av dem hade minst tolvårig utbildning. Antalet studerande med 15–16 års utbildning uppgick till 4 577 personer och 2 707 hade mer än 17 års utbildning. Med högutbildad avses här en person med en eftergymnasial utbildning omfattande tre års studier. Personen är stadigvarande bosatt i Sverige och har en akademisk examen eller har varit på väg att slutföra en examen när han eller hon lämnade sitt land.

Utifrån den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen av flyktingar och andra nyanlända (Integrationsverket 2001b) har Skolverkets genomfört två regeringsuppdrag. Ett av dessa, *Uppdrag till Statens skolverk om kursplaner m.m. i svenskundervisning för invandrare, sfi* (U2002/2529/V), var att ”i samråd med Högskoleverket och Svenska Kommunförbundet undersöka de praktiska möjligheterna att ge högutbildade invandrare sfi i högskolemiljö och verka för att en sådan utveckling kommer till stånd”. Skolverket redovisar i sin rapport (2002f) uppfattningen att en sådan koncentrerad utbildning som beskrivs ovan inte är lämplig för alla högutbildade:

En utbildning för högutbildade studerande i högskolemiljö är dock ett alternativ för dem som har ett klart mål med sina studier och som är motiverade att ta det ansvar som en kvalificerad akademiskt inriktad språkutbildning kräver.

Många faktorer, inte enbart en akademisk examen, samverkar för att en studerande ska mäkta med sådana krävande studier, t.ex. den studerandes psykosociala situation, ålder, förhållandet mellan tidigare studier och studietradition i Sverige m.m. Att många högutbildade sfi-studerande kan ha stora svårigheter att klara sina studier vittnar många sfi-anordnare om. Skolverkets statistik belyser situationen; dels att många klarar sfi-studierna mycket snabbt och/eller att många väljer att göra studieuppehåll/avbryta studierna, vilket nedanstående tabell illustrerar.

Nybörjare 99/00, totalt antal elever med utbildningsbakgrund 13 år eller mer	% av totala antalet nybörjare 99/00	Avslutat utbildningen med godkänt resultat t.o.m. läsåret 01/02	Avbrutit/gjort studieuppehåll	Fortsätter studierna i sfi läsåret 02/03
5 433	37 %	2 505 46 %	2364 44 %	317 6 %

Källa: Skolverket, Rapport 226, tabell 8.5A

Utredningen betonar därför att den inledande kartläggningen ska beskriva om denna form av sfi-utbildning är lämplig för individen vid en given tidpunkt. Bedömningen ska bygga på såväl individens förutsättningar som på individens önskemål

### 11.3.2 I högskolemiljö

I betänkandet *Mångfald i högskolan* (SOU 2000:47) samt i propositionen *Den öppna högskolan* (prop. 2001/2002:15) framhålls att högutbildade invandrare bör ges möjlighet till sfi-utbildning i högskolemiljö. Syftet med detta är att påskynda inträdet på den svenska arbetsmarknaden genom att erbjuda en koncentrerad svenskundervisning kopplad till validering och eventuell kompletteringsutbildning.

I den rapport där Skolverket redovisar sitt regeringsuppdrag (2002f) drar man slutsatsen att det i regel är "...en stor fördel om sfi för målinriktade akademiker kan förläggas till högskolemiljö." Enligt rapporten är de studerande inom sådana program ofta mycket nöjda både med kontakten med högskolan och med de koncentrerade studierna med tydliga mål och klar struktur. De studerande anser vidare att deras kunskaper och erfarenheter blir bekräftade, att de lär sig snabbare och att de därmed når sina mål på kortare tid.

I en skrivelse till Utbildningsdepartementet tar Integrationsverket (2001a) och Högskoleverket upp frågan om svenskundervisning och kompletteringsutbildningar för dem med utländsk examen. Man tar i denna skrivelse inte ställning till vem som bör vara huvudman för sfi i högskolemiljö, utan nöjer sig med att påpeka vikten av att det "...finns /.../ avancerade nybörjarkurser i svenska språket avsedda för högutbildade invandrare. Undervisningens pedagogik och intensitet bör anpassas till gruppens förkunskaper."

### 11.3.3 Frågan om huvudmannskapet

Idag är kommunen huvudman för all sfi, men i takt med allt fler exempel på verksamheter som inriktar sig på sfi för högutbildade i högskolemiljö aktualiseras frågor kring vem som ska ha huvudmannskap för sfi i högskolemiljö.

Bör kommunen fortsatt ha detta ansvar och i samverkan med högskolan tillse att högutbildade får en individualiserad sfi-utbildning, eller bör huvudmannskapet ligga hos högskolorna?

### 11.3.4 Styrdokument

För att kunna besvara dessa frågor följer här en översikt över relevanta styrdokument och vad dessa uttrycker om bl.a. samverkan, uppdragsutbildning och huruvida sfi-utbildning kan anses vara en uppgift för högskolorna

För sfi medger skollagen (1995:1100) § 9, att kommunerna får uppdra åt andra att anordna sfi och att regeringen får meddela föreskrifter om vem som får ges ett sådant uppdrag samt om villkor för det. Lagen föreskriver också att sfi ska påbörjas inom tre månader om inte särskilda skäl finns (13 kap 3 §). Denna hänsyn måste naturligtvis tas även i de fall sfi anordnas i högskolemiljö.

I förordningen (1994:895) 4 §, om svenskundervisning för invandrare, anges att sfi får kombineras med utbildning inom någon annan skolform inom det offentliga skolväsendet.

Universiteten och högskolorna har stor frihet inom ramen för de regler och ramar som riksdag och regering sätter upp. Universiteten och högskolorna bestämmer själva hur de organiserar sin verksamhet och använder sina resurser. Högskolornas styrdokument pekar i dagsläget inte explicit ut möjligheten till sfi-verksamhet.

Enligt högskolelagen SFS 1992:1434 ska högskolorna bedriva grundläggande högskoleutbildning inklusive fort- och vidareutbildning samt forskarutbildning. Utöver detta ska högskolorna samverka med det omgivande samhället; den s.k. tredje uppgiften (Lag 1996:1392). Högskolelagen säger också att den grundläggande högskoleutbildningen väsentligen skall bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella eller specialutformade program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper, vilket oftast anses innebära att nybörjarkurser kan ges på högskolan i de fall dessa inte ges på gymnasienivå. Grundläggande svenska som andraspråk ges dock

idag både som sfi-utbildning i högskolemiljö (i samverkan med kommunen) och som högskolekurser riktade till utländska studenter.

I Högskoleförordningen preciseras villkor för antagning till grundläggande högskoleutbildning, dvs. kraven på grundläggande och särskild behörighet. Hösten 2002 gjordes dock ändringar som i högre grad än tidigare ska möjliggöra för personer utan formell kompetens, men med s.k. reell kompetens, att antas till högskolestudier. Bestämmelserna utökar antalet behörighetsgrunder genom att ge möjlighet till behörighet på grundval av ”praktisk erfarenhet och eller på grund av någon annan omständighet” när det gäller grundläggande och särskild behörighet.

Utifrån sin budgetproposition utfärdar regeringen varje år regleringsbrev till högskolorna. Att i dessa brev ge högskolor i uppdrag att genomföra sfi-verksamhet skulle kunna vara en möjlighet. Utredningen menar dock att detta i längden skulle utgöra ett allt för kortsiktigt styrmedel, då kontinuitet är viktigt för denna verksamhet. Däremot skulle detta kunna vara en viktig signal från staten och bidra till att samverkan prövas och utvecklas.

Sfi är en rättighet för individen och ett ansvar för kommunen. Studerande med akademisk bakgrund finns i olika kommuner vilket i regel förutsätter att studieformer som förläggs till högskolemiljö upphandlas av den studerandes hemkommun. Förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor reglerar högskolornas möjligheter att ge uppdragsutbildning, till vilken inga krav på särskilda förkunskaper är knutna:

En högskola får bedriva uppdragsutbildning bara om den knyter an till sådan grundläggande högskoleutbildning som högskolan har examensrätt för. Om uppdragsgivaren är svenska staten, en svensk kommunal myndighet, ett svenskt landsting /.../ gäller utöver första stycket att uppdraget skall avse personalutbildning eller utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl eller av biståndspolitiska skäl.

I högskoleförordningen anges att man vid uppdragsutbildning ska tillämpa avgiftsförordningen där bl.a. står att högskolorna själva bestämmer avgiftens storlek, som ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Detta innebär enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (1999) att den långsiktiga självkostnaden ska täckas, alltså att avgifterna ska sättas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga kostnader utan att ge direkt överskott.

Förordning (2002:763) om högskoleintroducerande utbildning handlar om de s.k. collegeutbildningarna och vill garantera att studerande på gymnasiedelen av utbildningen reserveras plats i högskolan efter genomförd gymnasiedel. Denna förordning beskriver en utbildning som omfattar 20 poäng, som ska samordnas med komvux och som syftar till att ge grundläggande behörighet.

Dessutom finns förordningen (SFS 1995:889) om en särskild teoretisk och praktisk utbildning vid högskolor och universitet som tillkom i samband med att de s.k. aspirantutbildningarna startades. Målgruppen är personer med annat modersmål, som har en utländsk högskoleutbildning och som är folkbokförda i landet, alltså liknande den för sfi. Utbildningen på 40 poäng ska omfatta både praktik på en arbetsplats och teoretiska studier av värde för denna praktik. Denna förordning är nu aktuell för översyn.

### Möjlig och önskvärd samverkan

Även utan att kommun och högskolor idag tydligt föreskrivs att samverka kring sfi i högskolemiljö upplever många kommuner och högskolor ett flertal incitament för att bedriva en för alla parter gynnsam samverkan kring sådan utbildning.

Att sfi-studerande med utländsk akademisk examen får nära tillgång till högskolorna och dess utbud kan få positiva effekter inte bara för individen utan även för högskola och sfi-anordnare: Sfi-anordnaren får nära kontakt med t.ex. forskning inom högskolan. Högskolorna, som ska verka för mångfald och internationell förståelse på flera olika sätt, får tillgång till sfi-studerandes kunskaper och får möjlighet att rekrytera dessa studerande till studier på C- eller D-nivå, en nivå där högskolorna ofta vill ha flera studerande.

Enligt Skolverkets rapport anser sig flera lärosäten ha god beredskap för att anordna sfi-utbildning eftersom man redan idag har kurser i svenska som andraspråk för t.ex. gäststudenter. Utredningen vill dock påpeka att det finns väsentliga skillnader mellan innehållet i dessa kurser och det som beskrivs i sfi:s kursplan och mellan dessa båda olika studentgruppers oftast helt olika utgångspunkter och livsvillkor.

Skolverket genomförde inom ramen för ovanstående uppdrag två enkätundersökningar till universitet/högskolor samt till kommuner. Syftet med enkäterna var främst att få en samlad bild av hur



högskolor och kommuner resonerar kring utbildning för högutbildade sfi-studerande. Svaren visar att man genomgående är positiv till att sfi-utbildning för invandrade akademiker bedrivs i högskolemiljö samt visar över lag på ett positivt intresse för att utveckla och hitta nya arbetsformer.

Det är viktigt att högskolorna, för att kunna motsvara det behov som framkommer i kartläggnings- och valideringsprocessen och som en naturlig komplettering/parallell till en sfi-verksamhet, prövar möjligheten att efter lokala behov anordna kompletteringsutbildningar. I Högskoleverkets rapport *Ett svenskt kvitto? Kompletterande utbildning för utländska akademiker* (Högskoleverket 2003) beskrivs att kompletterande utbildning i Sverige varit ett nödvändigt kvitto från svensk högre utbildning för att få en anställning i Sverige. Högskolorna själva tar sällan initiativ till sådana utbildningar, även om det förekommer. Högskoleverket anser att det bör finnas kompletteringsutbildningar för alla yrken som kräver akademisk utbildning och att dessa bör ingå i högskolornas reguljära utbud. Utredningen delar denna åsikt och vill tillägga att en kompletteringsutbildning i vissa fall kan påbörjas redan under sfi-tiden.

### 11.3.5 Exempel från verksamheter

Nedan följer några exempel som visar på goda resultat och i flera fall på givande samverkan mellan olika aktörer.

För kommuner med få högutbildade sfi-studerande och/eller med stort avstånd till högskola, är det inte möjligt att bygga upp en liknande verksamhet som t.ex. i nedanstående exempel. Utredningen vill därför betona vikten av att med alla till buds stående medel söka upprätthålla och ta tillvara den studerandes eventuella yrkesidentitet och studievana. Kommunen bör undersöka möjligheten till att via nätet upprätthålla kontakter med mentorer, distanskurser t.ex. på engelska runt om i landet samt möjligheter till sfi-kurser via webben etc. (se kapitel 12). Anordnaren bör också kunna ge mer intensiv sfi för dem som så önskar, eventuellt med handledning. Utredningen har t.ex. tagit del av hur sfi-anordnare lagt upp extra studieuppgifter inklusive mail-kontakt med läraren på skolans interna nät. De studerande arbetar där vidare efter att ha deltagit i studier i sin ”vanliga” grupp på förmiddagen. Detta uppges ha halverat tiden för dessa studievana individers D-kurs.

Andra kommuner individualiserar genom att aktivt erbjuda högutbildade särskild litteratur, enskilda uppgifter och praktikplatser som motsvarar deras bakgrund, erfarenhet och mål.

Ett projekt som berör flera kommuner och aktörer är där en länsstyrelsen ansvarar för ett projektet för akademiker, ett projekt som är avsett för personal inom vården. Liknande projekt skulle dock kunna omfatta utbildning för pedagoger, ekonomer och tekniker, något som planeras. Detta är ett samverkansprojekt mellan länsstyrelsen och tre kommuner. För närvarande finns deltagare från 13 kommuner länet. Undervisningen genomförs av komvux men är förlagd till en högskola vilket medför att de studerande har tillgång till stort bibliotek, datasalar etc. Varje deltagare har kontinuerlig kontakt med sin handläggare vid arbetsförmedlingen.

Syftet med utbildningen är att effektivisera inlärningen av svenska för utländsk vårdpersonal och därmed förkorta tiden för inträde på den svenska arbetsmarknaden. Studier i svenska för invandrare, datakunskap och yrkessvenska varvas med studiebesök på olika vårdinrättningar och praktik. Medlemmar i Röda korset besöker SFA en gång i veckan för att deltagarna ska få möjlighet till ytterligare språkträning och eventuellt även individuell hjälp med studierna.

När deltagarna fått betyg i sfi påbörjar de utan väntetid kursen i svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildning. Genomsnittstiden för kursen i sfi respektive svenska som andraspråk är fem månader. Efter efter ca 10 månader, bör deltagarna klara det test som krävs för att få tillträde till Länsarbetsnämndens kurs "Svenska för utländsk vård- och apotekspersonal".

I en större kommun finns en introduktion för akademiker som sker i samarbete med kommunen, ett utbildningsföretag samt högskolan. Då utbildningen vänder sig till nyanlända är det möjligt för de studerande i kommunen att få försörjning via introduktionsersättning.

Efter information om utbildningen till de ca 500 nyanlända, högutbildade deltagarna görs ett urval av de mest motiverade som anmält intresse. Utbildningen omfattar totalt 48 veckor med bl.a. följande innehåll och upplägg:

- 24 veckors intensiva studier i svenska och samhällsorientering i anordnarens lokaler inklusive många studiebesök.

- Förutom lärare finns även utbildningsledare som ansvarar för utbildningens koppling till arbetslivet samt studie- och yrkesvägledare. Bedömning av tidigare utbildning från hemlandet.
- Nio veckors fortsatta studier i svenska med samhällsorientering samt dataundervisning med samma lärare som tidigare men i högskolans lokaler och med tillgång till mentor på högskolan.
- Trainee-utbildning, en praktikperiod under tre månader.
- Tre veckors uppföljning och utarbetande av en individuell handlingsplan för fortsatta studier eller arbete.

Efter avslutad utbildning har deltagarna nått målen för sfi och i många fall även målen för svenska som andraspråk B.

Utbildning utformad på dessa sätt är initialt avsevärt dyrare än en icke individanpassad utbildning. Högskolorna kan dock inte ta ut högre kostnad för ett samverkansuppdrag än behovet av kostnadstäckning på några års sikt medger. Ur kommunens synvinkel är det viktigt att denna utbildning visat sig medföra en kortare studieväg och en snabbare och mer adekvat väg till egenförsörjning för individen, vilket innebär lägre totalkostnad.

Exemplen visar dock på en annan ekonomisk konsekvens som innebär en svårighet för såväl individ som verksamhet: Att avsluta sfi så snabbt efter ankomst till landet leder för andra invandrare än flyktingar ofta till svårigheter med försörjning, eftersom man i de flesta fall inte är berättigad till studiestöd eller a-kassa (se kapitel 14). Detta leder till ofrivillig frånvaro eftersom man måste jobba och till avbrott för många individer.

### 11.3.6 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

Kommunen ska vara fortsatt huvudman för all sfi-utbildning, även för den som sker för högutbildade i högskolemiljö.

I det sektorsansvar för Högskoleverket som Utredningen om flyktingmottagande och introduktion föreslår att Högskoleverket får bör gruppen vidgas till att inkludera alla sfi-studerande, även de som befunnit sig längre i landet.

CFL, Centrum för flexibelt lärande, ska se över och föreslå hur kommuners och högskolors samverkan kan förstärkas med hjälp av informations- och kommunikationsteknologi.

## Kommunalt huvudmannaskap

Ovan har vi strävat efter att beskriva en sfi-utbildning i högskolemiljö, sett över vilka styrmedel som finns tillgängliga samt reflekterat kring vilka individer som gynnas av denna utbildning. Vi är då framme vid frågan kring ansvarsfördelningen; är det för individerna bäst att kommunen behåller ansvar för denna form av utbildning eller är högskolorna bäst lämpade att själva vara huvudman för denna verksamhet?

Som påpekats ovan vill utredningen betona att inte alla högutbildade bör gå sin sfi-utbildning i högskolemiljö. Det är däremot viktigt att varje individ får den utbildning som bäst passar den nuvarande situationen och den i kartläggningen beskrivna vägen mot individens mål. För många högutbildade kommer utbildning på studieväg 2 att vara lämplig.

Av detta följer att utredningen bedömer det mest gynnsamt för såväl individer som för verksamhet att inte splittra ansvaret för kartläggning, genomförande, uppföljning och ekonomi på flera myndigheter. Vi föreslår därför att kommunen även i fortsättning ska ha ansvar för högutbildade inom sfi, men betonar starkt vikten av en samverkan mellan kommun och högskola i enlighet med vad som beskrivits ovan.

## Möjliggöra och underlätta samverkan

Många högskolor upplever, som ovan beskrivits, flera incitament för att i samverkan med kommunen anordna sfi för högutbildade. Utredningen anser dock att högskolornas möjlighet att ge en sådan sfi-utbildning som beskrivits ovan måste regleras för att ge fler akademiker tillgång till sådan utbildning. Att se över denna fråga ska ingå i det sektorsansvar för Högskoleverket som föreslås av utredningen för flyktingmottagande och introduktion. I ansvaret ska också ingå att se över hur högskolans övriga utbud, inklusive tillgång till högskolans studievägleddarkompetens och kompletteringsutbildningar i högre grad kan göras tillgängligt för högutbildade sfi-studerande invandrare.

För sfi-studerande som är inriktade på vidare studier efter sfi och/eller som redan har en akademisk examen från sitt hemland ska tillgång till högskolans utbud och t.ex. mentorer, vägledning etc. säkras. Då ett stort antal av de studerande är bosatta långt från en

högskola blir detta svårt i praktiken. Utredningen föreslår därför att Nationellt centrum för flexibelt lärande, CFL, ser över och föreslår hur kommuners och högskolors samverkan kan förstärkas med hjälp av informations- och kommunikationsteknologi, IKT, för att stödja högutbildade invandrare som är bosatta på långt avstånd från högskolor.

Utredningen beskriver vikten av en kartläggningsprocess i kapitel 10, men vill här betona vikten av att studie- och yrkesvägledare i kommun och vid högskola samarbetar kring vägledning och validering för att förkorta vägen till eventuella kompletteringsstudier och/eller kvalificerat arbete. En sådan samverkan finns endast på enstaka lärosäten idag.

#### **11.4 Studerande i behov av särskilt stöd**

Utredningens direktiv pekar inte explicit på att vi i vårt arbete ska beakta gruppen studerande i behov av särskilt stöd, t.ex. de som har funktionsnedsättningar eller traumarelaterade symptom. Däremot anges att möjligheterna att anpassa utbildningen och utbildningsmålen till individernas behov och förutsättningar ska öka. Därmed anser vi att vi ska beakta även förutsättningarna för studerande i behov av särskilt stöd för att öka dessa individers möjligheter att delta i och tillgodogöra sig sfi-utbildningen.

Skollagen (1985:1100) anger att hänsyn ska tas till studerande i behov av särskilt stöd. Förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare anger att studerande som har svårigheter med utbildningen ska ges särskilt stöd. Ett stort antal studerande har detta behov av olika stödinsatser under delar av eller under hela sfi-utbildningen.

I detta första avsnitt behandlar vi frågor som är gemensamma för de flesta studerande med någon form av funktionsnedsättning inklusive traumarelaterade symptom, t.ex. PTSD. I därpå följande avsnitt resonerar vi kring förhållanden som är specifika för olika typer av funktionsnedsättningar.

Inom ramen för utredningens resurser har vi dock inte haft möjlighet att beskriva situationen för sfi-studerande med alla olika former av funktionsnedsättningar. T.ex. har vi inte haft utrymme för att här beskriva situationen för dem som har synnedsättningar, vilket vi djupt beklagar. Detta är inte ett uttryck för att vi menar att stöd till enbart vissa ska prioriteras i verksamheten. Som vi beskri-

ver nedan i avsnittet om styrdokument menar vi att samtliga sfi-studerande i behov av särskilt stöd ska få detta inom ramen för en individanpassad sfi-utbildning. Våra förslag som rör studerande i behov av särskilt stöd omfattar givetvis även studerande med andra funktionsnedsättningar än de som behandlas i betänkandet.

#### 11.4.1 Tidigare rapporter

Kunskapslyftskommitténs delbetänkande (SOU 1999:39) ger en grundlig bild av förhållanden kring att som vuxen studera med funktionsnedsättning. Delbetänkandet beskriver ansvarsfördelningen av olika stödinsatser samt ger en beskrivning av förutsättningarna för studerande med funktionsnedsättning inom den kommunala vuxenutbildningen. I slutbetänkandet (SOU 2000:28) redovisas bl.a. kommitténs övergripande slutsatser av arbetet med att kartlägga och analysera de hinder som finns för studerande med funktionsnedsättning i vuxenutbildningen.

I avsnittet om invandrare med funktionshinder i kommunal utbildning för vuxna skriver kunskapslyftskommittén:

... förekomsten av funktionsnedsättningar utgör ett betydande hinder för invandrares möjligheter att tillgodogöra sig vuxenutbildning. Tydligast är problemen inom svenska för invandrare (sfi) eftersom det ofta är inkörsporten till utbildning inom andra delar av vuxenutbildningen. De vars funktionsnedsättning utgör ett påtagligt hinder för studier har svårt att nå upp till sfi-nivån och har därmed också svårt att delta i annan utbildning.

Sisus, Statens institut för särskilt utbildningsstöd, belyser såväl ansvar som stöd i rapporten *Information om stöd i vuxenutbildning för studerande med funktionshinder* (Sisus 2002). I del 1 beskrivs principer, policy, lagar och förordningar. I del 2 beskrivs myndigheter och organisationer med ansvar för stöd till studerande med funktionsnedsättning och i den tredje delen beskrivs några av de stödinsatser vuxna med funktionsnedsättning kan behöva i sina studier. Utredningen hänvisar till dessa gedigna texter och avser därmed inte att beskriva sådana förhållanden i detta betänkande.

Kunskapslyftskommittén och Sisus berör dock inte i övrigt sfi-studerandes situation inom utbildningen. Utredningen kommer därför att med utgångspunkt i kunskapslyftskommitténs och Sisus arbete försöka beskriva det specifika i att vara sfi-studerande och ha en funktionsnedsättning; att försöka komplettera ovan nämnda

texter med att ge en bild av utbildningen i sfi-studerandes perspektiv i syfte att belysa behov, möjligheter och hinder för dessa individer med funktionsnedsättning.

Utredningen ansluter sig till de handikapp- och utbildningspolitiska målsättningar som riksdagen beslutat om och som även Kunskapslyftskommittén hade för sitt arbete, bland annat:

- Människor med funktionsnedsättning ska ha lika möjligheter och samma rätt till en högkvalitativ utbildning som övriga medborgare.
- Det är den studerandes intresse och inte utbildningsform eller tillgång till särskilt stöd som ska styra den studerandes val av utbildning.
- Respektive utbildningsanordnare bör bära det övergripande ansvaret för att den egna verksamheten genomförs på ett sådant sätt att den studerande med funktionsnedsättning ges goda förutsättningar att delta.

#### 11.4.2 Begreppet funktionsnedsättning

Många faktorer påverkar individens inlärningsprocess (se kapitel 2). En av alla dessa faktorer är funktionsnedsättningar såsom rörelsehinder, synskada, hörselskada, läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi samt sjukdomar som orsakar smärta t.ex. reumatism. Även följdverkningar relaterade till extremt traumatiserande upplevelser kan försvåra såväl inläring som deltagande i utbildning. Det handlar om posttraumatiskt stressyndrom, PTSD, och andra traumarelaterade symptom.

Det finns synliga såväl som dolda funktionsnedsättningar. Med dolda funktionsnedsättningar avses de som är svåra att upptäcka för utomstående, sådana som av olika anledningar avsiktligt döljs eller funktionsnedsättningar som individerna inte vet att de har, t.ex. hörsselförlust.

Den definition av begreppet funktionsnedsättning som oftast används i Sverige bygger på att vi skiljer mellan å ena sidan en persons kroppsliga skador, funktionsnedsättningar och begränsningar och å andra sidan de konsekvenser detta får i det dagliga livet. Vi använder termen funktionsnedsättning om det som handlar om individen och talar om handikapp när det gäller de konsekvenser personen möter i sin dagliga omgivning. Orden funktionshinder och funktionsnedsättning används ofta synonymt.

En funktionsnedsättning kan bli ett handikapp i t.ex. en utbildningssituation som försvårar konsekvenserna av funktionshindret. Att se handikapp som en konsekvens av en funktionsnedsättning, dvs. som något relativt som uppstår i samspel med den omgivande miljön, medför att det blir mer adekvat att tala om individer med funktionsnedsättningar och handikappande miljöer. Sibus skriver i sin rapport (2002) att en person alltså kan vara handikappad i en viss utbildningsmiljö eller i en viss utbildningssituation utan att för den skull vara det i andra. Ett sådant synsätt ställer stora krav på anpassning av såväl den fysiska miljön som olika insatser. Utredningen vill till detta miljörelaterade handikappbegrepp foga tanken på att individer kan anses handikappade i vissa kulturer men inte i andra.

En ny klassifikation godkändes av WHO:s världshälsoförsamling 2001 under beteckningen ICF med den svenska titeln "Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa". Klassifikationen använder inte begreppet handikapp, men ger begreppet delaktighet en framträdande roll. ICF tar avstånd från synen att personer med funktionsnedsättningar är en minoritetsgrupp och vill se funktionshinder som en del av den normala variationen.

Det finns alltid en fara i att beskriva individer utifrån funktionsnedsättning som en enda kategori. Dessa människor skiljer sig åt ur flera aspekter som på olika sätt berör en inlärningssituation: många individer har fler än en funktionsnedsättning, man påverkas av vilken socialgrupp man tillhör, vilken utbildning man har, hur gammal man är, om man är man eller kvinna, vilken syn på funktionsnedsättningen som man upplevt under sitt liv och i vilken grad man själv har accepterat sin nedsättning – och också av det etniska ursprunget.

Enligt SOU 98:139, *En särskild utsatthet – om personer med funktionshinder från andra länder*, finns det inte några säkra uppgifter om antalet invandrare med funktionsnedsättning. Samarbetsorganet för invandrarorganisationer i Sverige, SIOS, uppskattar antalet utrikes födda individer med funktionsnedsättning och annan etnisk bakgrund till ca 100 000. Bland de som är födda i Sverige men har minst en förälder född utomlands uppgår antalet till ca 70 000 personer.

Regeringen anger i sin proposition *Från patient till medborgare - en nationell handlingsplan för handikappolitiken* (1999/2000:79) att ungefär var femte person i yrkesverksam ålder har något slag av funktionsnedsättning.



Antalet personer med funktionsnedsättning är alltså osäkert och kompliceras ytterligare av att det även uppkommer svårigheter att ställa diagnos när personerna har ett annat modersmål. De normaliserade test som används i Sverige är anpassade till människor med svenska som modersmål och svensk kulturbakgrund vad gäller t.ex. språk och begrepp. Att använda tolk kan i viss mån hjälpa, men diagnoserna är ändå ofta osäkra. Någon samlad uppgift om antalet sfi-studerande med olika funktionsnedsättningar såvitt utredningen erfar inte.

### 11.4.3 Styrande dokument

För betygsättning inom gymnasial vuxenutbildning och gymnasial särsvux kan läraren bortse från vissa betygskriterier i de särskilda fall där t.ex. en funktionsnedsättning försvårar för den studerande att uppnå de kunskaper som kriterierna beskriver. Detta beskrivs i Skolverkets föreskrifter om tillämpningen av betygskriterier i gymnasiesärskolan och gymnasial särsvux (SKOLFS, 2002:4). Något liknande finns inte för sfi-utbildningen eller för grundläggande vuxenutbildning (analfabeter och kortutbildade utvecklar läs- och skrivfärdigheter inom ämnet svenska som andraspråk i grundläggande vuxenutbildning integrerat med sfi-studierna).

Propositionen om vuxnas lärande (prop. 2000/01:72) skriver:

Den grundläggande principen om allas lika tillgång till lärande innebär att särskilda insatser /.../ behöver göras för att möta behoven hos människor med funktionshinder, vilka annars lätt utestängs.

Den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen av flyktingar och andra invandrare mellan olika centrala myndigheter (Integrationsverket 2001b) anger att funktionshindrade ska erbjudas individualiserade introduktionsprogram för att kunna bli delaktiga i samhällslivet utifrån sina förutsättningar.

### Handikappolitiken

Riksdagen godkände 2000 regeringens förslag om en nationell handlingsplan för handikappolitiken, *Från patient till medborgare* (1999/2000:79). I propositionen föreslår regeringen nationella mål och inriktning för handikappolitiken. Regeringen bedömer att

insatserna under de närmaste åren bör koncentreras till företrädesvis tre huvudområden; att se till att handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer, att skapa ett tillgängligt samhälle, samt till att förbättra bemötandet.

Om tillgänglighet i undervisningslokalerna säger man bland annat att dessa ska vara tillgängliga för personer med rörelsehinder och anpassade efter andra funktionsnedsättningar som hörsel- och synskada så att alla kan röra sig och känna sig säkra.

Ett par aktuella utredningar är värda att nämnas här. En särskild utredare ska föreslå en förändrad organisation för samordningen av arbetet inom det handikappolitiska området, (dir. 2003:94). Syftet är att skapa bättre möjligheter att förverkliga de mål som finns i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken så att handikappfrågorna integreras i alla samhällssektorer. Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 2004.

Regeringen fattade 2002 beslut om direktiv för en parlamentarisk kommitté med en lång rad uppgifter på diskrimineringsområdet; *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning* (dir. 2002:11). Kommittén skall överväga om skydd mot missgynnande av personer med funktionsnedsättning på grund av bristande tillgänglighet bör införas på andra samhällsområden än i arbetslivet och högskolan, dvs. även inom vuxenutbildningen. Kommittén ska redovisa uppdraget senast den 1 december 2004.

#### 11.4.4 Bemötande och rättigheter

Betänkandet *En särskild utsatthet – Om personer med funktionshinder från andra länder* (SOU 1998:139) skriver:

Vuxna som kommer till Sverige och redan har ett funktionshinder har erfarenhet av att leva i ett land där människor med funktionshinder generellt har dåliga livsvillkor. Det är sällsynt att någon har fått specialundervisning, habilitering eller rehabilitering. Många har påverkats av en negativ syn på funktionshinder. Det gäller mest dem som har ett funktionshinder från barndomen, och särskilt kvinnor. Kvinnor med funktionshinder har det generellt mycket svårt i de flesta av världens fattiga länder.

Utredningen har i samtal med företrädare för handikapporganisationer även tagit del av uppfattningen att många individer under sitt liv i hemlandet har levt ett relativt normalt vuxenliv; man har kanske inte gått så mycket i skola, men har t.ex. gift sig och fått barn.

Släkt och övrigt nätverk omkring stöttade i det som behövdes för att klara vardagen. Att komma till Sverige innebär en stor omställning, troligtvis än större än för övriga invandrade; här får man kanske för första gången en stämpel – man "blir funktionshindrad". Här ska man också med hjälp av myndigheter i större uträkning klara sig utan familjens stöd. I hemlandet talade man kanske på sin höjd med familj, släkt och religiös ledare om sin funktionsnedsättning. Här förväntas man prata om detta med kurator, sjukvårdspersonal, olika handläggare, sfi-lärare m.fl. Vissa individer upplever detta som kränkande medan andra ser det som en stor möjlighet.

Att inte behärska språket och inte känna till sina rättigheter medför att många inte får tillgång till det stöd och den rehabilitering som man har rätt till. En studie som Socialstyrelsen gjorde 1998 om flyktingar med funktionsnedsättning i olika kommuner visade att 20 procent av personerna i studien inte fick något stöd från kommunen, vare sig enligt lagen om stöd och service, LSS, eller socialtjänstlagen, vilket Socialstyrelsen ansåg var anmärkningsvärt. Kommunerna hade fått statlig ersättning för samtliga personer därför att de behövde försörjning eller varaktig vård.

Svårigheter i möten med myndigheter beskrivs av Sibus i *Om bemötande av människor med funktionshinder* (Sibus 2003):

När samhällets bemötande av människor med funktionsnedsättning brister försämras livsvillkoren för enskilda människor. Ofta mer för dem som inte kan svenska och inte har kunskap om det svenska samhället. När samhällets organisation fungerar dåligt blir följderna ofta mer märkbara för dem som inte kan svenska eftersom de har svårare att själva kompensera bristerna. När myndigheter inte är överens om vem som ska betala en insats är det mer sannolikt att ett ärende som gäller någon med annan etnisk bakgrund hamnar mellan stolarna. När informationen brister är man troligen ännu sämre informerad om man har ett annat modersmål. När resurserna inte räcker till alla är det stor risk att man får mindre stöd om man har svårare än infödda svenskar att tala för sin sak. Och när man får nej på en begäran om stöd överklagar man kanske inte beslutet om man inte kan svenska. Man vet kanske inte hur man gör när man överklagar, eller inte ens att man får göra det.

SOU 1998:139 visar exempel på att långtidssjukskrivna utländska medborgare från Asien, Afrika och Sydeuropa fick betydligt mindre yrkesinriktad rehabilitering än andra långtidssjukskrivna personer. Svårigheter med språket gjorde också att det var svårt att få del av arbetsförmedlingens åtgärder för arbetssökande.

### 11.4.5 Kartläggning

Sfi-studerande har ofta ett flertal individuella planer upprättade av olika myndigheter att förhålla sig till (se kapitel 10). Sfi-studerande med funktionsnedsättning som har rätt att få insatser enligt LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) har dessutom rätt att begära och få en individuell plan för insatser relaterade till funktionshindret upprättad av socialtjänsten. Socialstyrelsen (1998) gjorde en studie av kommunernas stöd till personer med funktionsnedsättning och utländsk bakgrund. I studien ingick en enkät till 85 kommuner, som bland annat fick frågan om de kartlagt hur många personer med funktionsnedsättning och utländsk bakgrund som bodde i kommunen. I stort sett ingen av kommunerna hade gjort någon kartläggning, vare sig socialtjänsten eller LSS-handläggningen. Socialstyrelsen har bland annat därför haft ett regeringsuppdrag att förstärka och intensifiera sina rådgivnings- och informationsinsatser till huvudmännen angående individuella planer enligt LSS och individuella habiliterings- och rehabiliteringsplaner enligt HSL (Hälsa- och sjukvårdslagen) i syfte att fler personer än idag ska få tillgång till en individuell plan. Slutrapporten *Individuell plan på den enskildes villkor* (Socialstyrelsen 2002) vänder sig till alla som är berörda av frågan och ska utgöra ett praktiskt stöd och en vägledning i arbetet med individuella planer enligt båda ovan nämnda lagstiftningar.

Socialstyrelsens studie (1998) visade också att var femte kommun som svarat hade producerat information om socialtjänstlagen på något annat språk än svenska. Bara tio procent av kommunerna hade informerat skriftligt om LSS på något annat språk än svenska. 35 procent hade informerat invandrare om LSS på andra sätt. Mer än hälften av de kommuner som hade informerat hade haft informationsmöten i invandrarorganisationerna.

Enligt vad utredningen förstår i samtal med berörda, är det mycket få invandrare med funktionsnedsättning som är medlemmar i någon handikapporganisation. Detta kan bero på att det inte finns någon folkrörelsetradition i de länder som individen kommer från. Att förstå vad en handikapporganisation är och förstå innebörden i intressepolitiskt arbete kan vara svårt. Kontakter med olika etniska organisationer kan dock göra det lättare för individerna att så småningom få kontakt med de handikapporganisationer som kan stödja individerna på olika sätt. SIOS kan här utgöra en viktig länk och informationskanal.

### 11.4.6 Sfi-verksamheten

Många kommuner gör goda insatser för att ge sfi-studerande med funktionsnedsättning lika förutsättningar till utbildning. Det krävs dock mycket av såväl kommun som av lärare för att kunna individualisera sfi-utbildningen för studerande med funktionsnedsättning. Olika funktionsnedsättningar och olika studerande kräver särskilda inlärningsstrategier som eleven bör tillägna sig för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Det är därför av största vikt att läraren har kompetens på dessa områden. Såväl i Lärarutbildningskommittén slutbetänkande (SOU 1999:63) som i *Vuxenutbildning för alla?* (SOU 1999:39) beskrivs ett stort och ökande behov av generell och grundläggande specialpedagogisk kompetens och att det inom den kommunala vuxenutbildningen behövs fler lärare med specialpedagogisk kompetens. I båda betänkanen nämns dessutom behovet av råd och stöd till vuxenutbildningens personal i specialpedagogiska frågor. I den nya lärarutbildningen, som riksdagen beslutade om 2000, kommer specialpedagogik att ingå i det allmänna utbildningsområdet för alla studenter.

Sedan ovan nämnda betänkanen lämnades har Specialpedagogiska institutet bildats. Detta institut är en rikstäckande myndighet för statens samlade stöd i specialpedagogiska frågor för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning. Uppgiften är att ge specialpedagogiskt stöd till ansvariga inom det offentliga skolväsendet och fristående skolor. Detta gör man genom att sprida information och kunskap inom specialpedagogik och initiera och medverka i utvecklingsarbete inom området. Via fem nationella resurscenter genomför man utredningar och träning av enskilda individer. Vid behov kan man komma ut till skolor och informera och ge utbildning till lärare och annan personal. På institutets hemsida finns mycket information och råd om utbildning för bl.a. dövblinda, döva och hörselskadade, synskadade samt individer som har läs- och skrivsvårigheter/dyslexi eller språkstörning.

Det är skolhuvudmannens ansvar att den studerande får tillgång till anpassat material. Sedan början av 2003 kan man få stöd i detta av specialpedagogiska institutet, vars uppdrag gäller även utveckling och anpassning av läromedel för vuxenstuderande med funktionsnedsättning inom det offentliga skolväsendet och folkhögskolor. Vuxenstuderande med synskada, rörelsehinder, utvecklingsstörning eller hörselskada på komvux, folkhögskola eller sfi har alltså möjlighet att via institutet beställa anpassade läromedel.

I början av 2003 lämnade Utredningen om läromedel för funktionshindrade sitt betänkande, *Läromedel specifikt* (SOU 2001:05). Utredningens förslag om bl.a. läromedelsförsörjning via ett nyinrättat institut är nu ute på remiss.

LSS- och hjälpmedelsutredningen (S 2001:06) ska enligt direktiven analysera hjälpmedelsförsörjningen för bland annat vuxna inom det offentliga skolväsendet, alltså inklusive sfi. Sfi-utredningen behandlar därför inte frågan om hjälpmedel för sfi-studerande i avvaktan på förslag från LSS- och hjälpmedelsutredningen.

Samtliga prov och bedömningar kan, enligt Skolverket, utformas och genomföras med hänsyn till de förutsättningar och den funktionsnedsättning som den studerande har. Hur anpassningen görs beror på ämnet och vad som prövas i ämnet. Utgångspunkten bör vara att den studerande ska få den hjälp han/hon är van vid att få.

Utvärderingen av det nationella provet för sfi nummer 12, (Wrigstad 2003) anger att bara 18 av 116 lärare i en enkät uppger sig ha behov av ett eller flera prov för studerande med funktionshinder.

#### 11.4.7 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

Den möjlighet att bortse från vissa betygskriterier vid betygssättning av studerande med t.ex. funktionsnedsättning som beskrivs i Skolverkets föreskrifter om tillämpningen av betygskriterier i gymnasiesärskolan och gymnasial särsvux ska gälla även för sfi och grundläggande vuxenutbildning.

Utredningen förutsätter att utredningarna *En förändrad organisation för samordningen av arbetet inom det handikappolitiska området* (dir. 2003:94) samt *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning* (dir. 2002:11) behandlar förhållandena för sfi-studerande.

I behandlandet av betänkandet *Läromedel specifikt* (SOU 2001:05) är det av stor vikt att läromedelssituationen för sfi-studerande med funktionsnedsättning uppmärksammas.

Myndigheten för skolutveckling ska i samverkan med Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk, Specialpedagogiska institutet samt Samarbetsorgan för etniska organisatio-

ner (SIOS) utarbeta informationsmaterial rörande funktionsnedsättningar samt traumarelaterade symptom, t.ex. PTSD.

Myndigheten för skolutveckling ska i samverkan med ovan nämnda parter utarbeta ett kommentar- och referensmaterial som beskriver framgångsrika sfi-verksamheter riktade till studerande med funktionsnedsättningar samt traumarelaterade symptom, t.ex. PTSD.

Andra förslag med som berör detta område är:

- Förslaget om hörselscreening i avsnitt 11.5.
- Förslaget om kartläggning och om underlag för samtal om utbildningsrelaterade hälsofrågor i avsnitt 10.2-10.3.
- Förslagen om lärarutbildning och kompetensutveckling i kapitel 13.
- Förslaget om en nationell utvärdering av sfi-utbildningen i kapitel 16.

### Breda insatser behövs

Såväl Kunskapslyftskommittén som Sibus, Statens institut för särskilt utbildningsstöd, påpekar att det finns flera hinder för studerande med funktionsnedsättning inom sfi att tillgodogöra sig utbildningen. Sibus menar att sfi är en skolform som har svårigheter att avsätta resurser och ta ansvar för anpassningar och tillgänglighet för deltagare med funktionsnedsättning (Sibus 2002). Utredningens intryck, efter kommunbesök och samtal med företrädare och berörda studerande, är också att mycket återstår att önska vad gäller individanpassning, t.ex. kartläggning, lokalernas tillgänglighet och utformning, lärarkompetens och för stöd till de studerande. Utredningen vill därför starkt betona de rättigheter som de studerande har samt skolhuvudmannens skyldigheter enligt gällande lagar.

Utredningen menar att sfi bör ha samma bedömningsgrunder som idag gäller för betygsättning inom gymnasial vuxenutbildning och gymnasial särvtux-utbildning. Där kan läraren bortse från vissa betygs-kriterier i de särskilda fall där t.ex. en funktionsnedsättning försvårar för den studerande att uppnå de kunskaper som betygs-kriterierna beskriver. Studerande på sfi och på grundläggande vuxenutbildning, som många sfi-studerande studerar integrerat, bör inte utgöra ett undantag. Utredningen föreslår därför att Skol-

verkets föreskrifter om tillämpningen av betygskriterier i gymnasiesärskolan och gymnasial särvtux ska gälla även för sfi.

Vi förutsätter att de aktuella utredningarna *En förändrad organisation för samordningen av arbetet inom det handikappolitiska området* (dir. 2003:94) och *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning* (dir. 2002:11) även behandlar förhållandena för sfi-studerande. I behandlandet av betänkandet *Läromedel specifikt* (SOU 2001:05) är det av stor vikt att läromedelssituationen för sfi-studerande med funktionsnedsättning uppmärksammas.

LSS- och hjälpmedelsutredningen (S 2001:06) ska enligt direktiven uppmärksamma situationen även för sfi-studerande.

### Gemensam kartläggning och samverkan

Den kartlägningsprocess som beskrivs i kapitel 10 får än större betydelse för individer i situationer som de som beskrivs ovan, eftersom många studerande med funktionsnedsättning behöver insatser från olika håll.

En slutsats som utredningen drar av det material och de erfarenheter som vi tagit del av är att de studerande i kontakten med myndigheter sällan möter någon med förutsättningar att se till hela deras livssituation och som inser vidden i problematiken där funktionsnedsättning, migration och utbildning möts. De flesta är specialiserade enbart inom sitt område. Som utredningen ser det, är därför en samverkan mellan aktörer med specifika kunskaper helt nödvändig. Det är också viktigt med en samordning av den studerandes individuella studieplan och den plan som socialtjänsten upprättar för individer som har rätt att få insatser enligt LSS.

För studerande med funktionsnedsättning är det vidare viktigt det finns någon som har helhetsansvaret för handlingsplanen och som den studerande kan vända sig till, eftersom det i många fall är både språkfärdighet och funktionsnedsättning som lägger hinder i vägen för kommunikationen.

För att individen ska få möjlighet att förstå synen på handikapp i det svenska samhället och känna till sina rättigheter behövs omfattande insatser. I de fall då varken individen eller hans/hennes familj har någon större erfarenhet av skolgång i hemlandet kan man ha svårt att se möjligheten till sfi och andra studier. Enligt företrädare för handikapporganisationer finns det stor anledning att tro att en stor del av den grupp invandrade som inte påbörjar sfi-studier har



någon form av funktionsnedsättning som upplevs utgöra ett hinder för att studera.

I samtalen som ingår i kartlägningsprocessen fordras av samtliga berörda stor lyhördhet, respekt och förståelse för frågor kring funktionsnedsättning och olika syn på detta och på utbildning överhuvudtaget. Den studerande kan av olika anledningar vilja dölja sin funktionsnedsättning eller vet kanske inte ens om att han eller hon har t.ex. syn- eller hörselnedsättning. Många saknar hjälpmedel och har aldrig fått en diagnos på sin skada.

Utredningen anser därför att det som stöd i denna process behövs ett konkret underlag för samtal kring individens hälsa i vid bemärkelse, vilket vi föreslår i avsnitt 10.2. Samtidigt kan den studerande via det informationsmaterial vi föreslår nedan få information om olika funktionsnedsättningar och särskilda rättigheter och vid behov göra en hörselscreening (se avsnitt 11.5).

I detta sammanhang vill vi också kort beröra vikten av interkommunal och regional samverkan för att möjliggöra individanpassade sfi-utbildningar och maximalt resursutnyttjande. I större städer är det lättare att finna tillräckligt studerandeunderlag för att starta enskilda grupper för studerande med olika funktionsnedsättningar samt att finna kompetenta och erfarna lärare (och att anordna kompetensutveckling) för en sådan utbildning. Även specialkompetens för att kartlägga och ställa diagnos blir lättare att finna i en större kommun. I mindre kommuner bör det dock gå att finna underlag för särskilda grupper genom att få till stånd ett samarbete med näraliggande kommuner. En noggrann kartläggning av individerna i en kommun utgör då en grund för en sådan regional samverkan. I de flesta fall torde en samverkan medföra en effektivare sfi-utbildning.

Vi vill också påpeka vikten av en kontinuitet i verksamheten för studerande med funktionsnedsättning. Upphandling av sfi-utbildning sker ibland med korta mellanrum och medför ofta byten av anordnare. Eftersom sfi-studerande med funktionsnedsättning ofta befinner sig längre tid i utbildning, medför kortare avtalstider eventuellt att de studerande måste byta lärare och arbetssätt flera gånger. Detta kan vara förödande för studerande med funktionsnedsättning, eftersom det tar tid att bygga upp såväl kunskap som förtroende.

Det är också mycket viktigt att huvudmannen för varje upphandlingsförfarande och i kvalitetsuppföljning noggrant formulerar kriterier som inkluderar t.ex. tillgängliga och anpassade lokaler,

stödinsatser, specialpedagogisk lärarkompetens, planer för eventuell kompetensutveckling inom området. Detta gäller dock för all sfi-verksamhet, eftersom kännedom om funktionsnedsättningar kan framkomma under hela studietiden.

### Utökad information och större kunskap

För att individer med funktionsnedsättning ska ha likvärdig tillgång till sfi-studier måste han/hon tidigt efter ankomst få information om funktionsnedsättningar, om särskilda rättigheter och om utbildningsrelaterade frågor. Att få tillgång till information är en förutsättning för att kunna ta ansvar för sin situation i ett nytt land. Att få sådan information är dock för det mesta svårare än för infödda svenskar i samma situation. Det finns flera funktionsnedsättningar som blir till ett kommunikationshandikapp när informationen inte anpassas. Invandrare med exempelvis hörselskada, dövhet, synskada, tal- och språkstörningar eller dyslexi behöver särskilt tillrättalagd information för att inte språksvårigheter bli dubbelt handikappande. Även vid tolkade samtal är det vår erfarenhet att mycket information går förlorad, då individen kan ha svårigheter att ta till sig såväl begrepp som fakta.

I kapitel 10 beskriver vi kartläggningsprocessens olika samtal. Vissa myndigheter, kommuner och enskilda organisationer har utarbetat material kring olika funktionsnedsättningar som kan vara en utgångspunkt för att i dessa samtal ta upp till detta relaterade frågor. Vid våra kontakter med olika företrädare har dock behovet om information kring funktionsnedsättning och rättigheter till såväl sfi-aktörer som de studerande lyfts fram vid ett flertal tillfällen. Utredningen har ovan beskrivit hur ett stort antal studerande inte har kännedom om sin funktionsnedsättning och/eller om vad detta kan innebära för inlärningssituationen. Också många inom sfi-verksamheten saknar denna kunskap. För att öka möjligheterna till att såväl sfi-aktörer som studerande får bättre förutsättningar för en högkvalitativ utbildning som är anpassad till individens förutsättningar och behov föreslår vi därför att följande material utarbetas.

Utredningen föreslår att Myndigheten för skolutveckling i samverkan med Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk, Specialpedagogiska institutet samt Samarbetsorgan för etniska organisationer (SIOS) ska utarbeta informationsmaterial på

olika språk riktade till sfi-studerande som beskriver vanliga funktionsnedsättningar och till dem relaterade rättigheter. Även traumarelaterade symptom, t.ex. PTSD ska beskrivas. Materialet bör även beskriva hur detta kan påverka inlärningsprocessen ur den studerandes perspektiv. Ett liknande material som kan användas av övriga berörda aktörer ska också utarbetas.

Utredningen har inom befintliga ramar inte haft möjlighet att besöka sfi-verksamheter i landet som riktas till studerande med funktionsnedsättningar och till studerande med traumarelaterade symptom vilket vi beklagar. Vi har dock vid kommunbesök och samtal blivit uppmärksammade på ett stort behov av erfarenhetsutbyte. Vi har tagit del av material som beskriver olika projekt, men utredningen och företrädare för verksamheterna i landet menar att det finns ett behov av ett mer samlat material som kan spridas i landet och bidra till ett gemensamt kunskapsbygge och nätverk. Vi föreslår därför att samma myndigheter som i förslaget ovan ska utarbeta ett kommentar- och referensmaterial som beskriver framgångsrika sfi-verksamheter riktade till dessa studerande. Materialet ska diskutera didaktiska utgångspunkter för sådana verksamheter.

Materialen bör kunna användas inom hela vuxenutbildningen, eftersom studerande och aktörer även inom grundläggande och kommunala vuxenutbildningen också är i behov av sådan information.

Att den specialpedagogiska kompetensen berörs i den nya lärarutbildningen är välkommet, menar utredningen, men vill påpeka att få lärare även i framtiden kommer att behärska såväl svenska som andraspråk som specialpedagogik om inte den satsning som vi beskriver i kapitel 13 görs. I den vuxeninriktning som utredningen föreslår i samma kapitel ska ingå moment kring funktionsnedsättningar och traumarelaterade symptom, t.ex. PTSD.

### **11.5 Studerande med hörselnedsättning**

Studerande med hörselnedsättning och utländsk bakgrund är en grupp som löper stor risk att hamna i ett ingenmansland mellan handikapp- och invandrarfrågor. Utredningen har mött flera studerande som först efter lång tid i sfi-utbildning insett att svårigheterna att lära sig svenska har sin grund i en medfödd eller förvärvad hörselnedsättning. Så här beskriver en man med hörselnedsättning

sin situation i sfi-utbildningen innan han började i speciell grupp för hörselskadade:

Sen börjar du sluta dig. Börjar undvika andra människor och undvika att prata med dem, för att inte höra hur de skrattar åt dig. Därför att du inte hör dem riktigt och du börjar prata om något helt annat, som du trodde att de pratade om. Du börjar gömma dig i dig själv, för att gömma ditt handikapp. Du börjar gömma dig i din ensamhet, utan kompisar och vänner. Du börjar undvika att gå i skolan och lära dig. *(Nedskrivet av Eva Norinder, hörselpedagog.)*

### 11.5.1 Begrepp och omfattning

Hörselnedsättning kan variera från en lätt hörselnedsättning till total dövhet. Även tinnitus räknas som en hörselnedsättning. Skador kan finnas på ett eller båda öronen och vara förvärvade under fosterliv eller förlossning, medfödda, ärftliga eller uppkomna senare i livet. De kan bero på bristfällig läkarvård i hemlandet, krigsskador (antingen orsakat av starka ljud, t.ex. en explosion, eller av fysiska orsaker, t.ex. slag), bullerskador eller tortyrskador.

Hörselpedagoger som utredningen varit i kontakt med menar att det inte är befogat i en utbildningssituation att definiera eller sätta gränser för vad som ska anses berättiga till stödinsatser. Omfattningen av och vilka stödinsatser som är befogade att ge inom utbildningen bör istället avgöras utifrån individens livssituation och förmågor, kognitiva och andra. En och samma nedsättning kan utgöra ett handikapp i inlärningssituationer för en person, men inte för en annan.

Individer som är döva går på specialskola för döva och lär sig teckenspråk, vilket innebär en speciell situation som utredningen tyvärr inte haft möjlighet att utreda.

Hörselskadades riksförbund, HRF, uppskattar att andelen hörselskadade bland studerande i sfi och svenska som andraspråk är mer än dubbelt så hög som andelen hörselskadade bland befolkningen i Sverige. HRF beräknar att var tredje studerande inom dessa kurser har någon form av hörselnedsättning och att många p.g.a. detta har svårigheter i sina studier.

Hörselpedagog Eva Norinder gjorde 1987 tillsammans med några kollegor en hörselundersökning (Norinder, Elofson-Öhnander 1988) av studerande på grundläggande vuxenutbildningen i Göteborg. 478 studerande screentestades varav 31 hade etniskt svensk bakgrund. Som en jämförelse testades även 98 komvuxelever varav 24 hade en

annan etnisk bakgrund. Resultatet visade att ca 57 procent av de studerande på grundläggande nivå hade en hörförlust på 25 dB eller mer på minst ett öra. Bland komvuxstuderande hade 15 procent motsvarande hörförlust. Enligt Norinder och företrädare för SIOS finns ingen anledning att anta att förhållandena förändrats.

Det finns också skäl att anta att många individer aldrig påbörjar studier p.g.a. sin hörselnedsättning och därtill relaterade orsaker. Dessutom är det lärares och hörselpedagogers bestämda uppfattning att många avbryter eller gör upprepade uppehåll i sina studier p.g.a. de svårigheter som hörselnedsättningen ger upphov till, speciellt om man inte får adekvat stöd.

### 11.5.2 Den studerande

Att vara hörselskadad innebär att ha en dold funktionsnedsättning. Detta innebär att nedsättningen även kan vara dold för den enskilde; man inser inte att man har en skada förrän man befinner sig i en utbildningssituation och t.ex. får svårt att uppfatta nyanser i det nya språket. En individ med hörselnedsättning kan ha klarat sig bra i kommunikation på sitt förstaspråk, men ha mycket svårt för att lära ett nytt språk. Detta kan bero på att man är mer känslig för störande ljud i omgivningen när man lyssnar på sitt andraspråk än när man lyssnar på sitt modersmål. Om man inte hör ett ord på sitt modersmål har man nämligen ofta övat upp strategier som innebär att man utifrån ledtrådar som t.ex. språklig förståelse kan gissa vilket/vilka ord man inte hörde. På ett språk som man inte behärskar har man inte tillgång till sådana ledtrådar.

En hörselskada innebär oftast att man har svårare att uppfatta konsonanter än vokaler, och det svenska språket har många olika konsonantkombinationer och -ljud. Att lära sig ljud som inte finns i det egna språket och som man inte hör ordentligt är nästan omöjligt.

Sfi-studerande med hörselnedsättning är en mycket heterogen grupp som skiljer sig åt i en mängd aspekter. Studerande med hörselnedsättning som uppkommit i barndomen, t.ex. av obehandlade kroniska öroninflammationer, har oftast utvecklat olika strategier för att kompensera sin nedsättning och upplever att det sociala umgänget fungerar bra på förstaspråket. Studerande som arbetat länge i bullrig miljö är kanske inte sedan tidigare medveten om sin skada och får svårt att acceptera den.

Många studerande har hörselnedsättning kombinerat med andra fysiska eller psykiska hinder för inläring, t.ex. smärtor, koncentrationssvårigheter eller traumarelaterade symptom efter tortyr eller krig. Gemensamt för de allra flesta är dock en känsla av utanförskap och av dåligt självförtroende; man lär sig inte språket i den takt man känner att man borde och förstår inte varför. Man känner sig dum och vill inte vara till besvär. Av betydelse för inläringen är också hur lätt man accepterar sin nedsättning och därmed viljan att berätta om det och acceptera olika hjälpmedel och stödinsatser.

### 11.5.3 Kartläggningen

Även om noggranna kartläggningssamtal genomförs är det enligt hörselpedagoger ovanligt att individen själv berättar om sin hörselnedsättning i inledande samtal vid t.ex. antagning till sfi-utbildningen. Dessutom är det för många studerande en lång process att förstå och acceptera sin funktionsnedsättning. Många studerande skäms över sin nedsättning och inser kanske inte hur stor betydelse nedsättningen har i inläringssituationer. Man hoppas att man ska kunna lära sig språket ändå. Dessutom är det för många studerande en lång process att förstå och erkänna sin funktionsnedsättning. Som hörselskadad har man ofta en väl utvecklad strategi för att kompensera sina svårigheter och ibland också för att dölja dem. Det är därför extra viktigt att sfi-läraren har kunskap om dessa svårigheter och är lyhörd i den dagliga verksamheten. Följande kan vara tecken på hörselnedsättning:

Den studerande

- gör små eller inga framsteg; studierna går sämre än man har anledning att förvänta sig,
- har dåligt uttal och skriver bättre än han/hon talar,
- har stor frånvaro eller upprepade avbrott eller studieuppehåll,
- missförstår kommunikation,
- verkar trött, spänd eller nervös,
- har ofta ont i axlar, huvud, rygg eller är yr eller illamående,
- är lättstörd och har svårt att koncentrera sig,
- är lättirriterad och ibland aggressiv,
- verkar mentalt frånvarande, ointresserad, lat,
- är ensam på raster.

Kartläggningens olika samtal bör också ta upp individens förutsättningar för olika former av praktik samt olika studiebesök och besök. I bullriga miljöer med många människor kan studerande med hörselnedsättning få mycket svårt att kommunicera.

#### 11.5.4 Utbildningen

Det är inte möjligt och heller inte nödvändigt att alla som hör dåligt erbjuds plats i särskild hörselgrupp. Det är istället så att olika hörselnedsättningar kräver olika åtgärder.

För vissa studerande med liten nedsättning kan enkla åtgärder vara tillräckliga. Exempel på detta är att läraren alltid talar vänd mot de studerande, att läraren upprepar vad de andra studerande säger samt en möblering som ger möjlighet till munavläsning. För de flesta är det dock avgörande för studieframgången att man får tillgång till en anpassad klassrumsmiljö. Det är utbildningsanordnarnas ansvar att garantera en god ljudmiljö i undervisningslokaler och sociala utrymmen. Lokaler kan anpassas för hörselskadade genom s.k. bullersanering. Då dämpas ljud från t.ex. steg, ventilation, apparater, trafik och ljud från angränsande rum och rumsakustiken görs fri från ekon och resonanser.

Även då klassrum är bullersanerade kan ljudmiljön ställa till problem för den hörselskadade. Hörselskadade pendlar ofta mellan att höra och inte höra och även mindre störningar i ljudmiljön som t.ex. ett tillfälligt störande prassel, en stol som skrapar mot golvet eller prat och skratt medför att den studerande får svårigheter att uppfatta vad som sägs. Detta beror på att ett hörselskadat öra inte kan selektera bort på samma sätt som ett icke hörselskadat öra kan.

Stora klasser medför ökad risk för en bullrig miljö och likaså att det pågår flera grupparbeten i ett och samma rum. Samtal där flera personer deltar samtidigt är vanskliga att hantera för många hörselskadade och det är därför viktigt att klassen är liten och att grupparbeten sker i flera olika rum.

Personer med hörselnedsättning kan ha nytta av lärares och kurskamraters tal i klassrummet förstärks genom mikrofon och inbyggd högtalare. Den hörselskadade kan också behöva en hörapparat, men en sådan räcker inte som enda lösning för att uppfatta samtal. En hörapparat förstärker alla ljud, även störande ljud, vilket bidrar till att maskera talljudet.

Ovan beskrivna lärandesituation med t.ex. hjälpmedel upplevs på olika sätt av olika individer. Vissa studerande upplever det som pinsamt och till och med som kränkande att synliga insatser görs och att hörselnedsättningen därmed uppmärksammas även av kurskamraterna. Andra accepterar hjälpmedlen och upplever en lättnad att få förutsättningar till effektiva studier. Samtliga ska dock erbjudas adekvata hjälpmedel.

Oavsett om man har hjälpmedel eller inte är det mycket ansträngande att följa med i samtal och i lärandesituationer när man inte kan höra helt och hållet. Ansträngningen medför trötthet och muskelanspänning, vilket leder till koncentrationssvårigheter. Detta påverkar också samspelet med andra studerande utanför klassrumsmiljön. För individer med hörselnedsättning kan det vara svårt delta i samtal på raster.

Personer med omfattande hörselnedsättning kan emellertid behöva studera i särskilda hörselgrupper där undervisning och utrustning kan anpassas mer långtgående av lärare med adekvat utbildning och erfarenhet. Av utredningens kontakter med lärare och hörselpedagoger framgår att så gott som samtliga studerande som kommer från en vanlig sfi-grupp till en hörselgrupp upplever en dramatisk förbättring av sin studiesituation.

Sfi-läraren behöver kunskap om hur utbildningen konkret bör anpassas till de studerande samt om de hjälpmedel och den miljö som är nödvändiga för denna grupp. Denna kunskap finns hos Specialpedagogiska institutet som har till uppgift att ge stöd och råd.

Nationellt centrum för svenska som andraspråk och Hörselskadades riksförbund håller under hösten 2003 på att utarbeta informationsmaterial riktat till kommunernas utbildningsansvariga och kommer även att utarbeta material till andra sfi-aktörer.

### 11.5.5 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

Kommunen ska erbjuda samtliga sfi-studerande hörselscreening senast inom tre månader från påbörjade studier.

Utredningen har ovan beskrivit att en mycket stor andel, kanske upp mot en tredjedel, av de sfi-studerande har någon form av



hörselnedsättning och att detta medför stora konsekvenser för förmågan att tillgodogöra sig utbildningen. Vi har tagit del av många sfi-studerandes erfarenheter av hur hörselnedsättningen inte uppmärksammas av olika anledningar eller att huvudmannen inte vidtagit adekvata åtgärder. Studerande har därför inte fått tillräckliga förutsättningar att nå ett gott studieresultat och övriga mål. Vi erfar också att mycket få kommuner i dagsläget erbjuder hörselundersökning i samband med antagning eller under utbildningens gång.

En förutsättning för att individen ska få det stöd i form av anpassning och hjälpmedel som behövs, är att individen och läraren kommer till insikt om att problemen finns. Utredningen bedömer att en hörselscreening avsevärt skulle förbättra många sfi-studerandes möjligheter att tillgodogöras sig en sfi-utbildning och därmed förkorta tiden i utbildning. Vi föreslår därför att varje kommun ska erbjuda samtliga sfi-studerande hörselscreening senast inom tre månader från påbörjade studier. Vid behov kan kommuner och regioner samarbeta för att utnyttja resurserna för detta effektivare.

Hörselscreening innebär ett snabbt och enkelt hörseltest som tar cirka tio minuter och kan utföras av sköterska eller hörselombud. Testet görs med en screeningaudiometer. Portabla audiometrar finns idag ofta hos skolhälsovården och skulle kunna hyras eller lånas ut till vuxenutbildningen. För att göra ett sådant test krävs endast en kortare utbildning på cirka två dagar, som kan ges av landstingets hörselvård eller av andra hörselombud. Ett screeningtest som ger indikation på nedsatt hörsel behöver dock följas upp hos landstingets hörselvård, där hörseln kan mätas noggrannare och hörselnedsättningen diagnostiseras.

Kommunen och sfi-anordnaren bör också betänka att det är viktigt att även noga följa upp de individer som har en konstaterad hörselskada och som har fått hörapparat för att bedöma om skadan har förvärrats och/eller om inlärningssituationen förbättrats. Utredningen erfar att hörapparaterna långt ifrån alltid används eller används på rätt sätt och i tillräcklig omfattning.

Om kommunen/anordnaren bedömer att man har möjligheter att erbjuda hörselscreening till samtliga i en sfi-grupp får detta positiva följder för de i gruppen med hörselnedsättning, då detta är ett sätt att avdramatisera funktionshindret och bidrar till en större förståelse och därmed till tryggare miljö i gruppen.

Enligt hörselpedagoger återfinns sfi-studerande som har hörselnedsättning oftast i gruppen kortutbildade. Det innebär att de ofta

har rätt även att studera inom grundläggande vuxenutbildning. Att konstatera eventuella hörselskador under sfi-utbildningen medför därför att individen får ökade förutsättningar att klara studier även på grundläggande nivå, inom en utbildning där den studerande dessutom har ett begränsat antal veckor med studiestöd till sitt förfogande. Även Skolverket (2003e) konstaterar i sin studie av alfabetisering inom åtta kommuner att syn- och hörselkontroll är en betydelsefull faktor för att utbildningen ska få hög kvalitet och leda till goda resultat.

Det finns alltså ett stort behov av extra insatser för hörselskadade studerande. En målmedveten satsning på ändamålsenliga lokaler, kunskaper hos studerande och sfi-aktörer kombinerat med hörselscreening skulle leda till stora besparingar när det gäller de studerandes studiegång och för samhällsekonomin. För sfi-studerande med hörselnedsättning vore en sådan satsning ovärderlig.

Utredningen hänvisar i övrigt till de förslag vi lägger i avsnittets början (se 11.4).

### **11.6 Studerande med läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi**

Att lära sig ett andraspråk i vuxen ålder kräver stort arbete av alla studerande. För individer som har läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi fordras ett än större arbete.

Att ha sådana svårigheter påverkar dock inte automatiskt den roll man kan spela i samhälls- och arbetsliv. Det gäller istället för dessa individer att lära sig att utnyttja sin kreativitet och intelligens genom att hantera och kompensera sin funktionsnedsättning, trots en många gånger oförstående omgivning. Dyslexi finns troligtvis inom alla begåvningsnivåer och dyslektiker utvecklar i många fall egna strategier på ett kreativt sätt och lär sig utnyttja sina starka sidor för att kompensera sin bristande läs- och/eller skrivförmåga.

Det finns många underliggande orsaker som kan förklara varför en individ misslyckas i sin läs- och skrivinläring. Givetvis spelar individens kognitiva förmåga en avgörande roll. Andra viktiga påverkansfaktorer är inlärningsmiljön, hemmiljön, motivationen och att ha haft bristfällig skolgång på grund av t.ex. sjukdom. Men det kan också finnas neurologiska förklaringsgrunder, skillnader i hjärnans struktur, som påverkar sättet att processa information.

### 11.6.1 Begreppet dyslexi

Att fastställa och diagnostisera dyslexi får konsekvenser för individen, eftersom dyslexi är klassat som en funktionsnedsättning och medför rättigheter till bland annat hjälpmedel, speciellt anpassat nationellt prov och stöd. Dyslexi undersöks och diagnostiseras av olika yrkeskategorier: neurologer, psykologer, logopedier, lingvister och pedagoger, men det finns ingen allmänt erkänd definition av dyslexi och vad vi förstår är inte alla bakomliggande faktorer till dyslexi helt utredda. Utredningen presenterar nedan tre olika definitioner i syfte att försöka ge en bild av såväl funktionsnedsättningen som konsekvenser och därmed av den situation som en sfi-studerande med dyslexi kan befinna sig i.

The International Dyslexia Association, IDA (2002) innefattar i sin definition såväl den fonologiska hypotesen - att dyslexi har sin grund i en svikt i det fonologiska systemet i hjärnan - som möjliga följder av nedsättningen:

Dyslexia is a specific learning disability that is neurological in origin. It is characterized by difficulties with accurate and/or fluent word recognition and by poor spelling and decoding abilities. These difficulties typically result from a deficit in the phonological component of language that is often unexpected in relation to other cognitive abilities and the provision of effective classroom instruction. Secondary consequences may include problems in reading comprehension and reduced reading experience that can impede growth of vocabulary and background knowledge.

Ian Smythe (2002) förslår en definition som fokuserar följderna och introducerar tanken på en möjlig skillnad mellan olika språk:

Dyslexi är en specifik svårighet att tillägna sig läs- och skrivefärdigheter /.../, vilken kan orsakas av en kombination av bristande fonologiska, visuella och auditiva processer. Problem med ordmobilisering eller med processhastigheten kan också förekomma. Sättet på vilket dyslexi manifesterar sig hos olika individer beror inte bara på individuella kognitiva skillnader utan också på det språk som används.

Højjen och Lundberg (1991) beskriver följder, introducerar frågan om dyslexi är ärftligt och förtydligar att dyslexi inte kan "botas" utan kvarstår även om individen kan lära sig hantera och kompensera följderna:

Dyslexi är en störning i vissa språkliga funktioner som är av betydelse för att kunna utnyttja textens principer vid kodning av språket. Störningen ger sig i första hand till känna som svårigheter att automatiskt

ordavkodning vid läsning. Störningen kommer också tydligt fram i bristfällig stavning. Den dyslektiska störningen går i regel igen i familjen, och man kan anta att en genetisk disposition finns i botten. Karakteristiskt för dyslexi är också att störningen är bestående. Även om läsandet ibland kan vara acceptabelt fortsätter ofta problemen med stavning.

Ovanstående citat är alltså avsedda att ge en bild av dyslexi och vilka följderna kan bli i en studiesituation. I resonemangen nedan resonerar vi dock kring ”läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi”, eftersom vi anser, med stöd i styrdokumentet, att samtliga individer med dessa svårigheter har rätt till adekvat stöd inom utbildningen.

### 11.6.2 De studerande

Sfi-studerande med läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi kan se mycket olika ut. Det finns individer som har haft stora svårigheter under sin skolgång p.g.a. sin funktionsnedsättning utan att ha fått detta utrett. Ofta har individen då blivit ansedd som mindre begåvad. Det finns också individer som aldrig har haft möjlighet/anledning att lära sig läsa och skriva och därför inte vet om sin funktionsnedsättning utan först i en omgivning med stora krav på läs- och skrivfärdigheter blir uppmärksammade på detta. Det finns också de som är väl medvetna om sin funktionsnedsättning, som har blivit diagnostiserade och fått stöd i sitt hemland. Slutligen finns också de som har måttliga svårigheter med sin läsning och skrivning och som med adekvat stöd klarar sina studier väl.

De studerandes attityd till att ha läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi varierar utifrån ovanstående situation, kultur och individ. Dock är det vanligt bland människor med läs- och skrivproblematik med tankar som ”något är fel med mig, jag är dum”. För dessa individer utgör arbetet med att återvinna sitt självförtroende en stor del av det stöd som behövs. Det är mycket viktigt att såväl utredare som undervisande pedagoger är väl medvetna om vikten av att stärka individernas självförtroende, att utredare och pedagoger har goda kunskaper om specialpedagogiska åtgärder och material som finns för såväl träning som kompensation.

Mot ovan beskrivna bakgrund är det förståeligt att det inte finns säkra uppgifter på hur många som har läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi, än mindre hur många invandrare som har dessa svårigheter.

Generellt sett räknar man dock med att cirka 5–8 procent av befolkningen har dyslexi, mestadels män. Bodil Andersson skriver i en artikel (2002) att man skulle kunna räkna med att ungefär 50 000 invandrare har dyslektisk disposition i Sverige.

### 11.6.3 Utredning och kartläggning

En särskild svårighet uppkommer vid försök till att ställa diagnosen dyslexi, eftersom de testinstrument/utredningsmaterial som finns tillgängliga är gjorda efter västerländska förhållanden och utifrån latinskt alfabet. Optimalt bör naturligtvis sådant test ske på hemspråket, vilket blir omöjligt för alla de modersmål som finns i landet.

Enligt Andersson (2002) har få studier hittills tagit upp dyslexiproblematiken i kombination med flerspråkighet eller svårigheter att lära sig ett främmande språk. Andersson menar också att få forskare har behandlat vuxnas villkor överhuvudtaget och att än färre har beskrivit situationen för vuxna som kommer till ett nytt land och där ska lära sig läsa och skriva.

Inom sin doktorsavhandling i psykologi utvecklade Miller-Guron (2002b) ett fonologiskt utredningsmaterial som användes på barn med både svenska som modersmål och som andraspråk. Studien visar, att givet att eleven med svenska som andraspråk har vistats i Sverige i två till tre år, kan båda elevgrupperna utredas med dessa speciellt anpassade fonologiska test. Dessa test är dock inte utprovade för nyanlända vuxna andraspråkslärare.

Miller-Guron visar också att det finns individer som har lärt sig läsa och skriva bättre på engelska än på svenska trots att svenska är deras förstaspråk. Detta utmanar föreställningen att dyslektiker som har svårigheter på sitt förstaspråk också måste ha dessa svårigheter på sitt andraspråk. Det antyder dessutom att det i andra fall kan finnas individer som inte visar några tecken på dyslexi vid läs- och skrivinlärningen på förstaspråket men som kan ha dyslexirelaterade svårigheter när de försöker lära sig ett andraspråk.

Ännu en svårighet för att fastställa eventuell dyslexi är att det inte finns några regler för vem som har rätt att ställa diagnosen i landet, även om HSV utfärdar en lista över vilka som får ge intyg för högskoleprov för dyslektiker.

Samtal med en erfaren pedagog om tidigare skolgång kan i normalfallet avslöja mycket och utredningen hänvisar till den kart-

läggningsprocess som vi beskriver i kapitel 10. Upprepade samtal utifrån iakttagelser och underlag är ofta nödvändiga, då det för såväl lärare som studerande kan vara en lång process att vilja berätta och inse vad svårigheterna beror på. En modersmåslärare som kan bedöma färdigheterna på förstaspråket är till stor hjälp.

#### 11.6.4 Behov av kompetenser

För den enskilda läraren, speciellt utan adekvat utbildning, kan det många gånger vara svårt att se vad den studerandes läs- och skrivsvårigheter beror på; att avgöra om svårigheterna beror på kort skolbakgrund, om de har psykosociala orsaker, om individen har allmänna läs- och skrivsvårigheter eller om det handlar om dyslexi. Dyslexi *är* ju inte läs- och skrivsvårigheter, men manifesteras som detta.

För att studerande med läs- och skrivsvårigheter ska få en optimal inlärningssituation fordras generellt sett tillgång till flera lärare med olika kompetenser som kan rådgöra om insatser. Lärare med andraspråkskompetens behövs för inlärningen av andraspråket och för att t.ex. kunna se om svårigheterna i svenska härrör sig till förstaspråket eller har andra grunder. En specialpedagog behövs för att utveckla den fonologiska medvetenheten och för utvecklandet av strategier för att kompensera funktionsnedsättningen. Dessutom kan en logoped eller hörselpedagog behövas för arbete med var och hur språkljuden bildas.

I större kommuner finns ibland möjlighet till kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan lärare som arbetar med studerande med läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi. För sfi-lärare i mindre kommuner och/eller utan kompetens i dessa frågor är situationen svårare. Ovan har vi beskrivit möjliga vägar att få råd och stöd i frågor som berör funktionsnedsättning generellt. Dessutom samordnar Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk ett nätverk kring läs- och skrivsvårigheter/dyslexi hos vuxna invandrare. Syftet med nätverksträffarna är i första hand att vara ett erfarenhets- och diskussionsforum för lärare.

Utredningen föreslår också i avsnitt 11.4 informationsmaterial riktade till såväl sfi-aktörer som till studerande samt ett material med exempel på sfi-verksamheter riktade mot bland annat studerande med läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi.

### 11.6.5 Tecken på läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi

Läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi framkommer sällan vid inledande samtal vid t.ex. antagning till sfi-utbildningen. Dessutom är det för många studerande en lång process att förstå och erkänna sin funktionsnedsättning och många har ofta en väl utvecklad strategi för att kompensera sina svårigheter och ibland också för att dölja dem. Det är därför extra viktigt att sfi-läraren har kunskap om dessa svårigheter och är lyhörd i den dagliga verksamheten. Följande kan vara tecken på läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi:

Allmänna tecken kan vara att den studerande:

- lär sig språket långsammare än man har anledning att förvänta sig,
- har hög muntlig språkfärdighet, men har svårt att läsa och skriva,
- mår psykiskt och fysiskt dåligt,
- är ljud- och rörelsekänslig; har svårt att koncentrera sig,
- har svårt att passa tider,
- har svårt med självstudier,
- undviker situationer som kräver läsning och skrivning,
- har dåliga erfarenheter av tidigare skolgång och dåliga betyg.

Läsningen kan vara långsam, trevande och knagglig. Kanske följer läsaren texten med fingret och har svårt att följa eller komma in på rätt rad. Snabb och otydlig läsning som leder till att läsaren kommer av sig och gissar samt. Att den studerande blir fort trött av att läsa och får huvudvärk eller ont i ögonen är också tecken på svårigheter liksom att läsförståelsen är sämre än hörförståelsen.

Studerande med läs- och skrivsvårigheter har ofta en svårläst handstil och skrivningen är ofta långsam med pennan hårt tryckt mot pappret. Andra tecken kan vara att små ord, ändelser och bokstäver i slutet av ord tappas bort jämte en allmänt osäker stavning. Sammanblandning av bokstäver som liknar varandra, antingen de som ser ungefär likadana ut, t.ex. b/d/p, eller de som låter ungefär likadant, t.ex. d/t, b/p är också vanligt. Dessa studerande har också ofta svårigheter att anteckna och skriva av från tavla, overhead etc.

### 11.6.6 Sammanfattande slutsatser

Vi har i avsnittet försökt ge en bild av förhållanden för sfi-studerande med läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi. Att finna vägar till en individanpassad utbildning kombinerad med lämpliga övriga aktiviteter och stödinsatser bör vara det främsta syftet med en kartläggning. Det är viktigt att hantera diagnostisering med stor varsamhet och att känna till att dyslexi i många fall är svårdiagnostiserat. Istället för att ensidigt fokusera på diagnosen dyslexi bör utbildningen alltså ta ansvar för att samtliga studerande med läs- och skrivsvårigheter eller dyslexi får adekvat stöd.

Det är mycket viktigt att såväl utredare som undervisande pedagoger är väl medvetna om vikten av att stärka individernas självförtroende, att utredare och pedagoger har goda kunskaper om specialpedagogiska åtgärder och material som finns för såväl träning som kompensation.

Utredningen hänvisar i övrigt till de förslag vi lägger i avsnittets början (se 11.4).

### 11.7 Studerande med följdverkningar efter trauma, t.ex. PTSD

Människor som utsätts för förtryck, krig och tortyr skadas ofta på ett djupgående och långvarigt sätt. Skadorna tar sig uttryck i såväl kroppsligt som psykiskt upplevda symptom, men också i en försämrad förmåga att kommunicera med omgivningen. Individer med sådan bakgrund har naturligtvis svårt att tillgodogöra sig en reguljär sfi-utbildning, men utredningen menar att individer som har inlärningssvårigheter p.g.a. traumatiska upplevelser måste kunna få en anpassad utbildning inom ramen för sfi.

#### 11.7.1 Begrepp och omfattning

Begreppet trauma används i flera sammanhang. Inom psykologin/psykiatrin betecknar det något som medför att individen utsätts för en stark och åtminstone temporärt skadlig psykisk påfrestning. Det posttraumatiska stressyndromet förkortat PTSD (eng.) eller PTSS är en specifik sjukdomsentitet med särskilda diagnostiska kriterier. Det ses efter direkta eller indirekta extremt svåra upplevelser och är ofta förekommande hos individer som har



varit utsatta för t.ex. krig, tortyr, våldtäkter och svåra olycksfall. Det kännetecknas bl.a. av att de svårt traumatiska händelserna på olika sätt återupplevs och att individen undviker allt som kan påminna om traumat samt har en ökad inre spänning. Detta medför många symptom som leder till svårigheter i samband med bl.a. en sfi-utbildning. Utanför den medicinsk-psykologiska sfären används uttrycket PTSD ofta i en vidare, inte strikt diagnostisk, bemärkelse för att sammanfattande beteckna olika slag av följdverkningar av krig, tortyr, och flykt. Många sfi-studerande kan vara svårt traumatiserade utan att förete alla diagnostiska kriterier för PTSD, men ha ett fullt jämförbart behov av särskilt hänsynstagande och stöd under sfi-utbildningen.

Utredningen kommer i detta avsnitt inte att enbart fokusera på studerande med specifikt definierad PTSD. Vi vill istället beskriva situationen inom sfi för en större grupp individer som har svårigheter att såväl delta i som att tillgodogöra sig utbildningen i olika hög grad p.g.a. traumarelaterade symptom orsakade av förtryck, krig eller tortyr. Ur ett sfi-perspektiv är diagnosen av underordnad betydelse, eftersom samtliga studerande som har sådana symptom, inte enbart de som har fått diagnosen PTSD, ska få det särskilda stöd som de vid behov har rätt till.

Det är mycket svårt att beskriva hur många individer som har inlärningssvårigheter p.g.a. traumatiska upplevelser. Uppgifterna om andelen flyktingar i Sverige som har PTSD varierar mellan 10–40 procent (Kantt 1-2/98, SOU 98:139, Søndergaard 2003). Andelen individer som inte har konstaterad PTSD, men som lever med följdverkningar av tortyr och/eller traumaskador är dock avsevärt högre och det finns fog för att anta att det i varje sfi-grupp finns ett flertal studerande med sådana symptom.

### 11.7.2 Kartläggning och samtal

Handläggare på socialtjänst, flyktingmottagning eller lärare som arbetar med antagning till sfi har eller får ibland tidigt kännedom om de individer som har haft svåra traumatiska upplevelser. Ibland anser man att individen ska rehabiliteras först, innan han eller hon är ”redo” för studier. Naturligtvis måste detta avgöras från individ till individ, men flera aktörer har framhållit till utredningen att utbildningen i de allra flesta fall ökar möjligheterna till rehabilitering. Problemet ligger istället i att kommunerna ofta inte kan

erbjuda en utbildning som tar hänsyn till dessa individers behov och förutsättningar (se nedan). Detta medför att individerna antingen inte alls får tillgång till sfi-utbildning eller att de erbjuds en utbildning där de inte får förutsättningar till goda studieresultat, vilket minskar möjligheterna till rehabilitering och ökar risken för utslagning.

I det s.k. hälsosamtal som flyktingen erbjudits under asyltiden och i de samtal som görs inför upprättande av olika individuella planer (se kapitel 10) framkommer långt ifrån alltid att individen har traumarelaterade symptom som kan påverka inläringen. Detta kan ha flera anledningar och utredningen vill här betona den lyhörddhet och kunskap som är nödvändig i samtal med dessa individer.

En anledning till att den studerande inte berättar om sina upplevelser och svårigheter är att individer som har traumarelaterade symptom har stora svårigheter att verbalisera de traumatiska händelserna. Dels för att ord inte räcker till för att beskriva fasorna, men också för att traumatisk stress påverkar de delar av hjärnan som processar det muntliga berättandet. En försämrad förmåga till kommunikation med omgivningen, även på modersmålet, är ofta förekommande.

En annan anledning är att individer med traumarelaterade symptom är överkänsliga för allt som kan upplevas som hot och kränkning. Ett kartläggningssamtal där man uppmanas att berätta om vad man gjort tidigare kan upplevas som ett personligt ifrågasättande och dessutom påminna om förhørs- och tortyrupplevelser. Individen kan också avstå från att berätta p.g.a. en vilja att bespara sin samtalspartner de hemska upplevelserna eller p.g.a. den skam, skuld känsla och förnedring man kan känna över att ha blivit utsatt.

Oviljan/oförmågan att berätta kan också bero på en reell rädsla för repressalier riktade mot den egna personen eller mot anhöriga i Sverige eller i hemlandet. Den politiska bakgrunden bör inte förbises; inom vissa grupper pågår en politisk kamp vilket t.ex. kan medföra att man inte, allra minst via en tolk från samma land, vill berätta om sin bakgrund.

Det är dessutom viktigt att berörda sfi-aktörer känner till de tecken på traumarelaterade symptom som beskrivs nedan; att en studerande som blivit utsatt för tortyr under samtalets gång t.ex. kan bli påverkad av en mängd saker i lokalen och dess omgivning, vilket kan medföra att kommunikationen misslyckas.

Ovan beskrivna förhållanden bidrar till att svårigheterna alltför ofta identifieras vid en sen tidpunkt när den studerande redan tillbringat lång tid i utbildning utan studieframgång och kanske gjort upprepade avbrott eller studieuppehåll.

Traumarelaterade symptom kan uppkomma och/eller återkomma efter lång period av psykisk och fysisk hälsa och även efter behandling. Det är alltså inte ovanligt att studerande kan förefalla må bra och ha framgång i studierna under en period, men att en ny upplevelse som t.ex. ett ljud, en doft eller en persons ansiktsdrag återaktiverar de tidigare traumatiska upplevelserna och orsakar en förnyad stressreaktion och därmed direkta inlärningssvårigheter.

Att följdverkningarna plötsligt kan uppkomma, återkomma och avta innebär också att individer som har behov av särskilt anpassad sfi-utbildning och rehabiliteringsinsatser efter ett par år (eller ibland kortare tid) kan ha återfått sin fulla studie- och arbetsförmåga. De aktörer som deltar i kartläggningsprocessen bör därför vara medvetna om att t.ex. en förtidspensionering ofta inte är av godo för individen i ett längre perspektiv.

Många individer som haft krigs- och/eller tortyrupplevelser kan fungera bra i reguljära sfi-grupper, medan andra behöver studera i grupper där utbildningen är speciellt anpassad. Vilken grupp som passar individen kan alltså variera över tid, och byten av grupp bör därför vara möjligt. P.g.a. svårigheter i kontakter med lärare och klasskamrater kan dessa individer också oftare än andra behöva byta grupp, eftersom dessa sociala svårigheter kan ha sin grund i krigs- och/eller tortyrupplevelser; en studerande som inte fungerar bra i en grupp där en klasskamrat upplevs som ett hot kan fungera bra i en annan grupp. För såväl byte av grupp som inplacering i grupper med speciellt anpassad undervisning är det dock viktigt att deltagandet bygger på frivillighet och en insikt i varför man erbjuds sådan grupp och att byte av grupp inte görs utan noggrant övervägande. En studerande som har traumarelaterade symptom bör dock inte avtvingas detaljerade förklaringar till varför man vill byta grupp eftersom man dels kan ha svårt att verbalisera anledningen och dels för att ett sådant ”förhör” kan påminna om tidigare upplevelser.

### 11.7.3 Traumarelaterade symptom

I kartläggningsprocessen framkommer inte alltid att den studerande har traumarelaterade symptom. Det är därför avgörande att läraren är lyhörd för följande tecken i den dagliga verksamheten.

Studerande som har traumarelaterade symptom kan vara utåtagerande, men även den tysta, ”skötsamma” eleven kan bära på en djup traumatisering. Utmärkande är dock ofta att dessa studerande kan ha svårt att lita på människor; att göra nya bekantskaper. Man kan ha svårigheter att vistas i större grupper och, som beskrivits ovan, svårigheter att delta i intervjusituationer.

Följderna av traumatiska upplevelser kan yttra sig såväl i olika kroppsliga symptom som i en rad förändringar i beteendet, av vilka en del i hög grad försvårar språkinläring. Det är t.ex. mycket vanligt med syn- och hörselnedsättningar p.g.a. tortyr och krigsupplevelser.

Andra följdverkningar är sömnproblem, koncentrations- och minnessvårigheter. Detta kan yttra sig som stunder när man inte vet vart man är på väg när man sitter på bussen eller att man glöms de nya ord man nyss kunde. Sådan glömska kan vara olika stark under olika tidpunkter och kan t.ex. plötsligt förvärras vid dåliga nyheter från hemlandet. Den studerande blir p.g.a. sådan glömska kanske uppfattad som nonchalant och slarvig, men kämpar för att överhuvudtaget få tillvaron att fungera och för att klara av att ta sig till skolan och utföra sina uppgifter där. Man kan vara mycket ambitiös och ändå ha svårt att klara studierna då hela tillvaron upplevs som kaotisk.

För studerande som har traumarelaterade symptom kan händelser som för andra inte betyder något utlösa starka reaktioner. Det kan handla om ljud, ord eller dofter som väcker oönskade minnen till liv. Det kan vara allt ifrån lärarens frågor om varför man kommer för sent (man har sovit dåligt p.g.a. hemska mardrömmar) till att man inte kan sitta på en viss plats i rummet (vill ha flyktvägen fri), att man mår dåligt då en klasskamrat tuggar tuggummi (det gjorde fångvaktaren), en dörr som slår igen p.g.a. korsdrag (som dörren gjorde när man blev förd till skenavrättning) eller ljud av plötsligt inbromsande bilar (påminner om när man blev gripen).

Det är också vanligt med s.k. flash backs; dvs. hallucinatoriska återupplevanden då den studerande är mentalt borta en kortare stund då han/hon återupplever en traumasituation och därefter plötsligt återkommer till ”verkligheten”.

Även följande tecken kan finnas:

- Inläringen går långsammare än man har anledning att förmoda,
- rapsodisk och stor frånvaro, upprepade avbrott/studieuppehåll,
- irritabilitet, benägenhet för aggressiva utbrott,
- dålig självkänsla,
- fysiska tecken på tortyr; t.ex. dålig tandstatus, hörselskada, svårt att sitta,
- rastlöshet, oro.

Det är viktigt att uppmärksamma att inte enbart flyktingar har traumarelaterade symptom; även anhöriga till flyktingar kan ha liknande symptom som utlösts av förtryck, krig och/eller tortyr.

#### **11.7.4 Helhetssyn, professionalism och kontinuitet**

Frågan om studerande som har traumarelaterade symptom ska studera i reguljära sfi-grupper eller i grupper med speciellt anpassad verksamhet måste avgöras gemensamt av individen och utbildningsansvariga. Målen för undervisningen enligt kursplanen ska dock vara desamma som för övrig sfi-utbildning. Utredningen föreslår dock att samma bedömningsgrunder som idag gäller för betygsättning inom gymnasial vuxenutbildning och gymnasial särvux-utbildning (se 11.4) ska gälla även sfi. Detta skulle ge läraren möjlighet att bortse från vissa betygsgrunder i de särskilda fall där t.ex. en funktionsnedsättning eller ”andra personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för eleven att uppfylla kraven för ett visst kriterium” försvårar för den studerande att uppnå de kunskaper som kriterierna beskriver.

Utredningen menar att varje kommun ständigt bör ha en beredskap för att utforma möjligheter för studerande som har traumarelaterade symptom att få särskilt stöd inom den reguljära verksamheten. För att stödja individen kan man bl.a. iaktta det som beskrivits ovan samt de krav som nedan ställs på en särskilt anpassad utbildning i specialgrupp. I högre grad bör dock sådana speciella grupper utgöra en ordinarie del av verksamheten, eftersom antalet studerande med sådana svårigheter är stort. För många av dessa studerande är en sådan grupp enda möjligheten att tillgodogöra sig utbildningen.

Vi har inom utredningens ramar inte kunnat efterhöra kommunernas åsikter i denna fråga, men kantt, Kansliet för tortyr- och traumaskadade, skickade 1997 ut en enkät till sfi-ansvariga i samtliga landets kommuner (tidskriften kantt nr 1-2/98, s 11). Man frågade om kommunen erbjöd alternativ undervisning i mindre grupp för individer som man visste eller misstänkte hade varit utsatta för tortyr, koncentrationsläger, krig eller andra svåra traumatiska upplevelser. Kantt frågade också om kommunen såg behov av sådan undervisning i kommunen. Svar inkom från 101 sfi-ansvariga. Av dessa uppgav 18 sfi-anordnare att de hade eller hade haft specialgrupper och 19 att de inte hade, men såg ett klart behov av sådan. 12 sfi-anordnare hade inte specialgrupper, men placerade studerande i behov av särskilt stöd i mindre grupper. Hälften av kommunerna erbjöd ingen specialundervisning och ansåg att sådan inte behövdes, vilket utredningen anser anmärkningsvärt och troligen tyder på en okunskap om de studerande.

Vad utredningen erfar bedrivs särskilt anpassad utbildning i specialgrupp i princip enbart i storkommunerna som under de senaste åren dock har präglats av bristande kontinuitet på grund av upphandling och omorganisationer. Kommunens förutsättningar har naturligtvis stor betydelse, men vissa grundläggande krav bör ändå ställas på sådan speciellt anpassad verksamhet. En sfi-utbildning anpassad till studerande som har traumarelaterade symptom måste ges vidare resursramar ur flera perspektiv, t.ex. möjlighet att studera i mindre grupp, utbildningen förlagd till tider som passar de studerande, förståelse för frånvaro i perioder, handledning till lärarna.

Överhuvudtaget bör utbildningen ställa ”lagom krav” på den studerande, så att studiesituationen inte upplevs som pressande och förvärrar tillståndet (Søndergaard 2002). Dagliga rutiner är viktiga; de hjälper till att strukturera och ge stadga åt en tillvaro som annars kan te sig ganska kaotisk och förvirrande. Det är viktigt att kunna komma till skolan varje dag och att man där gör saker på samma sätt. Generellt sett är trygghet och kontinuitet i verksamheten av särskilt stor betydelse för denna studerandegrupp. Byte av anordnare, lärare, kontinuerlig intagning i gruppen o.dyl. måste därför alltid vägas mot risken för stora negativa följder.

Lokalerna bör vara anpassade till målgruppen och inte förläggas till t.ex. källarlokal med få fönster eller invid tättrafikerad väg. En hemlik och lugn miljö i och närmast utanför klassrummet är önskvärt.

Överlag kan sägas att olika praktiska moment och fysisk aktivitet inom utbildningen har uppfattats positivt av såväl studerande som lärare. Det är av stor vikt att studerande får rika tillfällen att träna språket i olika miljöer som samtidigt ger anledning till fysisk aktivitet, t.ex. olika former av hantverk och promenader i natur och samhälle. De moment inom utbildningen som av utredningen beskrivs i kapitel 7, 8 och 12 lämpar sig väl för denna grupp.

### Samarbete inom gränser

En sfi-lärare som arbetar med studerande som har traumarelaterade symptom bör ha god kännedom om vilka resurser som finns i kommunen och vart den studerande kan vända sig, t.ex. Röda korset och andra frivilligorganisationer, inom sjukvården, psykiologmottagningar, handläggare på flyktingmottagning, arbetsförmedling och socialtjänst.

Lärarens uppgift är dock att vara pedagog och inte att behandla terapeutiskt, även om läraren måste ha kunskap om denna problematik och kunna känna igen tecken. För lärare som arbetar med dessa studerande är det mycket viktigt balansera mellan att stödja och ställa krav som utmanar den studerande till ansvarstagande och positiv förändring. I detta arbete måste läraren också vara uppmärksam så att inte t.ex. den egna känslan av hjälplöshet som är lätt att känna inför de studerandes stora svårigheter tar över och resulterar i överföringar och parallellprocesser.

Carlson m.fl. (2002) formulerar lärarrollen i följande citat:

Lärarna rör sig i ett gränsområde som det är viktigt att få professionellt stöd utifrån för att kunna hantera.Handledning bör vara centralt led i professionell verksamhet för dessa studerande och det är viktigt att särskilja arbetsuppgifterna för olika inblandade aktörer. Det handlar om att sätta upp flera gränser: vilka uppgifter är mina som lärare, inte för mycket arbete tidsmässigt, inte ta in för mycket känslomässigt, inte frånta deltagarna ansvaret för sina egna liv.

För att läraren på ett professionellt sätt ska kunna klara den psykiskt belastande arbetssituationen i särskilda grupper måste handledning i de flesta fall anses som nödvändig. Det är en fördel om handledningen leds av en person med kunskap om psykoterapeutiska metoder och om behandling av psykiska trauman. Att ha tillgång till andra lärare i ett arbetslag är också mycket viktigt för att få

stöd i att sätta professionella gränser för sitt engagemang och arbete.

Så gott som alla studerande som har traumarelaterade symptom har också fysiska problem. Att ha tillgång till en sjuksköterska inom nära avstånd är mycket värdefullt. De flesta studerande har i regel även andra svårigheter relaterat till sitt trauma. En kurator kan förmedla kontakter och vara behjälplig med frågor kring social problematik. Sådana frågor är inte sfi-lärares uppgift att hantera.

Slutligen vill vi betona ledningens betydelse för en framgångsrik utbildning för studerande som har traumarelaterade symptom. Att ledningen för utbildningen inser vilka svårigheter som de studerande och lärare har att hantera och ger erforderliga resurser är en förutsättning för goda studieresultat.

#### **11.7.5 Sammanfattande slutsatser**

Vi har i avsnittet försökt ge en bild av förhållanden för sfi-studerande med traumarelaterade symptom, inklusive PTSD. Att huvudmannen finner vägar till en individanpassad utbildning antingen i speciell grupp eller i reguljär verksamhet kombinerad med lämpliga övriga aktiviteter är mycket viktigt för den här gruppen sfi-studerande. För att sådan utbildning ska ha reella förutsättningar att lyckas måste dock kompetensen kring dessa frågor öka bland såväl lärare, studerande som övriga aktörer.

Utredningen ger i detta avsnitt inga förslag som riktar sig enbart till studerande med dessa symptom utan hänvisar till de förslag vi lägger i avsnittets början (se 11.4).



## 12 Vidare vägar – sfi med mera

Utredningens direktiv ger oss i uppdrag att öka möjligheterna att anpassa sfi-utbildningen till individernas behov och förutsättningar och att utbildningen ska kunna ske parallellt med t.ex. olika former av utbildning, praktik eller arbete.

I detta avsnitt resonerar vi först kring sfi-utbildningens möjligheter till och förutsättningar för flexibilitet. Därefter diskuterar vi kring möjligheterna att kombinera och integrera sfi-utbildningen med olika aktiviteter samt med yrkesförberedande utbildningar, arbetsmarknadsinsatser och förvärvsarbete.

Vidare vägar innebär för oss att kunna ta ut svängarna – att vilja och kunna vara flexibel inom utbildningens ramar. Det innebär också att den studerande ska kunna göra andra saker samtidigt med sfi för att nå såväl sitt språkfärdighetsmål som integration och delaktighet på ett effektivt sätt.

### 12.1 Möjligheter till flexibilitet

Begreppet flexibilitet kan ses ur flera perspektiv och är ett komplext begrepp. Utredningen menar att många faktorer därför måste samspela för att öka sfi-utbildningens flexibilitet. I detta avsnitt hänvisar vi till flera förslag som framförs i andra kapitel och som sammantagna kommer att medföra ökade möjligheter till flexibilitet.

Kunskapslyftskommittén framför i sitt betänkande (SOU 2000:28) att:

Undervisning för vuxna ska läggas upp med en optimal flexibilitet, så att utbildningen i största möjliga utsträckning utgår från vuxnas behov, sociala förpliktelser och individuella möjligheter.

Skälen till att vilja öka utbildningens flexibilitet är minst tre;

- att öka individernas möjligheter att delta,
- att förbättra deras utbyte av utbildningen,
- att minska avbrott.

Att se över utbildningens möjlighet till ökad flexibilitet handlar om att se över dess tillgänglighet – dess förläggning i tid och rum. Det handlar om att kunna anpassa t.ex. tidpunkt för studiestart, utbildningens förläggning på dag-, kvälls- eller helgtid eller att ge möjlighet till studier även under sommaren. Det handlar också om att se över lokalernas tillgänglighet – är de anpassade för studerande med funktionshinder, kan lokaliseringen försvåra för vissa grupper som måste åka långt, skulle arbetsplatsförlagd sfi-utbildning locka och motivera fler studerande? Kan utbildningen, eller delar av den, ske via olika varianter av IT-stödd utbildning och distansutbildning?

Att se över utbildningens möjlighet till ökad flexibilitet handlar också om att kunna anpassa omfattningen av studierna; t.ex. att ge äldre, studerande med små barn, studerande som behöver rehabilitering eller som förvärvsarbetar möjlighet till studier på deltid.

För ökad flexibilitet behövs också ofta att utbildningens inre organisation och funktion ses över. Finns det onödiga, av gammal hävd, rådande gränser av olika slag som t.ex. medför onödiga väntetider mellan kurser? Kan t.ex. sfi-studerande som nått D-kursens nivå mitt i en termin med hjälp av handledning klara av att direkt påbörja studier i grundläggande svenska som andraspråk? Skulle sfi-utbildningen i kommunen bättre kunna samordnas med och anpassas till andra aktörers verksamhet, t.ex. till arbetsmarknadsinsatser och till arbetsgivares önskemål?

Flexibilitet är också en pedagogisk fråga; det handlar om en pedagogisk/organisatorisk beredskap, vilja och möjlighet att anpassa kursinnehåll och arbetssätt till individer och grupper. Att ge studerande möjlighet att delta i olika omfattning, få olika uppgifter, delta i olika aktiviteter inom Lärande i samhälls- och arbetsliv (se kapitel 8), hålla kontakt via e-post m.m. fordrar tid, stor kunskap och erfarenhet av läraren och en god kommunikation mellan lärare och studerande.

## Datorbaserade läromedel och utbildning

Den nya tekniken – datorer, internetuppkoppling, videokonferenser, webbplattformer, etc. – är verktyg som kan användas för att göra studier mer tillgängliga oberoende av tid och plats. Detta kan inte *ersätta* lärarens pedagogiska arbete – men väl *stödja* detta och utgöra ett komplement inom utbildningen.

Allt fler datorbaserade läromedel som behandlar svenska som andraspråk för vuxna utarbetas nu. Det handlar både om material utformade för att komplettera ett visst läromedel och sådana som allmänt behandlar t.ex. grammatik, uttal, hörövningar m.m. i form av dataprogram, cd-romskivor och cd-rom för lokala nätverk, olika IT-verktyg som t.ex. nätbaserade plattformer.

Utredningen föreslår i kapitlet Studerande med lång utbildningsbakgrund (11.3) att CFL, Nationellt Centrum för flexibelt lärande, ska se över och föreslå hur kommuners och högskolors samverkan kan förstärkas för att stödja högutbildade invandrare som är bosatta på långt avstånd från högskolor.

På uppdrag av Integrationsverket utvecklar CFL i samarbete med 5i12-rörelsen en webbkurs i svenska för invandrare. Kursens grundmodell består av 30 veckor med fysiska träffar av varierande omfattning efter behov. Kursen, SAFIR, utvärderas under 2003 och kommer därefter att finnas tillgänglig för landets samtliga kommuner.

Projektet ProsIT finansieras av Integrationsverket och Europeiska Socialfonden och genomförs av Blekinge Tekniska Högskola. Projektet går ut på att utveckla ett IT-verktyg som plattform till en individuellt anpassad undervisningsmetodik baserad på den svenska prosodin.

I Norge finns ett omfattande program för norska som andraspråk, Migranorsk. Klassrumsundervisningen kombineras där med Internetbaserat lärande och man har utarbetat moduler för grundläggande alfabetisering (på sex olika modersmål), allmän utbildning i norska som andraspråk med samhällskunskap och *Migranorsk – arbeidsliv – bransjespesifikk språkopplaering og kulturforståelse*.

### 12.1.1 Kartläggning för flexibilitet

Att möjliggöra flexibelt lärande ställer alltså stora krav på vuxenutbildningsorganisationen såväl organisatoriskt och administrativt

som pedagogiskt. En mer flexibel och individualiserad utbildning kan behöva en annan utbildningsorganisation än dagens, vilket utredningen behandlar i kapitel 9 där vi bl.a. menar att en inordning av sfi i komvux skulle förbättra förutsättningarna för en ökad flexibilitet. En sådan utbildning kräver också samverkan mellan olika aktörer och en tydlig ansvarsfördelning. Detta beskrivs i kapitel 4 och 5.

Att tillfredsställa kraven på en flexibel anpassning av vuxenstudier möter en rad praktiska och ämnesmässiga svårigheter. Flexibilitet så som den beskrivs ovan medför utmaningar i form av administration och organisation kring schemaläggning för lärare och lokalanvändning. Det fordrar också från kommunens och anordnarens sida en lyhördhet och insikt om vilka människor som utbildningen vänder sig till, något som vi hoppas att detta betänkande kan bidra till.

På kommunnivå ger den kartläggningsprocess utredningen beskriver i kapitel 10 en grund för denna kunskap. Det är genom kartläggningen som kommun/anordnare får kännedom om individernas behov, intressen, förutsättningar och mål som kan utgöra grunden för utbildningsplanering på kort och lång sikt. Genom interkommunal eller regional samverkan får kommunen även volym, resurser och andra förutsättningar för flexibilitet och individanpassning för studerande med liknande behov och mål. Utredningen diskuterar sådan samverkan i kapitel 5.

Kartläggningsprocessen är alltså central för möjligheten till såväl organisatorisk som pedagogisk flexibilitet och individanpassning. Det är utifrån denna grund som kommun och anordnare bör se över behov av t.ex. arbetsplatsförlagd utbildning, utbildning i stadsdelarna för att nå fler, behovet av modersmåls lärare, språkverkstad/öppet hus, särskilda grupper för studerande med funktionsnedsättningar, sfi i högskolemiljö osv.

Utredningen vill även betona de möjligheter som samverkan mellan arbetsgivare och sfi-utbildning kan ge. Att anordnaren skraddarsyr en utbildnings innehåll och omfattning och att arbetsgivaren anpassar arbetstidens förläggning och omfattning kan ge stora möjligheter till motiverande sfi-utbildning. Ett alternativ kan vara att sfi-utbildningen och den studerande kommer överens om ett tidsbegränsat uppehåll från studierna för att den studerande ska få möjlighet att pröva och träna sina språkkunskaper i arbete. Utredningen menar att det finns stora möjligheter i ett upprät-

tat/utökat kontaktnät mellan sfi-utbildningen, näringslivet och branschorganisationer.

### 12.1.2 Stabilitet för flexibilitet

Flexibilitet ställer också stora krav på människorna i organisationen, på deras vilja och beredskap till flexibilitet och på deras kunskap. Detta medför ökade krav på arbetsgivaren att ge goda förutsättningar för deltagande i utvecklingsarbete och i övrig kompetensutveckling, och utredningen hänvisar till förslag som framförs i bl.a. kapitlet om lärare (se kapitel 13).

Utredningen vill avslutningsvis starkt betona vikten av en stabil utbildningsmiljö som en bas för lärandet. Vi menar att en önskvärd ökad flexibilitet och individanpassning absolut inte får ske på bekostnad av goda förutsättningar för lärandet. En individanpassning fordrar att såväl lärare som studerande får möjligheter att upprätta goda och långsiktiga relationer med varandra; att man i en trygg grupp finner och utvecklar sin kommunikation och lärandestrategier. Att inte få möjlighet till detta vore förödande för språkinläringen (kapitel 2).

## 12.2 Fler vägar till språket

Sfi är en utbildning i svenska som andraspråk i vardags-, samhälls-, arbetsliv och studier. Målen finns formulerade i kursplanen och gäller för samtliga studerande inom en kurs, men vägarna dit måste se mycket olika ut beroende på den mycket heterogena målgrupp sfi har. Vissa studerande gynnas av en intensiv, koncentrerad utbildning och kan kanske använda sitt svenska språk i umgänge efter skoltid. Andra har ingen studievana men god erfarenhet av att lära sig språk i andra miljöer än i ett klassrum. Åter andra behöver tid för rehabilitering parallellt med sfi-utbildningen och behöver därför studera på halvtid. Sfi-utbildningen måste vara lyhörd för dessa individers behov. De olika aktiviteter som kombineras och integreras med språkutbildningen inom eller i anslutning till sfi-utbildningen kan sammantaget ge ökade förutsättningar för en effektiv utbildningstid.

I begreppet *kombinera* lägger vi främst att andra aktiviteter ska kunna ske *parallellt med* sfi. För oss innebär detta möjligheten att

kunna påbörja praktik, andra studier eller att ta ett arbete *när detta är möjligt*, beroende på språknivå och andra förutsättningar och förkunskaper. För vissa utbildningar kan det istället handla om att på ett smidigt sätt en anpassning som möjliggör att dessa tar vid där sfi slutar. Det bör alltså inte finnas några konstruerade formella gränser som avgör när en person är redo för att t.ex. ta del av en yrkesinriktad utbildning, utan detta bör bygga på en individuell bedömning.

I kapitel 8 föreslår vi hur olika praktikformer inom och i angränsning till sfi-utbildningen kan definieras, kombineras och integreras med sfi. I de två följande avsnitten inom detta kapitel diskuterar vi hur sfi kan kombineras med arbetsmarknadsinsatser och förvärvsarbete. I det nästkommande avsnittet nedan visar vi exempel på hur sfi-utbildningen kan kombineras och kompletteras med andra aktiviteter som kan förstärka inläring av såväl språk som fakta kring samhälls- och arbetsliv.

### 12.2.1 Styrdokument

Den nya kursplanens struktur och formuleringar visar tydligt på möjligheterna till att kombinera och integrera; det står t.ex;

...varierande aspekter av samhällsliv, arbetsliv och kultur i Sverige integreras i utbildningen.

I *Ytterligare information om den nya kursplanen för sfi* (Skolverket 2002g) betonas detta:

Studievägarna och kurserna ger möjlighet att, för den studerande, integrera eller kombinera kurser inom sfi med /.../ praktik, förvärvsarbete eller annan sysselsättning.

I förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande står att introduktionsprogrammet ska innehålla sfi, praktik i den utsträckning som är möjlig, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden.

Enligt förordningen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar får en kommun bevilja introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar som har tagits emot i kommunen inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. Om särskilda skäl finns för det kan även

andra nyanlända invandrare få introduktionsersättning och därmed få tillgång till introduktionsprogram och eventuell heldagsverksamhet. Villkoret för att få detta är ett deltagande i det introduktionsprogram som kommunen upprättat. Integrationsverket rekommenderar att introduktionen sker på heltid, något som i kommunerna brukar tolkas som att villkor för att få introduktionsersättning ska vara att individen deltar i heldagsverksamhet.

Exempel på vad som kan ingå i sådan heldagsverksamhet förutom sfi är praktik, datakunskap, motion/friskvård, konversation, naturorientering, övriga studier på grundläggande/gymnasial nivå, delta i barnens aktiviteter, vara aktiv i frivilligorganisation m.m.

I kapitlet om Lärande i samhälls- och arbetsliv, LISA (kapitel 8), ger utredningen en beskrivning över olika aktiviteter som kan ingå i momentet LISA inom sfi-utbildningen, t.ex. språkpraktik, studiebesök, auskultation, besök på barnens skola, arbetslivs- eller yrkesorienterande praktik. Detta kan också ingå i heldagsverksamhet inom sfi. I detta avsnitt i betänkandet benämner vi alla dessa verksamheter som kan ordnas inom sfi-utbildningens försorg, av olika studieförbund eller frivilligorganisationer eller som orienteringskurser för ”aktiviteter”.

### 12.2.2 Fler timmar – bättre inläring?

Tillgänglig statistik ger inte besked om det antal timmar i utbildning eller annat som erbjuds sfi-studerande per vecka. Enligt vad utredningen erfar varierar detta timantal mycket i kommunerna, men ofta inte efter de studerandes behov och förutsättningar utan efter vad och hur mycket kommunen bestämt sig för att erbjuda sfi-studerande flyktingar eller invandrare.

Statistiken visar däremot att de studerande är närvarande få timmar per år i genomsnitt och att det genomsnittliga antalet närvarotimmar minskar. All erfarenhet visar samtidigt att en större satsning på tidiga insatser lönar sig både för individ och för samhälle.

Det är dock inte automatiskt så att fler timmar och intensivare utbildning ger snabbare inläring av målspråket för alla studerande. Andraspråkstillägnande är en process som innebär tillägnande av såväl språk som kultur (se kapitel 7). Inger Lindberg, professor i svenska som andraspråk, uttrycker detta i kapitel 2:

Språkstudier kan inte jämföras med det pluggande som kan pågå intensivt inför exempelvis ett körkortsprov eller en tentamen där det hand-

lar om att memorera och redovisa en viss mängd faktakunskaper. Andraspråksinläring 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.

Det är istället individens förutsättningar att ta till sig språket i teoretiska respektive mer praktiskt inriktade sammanhang som bör vara avgörande för utformningen av utbildningen. För de allra flesta inlärare är det dock gynnsamt för inläringen att använda och lyssna på språket i olika syften i olika miljöer tillsammans med andra inlärare och/eller målspråkstalare. När man möter och använder språket i olika kontexter förstärks både färdighet, inlärningsstrategier och motivation.

Mycket få individer klarar dock av att lära sig ett språk utan det stöd som formell undervisning ger. Av detta följer att för de allra flesta är det optimala att formell inläring, undervisning, kombineras och integreras med informell inläring, se vidare i kapitel 2. Av detta följer att en utgångspunkt för effektiv språkinläring kan vara formell inläring kombinerad med andra aktiviteter utformade efter individens behov/intresse eller med arbetsmarknadsinsatser eller förvärvsarbete. Denna informella inläring ska integreras med den mer formella inom sfi-utbildningen, 12.2.4.

Utredningen erfar dock att de aktiviteter som erbjuds ofta planeras utan sfi-anordnarens/-lärarens medverkan och att sfi-läraren därför sällan har möjlighet att aktivt stödja individens språkinläring i dessa aktiviteter. RRV påpekar i sin rapport (RRV 2002) att sfi-utbildningen ofta upplevs som isolerad och utan koppling till arbetslivet. Eller tvärtom, att t.ex. praktiken upplevs lösryckt ur ett sammanhang och egentligen bara har till syfte att fylla dagen. Utredningen erfar att det finns en stor risk att detta förhållande gäller även övriga aktiviteter.

De kontakter som utredningen haft kring heldagsverksamhet menar samstämmigt att så gott som alla, men kanske speciellt studerande på studieväg 1 och 2, gynnas av att få möjlighet till inläring i olika miljöer, t.ex. möjlighet att kombinera sfi med någon form av praktik, hantverk eller friskvård av något slag. Företrädare för olika projekt som vi talat med poängterar dels att sådant kombinerande medfört en ökad motivation och ökat självförtroende från den studerandes sida och dels att man nått stor framgång mätt i ökad språklig förmåga och antal studerande som får arbete.



### 12.2.3 Heldagsverksamhet idag

Flera kommuner och/eller sfi-anordnare har ett genomtänkt program för aktiviteter som på ett medvetet sätt stödjer inläringen av språk, samhälls- och arbetslivsorientering och som inte enbart riktar sig till flyktingar utan till samtliga som studerar på sfi. Man har då formulerat regler för vilka som inte ska medverka på heltid, t.ex. föräldrar med små barn eller individer med psykiska/fysiska funktionsnedsättningar.

Det har visat sig vara viktigt att man kommer överens om sådant program redan i kartläggningen, där information om dessa möjligheter ska ingå. Om den studerande t.ex. inte fått ordnad barnomsorg på heltid blir det omöjligt att medverka i heldagsprogram. Det rapporteras också från kommunerna om en allmän motvilja från de studerandes sida att plötsligt ha heldagsverksamhet efter en längre tid i sfi som kanske bara omfattat tre timmar om dagen.

#### Exempel från verksamheter

Exempel från några av utredningens kommunbesök kan visa på den variation vi sett vad gäller olika aktiviteter som utöver yrkesutbildning, praktik och arbetsmarknadsinriktade insatser sker inom eller i anslutning till sfi-utbildningen.

Några kommuner har i nära anslutning till sin verksamhet en stor verkstadslokal, vilket gör att behoven av att kunna arbeta integrerat med språk och yrkesteori/-praktik kan uppfyllas på ett enkelt sätt.

I en liten annan kommun ordnar studieförbund kurser i t.ex. natur-kultur, sömnad och dans efter skoltid för de sfi-studerande. Undervisningen sker på svenska. I en större kommun finns för studerande som inte gör framsteg ett s.k. gårdshus, där praktiskt sy- och reparationsarbete utförs. Språkarbete görs integrerat med detta.

I en mellanstor kommun finns sfi-verksamheten i samma hus övrig vuxenutbildning, vilket medger att de sfi-studerande lätt kan delta i verksamhet som hemkunskap, data, matematik och naturorientering med lärare från komvux. I samma kommun går samtliga studerande ut på språkpraktik en eftermiddag i veckan redan ett par månader efter kursstart.

### Tidiga insatser med stöd i kartläggningen

Utredningen tagit del av beskrivningar och utvärderingar av ett antal projekt som till största delen riktar sig till sfi-studerande eller till f.d. studerande som antingen inte gör framsteg i studierna eller som av olika anledningar inte kan beredas plats i t.ex. arbetsmarknadspolitiska program. Dessa projekt har alla varit mycket ambitiöst upplagda, men vi menar att det är ett slöseri med både individers och samhällets resurser att dessa projekt påbörjas först när individerna under en längre tid upplevt misslyckande och utanförskap. Företrädarna för dessa projekt menar också att mycket tid måste ägnas för att bygga upp de studerandes självkänsla och motivation igen. Hade alla resurser satsats tidigare hade denna tid kunnat ägnas åt annat, menar man.

Enligt vad utredningen erfar i utvärderingar av olika projekt och i samtal med ett stort antal aktörer finns mycket som talar för att tidiga insatser lönar sig i längden både för samhälle och för individ. Detta får stöd i Myrberg (2001b) som i en studie baserad på International Adult Literacy Survey, IALS, som jämför läs-, skriv- och räkneförmågan i tjugofyra olika länder, menar att lång vistelsetid i landet har marginell betydelse för läs- och skrivutvecklingen på andraspråket jämfört med att höja sin utbildningsnivå ett steg.

Vi menar att den kartläggningsprocess (se kapitel 10) som ska påbörjas tidigt bör vara avgörande för vilka aktiviteter och som ska ingå vid vilken tidpunkt under sfi-utbildningen samt för omfattningen av dessa aktiviteter. Vi menar inte att samtliga studerande ska omfattas av heldagsverksamhet utan att varje individs och kommuns förutsättningar och behov ska styra.

I kartläggning ingår en bedömning av den studerandes färdigheter i svenska och hans/hennes förutsättningar att tillägna sig språket som en utgångspunkt för inplacering i lämplig studieväg och grupp. Att studera i en grupp där individerna har liknande utgångspunkter är mycket viktigt för den studerandes motivation och språktillägnande (kapitel 2) och ger nödvändiga förutsättningar för en bra inlärningsmiljö. För de olika aktiviteter som beskrivs i detta avsnitt är utgångspunkterna andra; dessa aktiviteter ska förvisso också tjäna ett språkinlärande syfte, men har också mer orienterande och språkanvändande syften. Detta möjliggör att man kan för dessa aktiviteter kan gruppera utifrån individens intresse och kommunala förutsättningar, vilket medför ökade möjligheter till

volym. Studerande från olika sfi-grupper kan alltså delta i samma datautbildningar, friskvård, hantverk, övriga studier m.m.

#### 12.2.4 Koppling av formellt och informellt lärande

När den studerande har tillgång till olika anordnade aktiviteter, kurser eller förvärvsarbete bör utbildningen anpassas och anknyta till dessa verksamheter så att aktiviteterna bidrar till språkutveckling och konkretisering av samhälls- och arbetslivsorienteringen (kapitel 7). Funktionen hos det informella lärande som sker utanför klassrumsmiljön och en konkretisering av detta lärande betonas också i kapitlet Lärande i samhälls- och arbetsliv (kapitel 8). Där beskriver vi också kommunens/anordnarens ansvar att den studerandes informella lärande kopplas till det formella i utbildningen.

De olika aktiviteterna ska ha klart formulerade mål som är kända för de studerande och de ska vara tydligt språkutvecklande. T.ex. kan kursen i hemkunskap ha som mål att de studerande ska tillägna sig ett antal nya ord/begrepp per gång och att kommunikationen under matlagningen sker på svenska. Via sin nyvunna kunskap från datorkursen kan den studerande hämta information om ett tema som behandlas i sfi-utbildningen. Överhuvudtaget gäller att för att aktiviteterna ska ha den inlärningsstödande effekt som eftersträvas måste aktiviteterna förberedas och efterarbetas inom sfi-utbildningen genom t.ex. olika typer av redovisningar och innehållsliga kopplingar.

Utredningen erfar, efter kommunbesök och samtal, att det finns en brist på sådan koppling mellan den mer formella språkinläringen och den inläring som sker i de ovan beskrivna olika aktiviteterna. Troligtvis beror detta på läraren dels inte har kunskap om aktiviteterna och dels på att han/hon inte har kunskap om hur sådan koppling kan gå till.

En annan orsak är säkerligen en olika grad av medvetenhet om språkinläring hos de studerande. Kursplanen beskriver dock vikten av medvetenhet om hur språkinläring går till. Att inte för de studerande göra detta tydligt och medvetet kan medföra att syftet med kombinerandet förfelas och att den studerande inte ser nyttan med aktiviteterna.

Även följande förslag som utredningen för fram i andra kapitel berör detta område:

Vi betonar i kapitel 13 vikten av att koppla informell och formell inläring inom sfi ur såväl lärar- som studerandeperspektiv samt samverka med andra aktörer genom att föreslå en rejäl satsning på kompetensutveckling av verksamma sfi-lärare och ett ökat inslag av dessa moment i lärarutbildningen. I samma kapitel föreslår vi också utarbetande av ett referens- och kommentarmaterial kring bl.a. integrering av formellt och informellt lärande, individualisering samt för vuxnas andraspråkslärande i olika kontexter.

Utredningen föreslår dessutom i kapitel 16 att Skolverket i en nationell utvärdering ska se över i vilken omfattning och hur olika moment och aktiviteter kombineras och integreras i sfi-utbildningen samt på vilket sätt och i vilken mån detta bidrar till måluppfyllelse.

### 12.3 Sfi och arbetsmarknadsinsatser

I sfi:s begynnelse fanns ett begränsat behov av att kombinera sfi med arbetsmarknadsinriktade insatser eftersom utbildningen främst riktade sig till de arbetskraftsinvandrare som tagit plats i landets industrier. Under en period bedrevs viss sfi i AMU-centrens regi. Utvärderingen *Vem älskar sfi?* (Skolverket, 1997) pekar på att mycket kunskap och erfarenhet om sfi i kombination med yrkesutbildningar försvann när ansvaret för sfi lyftes från AMU-centren till kommunerna 1986. På centren utgjorde svenskutbildningen ofta en del av den praktiska yrkesutbildningen och var mer yrkesförberedande än vad som oftast blev fallet efter reformen.

Den svaga ställning som invandrare haft på arbetsmarknaden under hela 1990-talet, men också den arbetskraftsbrist som förutspås inom flera branscher i framtiden, har dock återigen riktat strålkastaren mot en tidig inriktning på arbetslivet inom introduktionen för nyanlända, och därmed behovet av att kunna kombinera sfi med arbetsmarknadsinsatser av olika slag.

I kapitel 8 föreslår vi att praktik inom ramen för sfi ska få en tydligare form i det som vi har kallat LISA, lärande i samhälls- och arbetsliv. Där drar vi en gräns mellan dessa former av lärande och mer arbetsmarknadsinriktad praktik som andra än sfi bör ansvara för. Dessa kan till exempel utgöra praktik inom ramen för AMV:s arbetsmarknadspolitiska program eller kommunens egna arbetsmarknadsinsatser, såsom olika former av arbetsplatsförlagd introduktion eller ungdomspraktik. Detta avsnitt behandlar sådana

former av praktik men också olika former av yrkes- eller arbetsmarknadsinriktade utbildningar.

Det är viktigt att påpeka att de synpunkter och erfarenheter som vi inhämtat bygger på erfarenheter från den tidigare kursplanen. Sedan januari 2003 finns möjligheten att avsluta studierna med betyg på olika nivåer. En påtaglig konsekvens av detta är att för de studerande som inte har förutsättningar att nå de högre sfi-målen, måste det finnas andra alternativ än att fortsätta studera. Kommunen och arbetsförmedling måste tillsammans söka hitta andra framkomliga vägar till etablering på arbetsmarknaden för denna grupp, vilket vi har sett är möjligt.

### **12.3.1 Arbetsinriktade insatser i kommunerna**

#### **Arbetsinriktad introduktion**

Flyktingmottagandet i kommunerna har länge präglats av ett omhändertagande förhållningssätt, där man inte tagit fasta på individernas kompetens och erfarenheter utan snarare på de brister som dessa uppvisar i förhållande till svensk utbildning och arbetsmarknad. I propositionen om en ny integrationspolitik (1997/98:26) lyfts därför egen försörjning fram som ett viktigt mål för de insatser som kommunen erbjuder nyanlända under deras första år i Sverige. Praktik omnämns som ett viktigt inslag i detta. Integrationsverket och ett antal andra centrala aktörer har pekat på behovet av en tydlig arbetsinriktning på introduktionen. En överenskommelse mellan dessa (Integrationsverket 2001b) blev starten för ett intensivt utvecklingsarbete som också innehållit extra utvecklingsmedel till kommunerna från regeringen. I uppföljningar pekar man på framsteg, även om dessa inte är tillräckliga. Allt fler kommuner försöker erbjuda introduktionsprogram som bygger på deltagarnas tidigare yrkeserfarenheter och kompetens. Några kommuner har dessutom beslutat att programmen ska ha en tydlig bristyrkesinriktning för att så många som möjligt ska komma i egen försörjning så fort som möjligt.

När det gäller kommunens egna insatser inom introduktionen finns enligt utredningen alla förutsättningar att kombinera sfi med sådana. Detta sker också på flera håll. En ofta förekommande gemensam nämnare tycks vara att dessa kommuner har en gemensam organisation för arbetsmarknads-, introduktions- och vuxen-

utbildningsfrågorna. I bästa fall all vuxenutbildning, men vi har oftare sett att enbart sfi ingår. I den praktiska verksamheten kan detta betyda att samma anordnare fått ansvar för såväl sfi som yrkesförberedande eller yrkesinriktad praktikverksamhet. I andra fall kan det handla om en samlokalisering där enheterna samverkar och har en gemensam planering. I en kommun finns en särskild sorts sfi-verksamhet för de invandrare som deltar i lärlingsutbildning eller någon form av omfattande praktik. Där kommer lärarna ut till arbetsplatsen och undervisar. De studerande kan också komma in till en studieverkstad för att få hjälp.

Men det finns också brister när det gäller möjligheter att kombinera sfi med olika arbetsmarknadsinriktade introduktionsinsatser. Ofta kan det handla om något till synes okomplicerat som att inte lyckas förlägga och planera olika verksamheter i tiden så att det blir möjligt att kombinera. Vi har tagit del av exempel där sfi-anordnaren inte vet att den studerande är frånvarande på grund av att denne är på praktik. Det kan också handla om att man inte tar tillvara det som sker i respektive verksamhet, t.ex. att man inte följer upp praktikerfarenheter inom sfi-utbildningen. Det kan dessvärre också handla om bristande förståelse och förtroende mellan sfi-anordnaren och kommunens flyktingmottagning. Det händer t.ex. att kommunen vid sidan av sfi anordnar en annan form av yrkesförberedande svenskundervisning eftersom sfi-utbildningen ”fungerar så dåligt”, vilket i och för sig kan vara helt sant i vissa fall, men som inte bidrar till en effektiv organisation på längre sikt.

### Yrkesinriktade komvux-utbildningar

Utredningen har sett ett flertal exempel på att kommunerna antingen parallellt med eller direkt efter avslutade sfi-studier, beroende på vilka språkrav som ställs, erbjuder sfi-studerande möjlighet att delta i gymnasiala yrkesutbildningar med språklig anpassning. I många fall handlar det om vårdutbildningar, men det förekommer också andra kombinationer. Det finns också exempel på samverkan med ungdomsgymnasiet, som i regel har ett betydligt större utbud av yrkesinriktade utbildningar.

I en liten kommun kan man delta i gymnasiets omsorgsprogram parallellt med svenskstudier på sfi eller grundläggande nivå. Kommunens företrädare berättar att lärarna på gymnasiet först var skeptiska, men sedan konstaterade att de deltagande kvinnorna

hade så mycket kompetens och erfarenhet med sig att deras studietid kunde förkortas betydligt genom validering.

I en kommun inleddes försök med gymnasial omsorgsutbildning, delvis anpassad för personer som saknade den formella behörigheten i bl.a. svenska. Resultatet slog så väl ut att man nu kan påbörja utbildningen parallellt med sfi. Den sammanlagda utbildningstiden har även här förkortats betydligt.

Ett annat exempel är en bilbyggarutbildning. Där kan de studerande kombinera sfi-studier med gymnasiestudier samt en utbildning hos Volvo. Både sfi-anordnaren och Volvo är överens om att komplettering till gymnasiekompetens motsvarande kärnämnenas A-kurser ska ingå. De menar att detta är en god investering och nödvändig för att man ska ha en grund för såväl kompetensutveckling på företaget som fortsatt utbildning om man sedan vill vidare. I en annan större kommun öppnas hösten 2003 en gymnasial charkuteriutbildning för sfi-studerande. Charkuteribranschen har brist på arbetskraft, samtidigt som få ungdomar söker in på utbildningen.

Fördelarna med många av dessa utbildningar har visat sig varit stora. Utbildningstiden har förkortats och därmed har det på sikt krävts mindre resurser (se 17.2). De studerande har fått ökad motivation också för svenskstudierna. Individernas tidigare förvärvade kompetens har kunnat tas tillvara på områden där det behövs.

Detta förhållningssätt inom vuxenutbildningen förekommer inte överallt. I många kommuner erbjuds man generellt att delta i utbildning på gymnasienivå först då man nått gymnasiebehörighet i svenska som andraspråk och andra kärnämnen. Det kan också vara så att ansvariga inte anser att detta är möjligt att genomföra på grund av de studerandes otillräckliga språkfärdighet.

### 12.3.2 Arbetsmarknadspolitiska program

Utredningen om flyktingmottagande och introduktion bedömer att olika aktörer i större grad ska ha ett delansvar för det stöd som nyanlända kan behöva för att etablera sig i samhällslivet och på arbetsmarknaden. Vi delar denna uppfattning, men fokuserar här enbart på de områden som har direkt koppling till möjligheterna att delta i olika program parallellt med sfi. I ovannämnda utredningsbetänkande (SOU 2003:75) beskrivs utförligt AMV:s roll och uppdrag när det gäller nyanlända flyktingar och invandrare.

De flesta som läser på sfi har inte tidigare arbetat i Sverige. Andra kanske har kommit och gått, och varvar sfi med olika okvalificerade ströjobb. Ytterligare andra har blivit arbetslösa efter lång tid på ett arbete som kanske inte krävt så omfattande kunskaper i svenska, åtminstone inte i att läsa eller uttrycka sig skriftligt. De flesta sfi-studerande vill snabbt ut i eller tillbaka till arbetslivet. Många av dessa behöver förutom utbildning i svenska också vägledning, kartläggning och hjälp med att söka eller kvalificera sig för ett arbete.

För alla dessa och för samhället är det en fördel om aktuella insatser från AMV:s sida i den mån det är möjligt kan pågå parallellt med sfi-studierna. Arbetsförmedlingen kan i god tid planera för åtgärder som eventuellt bör ta vid längre fram. Detta kan inte minst förkorta tiden fram till anställning. Arbetspraktik av olika slag kan med fördel kombineras och integreras med sfi, när man nått en viss nivå, så som vi beskrivit i kapitel 8.

Arbetsmarknadsutbildningar eller förberedande utbildningar som bedöms vara lämpliga för enskilda studerande skulle kunna påbörjas parallellt med eller direkt efter avslutad sfi, beroende på individuella förutsättningar. Detta förutsätter dock åtminstone två saker: att det finns en samverkan mellan kommunen och arbetsförmedlingen vad gäller tidig kartläggning och planering och att de olika programmen är tillräckligt flexibla för att anpassas till individer med utländsk yrkeskompetens och/eller med bristande kompetens i svenska.

De erfarenheter och resultat av granskningar och uppföljningar som utredningen tagit del av ger en ganska samstämmig bild av de hinder och möjligheter som finns att kombinera sfi med olika arbetsmarknadspolitiska program som sker inom ramen för AMV:s ansvar.

### **Möjligheter och hinder idag**

De erfarenheter och resultat i olika rapporter som vi tagit del av visar att när det gäller denna grupp är arbetsförmedlingens verktyg ofta alltför trubbiga.

Det största skälet som arbetsförmedlingarna anför till att de inte kan ge invandrare service är att svensk kunskaperna är för dåliga för att för att de ska kunna få ett arbete. Därför tjänar det ingenting till att göra några mera aktiva insatser förrän personen har studerat



mer svenska, menar man. Enligt Riksdagens revisorer (2001) menar många arbetsförmedlare att även kunskaper motsvarande godkänd slutnivå på sfi är för låga och att sfi-utbildningen borde leda till mer kvalificerande kunskaper.

Åtminstone tidigare har det funnits ett erkänt problem med att personer som inte nått betyg i sfi inte fick skriva in sig på arbetsförmedlingen, en grundförutsättning för att kunna ta del av den service som finns. Detta förfaringsätt har inget stöd i förordningen och under de senaste åren har ett internt arbete pågått för att förändra sådan praxis. Enligt RRV (2002) tycks problemen i stort sett vara borta, men de påpekar: ”På andra håll kan det handla om att sfi-godkänt inte är något formellt krav, men det visar sig ändå i praktiken vara ett krav från arbetsförmedlingens sida.” Utredningen har i kontakter med arbetsförmedlingar och sfi-deltagare tagit del av liknande uppgifter.

Arbetsförmedlingarna har ofta egna språktest för att kunna bedöma språknivån hos de arbetssökande. Riksdagens revisorer redovisar i sin granskning (2000/01: RR12) att ungefär hälften av alla arbetsförmedlingar kontrollerar språkkunskaperna hos de arbetssökande vid inskrivning. I många fall testas även de som har ett sfi-betyg eller intyg från sfi, trots att dessa borde räcka för att visa språkfärdigheten. Enligt Riksdagens revisorer och också RRV:s granskningar finns det arbetsförmedlingar som inte fäster särskilt stort avseende vid dessa dokument.

För att kunna ta del av arbetsmarknadsutbildningar krävs ofta att man först nått en högre nivå i svenska än den som är slutnivå på sfi. Det innebär alltså att man måste studera ytterligare svenska innan en sådan utbildning kan påbörjas. Arbetsmarknadsutbildningarna upphandlas regionalt, men har ofta riksintag, och utgår från det behov som arbetsmarknaden har. Utbildningarna har två syften: dels att så snabbt som möjligt förse arbetsmarknaden med den arbetskraft som behövs på kort sikt och dels att öka individens kompetens. Men målet för detta program, att minst 70 procent av dem som genomgår utbildningen ska ha fått arbete inom 90 dagar efter avslutad utbildning, medför begränsningar. Eftersom tillgången på utbildningsplatserna, som i de flesta fall är kostsamma, är begränsad måste alltid ett urval göras bland de sökande. För att försäkra sig om att kunna nå de uppsatta målen måste därför också kraven på förkunskaper vara höga.

De förberedande utbildningarna däremot syftar bland annat till att förbereda för sådana arbetsmarknadsutbildningar och är till-

gängliga för individer med lägre språkkunskaper, eftersom de i högre grad bygger på individernas behov och förutsättningar. Innehållet i dessa utbildningar varierar; de kan vara arbetsmarknadsinriktade som t.ex. kurser i yrkesspecifik svenska. Men de kan också utgöras av grundläggande studier i t.ex. svenska eller matematik. För de som skulle behöva en mer praktisk yrkesutbildning, kanske på grund av att de har svårigheter att nå betyg i sfi kan en hänvisning tillbaka till teoretiska utbildningar vara en alltför stor tröskel på vägen mot ett arbete. I synnerhet om dessa inte kombineras eller integreras med en arbetsplatsförlagd utbildning eller arbetspraktik.

Sedan några år är det möjligt för arbetsförmedlingarna att anvisa sökande till sfi inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska programmet Förberedande insatser. Sedan juli 2002 har 300 arbetsökande deltagit i sfi inom ramen för detta program. Enligt vad vi erfar är det dock inte särskilt vanligt att insatserna består av sfi i kombination med arbetsmarknadsinriktade insatser.

Det arbetsmarknadspolitiska programmet Arbetspraktik har också sina begränsningar när det gäller att kunna kombinera med sfi. Om inte särskilda skäl finns, t.ex. om en sökande är sjuk eller av någon anledning inte kan delta i programmet på heltid, ska praktiken i möjligaste mån genomföras på heltid, dvs. 40 timmar i veckan, vilket försvårar en kombinerad utbildning med sfi. Det finns inga föreskrifter kring vilka de särskilda skälen bör vara, utan det är varje arbetsförmedlare som gör en individuell bedömning. Det finns inga uppgifter om huruvida det förekommer att sfi-studier har utgjort ett särskilt skäl. Enligt reglerna får man kombinera arbetspraktik med arbetsmarknadsutbildningar, men inte med förberedande utbildningar där sfi ingår.

### AMV:s uppdrag ibland ett hinder

Insikten om att nyanlända invandrare och andra personer med liknande förutsättningar och behov behöver relevant stöd för att så tidigt som möjligt få kontakt med arbetslivet har funnits i många år och ambitionerna har varit höga. I många sammanhang har vikten av engagemang och ansvarstagande från AMV påpekats. Trots detta kvarstår mycket kritik mot myndigheten. En anledning kan vara att vissa hinder beror av AMV:s uppdrag och regelverk.

AMV ansvarar för att arbetsmarknaden ska fungera effektivt och de mest rationella prioriteringarna för att snabbt få fram rätt arbetskraft till rätt arbetsplats gynnar inte alltid dem som har längst väg att gå. Kommunerna har å sin sida det yttersta ansvaret för invånarnas välfärd och försörjning, vilket gör att de alltid är skyldiga att erbjuda lämpligt stöd. Detta kan skapa frustration vid samverkan. Uppdragen och prioriteringarna varierar och är beroende av konjunkturskiftningar. Resurser kan snabbt flyttas från en insats till en annan. Därför kan det vara svårt att kunna erbjuda kontinuerligt stöd i form av tidiga insatser för nyanlända, även om man vet att detta i längden är samhällsekonomiskt lönsamt.

Ytterligare en anledning är ekonomiska hinder. Många program berättigar till aktivitetsstöd för den deltagande. Snabba omprioriteringar innebär ibland att medel för aktivitetsstöd plötsligt flyttas till en mer angelägen åtgärd, vilket gör att till exempel praktik under en period inte kan anvisas. Detta innebär svårigheter för en långsiktig planering för individerna och ger upphov till frustration hos såväl arbetsförmedlingens handläggare som individer och de aktörer, som förväntas samverka med arbetsförmedlingen. Aktivitetsstödet är skäl till kravet på heltidsdeltagande.

På AMS pågår idag ett internt utvecklingsarbete som i hög grad bygger på den centrala överenskommelsen om utvecklingen av introduktion för nyanlända (Integrationsverket 2001b). Denna lyfter fram arbetsförmedlingens betydelsefulla roll under den första tiden och AMS påtar sig uppgiften att verka för att nyanlända med en yrkeserfarenhet tidigt får rådgivning och att arbetsförmedlingen också erbjuder och bekostar de program och det stöd som är möjligt. Redan under asyltiden ska dessa individer få tillgång till rådgivning och en första bedömning av yrkeskompetens. Ett särskilt avtal mellan Migrationsverket och AMS ska också upprättas kring detta. AMS har också tagit fram att antal policys som stödjer arbetet: en mångfaldspolicy, en samverkanspolicy och en antidiskrimineringspolicy. AMS har i budgetunderlaget till regeringen för åren 2004 – 2006 givit vissa förslag om förändringar. Där lyfter myndigheten bland annat fram ett behov av personalförstärkningar för att kunna erbjuda rådgivning till flyktingar och invandrare, och att kravet på att vara långtidsinskriven tas bort för nyanlända flyktingar och andra invandrare på ett par områden samt att de arbetsmarknadspolitiska programmen ska kunna omfatta invandrare med introduktionsersättning eller försörjningsstöd.

### Exempel från verksamheten

Det finns också exempel på individuellt anpassade arbetsmarknadsutbildningar och förberedande utbildningar där yrkesutbildning och utbildning i svenska kombineras. Ett exempel är en förberedande utbildning där arbetssökande med god kommunikativ förmåga, men som inte alltid har uppnått sfi-betyg, deltar i arbetsplatsförlagd utbildning inom hotellbranschen parallellt med utbildning i svenska (vilken även riktar sig till redan anställda på företaget). Syftet är att deltagarna ska tillägna sig dels vardagssvenska och yrkesspecifika språkkunskaper och dels arbetslivskompetens.

Ett exempel på flexibel användning av de arbetsmarknadspolitiska programmen är Lärarprojektet som bl.a. riktar sig till utomnordiska arbetssökande med utländsk lärarutbildning och består av kompletterande utbildning. Projektet har bedrivits i samverkan med lärarutbildningar och man har validerat individernas kompetens och anpassat utbildningen efter individernas behov.

Utredningen har också tagit del av erfarenheter från ett antal yrkesförberedande utbildningar inom ramen storstadsarbetet i kommunerna. Dessa bedrivs ofta i form av projekt som allra oftast delfinansieras av externa projektmedel.

Deltagare i utbildningar inom ramen för storstadsarbetet har ofta bott i Sverige i ganska många år och deltagit i sfi i omgångar utan att ha nått godkänd nivå. De kan ha deltagit i flera olika program och insatser utan att ha lyckats etablera sig på arbetsmarknaden. Dessa utbildningar karaktäriseras av att man kombinerar svenskutbildning med förberedande utbildning, inklusive yrkesinriktad svenska och arbetspraktik. I vissa utbildningar ingår andra grundläggande ämnen som matematik och samhällskunskap. Ett annat inslag kan vara arbetslivskunskap. Utbildningen ställer inga formella krav på svenskkunskaper utan bygger på de kunskaper som deltagarna har.

Målet med utbildningarna är att få ett jobb inom utbildningens yrkesområde, som kan vara äldreomsorg, butiksbiträde, lagerarbete eller liknande. Uppföljningar av de projekt vi besökt har visat att resultaten varit mycket goda. En majoritet av deltagarna har fått ett jobb efter en utbildningstid på mellan 6 och 18 månader.

### 12.3.3 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

AMV:s arbetsmarknadsutbildningar bör på ett flexibelt sätt bygga på en individuell kartläggning och validering samt kunna kombineras med sfi och yrkesspecifik svenska. Tillträde till utbildningarna bör bygga på en samlad bedömning av individens kompetens och inte begränsas av en generellt fastställd nivå på svenskkunskaper.

För arbetsmarknadsprogrammet Arbetspraktik bör det i förordning tydligt framgå att denna ska kunna erbjudas på deltid för dem som kombinerar denna med sfi-studier.

Utredningen ser positivt på det utvecklingsarbete som pågår inom ramen för och som en följd av den centrala och de lokala överenskommelserna. När det gäller ökade möjligheter att kombinera sfi med olika arbetsmarknadsinriktade insatser inom kommunens egen introduktionsverksamhet anser vi att lösningarna främst handlar om ökad samverkan och samordning med sfi-utbildningen och annan verksamhet. Det handlar om att de aktörer som berörs av en individs introduktion finns med vid kartläggning och framtagning av individuella planer. Detta har vi beskrivit mer utförligt i kapitel 10. Det finns många erfarenheter att dra lärdom av, bl.a. på Integrationsverkets samt Myndigheten för skolutvecklings hemsidor.

Utredningen ser också mycket positivt på de kombinerade sfi- och yrkesutbildningar som flera kommuner tagit initiativ till. Detta ligger helt i linje med utvecklingen av vuxnas lärande, som bygger på att individen ska anpassas till systemet och inte tvärtom. Det finns många fördelar, bl.a. att utbildningen erbjuds inom ramen för det ordinarie systemet och inte genom projekt, vilket annars är vanligt förekommande. Detta gör att tillträde till utbildningen bygger på individuella behov och inte styrs av exempelvis vilken invandrarkategori man tillhör. Dessutom skapar det förutsättningar för en långsiktig utveckling, i och med att den är permanent och redan från början behöver finansieras inom ramen för kommunens budget. Uppföljningar av några av dessa utbildningar visar dessutom på att de på lång sikt är mycket kostnadseffektiva.

Utredningen anser att Myndigheten för skolutveckling har en mycket viktig uppgift att följa och stödja utvecklingen av denna typ

av utbildningar samt att sprida erfarenheterna vidare till andra kommuner.

Även när det gäller arbetsförmedlingens insatser för målgruppen är det viktigt att det finns en bra samverkan med kommunen och andra relevanta aktörer. Men vi ser också att det finns strukturella hinder. Det finns stort behov av arbetsmarknadsinriktad utbildning, som är anpassad till en lägre språklig nivå än vad arbetsmarknadsutbildningarna är idag. De förberedande insatserna bör i högre grad utgöras av yrkesutbildningar, gärna arbetsplatsförlagda, i kombination med sfi.

Företrädare för AMV har i tidigare granskningar och i denna utredning påpekat att detta inte är möjligt eftersom de styrs av de uppsatta programmålen och framför allt arbetsgivarnas behov och krav. Det är dock lika viktigt att de regelverk som finns inom AMV:s verksamhet inte utgör ytterligare hinder för möjligheterna att såväl ta vara på tidigare kunskaper som att effektivt möta sfi-studerandes behov av insatser.

Många av dem som kommer till Sverige i vuxen ålder har utbildning och yrkeskompetens som dels kanske inte är dokumenterad och som dels inte synliggörs förrän individen nått en viss språkförmåga. Med dagens förfaringssätt, finns det nämligen en stor risk att viktig kompetens inom bristyrkesområden inte blir erkänd eller tas till vara, så länge man inte klarat svenskttesterna till arbetsmarknadsutbildningarna. Detta trots att en utbildning för denna person skulle kunna visa sig totalt sett bli lika lång som för andra deltagare i arbetsmarknadsutbildningar, men med inslag av svenska, validering och komplettering.

Behovet av en ökad flexibilitet har påtalats för oss av flera lokala aktörer och är också nämnd i propositionen om vuxnas lärande med anledning av den nya kursplanen:

Sfi-nivå utgör idag ett formellt eller reellt krav för tillträde till såväl yrkesutbildningar som arbetsmarknadspolitiska program, även om den inte alltid svarar mot de faktiska erforderliga kunskaperna i svenska. En differentiering av sfi-utbildningen som syftar till att anpassa den bättre till deltagarnas kommande behov, innebär naturligtvis att också dessa förkunskapskrav måste modifieras.

AMV:s arbetsmarknadsutbildningar bör alltså i större utsträckning än idag på ett flexibelt sätt bygga på en individuell kartläggning, validering och planering. Sådan utbildning ska kunna kombineras med sfi och yrkesspecifik svenska. Arbetsplatsförlagda utbildningar

utgör goda tillfällen att utveckla sin kompetens i svenska samtidigt som man får erfarenhet av arbetslivet. De goda exempel som finns såväl inom som utanför AMV bör tas tillvara.

Utredningen anser därför att tillträde till arbetsmarknadsutbildningar bör bygga på en samlad bedömning av individens kompetens och inte ha en fastställd kravnivå på svenskkunskaper.

För arbetsmarknadsprogrammet Arbetspraktik bör det i förordning tydligt framgå att denna ska kunna erbjudas på deltid för dem som kombinerar denna med sfi-studier. I praktiken innebär det att i de fall som arbetsförmedlingen anvisar till arbetspraktik, bör individen, arbetsförmedlingen och sfi-anordnaren komma överens om lämplig fördelning.

Vi har ovan nämnt det som ur vårt perspektiv och utifrån våra direktiv är särskilt viktigt att se över. Men vi menar att det finns behov att på samma sätt se över alla de olika arbetsmarknadspolitiska programmen. Därför instämmer vi i förslaget från Utredningen om flyktingmottagande och introduktion om att AMS med flera myndigheter ska få ett sektorsansvar för nyanlända invandrare, vilket bl.a. innebär att de ska se över sin verksamhet för att se hur de bättre kan möta de specifika behov som denna målgrupp kan ha.

Vi har i kapitel 8 lämnat förslag som rör AMV:s ansvar för anskaffning av praktikplatser inom ramen för sfi-utbildningen.

## 12.4 Sfi och förvärvsarbete

Invandrarnas omgående inträde på arbetsmarknaden under arbetskraftsinvandringsperioden på 1960- och 70-talet främjade den industriella produktionen och Sveriges utveckling men skapade på längre sikt en grupp arbetsföra människor som under tider av lågkonjunktur varit de första att slås ut. Många av dessa har haft svårigheter att återkomma till arbetslivet efter de senaste decenniernas omstrukturering av arbetsmarknaden. En av många anledningar har varit begränsade kunskaper i svenska. Detta pekar på att arbete i sig inte är en garanti för en god språkutveckling, något som också forskningen visar (se kap. 2).

Fram till idag har snarast det omvända förhållandet varit rådande. Höga krav på språkkunskaper har fått konsekvensen att människor med yrkeskompetens har tillbringat år i studier, utan möjligheter att få visa vad de kan på arbetsmarknaden. Idag råder det enighet

om att tidiga erfarenheter från svenskt arbetsliv är en mycket viktig faktor för integration och fortsatt etablering på arbetsmarknaden och det görs insatser på många håll för att människor snabbt ska hitta en väg till arbete.

Eftersom det tar tid att utveckla goda kunskaper i svenska innebär det första steget ut på arbetsmarknaden för många ett relativt okvalificerat arbete. Det är därför viktigt att det finns fortsatta möjligheter att kompetensutveckla sig inom språk och på andra områden, så att de individer som vill kan komma vidare till arbete som motsvarar deras kompetens och ambitioner.

En rapport om invandrades kompetensutveckling i Norden (Ecell, 2002) drar följande slutsats kring kopplingen mellan språkstudier och arbete:

Det håller sakta på att etableras ett nytt synsätt i Norden rörande språkkunskaper som en förutsättning för arbete. Den tidigare uppfattningen att språkundervisning måste ske *innan* individen slussas vidare till arbete håller på att försvinna. Den ersätts av ett parallelltänkande när det gäller relationen mellan språkstudier och arbete. Man når långt där språkstudier bedrivs parallellt med, och samtidigt kopplas till, arbetet.

Ett uttryck för detta är utredningens direktiv om att visa på hur möjligheter att kombinera arbete och sfi-studier kan ökas. Hur utbildningens organisation och utformning kan anpassas så att den bättre kan kombineras med arbete utvecklas mer i avsnitt 12.1 samt i kapitel 8.

För att kunna kombinera sfi med arbete krävs ofta att också arbetsplatsen underlättar för anställda att studera svenska parallellt. I dessa resonemang syftar utredningen inte enbart på sfi-utbildning eftersom det i grunden handlar om möjligheten för anställda att vidareutveckla sina svenskkunskaper, oavsett nivå. Människor kan under hela livet ha behov av kompetensutveckling, t.ex. i samband med byte av arbetsuppgifter, arbetsplats eller yrke. Däremot är det givetvis en större utmaning att finna vägar in i arbete för den som ännu bara har grundläggande svenskkunskaper.

Vi har under utredningens gång haft kontakter och utfrågningar med arbetsgivare, arbetsförmedlare, rekryterare, fackliga företrädare m.fl. för att ta del av olika icke-offentliga aktörers synpunkter och erfarenheter. Hur uppfattas sfi och de individer som studerar där? Vilka incitament har arbetsgivarna att tidigt anställa personer med ännu bristande kunskaper i svenska och att därefter stödja



deras språkutveckling? En annan fråga vi ställer oss är hur sfi-utbildningen och de strukturer som denna ingår i (introduktionen, infrastrukturen för vuxnas lärande m.m.) kan öka samverkan med arbetsgivare och bättre möta de behov av kompetensutveckling i svenska som finns på arbetsplatserna.

#### 12.4.1 Perspektiv och utgångspunkter

Frågan om ökade möjligheter att kombinera sfi med arbete ingår i ett större sammanhang som kan ses utifrån flera perspektiv. Dessa frågor är alltför omfattande för att göras rättvisa här, men de utgör viktiga utgångspunkter för våra resonemang.

En grundläggande förutsättning för att människor ska kunna delta i arbetslivet på likvärdiga villkor är att hinder i form av s.k. strukturell och andra former av diskriminering undanröjs. En positiv inställning till mångfald i arbetslivet bidrar till att arbetsgivaren kan bortse från för arbetsuppgiften ovidkommande egenskaper som t.ex. etnicitet, religion eller kön.

De av riksdagen fastslagna målen för vuxnas lärande är ett annat perspektiv. Enligt dessa ska det finnas ett delat ansvar för vuxnas kompetensutveckling: ”Samhället, arbetsgivarna och de enskilda ansvarar gemensamt för att olika individers och olika gruppers behov av såväl allmän som specialutformad utbildning tillgodoses.”

Ett tredje perspektiv är den demografiska utvecklingen och dess påverkan på arbetsmarknaden i Sverige. Vi vet att det inom loppet av ett tiotal år kommer att finnas stor brist på arbetskraft på många områden, bland annat på grund av stora pensionsavgångar. Genomsnittsåldern i Sverige ökar och alla behövs för att försörja en åldrande befolkning. Detta är en utveckling vi dessutom delar med de flesta länderna inom EU. Den kompetens som invandrare tillför har vi inte råd att slösa bort.

Ytterligare ett perspektiv utgörs av de erfarenheter och kunskaper som pekar på att tidig kontakt med arbetslivet är en avgörande faktor för egen försörjning och integration på lång sikt. Därför är det viktigt att skapa bättre förutsättningar för att nyanlända och andra invandrare så tidigt som möjligt ska få tillträde till arbetsmarknaden efter kompetens och ambition.

### 12.4.2 Lag om rätt till ledighet för sfi-studier

Från 1973 till och med 1986 fanns en lag om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare. Denna ersattes 1986 av en lag (186:163) om rätt till ledighet för svenskundervisning för invandrare, vilket innebar att rätten till bibehållen lön togs bort. Fram till 1997 fanns dock en dagersättning på 75 kronor för studerande som förlorade arbetsinkomster på grund av ledighet för sfi-studier. Ersättningen togs bort bl.a. eftersom det fanns stora svårigheter med uppföljningen av bidraget.

Lagen om rätt till ledighet för sfi tycks i praktiken leva en rätt undanskymd tillvaro. Enligt Integrationsverket och Skolverket finns inga rapporter som tyder på att lagen tillämpas. Lagen har tillsammans med andra ledighetslagar varit föremål för en översyn under 2003, och Kommittén för nya arbetstids- och semesterregler som haft detta uppdrag fann inte heller mycket som talade för att ledighetslagen var känd eller tillämpades hos arbetsmarknadens parter. Förmodligen förlorade många arbetstagare ett starkt incitament att ta ledigt när ersättningen togs bort.

I sitt förslag till reformering av ledighetslagarna föreslår kommittén i sitt betänkande (SOU 2003:54) att lagen samordnas med lagen om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning, vilket i viss mån förändrar förutsättningarna för ledigheten. Enligt sfi-ledighetslagen behövde man anmäla önskemål om ledighet minst en månad i förväg. I det nya förslaget finns, i likhet med ledighet för andra studier, ingen sådan anmälningstid, men däremot kan arbetsgivaren skjuta upp ledigheten i upp till sex månader. Rätten gäller ledighet i den omfattning som behövs, vilket kan innebära ledighet på heltid, deltid eller några timmar i veckan.

### 12.4.3 Förvärvsarbetande sfi-studerande

Det har inte gått att få fram rikstäckande statistiska uppgifter på hur många som förvärvsarbetar samtidigt som de studerar på sfi. Detta rapporteras inte in till SCB. Vi har inte heller tagit del av några lokala uppföljningar av hur många sfi-studerande som förvärvsarbetar i kommunerna, utan enbart sfi-företrädares uppskattningar. Det intryck vi har fått är att andelen studerande som samtidigt arbetar är låg. Denna bild stärks av andra undersökningar som indirekt kan ge en fingervisning.

Statskontoret har i en rapport om sfi (2000:27) jämfört den samlade inkomsten för gruppen flyktingar respektive gruppen övriga invandrare som studerar på sfi. Uppgifterna kan ge en antydning om omfattningen. Inkomster från förvärvsarbete uppgick i flyktinggruppen till mindre än tio procent av deras samlade inkomster år 1997. Motsvarande inkomster för gruppen övriga invandrare var ca 25 procent. Dock hade denna grupp lägre total inkomst än flyktingarna och vi vet att många i denna grupp inte har någon egen försörjning alls under sfi-studierna. Tyvärr finns ingen senare undersökning att jämföra med. Även om det under högkonjunkturen kring millennieskiftet förmodligen var fler som förvärvsarbetade, kan man nog anta skillnaden mellan dessa båda grupper i stort sett bestått.

En vanlig iakttagelse i de kommuner vi haft kontakt med är att de som får ett arbete under tiden de studerar på sfi, väljer att avbryta studierna istället för att försöka kombinera de båda. Skolverket har uppgifter om hur många som avbryter sina sfi-studier på grund av arbete (2003a). Av dem som påbörjade studierna läsåret 99/01 hade t.o.m. läsåret 01/02 6,5 procent avbrutit studierna på grund av att de fått arbete. Uppdelat på kön var det ca 9 procent av männen och ca 5 procent av kvinnorna. Av detta kan vi förvisso inte dra slutsatser om hur många som arbetar parallellt med studierna, men utifrån de erfarenheter vi tagit del av är det rimligt att tänka sig att det är fler som avbryter när de får jobb, än det är som fortsätter att studera.

Vi har dock fått vittnesmål om att flera av dem som avbryter studierna på grund av arbete återkommer efter ett tag, antingen då de åter blivit arbetslösa eller för att de upptäckt att de trots allt behöver utveckla sina svenskunskaper. Tillgänglig statistisk ger inga uppgifter om återkomst i studier.

I en brukarundersökning bland ett urval av de studerande inom sfi-verksamheten i Stockholm uppger hela 21 procent av de studerande att de arbetar heltid vid sidan av sina studier och 15 procent att de arbetar deltid. I jämförelse med intrycket från andra kommuner är detta mycket högt. En rimlig förklaring kan vara att tillgången på arbetstillfällen är högre i Stockholmsområdet. I de större kommunerna som har stor volym finns det dessutom oftast möjligheter att studera på kvällstid ett antal timmar i veckan, vilket underlättar möjligheterna att studera parallellt med arbetet. En annan orsak, i samklang med resultatet i Statskontorets rapport,

kan vara att andelen flyktingar bland de sfi-studerande i Stockholm är mycket lågt, ca 12 procent våren 2003.

Det är med det underlag vi har haft till förfogande svårt att klart fastställa hur många som förvärvsarbetar parallellt med sfi-studier, men mycket tyder på att det är en mindre andel.

En förklaring torde vara de svårigheter att kombinera studier och arbete som vuxna har generellt, både vad gäller tid och ekonomi. Ytterligare en förklaring skulle kunna ligga i brister i sfi-organisationen. Ökade praktiska möjligheter att till exempel studera på kvällar, deltid, på distans m.m. skulle kunna innebära att fler skulle fortsätta eller återuppta sina studier. Men den sannolikt största förklaringen ligger i den svaga ställning som denna grupp har generellt på arbetsmarknaden.

#### 12.4.4 Erfarenheter från arbetsgivare

Vi har tagit del av exempel på arbetsgivare som på olika sätt uppmuntrar och underlättar för anställda att studera svenska. Detta sker antingen genom att arbetsgivarna i samverkan med kommuner eller arbetsförmedlingar upphandlar särskild utbildning eller låter sina anställda läsa på sfi på betald arbetstid, eller genom att de tillämpar flexibla arbetsscheman som tillåter studier på dagtid.

De erfarenheter vi har tagit del av visar att det ligger såväl rekryteringssvårigheter som engagemang och affärsmässiga skäl bakom initiativen. Ett av våra exempel är från städbranschen. I akut behov av arbetskraft har företaget valt att anställa individer som inte behärskar svenska alls, vilket varit möjligt genom att arbetsledarna är tvåspråkiga. Med tiden är en sådan situation dock inte hållbar. Företaget vände sig därför till sfi-ansvariga i kommunen och gemensamt har de hittat lösningar för hur de anställda under dagtid ska kunna delta i undervisning. Företaget har också upphandlat en särskild kurs i yrkesspecifik svenska av sfi-anordnaren, där deltagarna fått lära sig förstå instruktioner och kunna kommunicera enkelt på sina arbetsplatser. Rektorn på sfi-skolan menar att en renodlad yrkesspecifik svensk kurs till en början kändes främmande, men att hon upptäckte att en sådan kurs kan vara en ingång till vidare studier.

Ett annat exempel är ett hotellföretag som i samarbete med arbetsförmedlingen anordnat arbetsplatsförlagd utbildning där hälften av undervisningen utgörs av svenskstudier. Utbildningen i

svenska vänder sig även till anställda på företaget med behov av ökade kunskaper. Att företaget inte hade vänt sig till kommunen för att få hjälp med svenskundervisningen, förklarades bland annat med att de inte uppfattade sfi-utbildningen som tillräckligt flexibel och att de i kontakt med före detta sfi-studerande fått höra negativa synpunkter. Företagets drivkraft har varit att få tag i kompetent arbetskraft och en insikt om att även de som ännu inte behärskar tillräcklig svenska är en resurs. Deras erfarenheter av dem som deltar i utbildningen och sedan börjar arbeta på företaget är att vissa är nöjda med att bli kvar och utvecklas inom branschen, medan andra, ofta välkvalificerade inom olika andra områden, ser det som en väg in i arbetslivet och som en plattform att gå vidare från. Företagsledningens ser inte detta som negativt, utan uppmuntrar tvärtom dessa att gå vidare till annat när de är redo.

Ledningen efterlyser dock att myndigheterna bättre tar vara på företagens engagemang. För att deras satsningar ska fungera i längden krävs det ett bättre samarbete och ett delat ansvar mellan dem, kommunen och andra relevanta myndigheter. De menar att de gärna bidrar, men inte vill göra ”myndigheternas jobb”.

Ytterligare andra företag har erbjudit utbildning i svenska på en högre nivå än sfi för att förbereda anställda som skulle avancera i organisationen. Istället för att konstatera att språkbristerna var ett hinder såg arbetsgivarna möjligheterna och vinsterna med att investera i dessa personer.

Vi har också sett exempel på att fackförbunden kan spela en roll i dessa sammanhang. Ett företag inom livsmedelsindustrin har i erbjudit de anställda kompetensutveckling i svenska på arbetstid, på såväl betald som obetald arbetstid. Facket har verkat för att svenska ska kunna vara en del av företagets kompetensutveckling och har aktivt uppmuntrat anställda att delta. Det har dock visat sig att många anställda inte är intresserade av att studera mer, utan vill koncentrera sig på arbetet. De är enligt en facklig företrädare trötta på studier efter kanske lång tid av utbildning och olika arbetsmarknadsinsatser i Sverige.

#### **12.4.5 Insatser för att öka arbetsgivares delaktighet**

Av exemplen ovan kan utläsas att det ibland tycks finnas en ömsesidig frustration mellan arbetsgivare och myndigheter, där båda parter anser att de tar ett ensidigt ansvar för något som egentligen

borde ligga i motpartens intresse. Men denna situation rymmer också stora möjligheter att hitta vägar att förena olika parter intressen.

För att öka möjligheterna att kombinera sfi med förvärvsarbete är det nödvändigt att identifiera de behov och ambitioner som är gemensamma för såväl individer, ansvariga myndigheter som arbetsgivare, såväl offentliga som privata. Därför är det av stor vikt att det finns gemensamma fora för möten och samverkan och att parterna kommer överens om insatser som främjar såväl behovet för invandrade personer att få arbete som behoven på arbetsmarknaden att få kvalificerad arbetskraft.

Det finns ett stort antal fora för samverkan för detta, på lokal, regional och nationell nivå. Kommunerna har behov av och samverkar med lokala arbetsgivare på många olika områden. På regional nivå finns till exempel de regionala tillväxtprogrammen eller de regionala partnerskap för de olika programmen inom Europeiska socialfonden. Det finns också regionala kompetensråd, som under ledning av länsarbetsnämnderna ska inventera kompetensutvecklingsbehov i regionen och medverka till samverkan. Dessa strukturer och nätverk är naturliga fora också när det gäller frågor som mer specifikt rör invandrade personers inträde på arbetsmarknaden och behov av kompetensutveckling, inklusive svenska.

Inom ramen för utvecklingen av en infrastruktur för vuxnas lärande har Myndigheten för skolutveckling verkat för att i kommuner och regioner öka insikten om att vuxenutbildningen är en viktig tillväxtfaktor och bör kopplas ihop med arbetsmarknads- och tillväxtfrågorna. Myndighetens erfarenheter från ett stort antal möten med bland andra regionala kompetensråd och företrädare för de regionala tillväxtprogrammen, är att den kommunala vuxenutbildningen ibland glöms bort i dessa sammanhang. Enligt myndigheten är ett skäl till detta att många betraktar vuxenutbildningen som föga flexibel och mycket teoretisk med liten relevans för arbetslivet.

Det har under senare år tagits flera särskilda initiativ till samverkan kring ökade möjligheter för invandrade personer att etablera sig på arbetsmarknaden.

Ett viktigt syfte med den centrala överenskommelsen om utvecklingen av introduktionen för nyanlända (Integrationsverket 2001) var att stärka arbetsmarknadsanknytningen inom introduktionen av nyanlända i kommunerna. De lokala och regionala överenskommelserna i samma syfte kan vara en bra plattform för samverkan även

med näringslivet och andra arbetsgivare, vilket också enligt Integrationsverkets uppföljningar (2003b) förekommer på många håll.

Regeringen inrättade i januari 2003 en arbetsgrupp som ska undersöka hur näringslivets engagemang för att integrera invandrare på arbetsmarknaden bättre kan tas tillvara. Gruppen som består av företrädare för regeringskansliet och Svenskt Näringsliv ska också föreslå hur en närmare samverkan kan komma till stånd mellan företag och myndigheter. Den ska avrapportera senast den 30 december 2003.

I juni 2003 tecknade Integrationsverket separata överenskommelser med ett antal arbetsgivarorganisationer och centrala fackförbund om ett samarbete för att öka utrikes föddas möjligheter till inträde och fortsatt avancemang på arbetsmarknaden. Arbetet handlar både om att ta tillvara all kompetens som finns i landet och att motverka och undanröja diskriminerande hinder. Några exempel på uppgifter inom respektive organisation är att utveckla praktikplatser för nyanlända, starta spetsprojekt för att identifiera strukturella och andra diskriminerande hinder, initiera gemensamma utbildnings- och kompetensinsatser, matcha kompetens samt främja egenföretagande bland personer med utländsk bakgrund.

Under 2003 har förhandlingar om en form av integrationsavtal påbörjats mellan näringslivet och de sju fackförbund som samarbetar inom det s.k. industriavtalet. Integrationsavtalet ska kunna gälla på de ca 10 000 företag som omfattas. Diskussionerna kring avtalet handlar om att få fram särskilda spelregler för invandrare och asylsökande som aldrig kommit in på arbetsmarknaden, som syftar till att sänka tröskeln att anställa för arbetsgivare. Några förslag är att arbetsgivarna under en inledande provanställning på 18 månader slipper att betala arbetsgivaravgift och pension. Dessutom ska ingångslönen vara låg och därefter öka stegvis. I gengäld ska de anställda få studera svenska under arbetstiden och få inslag av yrkesinskolning. Vad avtalet ska innehålla mer exakt är inte klart i dagsläget och det krävs också en överenskommelse med regeringen om vissa av frågorna.

Det pågår alltså mycket som på kort och lång sikt förhoppningsvis öppnar för möjligheterna att arbeta under tiden som man fortsätter att studera svenska. Initiativen kommer från såväl det offentliga Sverige som det privata näringslivet.

### 12.4.6 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

Regeringens arbetsgrupp om att öka invandrades integration på arbetsmarknaden bör få i tilläggsuppdrag att särskilt överväga hur arbetsgivares incitament att ta ett delansvar för anställdas kompetensutveckling i svenska kan öka.

Statliga arbetsgivare bör få en tydlig roll att visa vägen för hur en anställning utifrån en individs kompetens kan kompletteras med kompetensutveckling i svenska.

Myndigheten för skolutveckling bör i samverkan med Svenska kommunförbundet verka för att sfi och vuxenutbildningen får en mer framträdande roll inom de lokala, regionala och nationella nätverk som berör kompetensutveckling och tillväxt.

#### Perspektivbyte

Det är viktigt att öppna arbetslivet så att människor inte stängs ute på grund av orimliga krav på språkkunskaper och svensk utbildning. Det är lika viktigt att invandrade personer så tidigt som möjligt upplever att de kan försörja sig själv och sin familj. Om vägen till etablering är för lång och full av hinder, hinner många tappa motivationen att lära sig den svenska som krävs. 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. Det är också mycket positivt om man tidigt kan få ett arbete, när man kan tillräckligt med svenska för att klara arbetsuppgifterna. Men i längden räcker det inte; för att kunna delta i arbetsplatsens demokratiska processer och inte minst löneförhandlingar behöver man mycket bredare och djupare språkkunskaper. Bristande svenskkunskaper leder till att individen får sämre förutsättningar att avancera på arbetsplatsen och en mer otrygg anställningssituation.

För att underlätta för personer att samtidigt läsa svenska och arbeta, krävs först och främst ett grundläggande perspektivbyte hos alla: den studerande, utbildningsanordnare, handläggare på olika myndigheter samt arbetsgivare. Samtliga aktörer måste upphöra att tänka i termer av "antingen eller" och i stället se att det är möjligt att göra "både och". Alla de generella och särskilda insatser som



redan görs för att stödja invandrades etablering på arbetsmarknaden bör särskilt ta hänsyn till behovet av att kunna fortsätta studera svenska vid sidan av eller integrerat med arbete, arbetsplatsintroduktion eller arbetspraktik.

En grundläggande förutsättning är att det skapas alternativa studieformer: kvällsstudier, utbildning på arbetsplatsen, IT-stödd undervisning, språkverkstäder m.m. Men det handlar också om att kartläggning och upprättande av planer för studier och andra insatser måste ha ett längre perspektiv än som oftast finns idag och inte alltid stanna vid målet om egen försörjning. Ett mindre kvalificerat arbete under en tid kan för vissa vara ett steg på vägen, men hur går man vidare? Detta innebär inte att myndigheter ska insistera på att planera invandrades liv i många år framåt, utan det handlar om att utifrån individens kompetens och ambitioner från början ge vägledning och stöd för att individen ska få möjlighet att uppnå mål som kanske ligger bortom det första jobbet, som ofta inte handlar om mycket mer än försörjning.

Arbetsförmedlingen har en viktig uppgift att vid matchning eller arbetsplatsintroduktion försöka påverka arbetsgivare att våga satsa på någon med i övrigt rätt kompetens och att söka finna lösningar så att denna kan delta i sfi- eller annan svenskutbildning på eller efter arbetstid. Arbetsförmedlingen har också ett ansvar att ifrågasätta krav på språkkunskaper som inte motsvarar arbetsuppgifterna.

Vi har tagit del av mycket motsägelsefulla erfarenheter när det gäller socialtjänstens krav på att ta erbjudet arbete under tiden man studerar på sfi. Dels har vi sett att många får försörjningsstöd utan andra krav än att läsa på sfi, måhända utifrån en förmodan om att de är chanslösa på arbetsmarknaden. Dels har vi fått vittnesmål om det totalt motsatta: att sfi-studerande som kan ta ett arbete uppmanas att avsluta sina studier innan de uppnått de mål som fastställts i kommunens individuella studieplaner, introduktionsplaner eller arbetsförmedlingens handlingsplaner. Här vill vi uppmärksamma skrivningen i Socialstyrelsens allmänna råd för ekonomisk stöd:

En vuxen studerande bör kunna ges ekonomiskt bistånd om han eller hon deltar i grundläggande svenskundervisning för invandrare och behovet inte kan tillgodoses genom deltidsarbete. I regel bör inte krav ställas på heltidsarbete samtidigt med studierna.

Med detta som grund finns förutsättningar för socialtjänsten att verka för ”både och.”

Enligt utredningen är det på detta område helt nödvändigt med ett ökat engagemang och ansvarstagande hos arbetsgivare. Goda kontakter mellan kommun, arbetsförmedling och arbetsgivare redan under kartläggningsprocessen kan bidra till att näringslivet hittar den kompetens de har behov av. Arbetsgivare måste i högre grad se individens kompetens bortom språkliga brister och betrakta parallell svenskundervisning som en investering, i likhet med annan nödvändig kompetensutveckling. Det som arbetsgivaren behöver investera är arbetstid eller flexibla möjligheter till ledighet. En samverkan med anordnaren av sfi-utbildning (eller svenska som andraspråk på högre nivåer) kan bidra till att arbetsgivare vågar anställa någon med fortsatt behov av kompetensutveckling. Ett exempel ett sådant samarbete skulle kunna vara en skraddarsydd sfi-utbildning på arbetsplatsen parallellt med förvärvsarbete, vilket vi sett flera exempel på. Såväl kommunen som arbetsgivare och individ vinner på en sådan samverkan på såväl kort som lång sikt.

Utredningen anser att sådana lösningar som t.ex. diskuteras mellan olika parter inom industribranschen är intressanta. Lösningar som bygger på en successiv introduktion på arbetsplatsen i kombination med språkstudier är fördelaktiga eftersom nyanlända personer med yrkeskompetens tidigt kan etablera sig på arbetsplatser motsvarande sin kompetens. Det minskar risken för kompetensförlust och torde skapa en stark motivation att lära sig svenska. Varianter på detta kan vara olika former av aspirantutbildningar. Det är dock viktigt att komma ihåg att det främst handlar om att skapa likvärdiga villkor för alla på den ordinarie arbetsmarknaden. Särlosningar når aldrig hela vägen.

Ovan beskrivna exempel på arbetsgivare som utöver egna vinster av utbildning i svenska på arbetsplatsen också ser ett värde i att det gynnar individerna och samhället i stort, är värda att lyfta fram. Inte minst borde ett sådant synsätt genomsyra mångfaldsarbete och kompetensutveckling hos offentliga arbetsgivare.

Offentliga arbetsgivare har ett uttalat ansvar att fungera som förebilder i arbetet att ta tillvara mångfalden i samhället. Staten har enligt en rapport från Statens kultur och kompetensråd (SKK 2003) dock hittills inte varit någon föregångare i att anställa personer med utländsk bakgrund. År 1995 var 9 procent av hela Sveriges arbetskraft född utomlands. Samma år var 6,8 procent av statens anställda födda utomlands. Tre fjärdedelar av dessa hade bott i Sverige i minst tio år. Denna rapport föreslår att en särskild hög-

skoleutbildning som förbereder för arbete inom statsförvaltningen för invandrare akademiker ska inrättas.

Utredningen anser att sådana initiativ är viktiga men vill påpeka att erfarenheter visar att särskilda utbildningar enbart för invandrare inte är oproblematiske. Särskilda utbildningar får ofta, oavsett kvalitet, en lägre status i såväl de studerandes som omgivningens ögon än motsvarande utbildningar öppna för alla. En sådan utbildning kan i värsta fall enbart bli ytterligare ett krav och därmed ännu ett hinder för anställning för personer med utländsk bakgrund. Utifrån en normaliseringssträvan är det viktigt att de ordinarie utbildningarna utformas så att de kan möta den mångfald som finns i Sverige. Utredningen vill också peka på möjligheterna att genomföra kompetensutveckling i svenska och exempelvis förvaltningskunskap på arbetsplatsen, i form av en längre praktik eller en introduktionsperiod i början av en anställning.

Utredningen föreslår att statliga arbetsgivare bör få en tydlig roll att visa vägen för hur en anställning utifrån individens övriga kompetens kan kompletteras med kompetensutveckling i svenska.

### Samverkan

Utredningen anser inte att det behövs fler samverkansfora med syfte att öka möjligheterna att kombinera svenskstudier med arbete. Detta bör ligga direkt eller indirekt inom ramen för många av de former för samverkan som redan finns, inte minst de som vi har beskrivit ovan. Dock måste frågan om hur kompetensen hos nyanlända och andra invandrare med bristande språkkunskaper kan tas tillvara, samtidigt som de utvecklar svenskkunskaperna på olika sätt komma upp på dagordningen. Det är en utmaning för kommunerna att visa hur vuxenutbildningen inklusive sfi-utbildningen på ett flexibelt sätt kan möta såväl de studerandes som regionens efterfrågan på kompetensutveckling. Det måste bli naturligt för en arbetsgivare som ser behov av svenskutbildning hos sina anställda att vända sig till kommunen, som ju har samhällets uppdrag att erbjuda detta.

Utredningen anser att Svenska Kommunförbundet har ett ansvar att stödja kommunerna i detta arbete. Dessutom är det viktigt att Myndigheten för skolutveckling fortsätter verka för att sfi och vuxenutbildningen får en mer framträdande roll inom de lokala,

regionala och nationella nätverk som berör kompetensutveckling och tillväxt.

### Styrdokument

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. I kapitel 8 föreslår vi en skärpt formulering i förordningen, så att det framgår att kommunen ansvarar för att utbildningen ska kunna kombineras med bl.a. förvärvsarbete. Utredningen tydliggör också att deltagarnas erfarenheter från arbetslivet ska tas tillvara i undervisningen.

I skollagens 13 kapitel om sfi finns en bestämmelse som handlar om samverkan mellan kommunen och arbetsgivare:

5 § Kommunen skall samråda med den berörda arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisationen i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal om en arbetstgares deltagande i undervisningen och undervisningens förläggning.

Bestämmelsen bygger troligtvis på de villkor som rådde i början av sfi-utbildningens existens, då undervisning erbjöds de arbeidskraftsinvandrare som kommit direkt till verkstadsgolvet från sina hemländer. Då tjänade denna paragraf syftet att få kommunerna att aktivt förmå arbetsgivarna att bevilja ledighet för studier.

Idag är situationen en annan. De övergripande målen och strategierna för vuxnas lärande samt bestämmelser för kommunal vuxenutbildning (vilka vid en inordning även gäller för sfi) innebär att utbildningsanordnaren ska erbjuda ett flexibelt system som tar hänsyn till den studerandes individuella behov. Bestämmelsen fråntar också individen sitt eget ansvar. Därför bör denna bestämmelse tas bort.

Utredningen stödjer förslaget från Kommittén för nya arbetstids- och semesterregler att lagen om ledighet för sfi upphör och att en samordning med lagen om arbetstgares rätt till ledighet för utbildning sker. En samordning kan ha den positiva effekten att lagen blir mer känd och kanske kommer att tillämpas i högre grad.

Dessutom skulle förändringen bidra till en normalisering på samma sätt som inordnandet i vuxenutbildningen. Dock kvarstår det faktum att individer som kan dra nytta av denna lag måste vara tillräckligt motiverade samt ha ekonomiska möjligheter att gå ner i lön under studietiden, eftersom sfi, till skillnad från övrig vuxenutbildning inte berättigar till studiestöd.

## 13 Sfi-lärare i dag och i morgon

Personalens kompetens är den enskilda resurs som i störst utsträckning påverkar studerandes resultat. Denna slutsats drar Skolverket i en forskningsöversikt som presenterades våren 2002. Lärarnas betydelse för utbildningens kvalitet beskrivs av regeringen i skrivelsen *Utbildning för kunskap och jämlikhet* (2001/01:188) som följer:

Att Sverige har utbildade, kunniga och engagerade lärare är en förutsättning för bra undervisning och övrig verksamhet i skolan och för att utbildningsmålen skall kunna förverkligas. Lärarnas insatser är avgörande för kvaliteten i skolan och för skolans utveckling. Lärarnas betydelse för att ge barn, unga och vuxna studerade en god undervisning kan knappast överskattas.

Utredningen vill utifrån denna kvalitetsaspekt på sfi-utbildningen granska situationen för sfi-lärarna idag. Vad har lärarna egentligen för förutsättningar att utföra det arbete som förväntas av dem? Vi vill också visa på de åtgärder som vi menar är nödvändiga för att lärarna i ökad grad ska kunna bidra till en kvalitativ utveckling av sfi-utbildningen i landet.

### 13.1 Sfi-lärare av i dag

Sfi vänder sig till en målgrupp som har låg status i samhället och många lärare upplever också att statusen för ämnet svenska som andraspråk och i förlängningen även för lärarna är låg. Utredningen har sett flera exempel på att sfi-utbildningen äger rum i en separat byggnad skiljd från t.ex. komvux, till stor del p.g.a. att sfi bedrivs i en separat skolform. I dessa kommuner innebär denna åtskillnad innebär ofta att sfi-lärarna inte fått tillgång till de fördelar som ett större kollegium innebär, t.ex. i form av ökade möjligheter till

kompetensutveckling, samverkan över ämnesgränser, arbete i arbetslag m.m.

I en mer traditionellt utformad sfi-utbildning har sfi-läraren, till skillnad från de flesta andra vuxenutbildningar, oftast ett ensamt ansvar för gruppen studerande. Detta innebär att läraren kan vara den enda och/eller viktigaste kontakten med samhället, vilket kan skapa ett beroende och ge upphov till svårigheter att upprätthålla ett professionellt förhållningssätt.

Att vara sfi-lärare innebär i många kommuner att sakna kollegor eller att bara ha enstaka kollegor som arbetar inom samma skolform; i 60 av landets kommuner fanns det hösten 2002 bara en sfi-lärare. En ökad andel sfi upphandlas nu i kommunerna, vilket ofta medför att sfi-lärare slutar eller byter arbetsgivare. Det innebär också att lärarna får kortare anställningar och att gruppen sfi-lärare kanske splittras på flera olika arbetsgivare i samma kommun. Sammantaget medför detta att man har svårt att göra sin stämma hörd när det gäller att framföra krav till ansvarig ledning.

Dessa förhållanden märks även vid en översikt av sfi-lärarnas löner. En av Lärarförbundet gjord jämförelse av löner för sfi-lärare anslutna till förbundet visar att sfi-lärares löner, med hänsyn tagen till lärarnas ålder, ligger betydligt under den lön som gäller för grundskollärare, inriktning 4–9, och därmed även under gymnasie-lärares lön.

Hur de få nyutbildade lärarna som arbetar eller tänker sig arbeta inom sfi ser på sin situation har vi inte kunnat få en bild av, då Skolverket i sin rapport *Behov av och tillgång på pedagogisk personal* (Skolverket 2003b) inte tittar på sfi utan endast på övriga skolformer då man resonerar kring ”kvarvaro i yrket” och ”lärarbenägenhet” (vilja att börja arbeta i yrket inom 5 år).

### 13.1.1 Utbildning, behörighet och tjänst

Begreppet ”lärarkompetens” är mångtydigt. Det kan relateras till ämneskunskaperna och därmed innefatta att läraren är kunnig i sitt ämne och kan presentera detta på ett begripligt och intressant sätt. Det innefattar också mer didaktiska och metodiska frågor; att kunna anpassa innehåll och arbetssätt efter studerandes behov och förutsättningar och att kunna initiera och stödja de studerandes lärandeprocesser som kan äga rum både innanför och utanför klassrummets väggar även vid oväntade tillfällen. Den goda lärarens

kompetenser utgörs inte av statiska kvaliteter, utan de uppstår, varierar och utvecklas i levande situationer. Att arbeta som sfi-lärare är att arbeta i ett yrke där man hela tiden konfronteras med sina egna fördomar, förutfattade meningar och begränsande etnocentriska perspektiv (se även kapitel 2).

Begreppet "ämneskompetens" använder vi för att beskriva antalet högskolepoäng i ämnet.

En "pedagogisk utbildning" speglar ett brett innehåll då det avser varje pedagogisk högskoleutbildning eller lärarutbildning, dvs. en fullföljd lärarutbildning inklusive utbildning till förskollärare och fritidspedagog på högskolenivå.

## Styrdokument

Skollagens 3–5 §§ reglerar vilka personer kommunen kan anställa som lärare. Där fastställs bl.a. att kommunen är skyldig att använda lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning läraren i huvudsak ska bedriva. Utan tidsbegränsning, dvs. med tillsvidareanställning, kan kommunen anställa den som har svensk lärarexamen eller motsvarande. Denna person är "behörig" att anställas. Den som inte är behörig kan ändå anställas utan tidsbegränsning om behöriga sökande saknas och den sökande anses ha motsvarande kompetens. En sökande som inte anses ha denna kompetens får anställas för högst ett år i sänder, s.k. visstidsanställning.

När kommunen ger utbildningsuppdrag åt externa anordnare gäller inte alltid varje ovanstående paragraf. En icke kommunal anordnare måste anställa behöriga lärare om sådana finns, men kan anställa icke behöriga lärare på såväl visstids- som tillsvidareanställningar.



## Pedagogisk utbildning och tjänsteform

Dagens situation vad gäller pedagogisk utbildning och tjänsteform för lärare inom sfi illustreras i tabellen nedan.

Läsår utbildningsanordnare	lärare totalt	<i>därav</i> tjänstgörande		
		antal	andel (%) med pedagogisk utbildning	andel (%) med tillsvidare- anställning
1998/99	1 537	1 515	82,5	74,9
<i>därav</i>				
kommun	1 432	1 421	84,1	76,6
annan	109	98	56,1	46,9
2000/01	1 448	1 427	80,0	75,8
<i>därav</i>				
kommun	1 323	1 311	82,4	77,3
annan	125	116	53,4	58,6
2002/03	1 541	1 523	74,2	71,7
<i>därav</i>				
kommun	1 208	1 201	78,0	74,4
annan	333	322	59,9	61,8

*Källa:* Skolverkets rapport 233, bygger på tabell 10.1

Som synes i tabellen ovan har en allt lägre andel av de cirka 1 500 tjänstgörande lärarna pedagogisk utbildning, vilket kan bero på svårigheter att hitta behöriga lärare och också på en ökad andel upphandlad sfi i kommunerna. Tabellen visar också att allt fler sfi-lärare arbetar hos andra anordnare än kommunen; antalet har tredubblats sedan 98/99.

Att allt fler sfi-lärare saknar fast anställning främjar varken lärarens vilja att satsa helhjärtat på sitt jobb, kontinuitet eller arbetsgivarens vilja att satsa på kompetensutveckling. Kommittén för svenska språket skriver i sitt betänkande *Mål i mun* (SOU 2002:27) följande kring lärarkompetens och upphandling:

Ett annat problem som vi vill peka på i samband med upphandling av sfi är de negativa konsekvenser för kontinuiteten och kvalitetsutvecklingen som upphandlingen fört med sig på många håll, främst till följd av att stora grupper av kompetenta och erfarna lärare lämnat verksamheten i samband med byte av utbildningsanordnare. De korta avtalsperioder som gäller vid upphandling av sfi bidrar också till den bristande kontinuiteten. Avtalen lämnar dessutom mycket att önska i

fråga om medel avsatta för kvalitetsutveckling inte minst när det gäller lärarnas kompetensutveckling som kraftigt eftersatts på många håll.

Att 74 procent av de verksamma lärarna har en pedagogisk utbildning är en relativt god siffra, jämfört med övriga skolformer. Begreppet ”en pedagogisk utbildning” innebär dock enbart en fullföljd lärarutbildning på högskolenivå. En pedagogisk utbildning kan alltså vara relevant för sfi-utbildningen i olika hög grad eftersom den kan innebära allt från förskollärarexamen till en språkvetenskaplig lärarexamen. Ingen bedömning av ämneskompetens görs inom detta begrepp.

## Ämneskompetens

I officiell statistik och i undersökningar kring behovet av sfi-lärare i framtiden behandlas behovet utifrån ”pedagogisk utbildning”. Naturligtvis är detta viktigt, men utredningen betonar även vikten av ämneskompetens, dvs. högskolepoäng i ämnet svenska som andraspråk. Skolverket har varit oss behjälplig med följande statistik (sammanställd från SCB:s utbildnings- och högskoleregister).

<i>Antal tjänstgörande lärare i sfi hösten 2002.</i>								
antal	därav utan pedagogisk				därav med pedagogisk			
totalt	högskoleutbildning				högskoleutbildning			
	totalt	med antal poäng i svenska som andraspråk			totalt	med antal poäng i svenska som andraspråk		
		-20	21-40	41-		-20	21-40	41-
1 509	383	38	19	5	1 126	184	142	64

Som synes i tabellen har cirka var tionde lärare läst 21–40 poäng och nästan 5 procent har 41 poäng eller mer. Avklarade kurser 01/02 fanns ej tillgängliga ännu, vilket innebär att den satsning på distansutbildning för cirka 750 sfi-lärare som genomfördes 2002–2003 inte finns med (ett regeringsuppdrag till Skolverket, se nedan).

Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå arbetar cirka 1 000 lärare med vuxna inom ämnet svenska som andraspråk. Den pedagogiska och ämnesmässiga kompetens som dessa lärare behöver sammanfaller till största delen med den som sfi-lärare bör ha. Förutom denna gemensamma kompetens

behöver dock sfi-läraren större kunskaper i samhälls- och arbetslivsorientering. Sfi-utbildningen innebär också att läraren möter helt nyanlända studerande utan några förkunskaper om det svenska samhället, vilket ställer stora krav på lärarens kompetens.

Av de 1 126 tjänstgörande sfi-lärarna har alltså 74 procent någon sorts pedagogisk utbildning. Frågan är dock vilken pedagogisk utbildning dessa lärare har; vilka åldersgrupper utbildningen riktar sig mot.

SCB har numera möjlighet att ta fram uppgifter kring vilka ämnen utbildade lärare tagit poäng i. För utredningen har man tagit fram uppgifter om personer med avslutad lärarexamen av något slag för läsåren 95/96–01/02. Dessa personer har läst svenska som andraspråk före, inom eller efter sin lärarexamen. Nedanstående siffror visar hur många av dessa individer som har läst 40 poäng eller mer i svenska som andraspråk, då denna ämneskompetens brukar anses relevant. Observera att siffrorna nedan även inkluderar lärare som inte för tillfället tjänstgör som sfi-lärare.

---

Personer som tog lärarexamina under 95/96–01/02 som också har minst 40 poäng i svenska som andraspråk.

---

	40 poäng	41–60 poäng	61–80 poäng	totalt 40 poäng eller mer
antal personer	139	36	8	180

---

Av dessa personer är en ämneslärare, en specialpedagog och 31 gymnasielärare av något slag. Resterande lärare har avlagt grundskolelärarexamen och har alltså tänkt sig att tjänstgöra i grundskolan med barn och ungdomar. Utredningen konstaterar att detta ter sig som otillräckligt ur flera aspekter, inte minst med bakgrund av nedan beskrivna behov av sfi-lärare i framtiden.

### 13.1.2 Behov av sfi-lärare

SCB beräknar i sin befolkningsprognos att nettoinvandringen för perioden 2004–2020 blir nära 11 000 högre än tidigare beräknat. Invandringen väntas nå sin kulmen under åren 2005–2008 för att därefter avta.

Skolverket redovisar i sin rapport *Behov av och tillgång på pedagogisk personal – Skolverkets bedömning 2003* (2003b) att behovet av lärare inom sfi beräknas öka med cirka 300 personer mellan 2002 och 2005 och därefter stå stilla till 2020. Det bör påpekas att man i

denna rapport endast resonerar om behovet av pedagogisk högskoleutbildning och inte om ämneskompetens.

Enligt uppgift från Lärarförbundet kommer inom loppet av en tioårsperiod 42 procent av landets sfi-lärare att gå i pension. Detta kommer med all sannolikhet att leda till en omfattande lärarbrist eftersom mycket få lärare inom lärarutbildningarna inriktar sig mot ämnet svenska som andraspråk och än färre har planer på att söka tjänst inom sfi. Lärarförbundet uppger att endast 7 procent av sfi-lärarna är under 35 år. Sammantaget betyder detta att situationen inom sfi är betydligt allvarigare än inom t.ex. gymnasieskolan, där 34 procent går i pension inom tio år, där 17 procent är under 35 år och där återväxten av unga lärare är betydligt bättre.

### 13.1.3 Lärarutbildning och kompetensutveckling

1973 startades vid flera högskolor kurser för lärare i svenska för invandrarundervisning. Numera är det möjligt att studera upp till 80 poäng i svenska som andraspråk. En ännu inte publicerad kartläggning från 2002 av ämnet svenska som andraspråk vid landets högskolor som Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk tagit fram visar att 12 högskolor då gav sådana kurser på minst 40 poäng. Kartläggningen visar också att kursplanerna överensstämmer mellan de olika lärosätena; kurserna inbegriper kurser i svenska som andraspråk, migrations- och kulturkunskap, tvåspråkighet och andraspråksutveckling och -undervisning m.m. Där emot syns mycket sällan i högskolornas kursutbud att man behandlar samhälls- och arbetslivsorientering och dess didaktiska frågor eller vuxnas lärande i olika miljöer.

Kurserna i ämnet svenska som andraspråk på högskolorna vänder sig till lärarstuderande på alla nivåer, alltså till såväl förskolelärare som ämneslärare. Någon särskild utbildning eller kurser för de som tänker sig att arbeta med vuxenstuderande inom sfi/komvux finns inte i dag, även om viss anpassning i realiteten görs inom vissa kurser.

Sedan 1985 är det också möjligt att läsa svenska som andraspråk inom lärarutbildningen, men ovan nämnda kartläggning visar att de kurser som 2002 gavs inom lärarutbildningen med få undantag var de samma som de fristående kurserna, som riktar sig mot lärare både med och utan erfarenhet av verksamhet inom ämnet. Hittills läser mycket få blivande lärare svenska som andraspråk inom sin

utbildning. Konsekvenserna av uppläggning och innehåll i den nya lärarutbildningen ur sfi-perspektiv går dock ännu inte att överblicka.

Enligt högskolornas regleringsbrev ska de universitet och högskolor som bedriver lärarutbildning samråda med Högskoleverket och Skolverket innan de fattar beslut om dimensionering av olika ämneskombinationer och nya inriktningar i lärarutbildningen. Varje år arrangerar Högskoleverket och Skolverket en konferens för de universitet och högskolor som anordnar lärarutbildning för samråd kring detta.

### Internationell utblick

I Danmark ska lärare som undervisar på språkcentra och andra organisationer som ger danskundervisning ha ”*Uddannelse til underviser i dansk som andresprog*”, som omfattar ett studieår. I denna utbildning ingår bl.a. andraspråkspedagogik ur ett vuxenpedagogiskt perspektiv. Utbildningens behörighetskrav är en lärarexamen eller en fil. kand-examen.

I Kanada måste blivande lärare genomföra sin verksamhetsförlagda praktik i utbildning för vuxna kursdeltagare. Denna praktik måste positivt vitsordas av en professionell handledare, en *TESL Canada Classroom Observation Report* el. dyl. eller med ett brev från en institution som intygar att kandidaten uppfyller ställda krav.

I USA har många delstater krav på en collegeexamen för vuxenundervisning av ESL (English as a Second Language).

### Kompetensutveckling

Regeringen menar i sin skrivelse *Utbildning för kunskap och jämlikhet* 2001/01:188 att lärarna måste få möjlighet till kontinuerlig kompetensutveckling och ges möjlighet att delta i forsknings- och utvecklingsarbete i skolan.

Skollagen (1985:1100) 2 kap 7 § föreskriver att varje kommun ska se till att kompetensutveckling anordnas för den personal som har hand om utbildningen och att kommunerna ska vinnlägga sig om en planering av personalens kompetensutveckling.

Skollagen 2 kap 2 §, som gäller även för upphandlad utbildning, föreskriver att det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas. Det torde knappast vara möjligt att utbildningen utvecklas utan kompetensutveckling av personalen.

Utredningen har inte kunnat få en enhetlig bild av i hur stor omfattning verksamma sfi-lärare erhåller kompetensutveckling idag. Vi har dock vid våra kommunbesök gjort samma erfarenheter som påpekats i flera rapporter (t.ex. Skolverket 1997, SOU 2002:27), nämligen att det i de fall då kommunen upphandlat sfi-utbildningen av externa anordnare finns en ökad risk för sämre möjligheter till kompetensutveckling samtidigt som erfarna lärare till följd av upphandlingen lämnar verksamheten av olika skäl.

Två nationella satsningar på kompetensutveckling av sfi-lärare har gjorts under de senaste läsåren. Skolverket fick 2001 ett regeringsuppdrag, *Ett uppdrag till Statens skolverk om svenskundervisning för invandrare* (U2001/16896/V), där ett deluppdrag bestod av kompetensutveckling av 750 lärare inom sfi.

Uppdraget genomfördes via ett antal lärosäten mellan 2002–2003 med Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk som samordnare. Samråd kring utbildningarna skedde med andra berörda myndigheter, Svenska kommunförbundet, ämnesföreningar och fackliga företrädare. I sin slutredovisning av uppdraget till regeringen visar Skolverket (2003c) att satsningen nått 1 062 deltagare fördelat på 841 olika individer.

Kompetensutvecklingen genomfördes i huvudsak i form 5-poängskurser kring ämnesteorier, metodik och didaktik i svenska som andraspråk inom 1–60 högskolepoäng med en tydlig vuxenpedagogisk inriktning. Ett antal seminarier kring angelägna frågor har också genomförts.

I rapporten beskriver Skolverket också svårigheter för lärare att delta i kurserna då vissa kommuner inte ansett sig ha råd att bekosta resorna till kursorten för de få fysiska träffar som ingått i kursen.

Det stora gensvaret från deltagande lärare gör att Skolverket och Nationellt centrum drar slutsatsen att många sfi-lärare har ett fortsatt behov av kompetensutveckling. Regeringen har också uppdragit åt Myndigheten för skolutveckling att fortsätta denna satsning även under 2003 (U2003/240/SV, U2003/919/SV (Delvis)).

Man kommer att sträva efter att utveckla ett ordinarie kursutbud som vänder sig till sfi-lärare och lärare i svenska som andraspråk inom vuxenutbildningen och erbjuda påbyggbara distanskurser i

svenska som andraspråk på olika nivåer. Utredningen erfar att satsningen kommer att utformas på liknande sätt som tidigare, men nu inkludera en bredare målgrupp, dvs. rikta sig till även skolledare och övriga lärare som har behov av kunskaper inom svenska som andraspråk.

#### 13.1.4 Samarbete och samverkan

Sfi-studier ska kunna kombineras och integreras med alfabetisering och/eller läs- och skrivutveckling inom grundläggande vuxenutbildningen. Som närmare beskrivs i avsnitt 11.2 sker så inte på alla håll idag. Utredningen har dock mött enstaka exempel på väl fungerande sådant samarbete och att detta då upplevs som mycket givande för alla inblandade och bidrar till en eftersträvansvärd helhetssyn på den studerandes studiesituation.

Ett annat exempel på givande samarbete är en kommun där sfi-utbildningen är lokaliserad till samma hus som övrig kommunal vuxenutbildning. Denna fysiska närhet underlättar samarbetet där lärare från de olika skolformerna är inblandade inom exempelvis matematik, samhällskunskap och vård. Man har även skapat kurser som rör t.ex. hem- och naturkunskap samt kurser där sfi-studerande med högre språkfärdighet samläser med komvuxdeltagare. Företrädare för utbildningen menar att samarbetet är gynnsamt både ur ekonomisk, ämnesmässig, språkutvecklings- och integreringssynpunkt.

En större kommun som vi besökt samverkar med en högskola kring sfi för högutbildade. De studerande läser först sfi i sfi-utbildningens lokaler och därefter i högskolans lokaler dit sfi-läraren följer med.

I yrkesinriktad eller arbetsplatsförlagd utbildning behöver sfi-läraren ofta samarbeta med t.ex. yrkeslärare eller mentorer. Goda exempel på hur detta samarbete kan se ut kommer att finnas i rapporten *Arbetsätt för sfi i samverkan* som Myndigheten för skolutveckling publicerar under hösten 2003.

Utredningen beskriver i kapitel 7 och 8 en verksamhet där såväl olika former av praktik som konkret samhällslivsorientering i högre grad tas tillvara inom sfi-utbildningen.

Ovan beskrivna integrering av annan parallell verksamhet med sfi-studier kräver en delvis förändrad lärarroll. I de kommuner som

beskrivs ovan fann vi en stor medvetenhet om detta och en strävan till utveckling av såväl samarbete som verksamhet.

### 13.2 Överväganden och förslag

#### *Utredningen föreslår:*

Vid diskussion om dimensionering av och inriktningar inom lärarutbildningen i landet ska Högskoleverket och Skolverket särskilt uppmärksamma situationen inom sfi.

Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk ska göra en översyn av lärosätenas informationsmaterial för svenska som andraspråk och vid behov producera nytt material.

En ämnesdidaktisk inriktning *Svenska som andraspråk med vuxenpedagogisk inriktning* på 40 poäng ska skapas inom lärarutbildningen. Utvecklingen av denna inriktning föreslås ske av intresserade lärosäten med Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk som samordnare.

Myndigheten för skolutveckling ska i samverkan med Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk på liknande sätt som sker inom nuvarande regeringsuppdrag om kompetensutveckling för sfi-lärare fortsätta samordna och utveckla nya kurser som riktar sig till sfi-lärare och andra aktörer. De kurser som hittills utvecklats bör fortsätta att ges.

Myndigheten för skolutveckling ska utarbeta ett referens- och kommentarmaterial kring integrering av formellt och informellt lärande, individualisering, språk- och kunskapsutvecklande arbetsätt för momentet samhälls- och arbetslivsorientering inom sfi samt för vuxnas andraspråkslärande i olika kontexter.

De intryck utredningen fått av sfi-lärares situation vid kommunbesök och via samtal med berörda avspeglar de skilda förutsättningar som finns i olika kommuner och i olika sfi-verksamheter. Bland lärare har vi mött såväl osäkerhet som tillförsikt inför framtiden.

Flera faktorer har lyfts fram från aktörernas sida som bidragande till denna osäkerhet inför framtiden: lägre löner än jämförbara lärargrupper, osäkra anställningsförhållanden, för lite och oreglerad samverkan med övriga aktörer, okunnig och oförstående ledning samt få möjligheter till kompetensutveckling.



Till osäkerheten bidrar också att stora pensionsavgångar väntar samtidigt som många lärare redan nu inte följer med sfi-verksamheten till annan anordnare efter upphandling i kommunerna. Vi har ovan redovisat att få lärarstuderande väljer att studera svenska som andraspråk vid lärarutbildningarna och att de allra flesta lärarstuderande inriktar sig på yngre åldrar. Alltför få av de tjänstgörande sfi-lärarna har både pedagogisk utbildning och ämneskompetens. Den kompetensutveckling som erbjudits genom ovan nämnda regeringsuppdrag har fått ett stort gensvar över landet, men behovet av en satsning både på både lärarutbildning och kompetensutveckling är fortfarande stort.

Den tillförsikt vi mött bland sfi-lärare har ofta sin grund i att man upplever sig delta i en utvecklande arbetsgemenskap med stöd av en kunnig och engagerad ledning. Den positiva utveckling som vi sett kan tjäna som en bra grund och som exempel på vad som behöver göras för att förstärka sfi-utbildningen i överensstämmelse med övriga förslag i detta betänkande.

Kraven som ställs på lärarna inom sfi-utbildningen är stora. Utgångspunkterna för utbildningen är de studerandes olika modersmål, övriga språkkunskaper, yrkeserfarenheter, utbildningsbakgrund samt deras intressen och behov. Enligt kursplanen ska utbildningen formas utifrån detta och dessutom utifrån de studerandes olika förutsättningar och personliga mål. Att stödja de studerande i arbetet att nå de olika mål som sfi-utbildningen medger fordrar stor lyhördhet, adekvat pedagogisk utbildning och ämneskompetens.

Om den kvalitetshöjning av sfi som efterlyses av regeringen i skrivelsen *Utbildning för kunskap och jämlikhet* överhuvudtaget ska kunna uppnås och om de förslag som utredningen lägger i detta betänkande ska kunna realiseras måste insatser som berör sfi-läraernas utbildning och kompetensutveckling göras på bred front. Eftersom vi ser lärarutbildning och kompetensutveckling som centrala indirekta styrinstrument för sfi-utbildningens kvalitet är sådana insatser avgörande för uppnå en likvärdig sfi-utbildning i olika delar av landet. Vi presenterar därför nedan ett antal förslag som syftar till att på kort sikt nå många verksamma sfi-lärare och på längre sikt säkerställa en adekvat lärarutbildning för sfi-lärare.

Vi vill dock betona att satsningar på lärarutbildning inte är tillräckligt. Precis som sfi inte kan bära ansvaret för invandrares integration kan inte sfi-läraren ensam bära ansvaret för sfi-utbildningen.

### 13.2.1 Fler platser på lärarutbildningen

De stora pensionsavgångarna och den dåliga återväxten av nya sfi-lärare kommer att få stora negativa konsekvenser för sfi-utbildningen om ingenting görs.

Skolverket, som redovisar ett behov av 300 ”nya” sfi-lärare inom de närmsta åren, baserar inte uppgiften på behovet av ämneskompetens. Som utredningen visat ovan har endast få verksamma lärare 40 poäng eller mer i svenska som andraspråk. Eftersom många sfi-studerande går vidare till att studera svenska som andraspråk inom den grundläggande och gymnasiala vuxenutbildningen, är behovet av kompetenta lärare inom detta ämne stort även inom kommunala vuxenutbildningen.

Lärarutbildningen har just genomgått en större förändring och konsekvenserna av denna är ännu inte möjlig att se ur sfi-perspektiv. Oroande är dock att ingen högskola ännu erbjuder kurser på 40 poäng i svenska som andraspråk med vuxenpedagogisk inriktning och kanske framför allt att inte fler lärarstudenter väljer att studera svenska som andraspråk och tänker sig en framtid inom sfi-verksamheten. Vi menar att kunskapen bland lärarstudenter om vad svenska som andraspråk innebär inte är tillräcklig. Det kan finnas flera orsaker till detta.

- Beskrivningarna av ämnet svenska som andraspråk i högskolans informationsmaterial bör bli tydligare. Exempel på otydligheten i dessa är att lärarstudenter med svenska som andraspråk ibland tror att ämnet riktar sig till dem – som en stödkurs inom lärarutbildningen. Ett annat exempel är att många lärarstudenter tror att det räcker att utbilda sig i svenska och att man därmed kan undervisa i svenska som andraspråk.
- Många lärarstudenter vet heller inte om att sfi-verksamheten finns och att behovet av sfi-lärare kommer att öka kraftigt under de närmaste åren. Ett sätt att öka kunskapen om sfi vore om lärarstudenter i högre grad fick tillbringa delar av sin verksamhetsförlagda tid inom sfi.
- Sfi-utbildningen har låg status och ämnet svenska som andraspråk har en oklar ställning inom övriga skolsystemet.

Utredningen föreslår att Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk gör en översyn av lärosätenas informationsmaterial om svenska som andraspråk och vid behov producerar underlag för

nytt material som kan spridas till de olika lärosätena. Eventuellt kan man behöva producera nytt material för vidare spridning.

Om behovet av sfi-lärare med adekvat utbildning ska kunna fyllas måste antalet nyutexaminerade lärare med inriktning mot svenska som andraspråk öka avsevärt. Utredningen föreslår att Högskoleverket och Skolverket vid beslut om dimensionering av och inriktningar inom lärarutbildningen i landet särskilt ska uppmärksamma situationen inom sfi.

Adekvat utbildning och kontinuerlig kompetensutveckling är naturligtvis mycket viktigt för alla lärarkategorier men gäller i synnerhet för lärare som arbetar med så heterogena målgrupper som t.ex. sfi-läraren gör. Dessutom förväntas sfi-läraren samverka med en mängd olika aktörer kring en verksamhet i ständig förändring.

### Lärare i samverkan

Utredningen tänker sig en utåtriktad sfi-utbildning som arbetar konkret med samhälls- och arbetslivsorientering (kapitel 7) och som aktivt kombineras och integreras med, med Lärande i samhälle och arbetsliv (kapitel 8), med heldagsverksamhet och/eller övriga aktiviteter med andra studier och förvärvsarbete (kapitel 12). En sådan sfi-utbildning ställer höga krav på lärarens kunskap kring andraspråksutveckling, men även krav på beredskap till flexibilitet och förmåga att ta tillvara de övriga aktiviteter som den studerande har såväl inom som utanför utbildningens ramar.

Det ställer också stora krav på lyhördhet gentemot såväl de studerande som övriga lärare och aktörer. För att deltagarna ska kunna ta tillvara sina möjligheter att utveckla språket i olika aktiviteter och sammanhang i vardags-, samhälls-, arbetsliv måste lärarna utveckla ett nära samarbete med andra aktörer inom och utanför utbildningsområdet.

Modersmåls lärare och övriga modersmåls talare utgör en viktig resurs. I våra kommunbesök har vi upprepade gånger fått bevis för att dessa haft mycket stor betydelse för de studerande på olika sätt. Aktuell forskning visar också att möjligheten att få stöd i sin utbildning av en lärare som behärskar ens modersmål är mycket effektivt för såväl språkutveckling som faktainhämtande i t.ex. samhällsorientering.

Vi har också sett exempel på positiva effekter av att personer med olika modersmål finns att tillgå inom sfi-utbildningen och kan fungera som språk- och kulturtolkar i olika sammanhang och som t.ex. ämneslärare, praktikanskaffare, studievägledare, studiehandledare eller som assistenter i språkverkstäder. Utredningen rekommenderar därför att fler modersmålstalare inom olika yrkeskategorier medverkar inom sfi-verksamheten.

I den sfi-utbildning vi beskriver i detta betänkande ser vi också möjligheter till ett ökat samarbete mellan sfi-lärare och lärare i andra skolformer, dvs. lärare på grundläggande och gymnasial nivå samt i högskolan. I ett sådant samarbete ser vi stora möjligheter att ta tillvara varje lärares kompetens som kan komma såväl de studerande som lärarna själva till godo. Det kan t.ex. innebära att en matematiklärare har en kurs i matematikterminologi så att studerande kan gå vidare till att studera matematik på högre nivå utan att först läsa en hel matematikkurs på grundläggande nivå, att läraren i samhällskunskap håller i moment inom samhällslivsorienteringen, att sfi-studerande berättar för komvux-deltagare om samhällsskicket i sitt hemland, att man skapar gemensamma kurser för studerande på sfi och grundläggande nivå osv. Ett sådant samarbete kan avsevärt effektivisera resursutnyttjandet och förkorta väntetider mellan kurser för de studerande.

Även samarbetet mellan yrkeslärare och sfi-lärare är viktigt. För sfi-läraren kan det vara ett stort arbete och dessutom mycket tidskrävande att försöka förstå olika arbetskulturer och ta del av yrkesspecifika språkbruk. Här utgör yrkesläraren en värdefull resurs. För en yrkeslärare kan det vara värdefullt att ta del av kunskaper om andraspråksinlärning och generella svårigheter som möter andraspråksanvändaren i arbetsliv och utbildning.

En sfi-lärare har också en mängd kontakter med andra aktörer utanför sfi-utbildningens ramar som t.ex. flyktingmottagning, arbetsförmedling, arbetsgivare, kuratorer, socialtjänst.

Som framgår av ovanstående behöver sfi-läraren för att medverka i en sådan varierad samverkan relativt vittgående kunskaper om övriga aktörers roller och möjligheter inom sina respektive verksamheter. En sådan samverkan förutsätter dessutom att läraren inom sin tjänst får tid att sköta dessa kontakter.

Utredningen menar att befintlig lärarutbildning och kompetensutveckling inte i tillräcklig omfattning behandlar möjlighet till samverkan med andra aktörer och föreslår att detta ska ingå i såväl lärarutbildning som kommentarmaterial (se nedan).

### 13.2.2 Relevant innehåll i utbildning och kompetensutveckling

Innehåll och kvalitet i de kurser i svenska som andraspråk som idag finns på olika lärosäten kommenteras inte i detta avsnitt. Här beskrivs i stället vissa områden som vi vill lyfta fram och som vi anser saknas som fristående kurser och/eller inom lärarutbildningarna i förhållande till de förslag vi lägger i detta betänkande.

Utvecklingen inom såväl vuxenutbildningen som sfi-utbildningen och ett realiserande av utredningens förslag kommer att innebära en delvis förändrad lärarroll. Detta ställer i sin tur krav på en delvis förändrad lärarutbildning och tillgång till kompetensutveckling.

Vad bör då lärarutbildning och kompetensutveckling innehålla? En sfi-lärare behöver bl.a. kunskaper i;

- svenska språkets (och andra språks) uppbyggnad i ett kontrastivt och jämförande perspektiv,
- alfabetisering av vuxna på andraspråket, även med stöd i modersmålet,
- läs- och skrivutveckling samt sfi-utbildning för vuxna med kort utbildningsbakgrund,
- flyktingskap och de studerandes bakgrunder, även synen på utbildning, kunskap, arbete och familjerelationer i olika kulturer,
- interkulturell kommunikation,
- samhälls- och arbetslivsorientering i ett didaktiskt perspektiv,
- olika funktionsnedsättningar och traumarelaterade symptom, t.ex. PTSD, och metodiska implikationer,
- vuxenpedagogik; t.ex. att ta till vara vuxnas erfarenheter och kunskaper som inhämtats inom eller utanför sfi-utbildningen,
- kartläggning, bedömning, individuella studieplaner,
- organisation för individualisering och flexibilitet,
- samarbete med andra lärare och aktörer.

Som synes ovan är det många moment som bör integreras i en utbildning baserad på en helhetssyn på den vuxenstuderandes situation. Utredningen vill i följande avsnitt dock särskilt betona vikten av en inriktning mot vuxenpedagogik inklusive integrering av informell och formell inläring samt en ökad betoning av samhälls- och arbetslivsorienteringen.

### 13.2.3 Behov av vuxeninriktning

Läroverksutredningen (U 1997:07) skulle enligt sina direktiv analysera vilka krav som skulle ställas på en ny lärarutbildning för att den skulle tillgodose behovet av vuxenpedagogik. Utredningen skulle även överväga en särskild vuxenpedagogisk examen. Regeringen menar i den proposition som följde på betänkandet, propositionen om en förnyad lärarutbildning (1999/2000:135), att examensstrukturen i den nya lärarutbildningen medger att detta behov kan tillgodoses inom ramen för lärarutbildningen, eftersom det finns möjlighet till särskilda specialiseringar för undervisning av vuxna. Regeringen ”utgår från att utbildning av detta slag kommer att anordnas” och anser att vuxenpedagogik bör kunna ingå i det allmänna utbildningsområdet. Ett antal remissinstanser ansåg dock att frågan inte blivit tillräckligt belyst i betänkandet och befarade att sådan utbildning inte skulle anordnas i tillräcklig omfattning.

Regeringens förhoppning verkar heller inte ha infriats i någon högre grad. Aktuell statistik från SCB visar nu att de allra flesta lärare hittills i sin pedagogiska examen varit och är inriktade mot grundskolans åldrar. Även de som har en gymnasielärarexamen har inte i sin utbildning haft en inriktning mot vuxenpedagogik och kan därför sakna det förhållningssätt som bör utmärka arbetet med vuxna. Utredningen menar att det finns anledning att befara att vuxenpedagogiska frågor inte tillräckligt kommer behandlas inom lärarutbildningarna inom den närmsta framtiden.

I flera sammanhang (se t.ex. Skolverket 1997; Carlsson 2002), har man lyft fram sfi-lärares förhållningssätt till de studerande och påpekat att lärarna ibland i sin yrkesroll kan ha svårt att skilja på ”lärarroll och kompisskap” (Skolverket 1997:121, 130). Ett annat problem kan ligga i att vissa lärare ibland ger uttryck för ett oreflekterat behov av ett omsorgstänkande; av att agera som kurator och socialarbetare. Detta gör att lärar/studerande-rollerna kan bli otydliga, vilket kan skapa osäkerhet hos såväl lärare som studerande. En vuxenpedagogisk inriktning skulle kunna underlätta ett för lärarrollen nödvändigt gränssättande.

Kommittén för svenska språket föreslår i sitt betänkande *Mål i mun* (SOU 2002:27) att åtgärder ska vidtas för att stärka sfi. Ett av kommitténs förslag är att en lärarutbildning med särskild inriktning på undervisning i svenska som andraspråk för vuxna ska inrättas.

Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk har i den ännu inte publicerade kartläggningen av kurser inom svenska som andraspråk på de olika lärosätena i landet lagt grunden till en 40-poängs utbildning med vuxenperspektiv som skulle kunna utgöra en grund för en gemensam nationell satsning mellan olika lärosäten t.ex. i form av distansutbildning.

Flera av de kurser i svenska som andraspråk som ges idag kan vara gemensamma för alla lärare oavsett inriktning mot olika åldrar, men de kurser som har didaktiska och metodiska utgångspunkter bör få en ökad betoning av vuxnas lärande. En sådan inriktning lämpar sig även för lärare som arbetar med ämnet svenska som andraspråk på grundläggande och gymnasial nivå.

Med bakgrund i ovanstående beskrivning menar utredningen att det finns ett stort behov av tillgång till kurser som behandlar vuxenpedagogiska utgångspunkter inom såväl lärarutbildning som kompetensutveckling för sfi-lärare. En grund för en sådan satsning finns redan i form av ovan nämnda kartläggning och i form av de satsningar som gjorts via regeringsuppdragen till Skolverket.

Utredningen föreslår att en ämnesdidaktisk inriktning *Svenska som andraspråk med vuxenpedagogisk inriktning* på 40 poäng skapas för att kunna ges inom lärarutbildningen. Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk skulle i samarbete med intresserade lärosäten kunna utforma en sådan utbildning som skulle kunna ges på distans. En sådan inriktning skulle kunna bli ett alternativ till inriktningen *Svenska som andraspråk*, som redan finns, men som vänder sig till lärare som kommer att arbeta med yngre respektive äldre elever i förskola-grundskola och gymnasieskola. Ovanstående inriktning skulle också kunna erbjudas som specialisering på 20+20 poäng (breddning) och vända sig till lärarstuderande i andra ämnen samt verksamma lärare. Som specialisering skulle också erbjudas kurser 20+20 poäng i vuxenpedagogik, med inriktning på andraspråkssituationen. På så sätt skulle blivande, men även verksamma sfi-lärare få möjligheter att sätta samman en för dem adekvat utbildning.

#### 13.2.4 Fortsatt kompetensutveckling

Skolverket skriver i sin lägesbedömning av barnomsorg, skola och vuxenutbildning 2002:

Skolverkets intryck är att det brister i det politiska ansvarstagandet på lokal nivå i kommunerna för vuxenutbildningen i allmänhet och för den grundläggande vuxenutbildningen, sfi och sårvtux i synnerhet. Det finns en risk att förnyelsen av vuxenutbildningen stannar upp och går förlorad med en återgång till mer skollik, rums- och tidsstyrd verksamhet. /.../ Alfabetisering och vuxna med skiftande kultur- och språkbakgrund ställer mycket stora krav på lärarnas utbildning. Huvudmännen bör särskilt uppmärksamma behovet av kompetensutveckling bland lärarna i grundläggande vuxenutbildning och sfi utifrån denna synpunkt.

Vi beskriver ovan den hittillsvarande situationen inom lärarutbildningen och gör en bedömning inför framtiden. Begränsad kapacitet inom lärarutbildningen att utveckla och genomföra lärarutbildning med delvis nytt innehåll samt svårigheter att rekrytera lärarstuderande är skäl som gör att det troligen kommer att bli svårt att åstadkomma den önskvärda ökningen av examinationen inom lärarutbildningen inom en nära framtid. En kompletterande åtgärd bör därför bli att satsa på kompetensutveckling av verksamma lärare. Dessa lärare har ju, som vi beskrivit, i alltför hög grad inte tillräcklig ämneskompetens. Dessutom visar den lyckade satsning som Skolverket i samarbete med Nationellt centrum gjort på att många verksamma sfi-lärare och rektorer/sfi-ansvariga inser behovet av fortsatt kompetensutveckling och att en sådan satsning har möjlighet att nå många. Att denna satsning numera är känd bland kommunerna gör att förutsättningar finns för ett än större gensvar är större i framtiden.

Skolverkets rapport om satsningen visar dock på skilda villkor för lärarna att delta i sådan satsning; att kommun och ansvarig rektor inte alltid anser att det finns ekonomiska förutsättningar för att ge läraren stöd att delta i kompetensutveckling och att läraren ibland blivit tvungen att delta i denna på sin fritid. Utredningen vill påpeka att det är huvudmannens ansvar att se till att kompetensutveckling anordnas och att planera personalens kompetensutveckling.

Myndigheten för skolutveckling och Nationellt centrum har inom ramen för de båda regeringsuppdragen i princip utvecklat ett ordinarie kursutbud på distans som vänder sig till sfi-lärare och lärare i svenska som andraspråk inom vuxenutbildningen och erbjuder påbyggbara distanskurser i svenska som andraspråk på olika nivåer. Vissa av kurserna har ett utpräglat vuxenutbildningsperspektiv och ger tillsammans en "heltäckande" ämnesutbildning i



svenska som andraspråk. Ett sådant kursutbud ger sfi-lärare möjlighet att utveckla sin kompetens i svenska som andraspråk oavsett var de bor och arbetar, vilket avsevärt kan höja kompetensnivån bland lärarna och därmed bidra till ökad kvalitet i sfi-utbildningen.

Utredningen föreslår 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 om kompetensutveckling för sfi-lärare fortsätta utveckla och samordna kurser som riktar sig till sfi-lärare och andra aktörer. De kurser som hittills utvecklats bör fortsätta att ges.

Inom ramen för nuvarande regeringsuppdrag har dock inte utvecklats kurser som behandlar samhälls- och arbetslivsorientering inom sfi i ett didaktiskt perspektiv. Inte heller behandlas i tillräckligt hög grad den koppling mellan informellt och formellt lärande som behöver göras inom sfi-utbildningen för att tillvarata denna orientering och de aktiviteter/förvärvsarbete som ska kunna ske parallellt med och integreras i sfi-utbildningen. Det blir här naturligt att ta upp didaktiska konsekvenser av att många studerande har kort utbildningsbakgrund. Utredningen bedömer att det finns ett mycket stort behov av sådan kompetensutveckling och föreslår därför att sådana kurser utvecklas och ges på liknande sätt som i nuvarande regeringsuppdrag.

Vi beskriver i avsnitten om studerande i behov av särskilt stöd (11.4-11.7) att det bland sfi-lärarna (och andra aktörer) finns stora brister vad gäller kunskaper om studerande med funktionsnedsättningar och traumarelaterade symptom, t.ex. PTSD. Vi menar att sådan kunskap är mycket viktig att ha, då alla sfi-lärare möter dessa studerande. Utredningen föreslår därför att detta beaktas i ovanstående utvecklingsarbete.

### **13.2.5 Övriga medel för att säkerställa kompetens- och kvalitetsutveckling**

Flera kommuner och anordnare, speciellt de med mindre volym och de med lärare utan utbildning/kompetens, har behov av ökad kunskap kring sfi-utbildningens komplexitet.

Den centrala överenskommelse som träffats mellan olika centrala myndigheter (Integrationsverket 2001b) har i ett flertal kommuner utvecklats till lokala överenskommelser. Dessa skulle kunna vara en bas för kompetensutveckling för samtliga berörda aktörer.

Utredningen vill visa på den möjlighet som Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk har att stödja såväl sfi-lärare som ansvarig ledning i kommunerna. Centret har ett regeringsuppdrag att vara ett nationellt resurs- och utvecklingscentrum för hela landet. Verksamheten bedrivs numera på permanent basis och 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 samt ta emot uppdrag från kommuner och organisationer. Centret har också en samordnande funktion; man vill fungera som ett forum för forskning och samarbete inom ämnesområdet, arbeta med åtgärder för studerande med särskilda behov. samt skapa ett nätverk för pågående sfi-projekt.

### Kommentarmaterial

Vi har ovan beskrivit befintlig lärarutbildning och kompetensutveckling och sökt ge vår bild av en delvis förändrad sfi-utbildning och en därmed delvis förändrad lärarroll. Även om ett ökat antal lärare utbildas och flera verksamma lärare tar del av kompetensutvecklingsinsatser kommer det stora behov som finns inte att fyllas. Utredningen bedömer därför att ytterligare åtgärder behövs för att snabbt nå ut till fler verksamma lärare.

Skolverket håller på att ta fram två stödmaterial, ett för kartläggning och studieplanering inom sfi och ett för bedömning. Möjligheten att inför sfi-starten beakta individens kunskaper, erfarenheter och insikter av även samhälls- och arbetslivsorientering kommer där att beskrivas. Materialet kommer att publiceras via hemsidan under hösten 2003.

Skolverket har även utarbetat tre skrifter som under hösten 2003 publiceras av Myndigheten för skolutveckling. Goda exempel på hur sfi kombineras med yrkesutbildning eller praktik beskrivs i skriften *Arbetsätt för sfi i samverkan*. Den andra skriften behandlar samverkan kring sfi utifrån perspektivet möjligheter och hinder. För t.ex. praktikhandledare och andra som möter vuxna andraspråksinlärare publiceras den tredje skriften *Att lära sig svenska som vuxen*.

Utredningen välkomnar dessa material och skrifter. Vi ser dock ett behov av ökad kunskap kring vuxnas andraspråkslärande i olika kontexter. Vi har tidigare i betänkandet beskrivit detta konkret i kapitel 7 och 8. För att sådant arbete snabbare ska kunna få genomslag i verksamheten föreslår vi att Myndigheten för skolutveckling får i uppdrag att utarbeta ett referens- och kommentarmaterial kring dessa frågor. Materialet skulle kunna behandla och ge exempel på;

- arbetsätt för individualisering,
- integrering av formellt och informellt lärande, dvs. tillvaratagande av kunskaper och erfarenheter från aktiviteter inom och utanför sfi-utbildningens ramar, t.ex. LISA och samhälls- och arbetslivsorientering och hur dessa kan stödja varandra,
- språk- och kunskapsutvecklande arbetsätt,
- samarbete mellan sfi-läraren och andra aktörer,
- arbete kring uppföljning och utvärdering av olika aktiviteter.

## 14 Individens försörjning under sfi-studierna

Till skillnad från övrig offentlig vuxenutbildning berättigar sfi inte till studiestöd. De som studerar på sfi försörjer sig på ett antal olika sätt. Det finns påtagliga mål- och regelkonflikter mellan till exempel studiestödssystemet, socialtjänstlagen och reglerna för arbetsmarknadsprogram. Utredningen konstaterar att många studerande hamnar mellan stolarna på grund detta. Som en följd av kan de studerande få svårt att fullfölja studierna, i synnerhet om studierna utgör en del av olika former av heldagsstudier, som t.ex. sfi i kombination med en yrkesförberedande utbildning.

Regeringen vill se en ökad flexibilitet och individualisering i utbildningssystemet, där det ska vara möjligt att kombinera sfi med praktik, yrkesutbildningar, studier på olika nivåer, vägledning och validering mm. Detta torde föra med sig att fler än idag deltar i olika former av studier eller andra aktiviteter på heltid och att de parallellt deltar i verksamheter som bedrivs i olika huvudmäns regi, såväl kommunala som statliga. Det gör det än mer angeläget att fråga sig vilka lösningar för individens försörjning som finns tillgängliga och vilken stödform som den enskilde eventuellt kan göra anspråk på.

Vid ett inordnande av sfi-utbildningen i skolformen kommunal vuxenutbildning uppkommer frågan om vilken konsekvens detta får för såväl individ som stat och kommun när det gäller rätten till studiestöd och individens möjligheter att finansiera sina studier.

Utredningens direktiv säger att utredningen ska ge förslag på hur ansvars- och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun bör se ut när det gäller såväl utbildning som de studerandes försörjning. I detta kapitel kommer vi av dessa skäl att titta närmare på de studerandes försörjningsmöjligheter i allmänhet och på förhållandet mellan sfi-studier och studiestöd i synnerhet.

## 14.1 Olika försörjningskällor vid sfi-studier

Från 1973 till och med 1986 fanns en lag om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare. Denna ersattes 1986 av en lag om enbart rätt till ledighet. Fram till 1997 fanns dock en dagersättning på 75 kronor för studerande som förlorade arbetsinkomster på grund av ledighet för sfi-studier. Ersättningen togs bort bland annat på grund av svårigheter med uppföljningen.

Idag får nyanlända flyktingar försörjningsstöd eller introduktionsstöd för att bland annat studera på sfi, medan andra invandrare inte är berättigade till något slags stöd. Personer som saknar egen försörjning och tar emot försörjningsstöd tillåts däremot oftast läsa på sfi samtidigt. Vissa har möjlighet att läsa sfi inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program och då få sin försörjning genom aktivitetsstöd. Om sfi kombineras med kurser på komvux, kan den studerande för dessa kurser komma att kvalificera sig för studiemedel. En relativt stor andel sfi-studerande arbetar eller försörjs av anhöriga.

Statskontoret gjorde i en rapport om Sfi (2000:27) en samlad redovisning av sfi-studerandes olika inkomstkällor. Statistiken visar att medelinkomsten bland sfi-deltagarna under åren 1994–1997 var högre för flyktingar än för övriga invandrare. Den största inkomstkällan för båda grupperna var försörjningsstöd eller introduktionsersättning. Flyktingarna hade i genomsnitt avsevärt högre sådana inkomster än övriga invandrare, som däremot hade högre förvärvsinkomster än flyktingarna. År 1997 hade flyktingarna en snittinkomst på knappt 60 000 kr jämfört med drygt 40 000 kr för övriga invandrare.

Däremot går det av Statskontorets material tyvärr inte att utläsa hur stor andel av de studerande som försörjde sig på olika sätt. Det är viktigt att påpeka att gruppen övriga invandrare rymmer också dem som inte har någon redovisad inkomst alls. Hur stor denna grupp är har inte heller varit möjligt att fastställa.

### 14.1.1 Försörjningsstöd

Vi kan konstatera att ett stort antal individer finansierar sina studier genom försörjningsstöd, något som har visat sig vara problematiskt på flera sätt.

Försörjningsstödet är för det första konstruerat för att ge bistånd vid tillfälliga ekonomiska bekymmer och inte för att vara en huvudsaklig försörjningskälla vid studier. Enligt en rapport från Socialstyrelsen (2003) har andelen barnfamiljer med arbetslösa utrikes födda föräldrar ökat bland dem som får ekonomiskt bistånd. Där konstateras också att det långvariga bidragsbehovet i stor utsträckning beror på att personer inte kvalificerat sig för ersättning från de generella försäkringssystemen. Denna grupps svårigheter handlar huvudsakligen om otillräckliga språkkunskaper och ringa kunskaper och erfarenheter av svensk arbetsmarknad. Det är inte dessa behov som socialtjänsten skapats för och därför finns inte heller alltid adekvata redskap, även om många olika projekt och verksamheter bedrivs för att stödja gruppen.

I en tidigare rapport (1995:5) konstaterar Socialstyrelsen att långvarigt socialbidragsberoende leder till ekonomisk stress och bristande självständighet. Det finns dessutom en påtaglig risk att det långvariga bidragstagandet, som ofta är förknippat med arbetslöshet, leder till passivitet och andra problem. I rapporten pekar socialstyrelsen på behovet av förbättrade möjligheter att studera med en rimlig ekonomisk ersättningsnivå eftersom lågutbildade arbetslösa i många fall behöver vidareutbildning. Studiestödssystemet är enligt rapporten inte anpassat till dem som har låg utbildning eller som har barn.

För det andra kan försörjningsstöd endast komma i fråga om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom förvärvsarbete, studiestöd eller aktivitetsstöd. Socialtjänstlagen ställer krav på att den som erhåller stöd aktivt bidrar till egen försörjning. Man ska stå till arbetsmarknadens förfogande, dvs. aktivt söka arbete och vara beredd att ta det arbete som står till buds. En möjlig sysselsättning är också att delta i den verksamhet som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Det kan enligt Socialstyrelsens allmänna råd för ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5) bland annat handla om deltagande i arbetsmarknadsutbildning, praktik eller arbetsrehabiliterande åtgärder men också om grundutbildning i svenska/sfi och insatser inom ramen för särskilda introduktionsprogram för invandrare som syftar till att förbereda och underlätta inträde på arbetsmarknaden.

Sfi betraktas av socialtjänsten oftast som en angelägen åtgärd på vägen till ett arbete. Studier inom övrig vuxenutbildning kan också vara en klok väg att öka sin anställningsbarhet, men då denna kan finansieras med hjälp av studiestöd ger dessa studier i regel inte rätt

till ekonomiskt bistånd. I de allmänna råden rekommenderas att krav i regel inte bör ställas på heltidsarbete för dem som studerar på sfi. Däremot anser Socialstyrelsen att deltidarbete ska kunna krävas, vilket tyder på att sfi betraktas som något som i regel ska bedrivas på deltid.

Utifrån grundreglerna ska dock socialtjänsten göra individuella bedömningar om vad som är den bästa vägen till egen försörjning. Detta innebär att handläggaren och individen, i bästa fall i samråd med utbildningsanordnare, arbetsförmedlare och vägledare, har möjlighet att skapa en lösning som passar för varje individ och som inkluderar de verksamheter som är lämpligast i dennes situation. Utredningens intryck av det vi tagit del av är att det snarare skapas generella praxis kring detta. Dessa kan skilja stort mellan olika kommuner eller t.o.m. mellan stadsdelar. Där man i den ena kommunen godtar studier på grundläggande vuxenutbildning som en väg till egen försörjning genom att komplettera bidragsdelen i studiestödet med försörjningsstöd, anser man i en annan att det inte är angeläget att avsluta sfi-studierna om man istället kan ta ett arbete och t.ex. studera på kvällarna.

En tydlig effekt av det stora antalet bidragstagare på sfi är att sfi-studier för många blivit ett sätt att försörja sig. Så länge en person inte avslutat med betyg, kan sfi oftast vara den enda verksamhet som socialtjänst och arbetsförmedling hänvisar till. Också för individen finns det motiv att stanna kvar i sfi. Om man avslutar sfi-utbildningen och fortsätter att läsa svenska på grundläggande nivå, innebär det att man förväntas ta studiemedel. Alternativen då är att antingen ta enbart bidragsdelen, som är betydligt lägre än försörjningsstödet, eller att också ta lån. En studerande som avslutat sfi och nu läser svenska som andraspråk på grundläggande nivå, beskriver det som att somliga mer eller mindre medvetet dröjer sig kvar på sfi i syfte att förlänga tiden med försörjningsstöd. Dessa tror sällan att utbildning gör någon skillnad för deras framtidsutsikter. De som relativt snabbt avslutar och går vidare, menar den studerande karakteriseras i högre grad av att de har ett mål med sina studier och tror att dessa ska löna sig. Det är ett rimligt antagande att en stark motivation ökar benägenheten att själv investera i t.ex. studielån.

Utredningen vill poängtera att det givetvis finns många orsaker till att man inte når slutnivå och till varför man saknar tilltro till utbildning. Men att omgivningen i vissa fall betraktar sfi som en försörjningsväg utan tvivel påverkar deltagarnas syn på utbild-

ningen. Budskapet att sfi inte är någon investering utan ett sätt att få försörjning eller en förvaringsplats för dem som inte kvalificerar sig för något annat, får konsekvenser för såväl sfi-utbildningen som övriga studerande och lärare. Det skapar ett incitament att *inte* lyckas som lägger sordin över de ambitioner som andra studerande har.

Utredningen har också sett exempel på att det motsatta kan förekomma, dvs. att sfi-studerande av socialtjänsten uppmanas att avbryta studierna för att söka jobb istället. Både utbildningsanordnare och arbetsförmedlare har uttryckt frustration över att individer med goda möjligheter att på något längre sikt få arbete i nivå med sin kompetens, plötsligt inte längre kan få försörjningsstöd för sina studier på sfi utan istället uppmanas att ta ett okvalificerat arbete.

Detta är enligt utredningen uttryck för inbyggda mål- och regelkonflikter mellan två av kommunens verksamheter. Enligt socialtjänstlagen är målet egen försörjning och inte en viss kompetens. Enligt skollagen har den studerande däremot rätt att fullfölja studierna. Denna rätt uttrycker den betydelse som samhället tillmäter grundläggande kunskaper i svenska och därmed hur viktigt det är att kommunerna verkar för att invånarna förvärvar dessa. Lagen säger också att undervisningen ska upphöra om de studerande "saknar förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg", oavsett hur detta inverkar på deras rätt att få försörjningsstöd. Hur denna motsättning hanteras beror på hur samverkan fungerar mellan myndigheterna.

#### 14.1.2 Introduktionsersättning

Utredningen om flyktingmottagande och introduktion (SOU 2003:75) har ett särskilt uppdrag att se över introduktionsersättningen och sfi-utredningen hänvisar dit för en mer utförlig beskrivning.

Flyktingar och deras anhöriga kan under de första åren i en kommun få försörjningsstöd alternativt introduktionsersättning. Flyktingmottagande kommuner ersätts för detta av staten i enlighet med förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar m.fl. kom 1992. Denna lag ger kommunerna möjlighet att istället för försörjningsstöd erbjuda flyktingarna en särskild ersättning med motkravet att dessa deltar i kommunens introduk-



tionsprogram. Kommunerna fastställer själva nivå och andra villkor för ersättningen och får om det finns särskilda skäl erbjuda introduktionsersättning och introduktion till andra nyanlända invandrare än flyktingar, vilket alltfler kommuner väljer att göra.

Regeringen rekommenderar kommunerna att erbjuda nyanlända introduktionsersättning hellre än försörjningsstöd. Det är enligt propositionen 1997/98:16 inte lämpligt att försörjningsstöd utgör normalförsörjningen för nyanlända invandrare då detta ger föga incitament för individen att ta egna initiativ till att förbättra sin ekonomi. Enligt lagen om introduktionsersättning bör nämligen introduktionsersättningen, till skillnad från försörjningsstödet, vara prestationsinriktad, vara högre än kommunens biståndsnorm och tillåta att individen får ha en egen inkomst vid sidan av. Detta sammantaget anses skapa incitament för individen att aktivt söka arbete.

Ofta tycks emellertid kommunernas regler för introduktionsersättningen ha hämtats från försörjningsstödet, vilket har gjort att flera nackdelar har fortlevt i det nya systemet. Till exempel har försörjningsstödet begränsningar när det gäller vilka åtgärder och verksamheter som en individ kan ta del av under ersättningsperioden. T.ex. är det i princip inte möjligt att delta i studier på kommunal vuxenutbildning eller högskola, vilket borde vara möjligt inom ramen för ett introduktionsprogram.

Detta har uppmärksammats av en kommun som 2001 gjorde en översyn av regelsystemet för introduktionsersättning. Där konstateras att systemet tidigare i hög grad har byggt på "sfi-närvaro" och man föreslår att reglerna istället ska omfatta "sfi och/eller sysselsättning eller åtgärd inom ramen för individuell introduktionsplan"/.../. Syftet med dessa förslag till förändringar uppges vara att olika åtgärder ska kunna kombineras på ett mer flexibelt och effektivt sätt och att introduktionstiden därmed ska förkortas samt att personen snabbare bli självförsörjande. (Örebro kommun 2001)

### 14.1.3 Andra former av ekonomiskt stöd

Utöver aktivitetsstöd och studiestöd som beskrivs nedan finns andra mer sällan förekommande försörjningskällor som rehabiliteringsersättning eller föräldrapenning.

## Aktivitetsstöd

Från den 1 juli 2002 finns möjlighet för arbetsförmedlingen att anvisa till kommunens sfi-utbildning inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska programmet Förberedande insatser.

Insatsen riktar sig till arbets sökande invandrare som trots en längre vistelse i Sverige har bristfälliga svenskkunskaper och har behov av sfi-utbildning som förberedelse för ett arbete eller en yrkesutbildning. Det finns för detta program inget krav på särskild inskrivningstid på arbetsförmedlingen. Reglerna gäller dock inte för nyanlända invandrare under den tid de omfattas av kommunens introduktionsprogram.

De flesta arbetsmarknadsprogram och därmed sfi-utbildningen kan i regel erbjudas i maximalt sex månader på heltid. Men för den som är långtidsinskriven invandrare eller har ett arbetshandikapp får utbildningstiden motsvara längre tid om det finns särskilda skäl. Det bör påpekas att AMS under flera år i sin budgetframställan velat få en ändring till stånd så att begränsningen av undantaget till *långtidsinskrivna* invandrare tas bort.

Precis som för alla andra arbetsmarknadspolitiska program är det arbetsförmedlingen som gör bedömningen om och när det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att anvisa till programmet. Sedan starten har 300 personer deltagit i sfi inom ramen för programmet. Så många som en tredjedel av dessa har beviljats förlängd utbildningstid i sfi.

## Studiestöd

Den som studerar på sfi kan samtidigt erhålla studiestöd för andra studier som bedrivs parallellt. Villkoret är att man deltar i kurser i t.ex. komvux på minst halvtid (Tidigare fanns andra former av vuxenstudiestöd, där även sfi under vissa villkor kunde räknas in i underlaget för ansökan, men det är inte möjligt idag.)

Möjligheten till studiestöd för komvux-studier är till fördel för dem som parallellt med sfi har stora behov av kunskaper motsvarande grundläggande eller gymnasial nivå. Ibland förekommer det dock att studerande läser kurser på komvux som de egentligen inte behöver, enbart för att få ihop tillräckligt många poäng för att kunna få studiemedel. Detta är till stor del uttryck för ett annat strukturellt problem, nämligen att studierna på de olika nivåerna

inom komvux i många kommuner i hög utsträckning bedrivits åtskilda, så att man först måste slutföra alla kurser på grundläggande nivå innan man tillåts fortsätta med gymnasiala kurser. De nya styrdokumenterna för komvux är avsedda att tydligare visa på att man ska kunna studera de kurser man behöver och klarar av, oavsett utbildningsnivå.

Det går inte att få fram siffror på hur många som samtidigt med sfi-studier också tar emot studiestöd för andra studier. Vi vet dock genom statistik från SCB att antalet kurser som studerande läst på grundläggande nivå under samma läsår som sfi har ökat betydligt under de senaste åren.

Det förekommer också i vissa kommuner att kortutbildade sfi-studerande som också läser svenska som andraspråk på grundläggande nivå enbart registreras där, vilket medför att studerande har kunnat få studiestöd för alla kurser, även för utbildning motsvarande sfi. I sådana fall kan praxis vara att de studerande uppmanas att söka bidragsdelen av studiemedlet och sedan fyller kommunen på med försörjningsstöd upp till bidragsnivån, för dem som behöver detta.

För många nyanlända begränsas dock möjligheten att få studiestöd av att man ännu inte fått permanent uppehållstillstånd eller att man av andra skäl inte bedöms få principiell rätt till studiestöd förrän efter två års vistelse i Sverige (se nedan). Konsekvensen blir att många studerande under de första två åren inte kan få studiemedel för de kurser som de läser på komvux parallellt med eller efter sfi. Det kan bli ett påtagligt problem inte minst för högutbildade invandrare som klarar av sfi-studierna snabbt och som därefter avser att komplettera eller fullfölja sin gymnasie- och/eller högskoleutbildning från hemlandet. Dessa omständigheter kan fördröja och försvåra deras möjligheter att få arbete utifrån sin kompetens.

#### **14.1.4 Förvärvsarbete eller anhörigs inkomst**

De individer som särskilt uppmärksammats i våra kontakter med olika aktörer är de som själva finansierar sina sfi-studier, dvs. de som varken är berättigade till introduktionsersättning eller försörjningsstöd och där inte heller reglerna kring aktivitetsstöd kan appliceras. Det handlar i hög grad om anhöriginvandrare som till stor del försörjer sig genom anhörigas inkomster eller själva arbetar

parallellt. Utredningen har funnit att denna grupp har stora svårigheter.

Det har inte gått att få fram rikstäckande uppgifter på hur många som förvärvsarbetar samtidigt som de studerar på sfi. Det intryck vi har fått genom kontakter med kommunföreträdare är att andelen är låg, med några undantag. Av statskontorets statistik som refererades till inledningsvis får vi veta att det är fler som arbetar i gruppen övriga invandrare än i gruppen flyktingar, vilket inte är så överraskande. En vanlig iakttagelse inom sfi-verksamheten är att de som får ett arbete ofta avbryter studierna istället för att försöka kombinera de båda. Men vi har också fått höra att det är relativt vanligt att studerande återkommer efter ett tag, då de förlorat arbetet eller återfått motivationen att studera (se vidare 12.4).

Hur stor andel som helt saknar inkomst har inte varit möjligt att fastställa. I Statskontorets jämförelse tyder den betydligt lägre snittinkomsten bland gruppen övriga invandrare på att andelen utan inkomst är påtagligt stor. I Stockholm som har en låg andel flyktingar uppskattas andelen som inte får introduktions- eller försörjningsstöd till ca 20–30 procent av ca 8000 studerande (inklusive de som arbetar). I en utvärdering av utbildningen Sfa-vård i Stockholms län framkommer att ca 50 procent saknar inkomst under studietiden.

Beskrivningar av denna grupps svårigheter har dock återkommit i kontakter med såväl utbildningsanordnare som länsarbetsnämnd och kommuner. Det handlar allra oftast om anhöriginvandrare som inte anser att de kan göra valet att studera, eftersom de inte samtidigt kan bidra med en inkomst, till exempel i form av studiestöd. På grund av kravet att bidra till familjens försörjning kommer svenskstudier och mer långsiktiga karriärplaner i sista hand och sfi-studierna tenderar att bli fragmentariska mellan extrajobb. För kvinnor kan alternativet ibland handla om att ta ett större ansvar för barnen – och därmed undvika kostnader för barnomsorg – istället för att satsa på utbildning.

För personer i dessa och liknande situationer kan det vara extra svårt att delta i heldagsutbildningar vilka ofta syftar till att parallellt med sfi förbereda för arbetslivet eller yrkesutbildning, och som visat sig vara framgångsrika såväl när det gäller studiemål som mål om arbete och försörjning.

### Exempel från verksamheter

*Svenska för akademiker – vård* är ett samarbetsprojekt mellan flera kommuner och andra aktörer som riktar sig till vårdutbildade akademiker. Det erbjuder utbildning i sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå samt yrkessvenska i snabb takt på heltid. Utvärderingar visar att mer än hälften av de studerande befinner sig i en situation där de måste försöka finansiera studierna genom anhöriga eller extraarbete, vilket är svårt för många. Flertalet uppfyller inte kravet på att ha bott eller arbetat i Sverige i två år, så de kan inte få studiestöd för den del av studierna som berättigar till detta. Svårigheterna kan orsaka ofrivillig frånvaro, då de studerande måste arbeta, eller att de tvingas avbryta studierna. Utvärderingen visar också på en stor motivation hos de studerande och en tro på att få kvalificerade jobb efter utbildningen. Man ser utbildningen som en förmån och investering. Flera studerande har uttryckt en önskan om möjlighet att kunna ta studielån.

En utbildningsanordnare som har en särskild bilbyggarutbildning parallellt med sfi och studier för att nå gymnasiebehörighet har liknande erfarenheter. Möjligheten till försörjning avgör ofta om man kan studera inom denna utbildning. Vissa individer med rätt kompetens och bakgrund har varit tvungna att avstå från studierna som i hög grad leder till arbete, på grund av att denna inte berättigar till något ekonomiskt stöd. Anordnaren har till och med givit tio studerande stipendier för att de ska kunna delta.

#### 14.1.5 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

Socialstyrelsens allmänna råd för ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5) bör anvisa att ekonomiskt bistånd bör kunna ges om en person deltar i sfi *i kombination med andra studier* i enlighet med vad som är överenskommet i en individuell handlings- eller studieplan.

Lagen (1992:1068) om introduktionsersättning bör förtydliga att ersättningen bör konstrueras så att alla former av utbildningar och insatser kan vara möjliga inom ramen för de individuella introduktionsplanerna, utan begränsningar vad avser skolform, studienivå eller ansvarig myndighet.

Arbetsförmedlingen ska inom ramen för arbetsmarknadsprogrammet Föreberedande insatser kunna hänvisa till sfi i *kombination med andra studier* i enlighet med vad som framgår av en individuell studieplan.

Möjligheten till undantag från 6-månadersgränsen för de arbetsmarknadspolitiska programmen bör inte begränsas till långtidsinskrivna invandrare. Därför bör förordning (2000:634) ändras på denna punkt.

Som framgår av avsnitt 14.2 har inte utredningen haft möjlighet att föreslå någon form av studiestöd för sfi-studier. Därför finns det anledning att snarast se över existerande system för att så långt det är möjligt undanröja hinder för att delta i sfi på de flexibla sätt utifrån individuella behov som staten eftersträvar. Sfi betraktas till skillnad från andra utbildningar inte som reguljär utbildning, vilket har gjort att sfi-studier anses jämförbara med andra insatser som syftar till inträde på arbetsmarknaden. Detta har visserligen möjliggjort för många att delta i studier men har samtidigt bidragit till att sfi-utbildningen och andra studier bedrivits seriellt och inte parallellt.

### Försörjningsstöd

Utredningen anser att det på många sätt är mycket otillfredsställande att försörjningsstöd i brist på annat blivit en så pass vanlig försörjningskälla för sfi-studerande. Vad sfi-studerande behöver är inte "socialvård" utan en flexibel tillgång till utbildning, arbetspraktik och orientering som passar dem. Försörjningsstödet har i detta perspektiv flera begränsningar.

Så länge sfi inte berättigar till någon form av studiestöd är det enligt utredningen dock nödvändigt att socialtjänsten fortsättningsvis kan anvisa till sfi-studier eftersom dessa i Socialstyrelsens allmänna råd för ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5) likställs med ett aktivt arbetssökande. Det finns däremot anledning att ifrågasätta att denna bedömning enbart gäller sfi-utbildningen, då det för individ och samhälle snarast är eftersträvansvärt att den studerande kan kombinera studier med andra aktiviteter och studier på olika nivåer. Utredningen anser därför att de allmänna råden bör anvisa att ekonomiskt bistånd bör kunna ges om en person deltar i sfi i *kombination med andra studier* i enlighet med vad som är överens-

kommet i en individuell handlings- eller studieplan. Utredningen förordar att sådana planer tas fram i samarbete mellan bl.a. socialtjänst och vägledare samt sfi-lärare. Detta är nödvändigt för att få en helhetssyn när det gäller stöd- och utbildningsinsatser för den enskilde och att undvika mål- och regelkonflikter, vilket utvecklats i kapitel 10.

Det är viktigt att sfi-lärare utifrån sin professionalism hävdar sin auktoritet när det gäller att bedöma om en individ gör tillfredställande framsteg eller ej och därmed om den studerande ska fortsätta studera eller inte. Sfi-ansvariga i kommunen måste göra det tydligt att det kan behövas alternativa aktiviteter för vissa och på samma sätt hävda och säkerställa de studerandes rätt att fullfölja studierna på ett effektivt sätt. Utredningen hoppas att den nya kursplanen som medger betyg på flera nivåer, kan bidra till att tydliggöra för såväl den studerande som eventuellt offentliga tjänstemän att vissa studerande kan behövas andra aktiviteter än sfi åtminstone tillfälligt.

Det bör betonas att kommunen först och främst bör sträva efter att utbildningen är så flexibel att den som under en period har behov av mer omfattande praktiska aktiviteter kan fortsätta att delta efter sina förutsättningar, t.ex. genom att studera några timmar i veckan, eller tillgång till studieverkstad. I grunden handlar det om höjd kvalitet, ökad individualisering och ökad respekt från omgivningen så att de studerandes motivation ökar. Budskapet att sfi inte är en investering för framtiden utan enbart ett sätt att få försörjning eller en förvaringsplats får konsekvenser för såväl sfi-utbildningen som studerande och lärare.

### **Introduktionsersättning**

Utredningen anser att introduktionsersättning under en begränsad period är en bra form av ekonomiskt stöd till nyanlända. I jämförelse med försörjningsstöd, skapar dess konstruktion sannolikt starkare incitament för individen att delta i utbildning och annan verksamhet som erbjuds under introduktionstiden. För denna utredning har det dock inte varit relevant att jämföra och bedöma olika ersättningsnivåer eller fribelopp osv. Det viktiga för oss är att kopplingen till försörjningsstöd och socialtjänstlagen försvinner. Det är viktigt att individen utan konstruerade hinder kan delta i den utbildning och verksamhet som på bästa sätt bedöms komp-

lettera och utveckla dennes kompetens utifrån förutsättningar och ambitioner, oavsett skolform, studienivå eller ansvarig myndighet.

Inte minst av detta skäl stödjer utredningen förslaget om en statlig etableringsersättning under ca ett år som utredningen om flyktingmottagande och introduktion (SOU 2003:75) lägger i sitt betänkande. Sfi-utredningen önskar dock att fler nyanlända än gruppen flyktingar m.fl. efter behov hade tillgång till detta statliga stöd. Det skulle underlätta för dem som idag i stort sett är hänvisade till försörjningsstöd för att få bättre möjligheter att etablera sig i Sverige.

Då detta av ovannämnda utredningen inte ansetts ekonomiskt rimligt, instämmer vi i förslaget att kommunernas möjlighet att på eget initiativ erbjuda introduktionsersättning till andra nyanlända invandrare än flyktingar kvarstår. Det finns dock anledning att i lagtext förtydliga att reglerna i kommunen konstrueras så att alla former av utbildningar och insatser kan vara möjliga inom ramen för de individuella introduktionsplanerna. Detta bör göras på lämpligt sätt i lagtexten i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning.

### Aktivitetsstöd

Att kunna delta i sfi-utbildning i kombination med andra insatser inom ramen för AMV:s program Förberedande insatser är positivt för många som behöver tidigt stöd att komma ut på arbetsmarknaden. Det innebär också en möjlighet till försörjning genom att de flesta arbetsmarknadsprogram berättigar till aktivitetsstöd. Det är viktigt att komma ihåg att aktivitetsstöd till skillnad från studiestöd inte är något generellt stöd för studier, utan det är alltid arbetsförmedlingen som anvisar till sfi efter en individuell bedömning. Dessutom varierar möjligheten att delta i ett program beroende på att AMV:s uppdrag och prioriteringar skiftar över tid och därmed också resurserna.

Enligt förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program kan sfi-utbildning anvisas arbetssökande utan krav på att dessa ska vara långtidsinskrivna (minst två år). Detta är dock inte fallet för t.ex. komvux-utbildning. Särskilt för kortutbildade som behöver integrera läs- och skrivträning (och matematik) på grundläggande nivå med sfi, kan detta utgöra en negativ begränsning. Därför skulle det vara en stor fördel om förordningen förtydligade att



arbetsförmedlingen inom ramen för arbetsmarknadsprogrammet Förebereande insatser kan hänvisa till sfi i *kombination med studier på andra nivåer* inom komvux i enlighet med vad som framgår av en individuell studieplan.

En annan begränsning som finns idag är att arbetsmarknadsprogrammen i regel pågår i maximalt sex månader. Det finns dock undantag: Långtidsinskrivna invandrare kan om det finns särskilda skäl utsträcka tiden i programmen. Utredningen anser att denna tidsgräns även för andra invandrare kan utgöra ett hinder för en effektiv sfi-utbildning och därmed för programmets syfte att förbereda för yrkesutbildning och arbetslivet. Utredningen delar därför AMS egen uppfattning, så som framkommit i budgetframställan till regeringen, nämligen att begränsningen till långtidsinskrivna invandrare tas bort.

### De som saknar finansiering av sfi-studierna

Utredningen anser att det i högre grad än idag ska finnas praktiska möjligheter och incitament att kombinera sfi med förvärvsarbete. Detta diskuteras utförligt i avsnitt 12.4.

Men detta kommer inte att lösa alla problem med studiefinansiering för dem som idag inte kvalificerar sig för olika former av stöd. För många högutbildade är det viktigt att så snabbt som möjligt ta vara på förvärvade kunskaper genom intensiva språkstudier och kompletterande utbildning samt exempelvis arbetspraktik. För personer med kort utbildning är en grundläggande utbildning oftast nödvändig för att få och behålla ett arbete, men också en nödvändig bas för att tillgodogöra sig de möjligheter till kompetensutveckling som arbetslivet erbjuder. För dessa personer är det ofta orimligt att förvärvsarbete i någon högre utsträckning utöver den ansträngning som intensiva studier innebär.

Utredningen anser att det är ytterst bekymmersamt att det inte finns något rimligt och tillgängligt ekonomiskt stöd för den stora grupp studerande som inte ingår i gruppen nyanlända flyktingar. Alla de system som finns idag har begränsningar när det gäller målgrupp och andra villkor. Det faktum att det finns personer vill delta i olika heltidsutbildningar där sfi-utbildning ingår, som t.ex. Sfa-vård eller bilbyggerutbildningen, men som tvingas avstå på grund av att det inte finns någon finansieringsmöjlighet är ett slöseri på resurser.

Det är anmärkningsvärt att många förhindras att delta i för dem adekvata utbildningar enbart för att det inte finns några tillgängliga försörjningskällor. Detta förlänger utan tvekan deras väg till etablering på arbetsmarknaden och leder i förlängningen till att samhället går miste om efterfrågad och kompetens arbetskraft.

## 14.2 Studiestöd för sfi-studier?

Utredningen föreslår i betänkandet att sfi bör inordnas som en del av skolformen kommunal vuxenutbildning. Studier inom komvux berättigar till studiestöd, men utredningen har gjort bedömningen att sfi kan avvika från övrig utbildning på denna punkt (se avsnitt 9.2.2). Följaktligen anser utredningen det vara möjligt att ta ställning till dessa två frågor var för sig. Innan vi behandlar frågan om studiestöd för sfi-studerande beskriver vi kort hur studiestöds-systemet är uppbyggt.

### 14.2.1 Studiestödssystemet

Studiestödssystemet reformerades år 2000. De typer av bidrag som kallades SVUX, SVUXA eller utbildningsbidrag finns inte längre. Studiestöden består av studiehjälp med vissa tilläggsbidrag, studiemedel samt rekryteringsbidrag. Studiehjälp erbjuds studerande upp till 20 år som studerar på grundskole- och gymnasial nivå. Beloppet motsvarar barnbidraget.

#### Studiemedel

Studiemedel är ett generellt stöd. Det betyder att alla får samma belopp för samma studietid och studietakt oavsett ålder, familjesituation och bostadsort. Om man studerar på grundskole- och gymnasienivå finns möjlighet att få ett högre studiebidrag. Studiemedel består av en lånedel och en bidragsdel. För heltidsstudier är bidraget 582 kronor och lånet 1 112 kronor per vecka. Personer över 25 år som studerar på grundläggande eller gymnasial nivå på komvux kan få en högre bidragsdel på 1 389 kronor per vecka och därmed 305 kronor i lån. Det högre bidraget är inte beroende av tidigare inkomst.

För studier på universitet, högskola, på eftergymnasial nivå i övrigt eller på högskolans basår finns det ingen nedre åldersgräns för att få studiemedel. För studier på grundskole- eller gymnasienivå kan man få studiemedel tidigast från det år man fyller 20 år och längst till och med det år man fyller 50 år. Rätten till studielån begränsas dock successivt från och med det år man fyller 41.

Man kan få studiestöd för minst halvtidsstudier. Den längsta tid som man kan få studiemedel är begränsad till ett visst antal veckor per utbildningsnivå. Bara om det finns synnerliga skäl, exempelvis funktionsnedsättningar som medför att studierna tar längre tid, kan man få studiemedel för fler veckor än vad som står i tabellen nedan.

<i>Studienivå</i>	<i>Längst antal studieveckor</i>
<i>Grundskolenivå</i>	
Den som redan har grundskoleutbildning eller motsvarande	40 veckor
Den som saknar grundskoleutbildning eller motsvarande	80 veckor
Den som saknar grundskoleutbildning eller motsvarande och som behöver färdighetsträning i att läsa, skriva och räkna	100 veckor
<i>Gymnasienivå</i>	
Den som redan har treårig gymnasieutbildning eller motsvarande	80 veckor
Den som saknar treårig gymnasial utbildning eller motsvarande	120 veckor
<i>Högskoleutbildning och annan eftergymnasial utbildning</i>	240 veckor

Det finns krav på resultat för att få studiemedel. För studier i kommunal eller statlig vuxenutbildning har heltidsstuderande rätt till fortsatta studiemedel om man har uppnått maximala 20 gymnasie- eller studiestödspoäng per vecka under föregående period. Även om man inte klarat dessa krav kan man få fortsatta studiemedel om man ligger efter med högst 200 gymnasie- eller studiestödspoäng och om man som heltidsstuderande har uppnått 10 poäng per vecka under föregående period. Samma villkor gäller för deltidsstuderande i proportion till studieomfattningen. Vid övriga utbildningar på gymnasienivå gäller för att få fortsatta studiemedel att man uppnått studieresultat i den takt som utbildningsplanen säger.

Det är regeringen som fastställer i förordning vilka utbildningar som ska berättiga till studiemedel.

## Rekryteringsbidrag

Rekryteringsbidraget infördes i januari år 2003 som en viktig komponent i utvecklingen av vuxenutbildningen. Kommunerna ska kunna använda rekryteringsbidraget som ett verktyg i sin uppsökande verksamhet för att stimulera till studier på grundskole- och gymnasienivå. Det är alltså inget generellt studiestöd till alla vuxenstudierande.

Målgruppen är personer mellan 25 år och 50 år som är eller riskerar att bli arbetslösa eller som har något funktionshinder och som bedöms ha behov av kompletterande utbildning. Kommunerna prövar vilka personer som har förutsättning att få bidraget. Utgångspunkten för processen är ett vägledningssamtal mellan den enskilde och den kommunala handläggaren.

Rekryteringsbidraget är i sin helhet ett bidrag men följer i största möjliga mån studiemedelssystemets grundprinciper. Bidraget är vid heltidsstudier antingen på 1 694 kronor eller på 2 076 kronor per vecka. Rekryteringsbidraget kan lämnas under högst 50 veckor.

För varje kommun beräknas en särskild resursram. Ett uppföljningssystem är knutet till resursramen och det är möjligt att göra omfördelningar mellan kommuner.

## Studiestöd för utländska medborgare

För andra invandrare än flyktingar m.fl. krävs att man bevisar att man kommer hit av andra skäl än att studera. För att få så kallad principiell rätt till studiestöd krävs i regel att man förutom permanent uppehållstillstånd (PUT) också ska ha arbetat eller bott med anhörig i Sverige i minst två år. Detta regleras på såväl svensk som europeisk nivå och ingår dessutom i en nordisk överenskommelse. Flyktingar och andra som omfattas av flyktingmottagandet undantas från denna regel.

Det är myndigheten CSN som prövar principiell rätt till studiestöd för utländska medborgare, vilket de gör efter särskild ansökan. Praxis har utvecklats till att i hög grad ta fasta på om personen har permanent uppehållstillstånd, PUT, eller inte. Anledningen är att CSN bedömer att Migrationsverkets utredningar om uppehållstillstånd redan på ett tillförlitligt sätt tagit ställning till det som krävs i grundregeln. Detta innebär alltså att i praktiken kan efter individuell

bedömning även andra invandrare än flyktingar få studiestöd tidigare än efter två års vistelse i landet.

En stor grupp invandrare måste dock under alla omständigheter vänta i två år på rätt till studiestöd. Det är de som invandrar av anhörigskäl och som får permanent uppehållstillstånd först efter två års sammanboende genom s.k. uppskjuten invandringsprövning. År 2002 utgjorde dessa knappt 10 000 personer ca 75 procent av alla anhöriginvandrare i åldern 16–64 år.

#### 14.2.2 Nytt läge för kostnadsbedömningar

Enligt utredningen finns det mycket som talar för att sfi-studier ska vara studiestödsberättigande.

För det första är utredningens utgångspunkt att det är både principiellt viktigt och i praktiken integrationsfrämjande att insatser till nyanlända så långt det är möjligt ska ske inom ramen för de generella systemen. Då all övrig offentlig vuxenutbildning berättigar till studiestöd är det naturligt att ställa sig frågande till att sfi-studier inte skulle omfattas av detta stöd för vuxnas lärande. I synnerhet som de kunskaper som sfi syftar till att ge är grundläggande och viktiga för var och en som bor i Sverige.

Den inordning av sfi i komvux som utredningen föreslår, har också syftet att stärka sfi:s ställning i förhållande till utvecklingen av vuxnas lärande. En av strategierna för utvecklingen av vuxnas lärande som fastställts av Riksdagen är att ”ekonomiskt stöd erbjuds vuxna för att stimulera till deltagande i utbildning och kompetensutveckling”.

En möjlig förklaring till att sfi utgör ett undantag är att sfi till en början riktade sig till självförsörjande arbetskraftsinvandrare, och att målgruppen så småningom utgjordes av flyktingar vars försörjning staten bidrar till på annat sätt. Idag när en stor del av de nyanlända invandrarna består av anhöriga till invånare i Sverige är situationen delvis en annan.

Det kanske starkaste skälet till att överväga att sfi ska berättiga till studiestöd är just de begränsade möjligheter som studerande har att finansiera sina studier. Många som studerar på sfi har ingen annan möjlighet till finansiering av studierna än genom försörjningsstöd, vilket vi har visat ovan sällan är en lämplig försörjningsform för studerande. Utredningen anser att avsaknaden av möjligheten att söka ett generellt studiebidrag, som ett sätt att själv

ta ansvar för sina studier, är en signal att sfi snarast är att betrakta som en "åtgärd" och ingen utbildning.

Utredningen bedömer att de krav på resultat som finns för studiestödet skulle fungera som en sporre och bidra till färre avbrott och studieuppehåll. Det skulle också förhindra att personer som studerar på försörjningsstöd riskerar att bli "kvarstannare" i den utsträckning som vi bedömer finns idag. Den starka kopplingen mellan sfi och försörjning skulle minska och individens eget ansvar för sina studier skulle betonas. För den grupp som idag helt saknar samhällets stöd för finansiering av sina studier, skulle studiestöd innebära avsevärt ökade möjligheter att delta i mer koncentrerade studier.

### En dyr reform

Vid tidigare beslut om inordning av sfi i komvux har en huvudinvändning varit att en reform som skulle innebära att sfi-utbildningen omfattas av studiestödssystemet blir alltför kostsam för staten.

Regeringens förslag i propositionen om vuxnas lärande (2000/01:72) att sfi bör kvarstå som egen skolform baserade sig i väsentlig grad på Statskontoret rapport *Sfi - egen skolform eller del av komvux?* (2000:27) där man bland annat beskriver kostnadseffekterna av att sfi skulle berättiga till studiestöd.

Statskontoret beräknade att kostnaderna för staten skulle öka avsevärt. Under förutsättning att alla studerande som då deltog i utbildningen på minst 20 procent av heltid skulle öka studietakten till minst halvtid, skulle statens kostnader efter initialkostnader uppgå till 750 miljoner kr per år. Kommunernas kostnader för försörjningsstöd skulle å sin sida minska med ca 400 miljoner kr. Efter justering utifrån den kommunala finansieringsprincipen skulle enligt samma beräkningar kostnaderna för staten alltså öka med ca 350 miljoner kr.

Det har med den tid och de resurser som utredningen haft till sitt förfogande inte varit möjligt att göra en så utförlig konsekvensberäkning som krävs för ett förslag om en reform av studiestödssystemet. Därför har Statskontorets beräkningar och slutsatser fått utgöra den huvudsakliga kunskapskällan när det gäller kostnader för ett eventuellt studiestödsberättigande för sfi-

utbildningen. Dessa har också fått fungera som utgångspunkt för våra egna kompletterande analyser och beräkningar.

Sedan rapporten kom har nämligen ett antal förutsättningar förändrats. Det gör att utredningen på några områden delvis drar andra slutsatser än Statskontoret. Vi har dessutom låtit ta fram en begränsad analys av hur samhällsekonomin påverkas av ett studiestödsberättigande ur såväl kostnads- som intäkts hänseende. Vi har utifrån detta underlag kunnat göra delvis andra bedömningar av de ökade kostnaderna för t.ex. pensioner. Framför allt pekar analysen dock på behovet av en ny och fördjupad utredning.

### Oförändrats studiestödssystem

Ett problem med studiestödssystemet som det ser ut idag är att det är begränsat till en viss åldersgrupp, medan svenskkunskaper på sfi-nivå är nödvändiga för de allra flesta som kommer till Sverige, oavsett ålder.

Statskontoret utgår i sina beräkningar från att studiestödssystemet är oförändrat när det gäller vilka åldrar som är berättigade till studierna. Inte heller utredningen ser att det är nödvändigt att studiestödssystemet behöver förändras på denna punkt. Det bör enligt utredningen tvärtom råda samma villkor för sfi-studier som för annan vuxenutbildning. Det huvudsakliga syftet med att göra sfi berättigande till studiestöd ska inte vara att lösa försörjningsproblemen för alla med behov av att studera svenska. Inte heller alla som läser på komvux gör detta på studiestöd. För vuxna kommer det alltid att finnas olika finansieringsvägar för studier.

### *Få studiestödsveckor*

Ett problem som påpekats av flera är att de tilldelade studiestödsveckorna inte kommer att räcka till för många studerande om veckorna även ska omfatta sfi-studierna. Om människor när de studiestödsberättigande veckorna har tagit slut ändå kommer att behöva hitta annan försörjning för att kunna fullfölja studierna, är det bättre att man spar studiestödet tills efter sfi-utbildningen.

Även Statskontoret förutsätter att sfi inordnas i grundläggande vuxenutbildning och att reglerna för studerande på denna nivå tillämpas. I rapporten aktualiseras frågan om att antalet studiestöds-

veckor kan behöva utökas vid en eventuell reform, vilket enligt Statskontoret självfallet skulle leda till ökade kostnader för staten.

Detta är ett reellt problem. Redan idag räcker inte studieveckorna på grundläggande nivå till för många kortutbildade (Skolverket 2003f). Även för högutbildade som utöver svenska som andraspråk behöver studera t.ex. engelska eller data kan det vara svårt, eftersom denna grupp har hälften så många veckor till förfogande på grundläggande nivå. Ändå anser utredningen att det finns anledning att tro att konsekvenserna inte behöver bli så stora.

Strax efter statskontorets rapport antogs propositionen om vuxnas lärande (2000/01:72) av riksdagen. Utifrån denna har också viktiga styrdokument för komvux reviderats. Det är nu tydligare än tidigare att studier ska bedrivas på ett flexibelt sätt utifrån de studerandes behov och att studier på olika nivåer ska kunna läsas parallellt. Likaså ska validering vara ett självklart inslag i utbildningen. Olika exempel på kombinerade studier visar på att den totala tiden är kortare än om kurserna skulle läsas i en följd. Även svenskinläringen går snabbare om man deltar i studier eller andra aktiviteter vid sidan om. Utredningen anser också att risken för att människor fastnar i systemet, blir "kvarstannare", minskar om studierna baserar sig på en individuell studieplan som i sin tur bygger på gedigen kartläggning, vägledning och validering. Om målet är klart för de studerande och man dessutom inte behöver läsa mer än man behöver, blir effekten såväl kortare studietid som ökad motivation.

Dessutom har möjligheten för vissa studerandegrupper att få rekryteringsbidrag tillkommit. Troligen skulle många sfi-studerande kvalificera sig för rekryteringsbidraget, vilket skulle utöka antalet studieveckor på grundläggande nivå för åtminstone kortutbildade personer. Denna bidragsform är dock dyrare för staten än studie-stöd.

Dessutom kommer många liksom idag inte att läsa upp till D-nivå, utan istället kombinera sfi med aktiva arbetsmarknadsinsatser.

Utredningen föreslår i kapitel 9 att sfi ska inordnas i komvux som en egen del. Det gör att det eventuellt går att tänka sig andra konstruktioner även för studiestödet. Studerande på sfi har mycket olika studiebakgrund och studiemål och deltar efter och ibland parallellt med sfi i utbildning på olika nivåer, från grundläggande till högskolenivå. Det är därför inte självklart att studieveckorna för sfi behöver tas från de veckor som tilldelats grundläggande nivå. Mer rimligt och rättvist vore det att dessa tas från den nivå som den studerande i övrigt bedöms utnyttja minst. På detta sätt blir det för



dessa studerande inte svårare än för andra att få försörjning under studietiden.

### Studiestöd för alla?

Det främsta hindret för att sfi ska berättiga till studiestöd är som sagt att detta ofrånkomligt leder till högre kostnader för staten. Studiestödsnivån är högre än nivåerna för försörjningsstöd. Även de som idag inte har något samhällsstöd för sina studier, skulle ha rätt att söka studiestöd.

Statskontorets beräkningar bygger på att alla sfi-studerande i de åldrar som omfattas av studiestödsrätten skulle övergå till studiestöd som försörjningskälla om detta var möjligt.

Utredningen menar dock att det är nödvändigt att göra en djupare analys av vilka grupper som skulle vara berättigade till, kvalificera sig för eller ha behov av studiestöd. Dessutom har ett par förutsättningar förändrats sedan Statskontorets rapport presenterades. Utredningen har inte gjort en sådan analys här, men vill peka på några omständigheter.

Som redovisades ovan saknar en stor del av anhöriginvandrarerna samt andra som inte har permanent uppehållstillstånd principiell rätt till studiestöd under de två första vistelseåren i Sverige. Detta innebär att många hinner påbörja och även avsluta studierna inom dessa år. Risken att människor medvetet skulle vänta två år innan de deltar i sfi-studier så att fler än idag skulle påbörja studierna tidigast efter två år, bedömer vi som marginell.

Statskontoret gjorde bedömningen att även det statsfinansierade försörjningsstödet eller introduktionsersättningen till kommunmottagna flyktingar skulle ersättas av studiestöd. Utredningen om flyktingmottagande och introduktion (SOU 2003:75) föreslår att denna grupp i framtiden ska få en etableringsersättning under det första året efter bosättning i en kommun. Så länge de följer den upprättade individuella handlingsplanen för sin etablering, ska de enligt förslaget kunna få ersättningen, oavsett om de kvalificerar sig för andra former av ekonomiskt stöd, såsom aktivitetsstöd eller studiestöd. Om etableringsersättningen införs, kommer de allra flesta i denna grupp att studera på sfi med denna ersättning under ett år.

Dessutom finns det mot bakgrund av den utveckling av introduktionen som sker i kommunerna idag samt ett antal förslag från Utredningen om flyktingmottagande och introduktion, skäl att tro

att en större andel sfi-studerande än idag parallellt med studierna kommer att delta i olika former av arbetsmarknadsinsatser, i såväl arbetsförmedlingens som kommunens regi. Denna grupp kommer förmodligen att delta i sfi i lägre omfattning än halvtid. Sedan Statskontorets rapport skrevs har det dessutom blivit möjligt för arbetsförmedlingen att anvisa till sfi inom ramen för ett av arbetsmarknadsprogrammen. Det innebär att somliga kommer att ha aktivitetsstöd under tiden de studerar på sfi.

Det kommer även fortsättningsvis att finnas studerande som arbetar och som föredrar att studera parallellt med arbetet i begränsad omfattning. Förhoppningsvis kommer vi att få se en ökad tendens till att arbetstagare, särskilt i bristyrken, kan delta i sfi som en form av kompetensutveckling med stöd av arbetsgivaren.

För de som inte har principiell rätt till studiestöd eller som på grund av ålder eller andra skäl inte kvalificerar sig för studiestöd, kommer försörjningsstöd förmodligen att behöva kvarstå som en alternativ försörjningskälla.

### *Sfi-studerande och lånedelen*

I diskussioner kring huruvida sfi bör vara studiestödsberättigande eller inte, är en ofta förekommande invändning att det inte är rimligt att studerande i sfi ska behöva ta lån för dessa studier. En av motiveringarna är att eftersom många nyanlända befinner sig i en utsatt situation och i ett skede där de ska börja om i sina liv kan man inte begära att de ska försätta sig i skuld. Många kan dessutom ha flera års studier på andra nivåer framför sig. Vissa menar att samhället bör ta ett större ansvar för att möjliggöra att alla får tillgång till grundläggande svenskkunskaper och därför skapa en särskild form av "sfi-studiebidrag" i stället.

Statskontoret har dock i sina beräkningar utgått från att de allra flesta kommer att ta bidragsdelen av studiemedlet om sfi blir studiestödsberättigande. Utredningen gör en liknande bedömning, även om det givetvis kommer att finnas de som har behov även av lånet. Bedömningen grundar sig på att de sfi-studerande som idag tar emot försörjningsstöd förmodligen kommer att kunna fylla på bidragsdelen av studiemedlet med försörjningsstöd upp till bidragsnivån i kommunen. Detta förekommer redan idag för personer som deltar i utbildning på grundläggande nivå. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2003:5), kan socialtjänsten inte ställa krav på

att den som står till arbetsmarknadens förfogande ska ta lån för att själv klara sin försörjning eller livsföring i övrigt.

För gruppen som idag finansierar sina studier genom sina anhörigas inkomster kommer enbart bidragsdelen vara ett betydelsefullt tillskott. För dem som idag förvärvsarbetar parallellt med sfi-studier, är det svårt att förutse vad som sker. Vissa kommer att fortsätta att studera i den omfattning som de gör idag, medan andra kommer att se möjligheten att kunna ta ledigt på hel- eller deltid för att kunna studera mer koncentrerat. För dem som fortfarande arbetar i viss omfattning, kan bidragsdelen vara tillräcklig.

### Ett samhällsekonomiskt perspektiv

Statskontoret har i sina beräkningar inte enbart tagit hänsyn till förändrade transfereringar från försörjningsstöd och andra bidrag till studiestödet och vilka kostnader dessa skulle medföra. De har också vägt in ett förmodat förändrat beteende hos de studerande. Sådana beskrivningar av dynamiska effekter är svåra men nödvändiga att göra. Utredningen menar dock att man också måste ta hänsyn till samhällsekonomiska och mer långsiktiga effekter för att göra en korrekt bedömning av kostnaderna. Exempelvis kan bättre möjligheter till effektiva studier medföra att studerande når sina studiemål snabbare och därmed kommer snabbare ut i arbete och i yrken som motsvarar deras övriga kompetens.

Det som talar för en sådan effekt är att studiestödet mer än försörjningsstödet för individen torde framstå som en investering. Studiestödet har i praktiken också ett starkare krav på resultat. Det är också troligt att fler som idag samtidigt arbetar för att försörja sig, skulle kunna delta mer koncentrerat i studierna.

#### *Modifierade pensionskostnader*

Avslutningsvis konstaterar utredningen att de beräkningar som Statskontoret gjort över ökade pensionskostnader kan behöva modifieras. Studiebidraget är pensionsgrundande och Statskontorets beräkning visar att pensionskostnaderna skulle öka med ca 180 miljoner kronor per år. Men dessa bedömningar gäller för en situation då reglerna antas få fullt genomslag. Enligt det nya pensionsystemet kan man få garantipension, som innebär att personer med

dålig anknytning till arbetsmarknaden eller med låga inkomster under de yrkesverksamma åren garanteras en viss nivå på pensionen. Med tanke på att många av de som studerar sfi kan tänkas beröras av garantin finns det anledning att modifiera kalkylen. Det kan vara så att en person som enligt det gamla systemet skulle få garantipension också skulle få det enligt det nya, som ett resultat av mycket låga inkomster. Samhället får i detta fall inte högre pensionsutgifter. Det är dock inte möjligt att här sätta en trovärdig siffra på storleken av denna effekt.

### 14.2.3 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

För att få underlag att ta ställning till om sfi-utbildningen ska bli studiestödsberättigande, bör en fördjupad utredning tillsättas.

Utredningen har funnit att möjligheterna för studerande att finansiera sina sfi-studier är otillräckliga och ofta kontraproduktiva. Utredningen bedömer att det finns ett behov av ett generellt ekonomiskt stöd för sfi-studier, som inte utgår från invandrarkategori eller är beroende av socialtjänstens eller arbetsförmedlingens bedömningar, utan är kopplat till studierna. Det är av många skäl rimligt att de studiestödsformer som finns för övrig vuxenutbildning även skulle omfatta sfi.

Detta är emellertid en reform som åtminstone kortsiktigt kan bli finansiellt kostsam för staten och som måste finansieras. Utredningen har varken utifrån direktiv eller utredningsresurser haft möjlighet att föreslå hur detta skulle kunna göras. Vi har dock pekat på ett antal förändrade förutsättningar, på studiesociala förhållanden och på perspektiv som vi anser bör utgöra en utgångspunkt för en fördjupad utredning som i ett samhällsekonomiskt perspektiv beaktar såväl utgifter som inte enbart tar hänsyn till de offentligfinansiella kostnaderna och intäkterna, utan också de samhällsekonomiska effekterna på längre sikt. En sådan bör ge tillräckligt underlag för att ta ställning till om en reform bör genomföras och i så fall hur och när.

## 15 Finansiering av sfi-utbildningen

I utredningens direktiv står att vi ska ge förslag på en framtida kostnads- och ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Bakgrunden är bland annat att finansieringen av sfi idag är olika för flyktingar och andra sfi-studerande. Detta anser många är otillfredsställande av olika skäl.

En direkt anledning till att se över statsbidragssystemet för sfi är att Utredningen om flyktingmottagande och introduktion (dir. 2001:11) enligt sina direktiv ska föreslå former för en obligatorisk introduktionsersättning.

Ytterligare skäl till en översyn är vårt förslag om en inordning av sfi i skolformen komvux. Med detta följer att det vore rimligt att kostnaderna för sfi finansieras i samma ordning som annan vuxenutbildning.

Detta sammantaget ligger till grund för den analys och de slutsatser samt förslag om förändringar som redovisas i detta kapitel. Våra utgångspunkter har varit att vi och Utredningen om flyktingmottagande och introduktion utifrån respektive uppdrag ska hitta lösningar som kan utgöra en helhet. Sfi-utredningen har valt att förutsättningslöst pröva frågan om huruvida statsbidraget ska vara generellt eller riktat samt olika former av dessa. Våra grundläggande utgångspunkter om normalisering och värdet av harmonisering inom utbildningssystemet gäller också på detta område, men vi har också tagit hänsyn till vikten av att inte motverka kommunernas vilja att ta emot flyktingar och deras anhöriga.

Vi anser att det för statsbidraget bör finnas ett enhetligt system som innefattar såväl flyktingar som andra invandrare. Detta är också möjligt att genomföra på olika sätt. Man kan föra samman den andel av generalschablonen som kan anses finansiera sfi för flyktingar med det belopp som motsvarar kommunernas kostnader för övriga sfi-studerande och på så sätt skapa ett specialdestinerat statsbidrag för hela sfi-utbildningen inom dagens totala kostnads-

ram. Men det är också möjligt att finna en strukturell faktor som ringar in den målgrupp som sfi vänder sig till och som motsvarar dagens kostnader för att skapa en delmodell för sfi i utjämnings-systemet. I ett övergångsskede kan denna faktor också bestämma storleken på en riktat statsbidrag till olika kommuner.

Delar av underlaget som detta kapitel bygger på har tagits fram gemensamt med Utredningen om flyktingmottagande och introduktion. Vi hänvisar till denna utrednings betänkande (SOU 2003:75), för en beskrivning av förslag om förändringar av hela det särskilda statsbidraget för flyktingmottagandet.

## 15.1 Kostnader för och finansiering av sfi idag

Det råder enighet om att staten ska bekosta flyktinginvandringen och att kommunerna är viktiga aktörer. Dessa förhållanden nödvändiggör ett statsbidragssystem. När det gäller andra invandrare, betraktas dessa däremot som vilka kommuninnevånare som helst. Det innebär att kommunernas sfi-utbildning idag finansieras på två olika sätt. När det gäller flyktingar och andra som omfattas av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande, förutsätts kostnaderna för sfi täckas av denna ersättning. För övriga sfi-studerande finansieras utbildningen genom skatteintäkter i kommunen och generella statsbidrag.

Denna ordning är otillfredsställande av flera skäl. En del anser att den särskilda ersättningen för flyktingmottagandet ger incitament att prioritera flyktinggruppen framför andra sfi-studerande, trots att behovet varierar stort inom båda grupperna. Andra hävdar att systemet försvårar uppföljning av kostnaderna. I vissa kommuner är styrnings- och kostnadsansvaret för sfi-utbildningen nämligen uppdelat mellan två olika nämnder. I den praktiska verksamheten kan detta i sin tur ibland leda till att olika studerande får tillgång till utbildning och exempelvis praktik i olika utsträckning.

För att få en uppfattning om de nationella kostnaderna för sfi kan man gå till väga på olika sätt. En sätt att uppskatta kostnaderna för dem som omfattas av flyktingmottagandet är att utifrån generalschablonen skapa en modell som bygger på schabloniserade bedömningar av kostnadsstrukturen, som i sin tur bygger på offentlig statistik. En sådan beräkningsmetod innebär att man måste förutsätta att statsbidragsreglerna är utformade så att bidra-

get faktiskt täcker kommunernas kostnader för flyktingmottagandet, vilket vi gör i följande modell.

Bidraget är idag utformat för att täcka kommunernas kostnader under tre och ett halvt år. Kostnaderna fördelar sig mellan stöd till försörjning och annan verksamhet. Med hjälp av bland annat Integrationsverkets uppföljningar av kostnaderna och kommunernas räkenskapssammandrag har beräkningar gjorts av hur den totala kostnaden fördelar sig. De olika skattningar som gjorts av hur stor andel som går till försörjning varierar mellan knappt 60 och 80 procent, något som det inte finns någon enkel förklaring till. Därför antar vi här en försörjningsandel på 70 procent.

Som ett beräkningsexempel antar vi att landets samtliga kommuner har en överenskommelse om att ta emot 10 000 flyktingar. Vi antar dessutom att 6 000 av dessa är mellan 16 och 64 år, 2 600 är under 16 år och 1 400 är över 65 år. Med dessa antaganden skulle statsbidragssumman för 3,5 år bli 1 447 miljoner kr. Då blir kostnaderna för försörjningen för denna grupp eller kohort på 10 000 personer strax över 1 012 miljoner kr. Resterande 435 miljoner kr skulle då vara ämnade för annan verksamhet.

Det finns inte heller någon säker grund för en skattning av hur stor del av dessa kostnader som går till sfi-utbildning. Uppgifterna varierar från drygt hälften till två tredjedelar. För våra beräkningar antar vi att cirka två tredjedelar av de 435 miljonerna, alltså drygt 290 miljoner kr, avser sfi-utbildning för mottagna flyktingar.

Av statistiken om kommunernas räkenskaper kan man utläsa att en tredjedel av sfi-utbildningen finansieras av statsbidraget till flyktingmottagandet. Detta motsvarar väl den faktiska andel studerande som i dagsläget utgör kommunmottagna flyktingar. Förutsatt att denna finansiering täcker kostnaderna för de mottagna flyktingarna innebär det att två tredjedelar av kostnaderna rör övriga invandrare. Vi har ovan bedömt att kostnaderna för sfi för en kohort flyktingar på 10 000 individer uppgår till drygt 290 miljoner kr under 3,5 år. En verksamhetsvolym som är konstant över åren skulle alltså innebära årliga kostnader för kommunerna på strax över 580 miljoner kr för övriga sfi-studerande.

Det är viktigt att komma ihåg att beräkningarna är gjorda med antagandet att 10 000 flyktingar ingår i den kohort som beräkningarna gjorts för. Ett större antal ger naturligtvis högre kostnader. Under 1998–2002 beviljades i genomsnitt ca 11 400 flyktingar per år uppehållstillstånd.

För att göra en uppskattning av den totala sfi-kostnaden, kan man kan också välja att utgå från statistiken från kommunernas räkenskaper. I denna framgår det att sfi-utbildningen för år 2002 totalt kostade ca 800 miljoner kr. Vi konstaterade att ungefär en tredjedel av kostnaderna finansieras genom generalschablonen, vilket skulle utgöra ca 266 miljoner kr. Därmed skulle kommunernas del av kostnaderna uppgå till ca 540 mkr. Osäkerheten är dock betydande. I det kommunala räkenskapssammandraget finns orimliga skillnader mellan enskilda kommuners kostnader för sfi i förhållande till antalet inrapporterade elever. I flera fall redovisar, framför allt små kommuner, låga eller inga kostnader för sfi trots att de har elever. Ett skäl till detta kan vara skillnader i tolkningar vad som ska ingå i kostnaderna för sfi respektive flyktingmottagande och övriga verksamheter, exempelvis arbetsmarknadsinsatser. Ett annat är att sfi-undervisningen bedrivs integrerat med den kommunala vuxenutbildningen eller gymnasieskolan, vilket kan medföra att kostnaderna för sfi underskattas.

Det är i princip möjligt att jämföra de modellbestämda kostnaderna med de kostnader som anges i kommunernas räkenskaper. De båda sätten att beräkna kostnaderna når trots allt ganska likartade resultat. Vi har för dessa beräkningar dock valt att utgå från de modellbestämda kostnaderna.

## **15.2 Statsbidragssystemet**

Man brukar skilja mellan riktade och generella statsbidrag. Ett riktat statsbidrag tar sikte på en entydigt definierad verksamhet och ett generellt statsbidrag tar sikte på att se till att en verksamhet görs finansiellt möjlig.

### **15.2.1 Generella statsbidrag**

Det generella statsbidragssystemet består av ett antal delar där de viktigaste inslagen utgörs av ett generellt bidrag för varje invånare, en inkomstutjämning och en kostnadsutjämning. Samtliga delar tar hänsyn till invånarantalet i respektive kommun, medan kostnadsutjämningen och delar av det generella bidraget även tar hänsyn till befolkningens sammansättning. Inkomstutjämningen ger därutöver kompensation för skillnader i skattekraft. De generella statsbidragen



utgår som allmän kassaförstärkning utan särskilda krav på eller redovisning av någon verksamhet utöver den ordinarie fortlöpande uppföljning som SCB och sektorsmyndigheterna ansvarar för.

Förespråkare för generella statsbidrag kan förenklat påstås ha en större tilltro till kommunerna och/eller till statens förmåga att styra på annat sätt än genom pengar. De menar man kan utgå ifrån att kommunerna strävar efter att skapa så hög välfärd som möjligt för sina invånare. De behöver därmed inte styras till att bedriva viss verksamhet utan bara garanteras tillräckliga medel och sätta upp mål för verksamheten. Utifrån dessa väljer kommunen sedan den verksamhetsinriktning som ger den högsta välfärden för kommuninvånarna. Däremot kan generella statsbidrag innebära att staten behöver bygga upp system för uppföljning av den kommunala verksamheten.

Det finns stora likheter mellan det generella statsbidraget och generalschablonen för kommunens flyktingmottagande. För utbetalning ställs inte i något av de båda systemen krav på en given verksamhet. Det är kommunerna, inom vissa ramar och utifrån lokala förutsättningar som avgör verksamhetens omfattning och inriktning. Olikheterna gäller tidsaspekterna. Det generella systemet har årsbefolkning som bas medan generalschablonen har delar av året som bas. Om man överväger att integrera generalschablonen i det generella systemet uppstår svårigheten att finna lösningar som översätter kortare tidsperioder till årsbaserade faktorer. Det kan kanske vara så att variationerna när det gäller antalet flyktingar är så snabba att det inte går att acceptera enbart årsvisa mätpunkter. Detta sammanhänger naturligtvis med hur omfattande verksamheten är för de olika kommunerna.

Om försörjningsdelen skulle tas bort, som Utredningen om flyktingmottagande och introduktion föreslår, försvinner dock ungefär två tredjedelar av kostnaderna. Då minskar inte bara total summan utan också den absoluta variationen. Den framtida finansieringen bör dock innebära att incitamenten att ta emot flyktingar bibehålls. Det framtida systemet bör utformas så att man hittar en balans mellan kravet på rättvisa och på genomförbarhet när det gäller uppföljningen.

### 15.2.2 Riktade statsbidrag

Det riktade statsbidraget kan sägas innebära ett klart uttalat stöd eller en subvention till en viss specificerad verksamhet. Före den kommunalekonomiska reformen vid 1990-talets början fick kommunerna riktade statsbidrag till stora delar av sin verksamhet. Till exempel grundades bidraget till barnomsorgsverksamheten på antalet inskrivna barn i kommunen. Det riktade statsbidraget ställde alltså krav på och gynnade en specificerad verksamhet. Såväl staten som kommunerna hade omfattande kostnader för beräkning och administration av dessa statsbidrag.

Riktade statsbidrag till olika verksamheter beräknades dessutom ofta utifrån de resurser som krävdes för att bedriva verksamheten. Det behövs t.ex. lärare för att bedriva undervisning. Man skulle då kunna säga att ett sådant riktat statsbidrag subventionerar användningen av lärare. Den uppmuntrar därmed snarast till resursanvändning istället för till produktion av ett visst resultat, vilket man givetvis vill uppnå.

Teoretiskt sett är det dock möjligt att utforma riktade statsbidrag så att de beräknas och utbetalas i förhållande till den produktion som man vill att en given verksamhet leder till, snarare än till resursanvändning. Man kan tänka sig ett sådant produktionsorienterat riktat statsbidrag för sfi. Svårigheten med tjänsteproduktion av det här slaget är emellertid att det inte är helt lätt att skilja mellan produktion och resultat. Ett statsbidrag som ersätter kommuner efter antalet personer med genomgången sfi är ersättning efter resultat snarare än produktion. Genomgången sfi är dock ett resultat av såväl strukturella och individuella faktorer som verksamhetsfaktorer såsom pedagogisk inriktning och lärarskicklighet. Resultatet är alltså inte endast en effekt av verksamheten.

Förenklat kan man säga att de som tror på *riktade* statsbidrag, antingen misstror kommunerna eller misstror statens förmåga att styra kommunerna på annat sätt än genom de subventioner de riktade statsbidragen i praktiken är. Genom de riktade statsbidragen uppmuntrar man kommunerna att bedriva en viss verksamhet och att ta på sig ett visst verksamhetsansvar.

I det följande beskrivs möjliga varianter när det gäller statsbidrag för sfi och vilka konsekvenser dessa skulle få.

### 15.2.3 Generellt statsbidrag för sfi

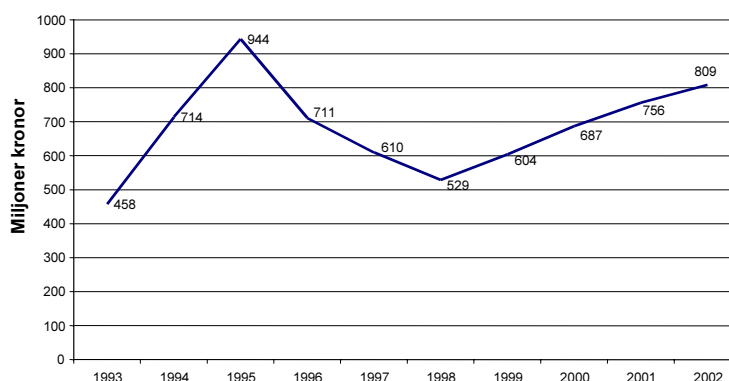
En variant är att inordna statsbidraget för sfi till kommunerna i det befintliga generella statsbidragssystemet. Detta innebär att man gör en engångsreglering (eventuellt med hänsyn till övergångseffekter) i samband med att förslagen träder i kraft. Därmed kommer den framtida omfattningen av sfi-utbildningen inte att spela någon roll för storleken på det totala statsbidraget. I fråga om det generella systemet finns två möjliga alternativ. Det ena är att förändra det generella statsbidraget utan hänsyn till skillnader i verksamhetens omfattning mellan enskilda kommuner. Den andra möjligheten är att ta fram en modell för utjämning mellan enskilda kommuner för strukturella kostnadsskillnader som beror på invånarnas behov av sfi-utbildning.

#### Utan utjämning

Att överföra den del av generalschablonen som kan anses avse sfi-utbildningen till det generella statsbidraget, innebär att pengar förs från kommuner med många nyanlända flyktingar till kommuner med få eller inga alls. Viljan att ta emot framtida flyktingar kommer högst sannolikt att påverkas av detta. Ytterligare en faktor som talar mot valet av det generella statsbidragssystemet är att den totala volymen mottagna flyktingar, och likaså antalet invandrare, historiskt sett har varierat tydligt mellan enstaka år. År 1996 togs knappt 6 900 flyktingar emot och året därpå, 1997, togs knappt 13 600 flyktingar emot i Sverige. Åren därefter har mellan 9 100 och 12 600 flyktingar tagits emot årligen.

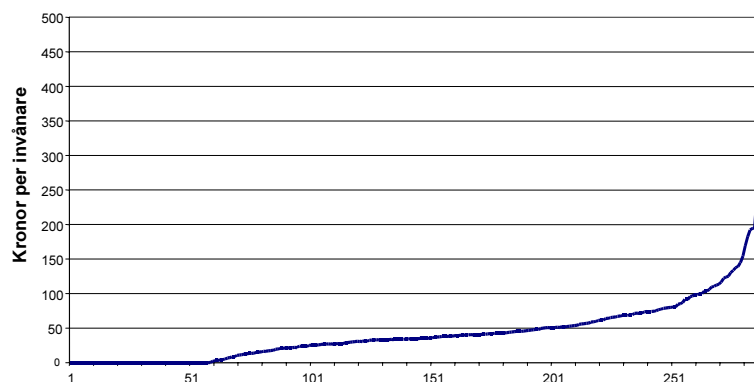
Även kostnaderna för sfi har varierat mellan olika år. Uppgifterna i diagrammet nedan är hämtade från SCB:s och Skolverkets statistik och visar den totala kostnaden för sfi åren 1993–2002 (löpande priser).

Total kostnad för sfi-utbildningen åren 1993–2002



Utöver detta kan man se att variationen av kostnader för sfi-utbildningen är stor mellan enskilda kommuner. Sammanlagt ett femtiotal kommuner bedriver ingen sfi-utbildning alls. Snittkostnaden är strax under 90 kr per invånare och de kommuner med mest omfattande verksamhet har kostnader från 200 kr till upp emot 450 kr per invånare. I dessa kommuner utgör sfi-utbildningen närmare en procent av kommunens totala verksamhetsvolym. Detta beror givetvis på variation när det gäller antalet sfi-studerande, men vi har tidigare konstaterat att det finns brister i statistiken på grund av att kommunerna redovisar kostnader för sfi på ett mycket olikartat sätt. Följande diagram ger en bild av den stora skillnad som trots allt finns.

Variationer i kostnad per kommun för sfi år 2002



Ett förhållande som dock talar för att infoga den del av general-schablonen som avser sfi i det generella statsbidragssystemet är att staten sedan ungefär 10 år tillbaka har uttalat att huvuddelen av statens bidragsgivning ska ske via det generella statsbidraget med tillhörande utjämningsystem. Utöver detta ska staten påverka omfattning och inriktning på verksamheten genom lagstiftning snarare än genom riktade statsbidrag, men det finns klara skäl för att i så fall skapa en utjämningsmodell på grund av de volym- och kostnadsskillnader som kommunerna uppvisar.

### Med utjämning

Att utforma ett system för finansiering av sfi-utbildningen där man utjämnar *strukturella* kostnadsskillnader mellan kommunerna (alltså inte kostnadsskillnader som beror på ambition, effektivitet etc.) kräver ett omfattande analysarbete. Dessutom finns det redan idag vissa faktorer/modeller i utjämningsystemet som man kan förmoda utjämnar en del av de kostnadsskillnader som finns mellan olika kommuner. Därför måste effekten av dessa faktorer analyseras och bedömas om en särskild sfi-modell eller om eventuellt en större modell för vuxenutbildning tas fram. Det är också värt att påpeka att existerande delmodeller i kostnadsutjämnningen avser verksamheter som omsätter och även omfördelar betydligt större resurser än vad sfi-utbildningen gör idag, vilket skulle tala emot rimligheten att göra en kostnadsutjämnning enbart för sfi.

I den modell i dagens utjämningsystem som avser individ- och familjomsorg finns flera variabler som kan antas påverka fördelningen av resurser till kommuner med låg respektive hög andel invånare med behov av sfi-utbildning. Det gäller dels variabeln ”flyktingar eller nära anhöriga som vistats i Sverige mellan 3 och 9 år” och dels variabeln ”övriga utrikes födda utanför EU och Norden som vistats i landet upp till 20 år”.

För närvarande arbetar en parlamentarisk kommitté med att se om målen för kostnadsutjämnningen uppnås och att analysera vilka verksamheter/kostnadsslag och kostnadsdata som bör finnas med i kostnadsutjämnningen. Enligt kommittédirektivet ska de grundläggande principerna i systemet ligga fast, dvs. kommuner och lands-ting ska ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar genom en långtgående utjämning för strukturella kostnadsskillnader och för skillnader i skattekraft. Utredningsuppdraget skall redovisas till regeringen

senast den 1 oktober 2003. Enligt vad utredningen erfar kommer kommittén inte att presentera någon särskild modell för den kommunala vuxenutbildningen.

Enligt tidigare utredningar av utjämningsystemet kan kostnads-skillnaderna inom vuxenutbildningen mellan enskilda kommuner snarare förklaras av skillnader i ambitionsnivå och andra påverkbara faktorer än av strukturellt betingade förhållanden. Om en modell ändå tas fram inom utjämningsystemet är ett alternativ att använda delar av den fördelningsmodell Skolverket använt för fördelningen av det riktade statsbidraget inom Kunskapslyftet.

#### 15.2.4 Riktat statsbidragssystem för sfi

Ett riktat statsbidrag skulle ha fördelen att det skulle gå att anpassa till den totala volymvariationen över tid och inte enbart till variationer mellan kommunerna. Ett riktat statsbidrag kan också vara effektivt för att få snabbare genomslag för en reform, eftersom det går att tydliggöra kraven på förändringar. På några års sikt, eller i ett ”andra steg”, skulle ett sådant statsbidrag kunna ersättas och ingå i det generella statsbidragssystemet, eventuellt med en tillhörande utjämningsmodell som omfattar sfi-utbildningen eller möjligen hela vuxenutbildningen.

De förhållanden som talar för ett specialdestinerat statsbidragssystem framför åtminstone ett generellt statsbidragssystem *utan* utjämning är följande:

- De stora skillnader i kostnader som påvisats mellan kommuner.
- Skillnader i det totala antalet sfi-studerande mellan olika år. År 2000 studerade drygt 34 000 personer minst en timme på sfi, medan år 2002 hade antalet stigit till närmare 40 000 studerande, en ökning motsvarande 17 procent på två år. Även antalet omräknat till heltidsstuderande har förändrats på ett likartat sätt.
- Ett specialdestinerat statsbidrag går jämförelsevis snabbt att införa. Det går också att korrigera relativt enkelt i det fall verkligheten och verksamheten förändras. Detsamma gäller om ett system inte visar sig fungera på det sätt som tänkt. Det finns även möjlighet att dela upp ett specialdestinerat statsbidrag i t.ex. en volymberoende del och en del som beror på mer kvalitativa variabler.

Det finns olika modeller för ett riktat statsbidragssystem som huvudsakligen skiljer sig åt när det gäller grad av styrning av verksamheten.

### Ersättning baserat på behovsrelaterade faktorer (alternativ A)

En variant är att liksom utjämningsmodeller utgå från de behov av verksamheten som finns i kommunen. Man kan alltså differentiera den statliga ersättningen till kommunerna för sfi beroende på faktiska uppgifter om antal flyktingar och andra som är berättigade till sfi som bor i kommunen för en viss period. Möjlighet finns också att ta hänsyn till relevanta faktorer som vistelsetid, utbildningsbakgrund, ålder etc. Liksom i fallet med ett generellt statsbidragssystem med utjämning krävs här utredning och analys av vilka variabler som bör användas för att fånga relevanta skillnader i behovet av sfi mellan olika kommuner.

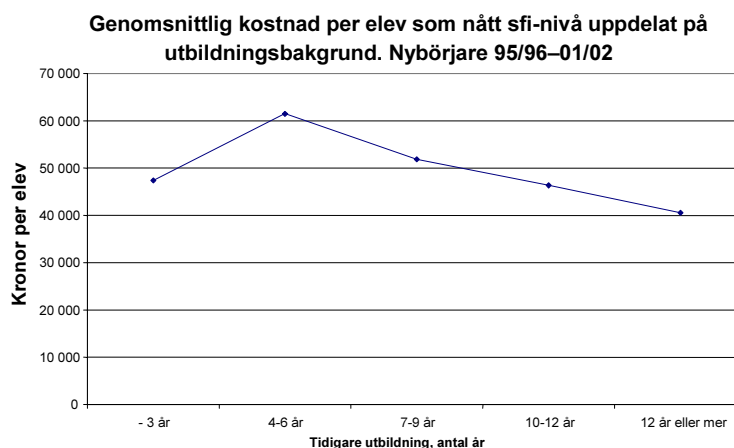
Utmaningen ligger i att hitta en faktor som ringar in den personkrets som sfi riktar sig till och som korrelerar med kommunens kostnader. Personkretsen ska med säkerhet innefatta mottagna flyktingar men också andra sfi-berättigade. Därför behöver vi ringa in utlandsfödda som varit en viss tid i Sverige, då det är denna grupp som i praktiken utgör det huvudsakliga underlaget för utbildningen.

En möjlig metod är att återigen utgå från den modell vi hade för att beräkna kostnaderna för sfi. Om vi utgår från samma kohort på 10 000 flyktingar som tidigare bör personkretsen vid varje mättilfälle innefatta ca 30 000 individer, eftersom flyktingar idag utgör ca en tredjedel.

Sfi riktar sig förvisso till alla i Sverige som saknar grundläggande kunskaper i svenska, oavsett vistelsetid, men det måste ändå finnas en rimlig borte tidsgräns för hur länge man kan ingå i den aktuella personkretsen, åtminstone i statsbidragshänseende. Det är inte rimligt att ha en faktor som inkluderar alla vuxna invandrare, år efter år. Statistik från skolverket visar att få studerande är kvar i utbildningen efter 3–4 år (se avsnitt 6.5.2.) Detta förhållande talar för att en faktor som gäller för denna korta tid har tillräckligt hög träffsäkerhet. Det är också utredningens uppfattning att en faktor för så kort tid som tre eller fyra år stämmer väl med målsättningen att studierna bör påbörjas och avslutas snabbt efter invandringen. Den berörda personkretsen skulle alltså kunna definieras som

utomnordiska invandrare och finländare över 20 års ålder som varit kortare tid i Sverige än tre eller fyra år.

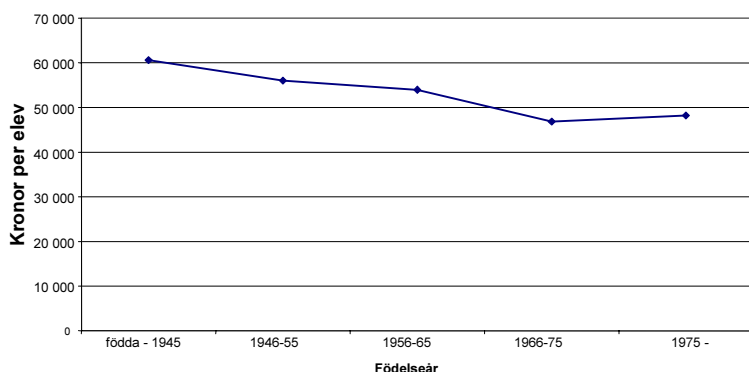
Man skulle också kunna försöka finna ytterligare faktorer som påverkar kostnaderna på ett klart sätt. Två faktorer som enligt Skolverket och tillgänglig statistik har stor påverkansgrad på resultatet när det gäller godkänt betyg på sfi är utbildningsbakgrund och ålder. Ett stort problem är dock att dagens statistik om utbildningsbakgrund är väldigt osäker när det gäller utrikes födda personer.



Det bör noteras att dessa siffror enbart bygger på de studerande som nått betyget godkänt. Den låga kostnaden för dem som har mycket kort studiebakgrund och som får betyg, bygger på att det är en mycket liten grupp av dessa som efter fem år alls når godkänt och att denna karaktäriseras av mycket snabba framsteg. Av dem som påbörjade studierna 1995 har många studerat längre och kortare tider utan att uppnå betyg. När de nya kursplanerna får genomslag i statistiken är det lättare att följa de ofta kortutbildade som inte fullföljer sfi till D-nivå, men väl får betyg på en lägre kurs.



Genomsnittlig kostnad per elev som nått sfi-nivå uppdelat på ålder. Nybörjare 95/96–01/02



Andelen som uppnår godkännandenivån är högre för yngre deltagare (åldersgruppen –24 år och 25–39 år) för att därefter minska, vilket återspeglas i kostnaderna.

I detta statsbidrag kan bidraget per individ bestämmas i förväg. Effekterna för statsbudgeten och för kommunernas kostnader är således förhållandevis enkla att förutse i jämförelse med det mer verksamhets- och resultatnriktade statsbidrag som beskrivs nedan.

Däremot varierar bidraget efter skillnader i totalvolym. I jämförelse med nuvarande system med ett riktat statsbidrag enbart för flyktningmottagandet, skapar detta en något ökad osäkerhet för statens budget, eftersom antalet berättigade till sfi enligt erfarenhet varierar över tid. Kostnaderna för staten kan alltså såväl öka eller minska över tid. Vi har i utredningen inte gett oss på att göra någon prognos över framtida volymförändringar, eftersom dessa av erfarenhet inte säger särskilt mycket om det verkliga skeendet.

Ett riktat bidrag fördelat efter behov behöver alltså bygga på ett relevant statistiskt underlag. Förutom uppgifter om antal flyktingar och övriga sfi-berättigade per kommun, behövs också information om vistelsetid i Sverige och eventuellt individernas ålder och utbildningsbakgrund. Dessa uppgifter finns redan idag, men behöver kvalitetssäkras innan de används i ett statsbidragssystem.

### Ersättning baserat på verksamhetsvolym och resultat (alternativ B)

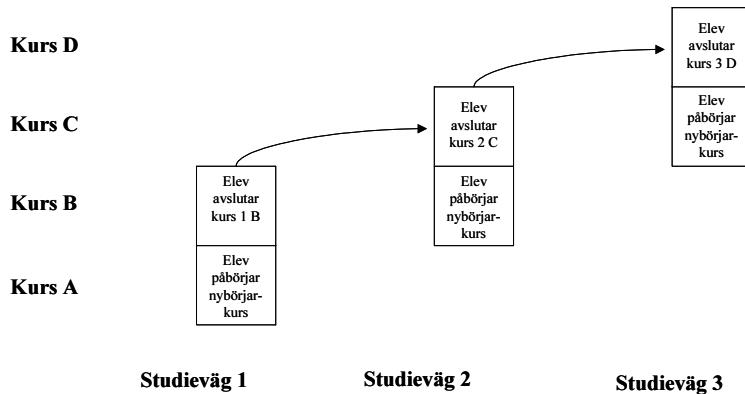
Utöver ovanstående modell kan ett system som bygger på antalet faktiska sfi-studerande och deras resultat övervägas. Ett sådant

system måste matcha de faktiska kostnaderna väl, samtidigt som det ska ge kommunerna incitament att bedriva verksamheten effektivt. Ytterligare en viktig aspekt är att systemet inte får bli komplext utan fortfarande bör vara lätt att förstå och hantera. Definitionerna av vad som är uppnådda resultat och på vilket sätt det skall följas är också avgörande för om systemet ska fungera som avsett. För sfi finns en förordning, en kursplan med strävansmål och uppnåendemål samt betygskriterier. Därigenom finns några av de grundläggande förutsättningarna som krävs för att utforma ett beräkningssystem för ett riktat statsbidrag som premierar goda resultat i verksamheten.

Denna form av statsbidrag kräver inrapportering av uppgifter från kommunerna och också en statlig instans som administrerar systemet. Administrationen för kommunerna bedöms bli något mer omfattande än idag, eftersom de med en viss regelbundenhet kommer att behöva rapportera uppgifter för att få tillgång till det riktade statsbidraget. Skolverket har dock nyligen beslutat om reviderade bestämmelser angående de uppgifter för sfi som kommunerna ska lämna till SCB. Av beslutet framgår att de flesta uppgifter som idag ligger till grund för nationella uppföljningar, också kan användas som underlag för utbetalning av statsbidrag utan att särskilt mycket merarbete tillkommer. För statens del kommer ändå systemet att innebära att en ny uppgift tillförs, som omfattar mottagande och kontroll av inlämnade uppgifter, utbetalning och redovisning av statsbidrag, uppföljning av lämnat bidrag m.m.

En faktor att uppmärksamma om modellen väljs är den eventuella risk för att systemet "manipuleras" av verksamheten för en optimal tilldelning av resurserna. Det handlar t.ex. om påverkansmöjlighet i betygssättningen, indelning i studievägar, starttidpunkt för utbildning i samband med att systemet införs, dubbla registreringar på andra nivåer etc. Dessutom kan följderna bli att elever med sämre möjligheter att nå betyg på olika nivåer avskiljs från undervisningen tidigare och i större utsträckning än idag. Sådana risker bör identifieras och säkras i systemet.

I tankeexperimentet nedan ger varje ”fyrkant” en förutbestämd ersättning. Respektive nybörjarkurs ger ersättning vid start, medan resterande kurser ger ersättning när respektive nivå är uppnådd.



Systemet skulle innebära att kommunerna totalt får mer ersättning för den individ som börjar på kurs A och som så småningom når betyg från kurs D än för motsvarande betyg för den som började på kurs C. I detta alternativ kan visserligen bidraget per individ bestämmas i förväg, men däremot är det svårare att bedöma den faktiska volymen och framförallt de studerandes resultat. Effekterna för statsbudgeten är således svårare att förutse än alternativ A.

## 15.2.5 En sammanfattande bild

	Generellt statsbidrag utan utjämning	Generellt statsbidrag med utjämning	Riktat statsbidrag A	Riktat statsbidrag B
Enkelhet	Enkelt system	Relativt enkelt system. Visst arbete krävs för utredning av förslag till modell för utjämning.	Relativt enkelt system. Även här krävs ett visst arbete för att utarbeta fördelningskriterier.	Relativt komplicerat system.
Styrning	Ingen utöver lagstiftning	Ingen direkt utöver lagstiftning	Ingen direkt utöver lagstiftning. Bidragssystemet kan ev. innehålla en tillfällig villkorad del med krav på verksamhetsutveckling.	Direkt ekonomisk styrning av verksamheten som fokuserar på studieresultat, individualisering och snabbare genomströmning. Incitament att maximera antalet elever och deras studieresultat.
Underlag	Inget särskilt utöver ordinär verksamhetsuppföljning	Statistik på kommunnivå avseende de variabler som används i utjämningsmodellen	Statistik på kommunnivå avseende de variabler som används för fördelning av statsbidraget	Detaljerat underlag på individnivå behövs i fråga om studieväg, starttidpunkt, avbrott, studieresultat m.m.
Administration	Ingen särskild	Ingen utöver uppdatering av utjämningsmodellen	Viss administration krävs för hantering av statsbidraget.	Statlig och kommunal administration är nödvändig för rekvisering, uppföljning och kontroll etc.

### 15.3 Ett framtida finansieringssystem för sfi

*Utredningen föreslår:*

- Det riktade statsbidraget till kommunerna för mottagande och introduktion för nyanlända flyktingar tas bort.
- Den delen av det riktade bidraget som går till sfi förs till kommunerna via det generella statsbidragssystemet. Tillsammans med de sfi-kostnader som kommunen har för övriga invandrare skapas på längre sikt en kostnadsutjämning för all sfi-utbildning.
- Under en övergångsfas får kommunerna ett riktat strukturellt bidrag för att täcka kostnaderna för sfi.
- Regeringen bör överväga möjligheten att reservera en del av det föreslagna riktade statsbidraget för att möjliggöra ett tidsbegränsat utvecklingsbidrag för utveckling av en interkommunal och regional infrastruktur för sfi i kombination med andra aktiviteter.

#### 15.3.1 Generellt statsbidrag med utjämning för hela sfi-utbildningen

Utredningen om flyktingmottagande och introduktion har funnit flera skäl till varför det särskilda statsbidraget för flyktingmottagande, den s.k. generalschablonen, bör ersättas med en ny modell för finansiering. Den absolut största delen av den kommunala verksamheten finansieras idag genom det kommunala statsbidrags- och utjämningssystemet. Man kan säga att denna finansiering är den normala kommunala finansieringen och all verksamhet som är i någon mening bedrivs över tid bör inordnas i detta system. Trots de påtagliga likheterna med det kommunala statsbidrags- och utjämningssystemet utgör finansieringen via generalschablonen en särlösning. Detta speglar inte heller den normalisering som båda utredningarna eftersträvar. Förslaget från Utredningen om flyktingmottagande och introduktion om en statlig etableringsersättning direkt till individen förstärker behovet av att lämna det gamla systemet.

Merparten av generalschablonen går som vi visat till försörjningsstöd eller introduktionsersättning. Om denna del lyfts ut återstår en mindre del statsbidraget, någonstans mellan 20–40 procent. En del av detta belopp finansierar de kommunmottagna

flyktingarnas sfi-utbildning och resterande går till administration och andra verksamheter för gruppen. De båda utredningarna föreslår att denna del av generalschablonen istället ska gå till kommunerna via det generella systemet. Vidare anser vi att det för såväl flyktingmottagande och sfi behövs en utjämning för strukturella skillnader mellan kommunerna.

Men vi ser att det finns ett behov att skilja på kostnaderna och finansieringen av dessa båda områden. Eftersom sfi är en utbildning inom ramen för den offentliga vuxenutbildningen och vänder sig till fler än flyktingar bör man hitta en finansieringsmodell som innefattar alla sfi-studerande.

Utredningen anser att statsbidraget till hela sfi-utbildningen bör vara behovsbaserat och att det generella bidraget därför kompletteras med en delmodell för sfi inom kostnadsutjämningsystemet. För övrig kommunal vuxenutbildning finns som vi redogjort för tidigare ingen utjämningsmodell. Däremot finns det några varianter av tillfälliga särskilda riktade bidrag.

Enligt utredningens uppfattning bör det dock vara lättare att finna behovsfaktorer att utjämna för i sfi än för den kommunala vuxenutbildningen. Men vuxnas lärande har blivit en viktig samhällsfråga och det kan därför inte uteslutas att även den kommunala vuxenutbildningen inom en inte alltför avlägsen framtid inordnas i kostnadsutjämnningen.

En inordning i det kommunala statsbidrags- och utjämnings-systemet innebär i princip att statens bidrag till verksamheterna läggs fast en gång för alla. Det innebär t.ex. att statsbidragen till kommunerna inte höjs vid en eventuellt kraftig ökning av flyktingmottagandet. De beräkningar som har gjorts i detta avsnitt bygger på en antagen över åren jämn mottagning på 10 000 per år, vilket synes vara ett rimligt riktvärde. Väsentliga avvikelser från detta riktvärde skulle kunna medföra en obalans mellan finansiering och kostnader. Det faktum att flyktingar byter bosättningskommun under introduktionen kan också betraktas som ett problem i förhållande till en inordning i det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet.

Eftersom ingående faktorer i kostnadsutjämnningen mäts en gång per år och ersättningen enligt den s.k. generalschablonen utgår från bosättningsförhållanden under delar av år, bör en inordning i det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet innebära att man kan göra omfördelningar.

Den statliga etableringsersättning som Utredningen om flyktingmottagande och introduktion föreslår innebär också att problemen med varierande volymer och byte av bosättningskommun minskar väsentligt. Om staten under det första året tar över det som kan beräknas till ungefär två tredjedelar av försörjningsansvaret för flyktingar innebär det att effekterna av en ökad flyktinginvandring i absoluta termer leder till en väsentligt mindre kostnadsökning än med nuvarande statsbidragslösning.

En inordning enligt ovan kan kräva att ytterligare analyser görs där man också tar hänsyn till samspelet med andra delar statsbidrags- och utjämningsystemet. Utjämningskommittén presenterar i höst förslag till ett modifierat kommunalt statsbidrags- och utjämningsystem och det kan t.ex. inte uteslutas att eventuella övergångsregler i statsbidrags- och utjämningsystemet påverkar utfallet vid en inordning av de delar som beskrivits i detta avsnitt.

En inordning i det generella systemet innebär att även denna verksamhet betraktas som annan kommunal verksamhet som sker över tid och sfi är trots allt en liten del sett i perspektivet av kommunens samlade verksamhet.

Däremot finns anledning att finna faktorer för utjämning inom det generella systemet, både för att variationerna mellan kommunerna är betydande, men också för att inte hamna i en situation där viljan att ta emot flyktingar skulle kunna reduceras till en statsbidragsfråga.

En närmare beskrivning av inordningen i det generella systemet och av övergångsfasen ges i det följande.

### 15.3.2 Särskilt statsbidrag under en övergångsperiod

För att förändringarna ska få ett snabbt genomslag och för att effekterna av ett fördelningssystemet och därmed för ett framtida utjämningsystem ska kunna utvärderas, bör det emellertid under en övergångsfas finnas ett riktat och behovsbaserat statsbidrag som inkluderar kostnaderna för sfi för alla studerande. Detta ska ta hänsyn till totala volymen, och om möjligt konstrueras för liknande möjligheter att styra utvecklingen som för de båda tillfälliga särskilda statsbidragen till komvux som beskrivs nedan.

Detta särskilda behovsrelaterade statsbidrag kan bygga på samma faktorer som senare ska utgöra grunden för den i det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet inordnade kostnadsutjä-

ningen. Skillnaden i förhållande till den långsiktiga lösningen blir då bara att statsbidragets storlek blir beroende av hur många personer det finns i de personkretsar som är underlag för statsbidraget. Statsbidraget blir omfattande vid t.ex. en omfattande flyktinginvandring och det blir lågt vid t.ex. en låg sådan.

Eventuellt kan man i samband med det särskilda behovsrelaterade statsbidraget välja att betala ut statsbidraget i förhållande till volymprognoser som ska vara underlag för statsbidraget. När volymutfallet sedan är känt kan en justering göras. Sådana mekanismer finns redan i det kommunala statsbidrags- och utjämnings-systemet.

### Statsbidrag för att styra utvecklingen

Vi har i utredningen konstaterat att det finns många goda exempel som görs inom ramen för dagens regler och styrdokument, men också att vi kan se många exempel på motsatsen. Utredningen lägger ett stort antal förslag för att möjliggöra högt ställda målsättningar inom olika områden. Det handlar bland annat om ökad individualisering och möjlighet till flexibla studier, ökat inslag av lärande i samhälls- och arbetslivet.

Ett riktat stöd är ett kraftfullt verktyg för att åstadkomma förändringar, både vad gäller riktning och takt. För kommunal vuxenutbildning (komvux) finns ett temporärt riktat statsbidrag som kommunerna kan söka och som ska gälla t.o.m. år 2005. Det ska täcka ca 55 procent av platserna i utbildningen. Fördelningen till kommunerna bygger på några strukturella faktorer såsom andel icke-sysselsatta samt invånare med kort utbildning. Det riktade statsbidraget har också ett särskilt villkor om att kommunerna ska bedriva ett utvecklingsarbete, formulerat i förordningen (2002:398) om statligt stöd till utbildning av vuxna:

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.

För att bidra till etablerandet av en infrastruktur för vuxnas lärande fanns under 2002 också en möjlighet för kommunerna att söka statsbidrag (SFS 2001:681). Statsbidragssumman är 350 miljoner kr och är av engångskaraktär, eller ska vi säga av investeringskaraktär.



Stödet syftar till att förbättra förutsättningarna för alla vuxnas lärande och är inte inriktat mot någon särskild målgrupp.

Erfarenheterna från det riktade statsbidraget för uppbyggnad av en infrastruktur för vuxnas lärande ger vid handen att ett riktat statsbidrag för sfi skulle ge ett starkt ekonomiskt incitament till att åstadkomma nödvändiga förändringar.

Utifrån de fördelar vi ser med en infrastruktur för lärande som inbegriper flera kommuner i en region föreslår vi att regeringen bör överväga möjligheten att reservera en del av det föreslagna riktade statsbidraget för att möjliggöra ett tidsbegränsat utvecklingsbidrag för utveckling av 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.

### **15.3.3 Inordning i det generella statsbidrags- och utjämningsystemet**

Hur skulle en inordning i det generella systemet med en utjämnning gå till? Inledningsvis uppskattade kostnaderna för en kohort på 10 000 flyktingar under 3,5 år. Endast mycket små kostnader bör kvarstå vid periodens slut. Vi har vidare antagit att drygt 290 miljoner kr av de samlade kostnaderna utgör kostnader för sfi. En fullständigt jämn fördelning av kostnaderna skulle innebära en kostnad för sfi på 38 miljoner per halvårsperiod. Vi utgick också från att tidsprofilen för sfi är sådan att kostnaderna är koncentrerade till början av perioden. Också utifrån de mål som finns för verksamheten och den normalprocess man kan se framför sig är det rimligt att tro att kostnaderna mycket starkt ansamlas till periodens början. Utifrån Skolverkets statistik som följer en årskull studerande över flera år vet vi dock att andelen studerande minskar gradvis. Det kan också ta tid innan studierna påbörjas. Kostnaderna blir därmed mer jämnt spridda över tidsperioden.

### **Höjning av det generella statsbidraget**

Med hjälp av kombinationer av statistik från Integrationsverket och statistik från kommunernas räkenskaper presenterar utredningen i det följande en enkel beräkning över den genomsnittliga

kostnaden för dem som deltar i sfi. För att räknas med i statistiken behövs bara ett mycket begränsat deltagande i undervisningen (en undervisningstimme), vilket innebär att genomsnittet beräknas på en mycket varierande omfattning av studier. År 2000 kostade den totala sfi-utbildningen i Sveriges kommuner 687 miljoner kr. Samma år läste 34 129 personer sfi. Kostnaden per studerande var det året 20 130 kr.

Kostnaden för sfi för en kohort på 10 000 flyktingar har beräknats vara drygt 290 miljoner kr under hela perioden på 3,5 år. Vid en jämn flyktinginvandring blir detta också de årsvisa kostnaderna för all sfi-utbildning riktad till flyktingar. Det generella statsbidraget skulle alltså utifrån dessa siffror kunna höjas med drygt 32 kr per innevånare.

### Utjämningsmodell för hela sfi-utbildningen

Ett strukturellt statsbidrag som ges till en grupp med ett visst behov, kräver som vi beskrivit tidigare, uppgifter om kostnader i förhållande till den aktuella personkretsen, dvs. de i kommunen som är berättigade till sfi-utbildning.

För att visa hur kostnadsutjämnningen för sfi för *flyktingkategorin* skulle kunna konstrueras, kan vi göra följande räkneexempel. Om vi antar en jämn flyktinginvandring och en kohortstorlek på 10 000 individer kommer det vid varje mättag, som för kostnadsutjämnningen är den 1 november varje år, att finnas  $3,5 \times 7\,400$ , dvs. 25 900 individer som kan betraktas som vuxna flyktingar och därmed personer som under perioden har behov av sfi. Jämfört med den totala svenska befolkningen på ca 9 miljoner, utgör då andelen flyktingar i befolkningen 0,29 procent. Kommuner som har en större andel flyktingar får bidrag från staten och de som har en lägre andel betalar avgift till staten. Om det i en kommun inte finns några flyktingar alls blir avgiften lika stor som höjningen av det generella statsbidraget, vilket alltså innebär att de inte får något statsbidrag alls för denna verksamhet.

Kostnaden för sfi per flykting är de dryga 290 miljoner kronorna utslagna på 25 900 individer, dvs. en kostnad på 11 236 kr per individ. Uttryckt i andelar av befolkningen betyder det att varje procentenhet flyktingar i befolkningen innebär att det kan finnas strukturellt betingade kostnader för 1 123 600 kr.

Låt oss välja en kommun med 10 000 innevånare. De har den riksgenomsnittliga andelen flyktingar, alltså 29 personer. Av dessa är 21 personer vuxna och kan anses ha behov av sfi. De har genom höjningen av det generella statsbidraget fått ett statsbidrag på 320 000 kr. Som ett resultat av att kommunen har en riksgenomsnittlig andel vuxna flyktingar berörs den inte av kostnadsutjämnningen. Kommunen får ett sammantaget statsbidrag på 320 000 kr för de 21 vuxna som har behov och ett statsbidrag per vuxen flykting på strax under 12 000 kr.

Kommuner som har en större andel vuxna flyktingar än den riksgenomsnittliga på 0,29 procent får utöver det generella statsbidraget också bidrag från staten via kostnadsutjämnningen.

En kostnadsutjämnning som avser *all* sfi kan konstrueras genom att det etableras en faktor som innefattar både de flyktingar som ska studera på sfi och övriga invandrare med behov av sfi. Som nämnts tidigare bör det vara en faktor som anger utomnordisk och finsk invandring under de senaste tre eller fyra åren. Utredningen väljer att inte närmare precisera vilken denna faktor ska vara, men de beräkningar vi gjort av kostnaderna för sfi inom ramen för flyktingmottagandet ger vid handen att man bör söka efter en faktor som ger en tre gånger större personkrets än den krets som gäller flyktingmottagandet. Teknisk sett är det möjligt att också ha olika nivåer för sfi-deltagare beroende på t.ex. utbildningsbakgrund och ålder.

Det är utredningens uppfattning att en generell finansiering av det slag som här föreslås ställer krav på ett väl utbyggt system för uppföljning och utvärdering av verksamheter och resultat.

## 16 Utvärdering för framtida vägval

Utredningen lägger i betänkandet ett antal förslag i enlighet med de direktiv vi haft, förslag som vi menar kommer att bidra till en positiv utveckling av sfi. Vissa av dessa förslag är ”nygamla”; de har tidigare framförts i debatten, men har av olika anledningar inte realiserats. En tillbakablick på sfi-verksamheten och på övriga samhället visar relativt stora förändringar på kort tid. I detta kapitel vill vi betona vikten av att man för en högkvalitativ utbildning med jämna mellanrum stannar upp, utvärderar, ifrågasätter och därefter planerar hur man går vidare. Här har vi mycket att lära av den utveckling som sfi genomgått under de senaste fyrtio åren.

### 16.1 Överväganden och förslag

*Utredningen föreslår:*

Skolverket ska i samråd med berörda aktörer göra en nationell utvärdering av sfi-utbildningen senast år 2005.

#### 16.1.1 Nationell utvärdering för helhetsbild

Utredningen föreslår att en nationell utvärdering av sfi-utbildningen görs av Skolverket i samarbete med berörda myndigheter senast år 2005. Skälen till detta är, förutom de som gavs i inledningen, flera:

Som vi visar i översikten av sfi-utbildningens utveckling under de senaste fyrtio åren (kapitel 3) har ett flertal förändringar som direkt berör verksamheten gjorts. Vid en historisk tillbakablick blir det dock slående att så få större nationella grundliga utvärderingar gjorts.

Flera mindre omfattande granskningar har dock gjorts under åren. Dessa har haft olika syften och belyst delar av verksamheten utifrån dessa skilda syften. Granskningarna har dock inte haft något större underlag till sitt förfogande och inte varit avsedda att ge en heltäckande bild av sfi-verksamheten i landet.

En större granskning av sfi-verksamheten i landet gjordes senast 1997 på uppdrag av Skolverket. Sedan dess har vissa förhållanden förändrats, t.ex. ny kursplan och ökat upphandlingsförfarande. Flera statliga utredningar har också under senare år behandlat vuxenutbildningens situation; *Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet* (SOU 2000:28) och propositionen 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*. Även den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare (Integrationsverket 2001) har påverkat förutsättningarna för sfi-verksamheten.

En nationell utvärdering utifrån en helhetssyn på sfi-utbildningen med hänsyn tagen till utbildningens förutsättningar skulle kunna nyansera bilden av sfi och ge värdefull information till samhälle och till sfi-utbildning om vilka åtgärder som senare behöver vidtas för att stödja individens fortsatta studier.

Utredningen beskriver i det följande det vi bedömer bör ingå i en sådan nationell utvärdering.

### Uppföljning av gjorda satsningar

En utvärdering av gjorda satsningar är viktig inför planeringen av kommande investeringar; för att få besked om följder och effekter av gjorda satsningar.

Skolverket har utformat ny kursplan för sfi. Utredningen föreslår att Skolverket inom den nationella utvärderingen följer upp implementeringen och effekterna av kursplanen utifrån såväl måloffyllelse som lärar- och studerandeperspektiv.

Skolverket fick 2001 ett regeringsuppdrag som bestod av två delar; kompetensutveckling av 750 sfi-lärare och stöd till utveckling av nya samarbetsformer och metoder. Kompetensutvecklingsuppdraget utökades genom nytt uppdrag till Myndigheten för skolutveckling (kapitel 13). Skolmyndigheterna kommer att rapportera uppdraget till regeringen, men utredningen menar att det är av allmänt utbildningsintresse att följa upp i vilken grad dessa stora satsningar får genomslag i verksamheten.

Uppdraget om stöd till nya samarbetsformer och metoder redovisas bl.a. i form av skrifterna *Samarbete – hinder och möjligheter* och *Arbetsätt för sfi i samverkan*. Utredningen menar att samverkan mellan sfi-utbildningen och berörda aktörer är av avgörande betydelse för den utbildning som direktiven och utredningen förespråkar. Vi föreslår att Skolverket inom den nationella utvärderingen ser över hur och i vilken omfattning samverkan mellan olika aktörer sker samt hur denna samverkan ytterligare kan stärkas.

Den nya kursplanen anger tydligt behovet av och möjligheten att kombinera sfi med andra aktiviteter, andra studier, olika former av praktik, arbete eller annan sysselsättning. Kursplanen formulerar också vikten av integrering av detta i sfi-utbildningen; av en koppling mellan det formella och informella lärandet. Utredningen anser att detta är en avgörande fråga för att sådant kombinerande ska upplevas som meningsfullt och bidra till studiernas effektivitet, varför vi framför flera förslag kring detta framför allt i kapitel 7, 8, 12 och 13. Vi föreslår att Skolverket i den nationella utvärderingen ska se över i vilken grad och hur olika moment och aktiviteter kombineras och integreras i sfi-utbildningen samt på vilket sätt och i vilken mån detta bidrar till måluppfyllelse. Att det inte i någon högre grad finns internationell forskning inom detta område gör en uppföljning än viktigare.

Skolverket har också haft ett regeringsuppdrag att undersöka de praktiska möjligheterna att ge högutbildade invandrare sfi i högskolemiljö, något som också utredningen behandlar i 11.3. Utredningen föreslår att Skolverket inom den nationella utvärderingen med detta som bakgrund ser över högutbildade sfi-studerandes tillgång till sfi-utbildning i samverkan med högskola. Skolverket ska också se över i vilken mån sådan utbildning bidrar till högre grad av måluppfyllelse.

### Uppföljning på individnivå

Den studerandes sociala situation påverkar naturligtvis studieförmågan. Utredningen resonerar också i flera kapitel om förutsättningarna för olika individer att påbörja studier eller att delta i studier. Vi resonerar om anledningar till att så många studerande gör avbrott eller studieuppehåll samt om de studerandes förutsättningar att tillgodogöra sig studierna.

Vi har i kapitlet 6 beskrivit att en hög andel sfi-studerande gör avbrott och/eller studieuppehåll och vi föreslår där en fördjupad studie av detta. I kapitel 11 visar vi på att en hög andel studerande av mycket olika skäl inte har tillgång till anpassade studier t.ex. beroende på bristande barnomsorg, funktionsnedsättning eller på okunskap hos ansvariga som inte ger möjlighet till läs- och skrivträning samtidigt med sfi-studier. Vidare visar vi att många studerande har svårigheter att tillgodogöra sig studierna p.g.a. ohälsa (avsnitt 10.2). I kapitel 14 visar vi att många sfi-studerande har svårigheter att delta i sfi och/eller tillgodogöra sig studierna p.g.a. målkonflikter kring myndigheternas försörjningsansvar.

Utredningen för fram flera förslag i syfte att förbättra situationen för dessa individer, men vi anser att det finns stort behov av djupare kunskap om hur ovan nämnda förhållanden påverkar de studerandes möjligheter att delta och tillgodogöra sig studierna. Utredningen föreslår därför att Skolverket inom den nationella utvärderingen undersöker detta. I en sådan undersökning kan ingå den tidigare föreslagna studien om avbrott och studieuppehåll. Här bör även ingå förutsättningarna för måluppfyllelse för individer inom sfi som är i behov av särskilt stöd; t.ex. analfabeter, kortutbildade, individer med funktionsnedsättning och individer med traumarelaterade symptom inklusive PTSD. I samband med ovanstående bör Skolverket granska huruvida relevanta handlings- och studieplaner upprättas och deras betydelse för verksamheten och den studerande.

Utredningen föreslår att Skolverket utifrån genomförd utvärdering vid behov ska föreslå lämpliga åtgärder för förbättringar.

Skolverket bör inom den nationella utvärderingen beakta av utredningen övriga framställda förslag som eventuellt realiserats och dess konsekvenser för verksamheten.

# 17 Behov av förändringar i styrdokument samt kostnadskonsekvenser

## 17.1 Behov av förändringar i styrdokument

Sfi-utbildningen regleras i skollagens (1985:1100) inledande kapitel och kapitel 13 samt i förordning (1994:895) om svenskundervisning för invandrare. De olika förslag som utredningen lägger i betänkandet får i många fall konsekvenser för bestämmelserna i sfi-utbildningens styrdokument. Inte minst innebär ett upphörande av skolformen sfi och en inordning av utbildningen i skolformen komvux stora förändringar, eftersom detta även berör skollag (1985:1100, kap. 11) och förordning (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning.

Utöver de förändringar av utbildningen som föreslås i detta betänkande finns flera andra anledningar att se över författningarna som styr sfi-utbildningen. Sedan lag och förordning om sfi-undervisning senast ändrades har det kommit en ny kursplan. Dessutom har övergripande beslut om utvecklingen av vuxenutbildningen fattats av riksdagen. När det gäller de förändringar som bör göras för att styrdokumenterna för sfi ska ligga i linje med intentionerna i propositionen *Vuxnas lärande* (2000/01:72) har Utbildningsdepartementet i skrivelsen *Stöd för vuxnas lärande* (Ds 2002:66) enbart föreslagit vissa förändringar av språk och terminologi och i övrigt valt att avvakta denna utredning.

Utredningen har endast belyst behov av förändringar av de bestämmelser som berör utredningens uppdrag. En heltäckande översyn av lag och förordning för sfi behöver därför göras.

Vi har av tids- och övriga resursskäl inte haft möjlighet att lägga ner det grannlaga arbete som krävs för att i samråd med jurist föreslå exakta författningsformuleringar, utan väljer att i det följande så tydligt som möjligt visa på de förändringar som utredningen anser är nödvändiga och önskvärda när det gäller skollag samt förordning för sfi. Utredningen anser att det inte föreligger behov av förändringar i kursplanen.



I det följande utgår vi från nu gällande lagtext, men hänvisar där det är motiverat till det lagförslag som presenteras i skrivelsen (Ds 2002:66).

### 17.1.1 Förslag om förändringar i lag och förordning

Att sfi-utbildningen upphör som egen skolform och inordnas som en fristående del i komvux innebär att också förordning (1994:895) och kapitel i skollagen (1985:1100) om sfi upphör. Istället inordnas bestämmelserna för sfi i motsvarande styrdokument för kommunal vuxenutbildning med en så stor harmonisering av utbildningarna som möjligt. Utredningen anser att det så långt det är möjligt ska råda likvärdiga villkor för samtliga delar av komvux. De gemensamma bestämmelser som konkretiserar intentionerna i propositionen om vuxnas lärande ska alltså omfatta även sfi.

Utöver de förändringar i skollag och förordning som utredningen anser utgör en konsekvens av en inordning av sfi i komvux, vill vi i det följande peka på ytterligare några bestämmelser i dagens styrdokument som enligt utredningen strider mot en individualiserad utbildning och därmed mot intentionerna i utvecklingen av vuxnas lärande.

Vi pekar också på de specifika bestämmelser för sfi som vi anser bör kvarstå även efter en inordning.

I betänkandets olika kapitel finns förslag som innebär förändringar eller skärpningar av specifika bestämmelser i styrdokumentet för sfi. Dessa sammanfattas i detta kapitel.

### Namn och begrepp

I enlighet med utredningens förslag om namnbyte bör *Svenskundervisning för invandrare* i författningstexterna ersättas med *Utbildning i svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*.

Den starkare betoningen av arbetslivsorientering som utredningen föreslår bör återspeglas i beskrivningar av utbildningens syfte. Begreppet *vuxna invandrare* bör ersättas med *vuxna med annat modersmål än svenska*, eftersom det i skollagen anges att det är dessa som har rätt att delta i utbildningen.

Utredningen anser att beteckningen *elev* i författningstexterna för vuxenutbildningen bör ersättas av *studerande*.

Detsamma gäller begreppet *undervisning*. Utredningen instämmer i förslaget i Ds 2002:66 att detta begrepp bör ersättas av *utbildning*.

### Anpassning till övriga delar av komvux

Det är oerhört viktigt att kravet på tillgång till vägledning och individuella studieplaner gäller även för sfi-studerande. Den bestämmelsen som idag säger att sfi *får* kombineras med studier i andra skolformer bör enligt utredningen anpassas till bestämmelserna för komvux som fastställer att stödet för vuxnas lärande *skall* utformas så att den enskildes studier kan kombineras med studier i andra skolformer.

Läroplanen för de frivilliga skolformerna bör i sin helhet gälla även för sfi-utbildningen.

Det finns behov av modersmålsstöd även inom sfi, inte minst när det gäller samhälls- och arbetslivsorientering för kortutbildade eller tidigt i utbildningen. Därför anser utredningen att den möjlighet att erbjuda ämnesundervisning på modersmålet som finns för grundläggande vuxenutbildning även bör finnas för sfi.

Rätten att delta i sfi bör ändras från 16 år till det andra kalenderhalvåret individen fyller 20 år. Däremot bör det regleras att det ska vara möjligt att delta i komvux-utbildning för personer över 18 år om särskilda skäl talar för detta.

Bestämmelser om avgång och disciplinära åtgärder bör gälla även för sfi.

### Anpassning till vuxnas lärande

Utredningen anser att endast betyget G bör finnas för sfi-studier. Betygssteget VG utgår från en föräldrad syn på vuxenutbildningen i det att man därmed förutsätter att de studerade läser en kurs som är lika lång för alla. Det innebär att individerna i gruppen når olika långt, vilket enligt denna syn bör återspeglas i betyget. I en utbildning som är individanpassad ska däremot individen istället gå direkt vidare till nästa kurs när han eller hon har fått godkänt betyg. Den studerande har då nått kursens mål på ett tillfredsställande sätt. De studerande som avslutar sfi efter t.ex. halva C-kursen bör alltså få

godkänt betyg på B-kursen samt intyg på förvärvade kunskaper inom C-kursen. Möjligheten att få intyg bör alltså kvarstå för sfi.

Bestämmelser kring riktvärde ”för undervisningens omfattning” för sfi-utbildningen bör tas bort. Det bör vara rektor som utifrån den studerandes individuella studieplan beslutar om varje individs studietid. Av studieplanen ska framgå vilken eller vilka kurser studierna avser, planerat slutdatum för kursen och omfattningen och karaktären på det stöd den studerande har rätt till. Den studerandes tid i utbildning regleras dessutom i tillfredsställande grad i skollagen i kap. 13, 11 §, där den studerande garanteras att fullfölja utbildningen så länge denne gör tillfredsställande framsteg.

Utredningen anser att systemet med verksamhetspoäng som finns för grundläggande vuxenutbildning är väl lämpat även för sfi-utbildningen. Där fastställer kommunen vilken studieomfattning som motsvarar heltidsstudier för individen. Samma kurs och samma antal undervisningstimmar kan alltså innebära olika verksamhetspoäng för olika individer beroende bl.a. på förmågan att studera självständigt. Det ger tydlighet när man planerar studier och t.ex. praktik och bör kunna gälla även för sfi.

Bestämmelser som reglerar *hur* undervisningen ska genomföras innebär regelstyrning. Därför bör bestämmelsen om att undervisningen ska bedrivas som gruppundervisning tas bort.

Utredningen anser att de särskilda bestämmelserna kring rätt till sfi för personer som behärskar danska och norska så väl att det inte är nödvändigt med grundläggande svenskutbildning, bör tas bort. Individens rätt till grundläggande svenskundervisning och mottagande till utbildningen avgörs av styrelsen för utbildningen. Beslutet bör grundas på en kartläggning och bedömning av om den sökande ”saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge”, inte på om modersmålet är nära släkt med det svenska språket.

### Särskilda bestämmelser för sfi

Rätten att påbörja sfi inom tre månader efter folkbokföring i en kommun bör kvarstå. Utbildningen måste påbörjas så snart som möjligt med hänsyn tagen till den studerandes möjligheter att tillgodogöra sig studierna och för asylsökande helst kunna fortlöpa utan uppehåll.

Rätten för personer med utvecklingsstörning att delta i sfi-utbildning måste kvarstå. Denna grupp studerande är inte behörig till komvux.

Utredningen anser att sfi-studerande har rätt att delta i orienteringskurser i samma utsträckning som övriga studerande och att dessa kurser ska kunna påbörjas i samband med kartläggning och vägledning och bedrivs parallellt med sfi-studierna. Det är viktigt att dessa orienteringskurser görs tillgängliga för sfi-studerande genom att man kombinerar sfi med orienteringskurser på grundläggande eller gymnasial nivå. Det skulle vara möjligt att införa orienteringskurser inom sfi-utbildningen. Ett sådant förslag skulle dock försämrade villkoren för de studerande, eftersom orienteringskurserna i det fallet inte skulle vara berättigade till studiestöd. Utredningen menar också att existerande orienteringskurser är lämpliga för de allra flesta eftersom vägledning, orientering och studieplanering sällan enbart berör sfi-studier.

Bestämmelser om slutbetyg bör inte gälla sfi. Om slutbetyg skulle gälla D-kursen signalerar det enbart att det fortfarande är den "gamla sfi-nivån" som gäller.

Bestämmelsen om att kommunen ska samråda med arbetsgivare och det lokala facket angående arbetstagarens studier speglar förhållanden som knappast råder idag. Bestämmelsen fråntar dessutom individen eget ansvar. Dessutom finns i förordningen en bestämmelse om att kommunen har ett ansvar att verka för att sfi kan kombineras med arbetsplatsorientering eller förvärvsarbete, vilket utredningen anser räcker.

Denna bestämmelse behöver dock ändras och förstärkas i enlighet med utredningens förslag om Lärande i samhälls- och arbetslivet. Det måste framgå att kommunen ska ha ett ansvar för att utbildningen *integreras* med Lärande i samhälls- och arbetslivet (LISA). När det gäller lärande i arbetslivet ska ansvaret delas mellan kommun och arbetsförmedlingen. Kommunen ska också svara för att utbildningen *kan kombineras med* arbetspraktik, arbetsplatsintroduktion eller liknande samt förvärvsarbete, enligt de mål som fastställs i individens studieplan.

## 17.2 Kostnadskonsekvenser

I detta avsnitt har utredningen med hjälp av konsulter utifrån tillgängligt underlag försökt göra en bedömning av de kostnadseffekter som våra förslag får på såväl kort som längre sikt.

### 17.2.1 Vad kostar sfi idag?

Som vi har redovisat i kapitel 15 om finansiering är det svårt att fastställa den totala kostnaden för sfi-utbildningen i landet. För år 2002 skulle enligt räkenskapssammandraget från SCB den totala kostnaden för sfi-verksamheten uppgå till 800 miljoner kr. I dagsläget finansieras ca en tredjedel av verksamheten genom den s.k. generalschablonen, som ska täcka kommunens kostnader för flykt- och mottagandet. Resterande medel står kommunerna själva för.

De kommunala kostnader för sfi som Skolverket presenterar utifrån kommunernas egen redovisning varierar kraftigt, medianen för kostnad per heltidselev låg år 2001 på 44 500 kr men siffrorna kan variera mellan 32 600 kr och 64 100 kr om man bortser från de allra lägsta eller högsta kostnadsredovisningarna. Riksdagens revisorer skriver (2001) om sfi att mycket tyder på att kommunerna i kostnadsuppgifterna för sfi räknar in olika typer av verksamheter, och att detta försvårar jämförelser av kostnader och resultat mellan kommunerna. Revisorerna föreslår i rapporten att uppgifterna i framtiden bör redovisas på ett likartat sätt för att möjliggöra jämförelser.

Någon förändring har ännu inte skett, varför också vår utredning haft stora svårigheter att på ett strukturerat sätt jämföra kostnader och resultat för olika utformningar av sfi-utbildning (yrkesinriktat eller inte, med eller utan praktik, integrerat med andra studier eller inte osv.) i kommunerna. För att ta reda på den faktiska kostnaden för sfi i kommunerna krävs ett gediget och tidskrävande arbete att i samarbete med varje kommun ta fram och ofta beräkna de specifika uppgifter som krävs. Vi har inte haft den tiden till förfogande, men har ändå gjort ett försök i begränsad skala.

När vi vänt oss till ett antal kommuner med olika förutsättningar och utformning på sfi-utbildningen för kostnadsuppgifter, har vi inte alltid kunnat få de uppgifter vi bett om. Det beror delvis på att tiden varit knapp, men huvudsakligen på att de uppgifter vi frågat om (se bilaga 5) ofta inte är framtagna sedan tidigare. Kommunerna

tycks sällan göra några specifika kostnads- och resultatuppföljningar som underlag för effektivisering och utveckling av verksamheten.

Till vår hjälp har vi också tagit del av ett antal avgränsade verksamheter eller projekt, där man förmodligen på grund av inslag av externa medel har gjort separata utvärderingar inklusive kostnads- och resultatuppföljningar. Dessa verksamheter karaktäriseras ofta av det nytänkande som utredningen vill se, varför de kan vara intressanta jämförelseobjekt trots att de är få till antalet.

Med hänsyn till de omständigheter som beskrivits ovan kan de uppgifter vi tagit del av inte användas i ett strikt generaliserande eller ens i jämförande syfte, utan får anses som fingervisningar av hur kostnadsbilden kan se ut. Trots detta anser vi att vi kan dra ett antal försiktiga slutsatser eftersom erfarenheterna pekar i samma riktning.

### 17.2.2 En reformerad sfi-verksamhet

Den sfi-verksamhet vi ser framför oss karaktäriseras av de särdrag som präglar utvecklingen av vuxnas lärande: individualiserad undervisning, individuella studievägar med flexibilitet i utbud och förläggning, vägledning och validering. Dessutom har samhällslivsorienteringen och lärande i samhällslivet fått en tydligare roll. Det finns också en förstärkt arbetslivsinriktning med arbetslivsorientering och lärande i arbetslivet, ofta i form av praktik.

Det mesta av vad vi vill uppnå med våra förslag sker redan idag i vissa kommuner inom ramen för gällande styrdokument och resurser. Med våra förslag och de därav föranledda förändringarna i styrdokumentet, vill vi bidra till en effektivare utbildning med ökad kvalitet samt större likvärdighet och rättssäkerhet för studerande, oavsett var man bor.

### En inordning av sfi i komvux

Utredningen anser att själva inordningen av sfi i skolformen komvux inte tillför några större kostnader när det gäller verksamhet och administration för kommunerna. I flera kommuner menar man att den enda skillnaden som en inordning skulle innebära vore vissa administrativa förändringar, ofta till det bättre.

En inordning av sfi i komvux förtydligar däremot kommunens ansvar för att sfi-studerande också ska få del av vägledning, kartläggning, validering samt individuell studieplanering utifrån sina kunskaper och sin kompetens, dels genom att sfi vid en inordning tydligare än idag blir en del av infrastrukturen för vuxnas lärande och dels genom att styrdokumentet anpassas till de bestämmelser om vägledning och individuella studieplaner som finns för komvux. Ett sådant förtydligande ligger i linje med de övergripande målen för utvecklingen av vuxnas lärande, som avser omfattar all vuxenutbildning, även sfi. Därmed kan inte ansvaret tolkas som ett nytt åtagande för kommunerna.

Det finns dessutom mycket som talar för att en utbildning som bygger på kartläggning, validering och individuella mål blir effektivare: studierna blir mer ändamålsenliga och att individens motivation förmodligen stärks, vilket bl.a. medför att tiden förkortas.

När det gäller förslaget om en ny åldersgräns för sfi bör detta inte medföra ökade kostnader för kommunerna, utan det handlar främst om en omfördelning av resurser mellan skolformer. En majoritet av ungdomarna studerar dessutom redan idag grundläggande svenska inom gymnasieskolan. Förslaget innebär inget nytt åtagande för kommunerna eftersom sfi-studerande under 20 år redan har rätt att delta i gymnasieskolans utbildning.

### **Sfi i kombination med andra studier**

En ökad flexibilitet där studerande kan ta del av kurser på andra nivåer parallellt med sfi skulle möjligen innebära en tidigareläggning av vissa kostnader, men enligt de exempel vi tagit del av kan kurserna förstärka varandra så att den sammanlagda tiden också blir kortare. Ett exempel är från en sfi-anordnare i Göteborg som har två olika utbildningar; den ena kombinerar sfi med gymnasiets omvårdnadsprogram och den andra med komplettering för gymnasiebehörighet samt bilbyggerutbildning på Volvo. Baserat på tidigare resultat räknar anordnarna nu med en halvering av utbildningstiden jämfört med reguljär utformning av studierna och den sammantagna kostnaden för kurs och försörjning beräknas minska med drygt 40 procent i det ena exemplet och knappt 20 procent i det andra exemplet. Aktuella uppföljningar av utbildningen visar att det finns goda förutsättningar att nå målet att 80 procent av de studerande ska vara i egenförsörjning och ha tidsbegränsad anställning

inom 2 år. Inom ytterligare 2 år ska resterande gymnasiekurser kunna erbjudas en dag per vecka parallellt med avlönat arbete för att nå Volvos anställningskrav om gymnasiebehörighet. Så snart deltagarna har denna får de tillsvidareanställning. Det har dock hittills gått mycket fortare: de första två deltagarna får i höst erbjudande om tillsvidareanställning efter totalt 1,5 år.

Projektet Svenska för akademiker – vård (Sfa) som drivs i samverkan mellan tre kommuner i Stockholms län syftar till att lägga grunden för en svensk legitimation för akademiskt utbildade inom vårdsektorn. Utbildningen tar emot studerande från ett stort antal kommuner och består av sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå samt sjukvårdssvenska. I utbildningen ingår också studiebesök, men däremot inte praktik eller auskultation. Studierna bedrivs på heltid och är intensiva och krävande. En utvärdering av projektet (Länsstyrelsen, 2003b) har visat på att de studerande i snitt nått sfi-nivå på 4,2 månader i jämförelse med högutbildade studerande som i tre kommuner klarade nivån på 13,8 respektive 7 månader. Likaså uppnåddes nivån för SAS på grundläggande nivå på 4,5 månad i jämförelse med 10, 7 och 6 månader. Kostnaden per kursdeltagare för att uppnå sfi-nivå var för studerande på Sfa 10 920 kr i jämförelse med de andra kommunernas 26 500 kr, 24 900 kr samt 21 000 kr. Detta tyder på att det är resurssparande att skapa individualiserade kurser med inriktningar som skapar motivation hos de studerande. Ett sätt att göra detta möjligt, är genom regional eller interkommunal samverkan.

### Praktik och yrkesinriktning

Mycket talar för att väl genomtänkta strategier för praktikinslag i sfi-utbildningen kan medverka till snabbare genomströmning och bättre resultat i studie- och integrationshänseende. Av olika exempel på praktik inom sfi eller inom introduktionen i kombination med sfi, framgår att detta allmänt uppfattas som motivationshöjande och därmed bidrar till en effektivare utbildning.

När det gäller själva praktikmomentet uppger de flesta att det oftast inte finns några andra kostnader än den för arbetstiden för personal som anskaffar platser och samordnar arbetet samt för försäkring för praktikanten. Få anordnare har dock gjort uppföljningar av kostnadseffekter till följd av själva verksamheten. I Linköping arbetar två praktikanskaffare med ca 110 studerande. Av



dessa har ca 25 studerande fått jobb i samband med praktik, men någon beskrivning av besparade kostnader i form av försörjningsstöd eller fortsatta sfi-studier har inte gjorts.

I vissa fall ersätter anordnaren arbetsgivaren eller handledaren, men då handlar det inte sällan om att praktiken har ett tydligare inslag av utbildning eller yrkesbedömning. I Gävle bedrivs i samverkan med EU olika lärlingsprojekt, där sfi och lärlingsplats kombineras. Sfi-lärarna har en del av sin undervisning förlagd till de studerandes arbetsplatser. Arbetsplatsen får 2000 kr i månaden för den lärlingsutbildning de genomför. Efter projekten har ca 80 procent nått självförsörjning.

I Malmö har man följt upp ett introduktionsprogram där sfi kombineras med arbetspraktik inom bristyrkesområden, kallat sammanhållen introduktion (SAM). Denna består i en intensiv svenskundervisning (sfi + yrkessvenska sex timmar/dag) i kombination med en omfattande praktik. I en utvärdering (Komrev, 2001) konstateras att i jämförelse med liknande yrkesinriktade program hos samma anordnare med mindre andel praktik och färre svensktimmar per dag, kostar SAM ungefär dubbelt så mycket. Däremot slutförs utbildningen på kortare tid, för vissa av inriktningarna på halva tiden. Det handlar alltså också här om en tidigareläggning av kostnader, snarare än en ökning.

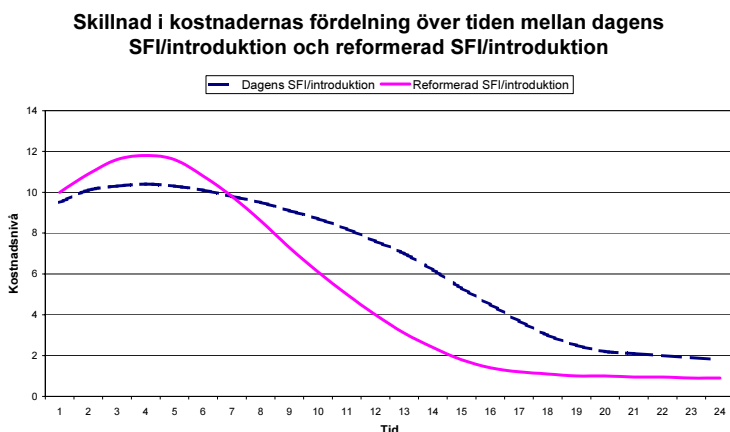
I jämförelse med liknande program uppnår SAM också vinster i form av bättre resultat. En högre andel av deltagarna får anställning (24 % mot 18 %). En högre andel når också sfi-betyg; på vårdprogrammet nästan dubbelt så många (64 % mot 33 %). En betydligt högre andel går till vidare studier (26 % mot 2 %) och en lägre andel deltagare i SAM är efter utbildningens slut beroende av försörjningsstöd (47 % mot 68 %). Deltagarna är överlag positiva till SAM och avbrottsfrekvensen är hälften så stor som för motsvarande program.

Det kan alltså antas att de merkostnader som praktikanskaffning, parallella studier etc. medför, på sikt ger kostnadsvinster totalt sett. Vi saknar underlag för generella slutsatser men erfarenheter från dessa och liknande exempel pekar i riktning mot ett sådant antagande. De insatser som görs tidigt kan "hämtas hem" senare genom en snabbare genomströmning i sfi-verksamheten.

Det mesta av fokusering på tidiga insatser bör, om ambitionen finns, kunna åstadkommas inom kommunens lokala organisation och genom samverkan med andra kommuner eller aktörer som arbetsförmedlingar och företag. Av de kommuner som utredningen

har besökt eller hämtat uppgifter ifrån finns inget som tyder på ett uttalat samband mellan högre kostnader och en utbildning som t.ex. är mer individualiserad, som omfattar en anpassad praktik osv. Det finns kommuner utan detta som kan ha högre kostnader än dem med.

Diagrammet nedan illustrerar vårt empiriska underlag av hur en fördelning av kostnaderna över tiden kan komma att se ut med en reformerad sfi-verksamhet.



Det exempel som nämnts från Göteborg stödjer bedömningen som beskrivs i bilden ovan. Kostnaderna för utbildning och försörjning minskar med mellan 20 och 40 procent medan tiden för utbildning i stort sett halveras. Exemplet från Malmö visar på oförändrade eller något högre kostnader över tid men också på besparingar på lång sikt genom att antalet förvärvsarbetande ökat och försörjningsstödsberoendet minskat. Mer resurser i början av utbildningen/introduktionen har alltså visat sig ge resultat i form av kortare tid i systemet och mindre kostnader totalt.

Flödena mellan utbildning och arbete påverkas av rådande konjunkturläge. Detta vet vi är mycket tydligt inom såväl högskole- som övrig vuxenutbildningsverksamhet, och vi utgår från att det är fallet även när det gäller sfi-utbildning. Vid högkonjunktur och större efterfrågan på arbetskraft väljer färre individer att påbörja eller fortsätta studier. Då ökar också intresset för samverkan mellan arbetsmarknadens parter och ansvariga myndigheter kring kompetensutveckling. Vid lågkonjunktur tenderar däremot fler

individer att studera en längre tid samtidigt som arbetsgivarnas krav på goda svenskkunskaper ökar. Detta påverkar givetvis kostnaderna för utbildningen men också kostnader och inkomster i ett samhällsekonomiskt perspektiv.

### Ökad samverkan

Utredningen har påpekat behovet av samverkan för att bl.a. kunna skapa ett brett utbud eller för att undvika långa väntetider mellan olika aktiviteter och att personer hamnar mellan stolarna. Det handlar dels om samverkan mellan sfi-organisationen och aktörer vars verksamheter har tydliga beröringspunkter och dels om samverkan mellan olika anordnare och kommuner för att skapa en tillräckligt stor volym för att möjliggöra individualisering.

Uppföljningar och erfarenheter pekar mot att detta leder till en effektivare användning av resurserna. Olika försöksverksamheter har visat att en samordning av olika myndigheters resurser kan vara resurssparande, ur såväl offentligfinansiell som samhällsekonomisk synpunkt. Exempel på sådana är t.ex. Socsam som t.o.m. år 2003 är en försökslagstiftning som ger statliga myndigheter, kommuner och landsting möjlighet att lägga samman pengar i en gemensam budget som fördelas av en gemensam politisk nämnd (RFV och Socialstyrelsen, 2001:1). En annan är Rinkebyprojektet som är ett samverkansförsök mellan arbetsförmedlingen, försäkringskassan och stadsdelsförvaltningen (Högskolan i Växjö, 1993). I Malmö finns inom ramen för storstadsarbetet ett antal Arbets- och Utvecklingscenter som bedrivs i samverkan med samma parter som i Rinkeby. Utvärderingar visar att man genom detta samarbete hittar lösningar som man inte annars hittat och att detta får positiva ekonomiska konsekvenser.

Ett exempel på interkommunal samverkan är Hälsingevux, ett kommunalt nätverk som vi beskriver utförligt i avsnitt 5.1.4. Representanter för Hälsingevux menar att de genom samarbetet har lyckats öka antalet kurser utan att öka kostnaderna. Ett annat exempel är Sfa-vård som vi beskrivit ovan.

## Utbildning och kompetensutveckling för sfi-lärare

Det finns ett stort behov av ökad tillgång på relevant utbildning för att möjliggöra en återväxt av och ökad kompetens hos lärare i svenska som andraspråk inom sfi och övrig vuxenutbildning. Därför föreslår utredningen att högskolorna utbildar fler lärare än idag i svenska som andraspråk med en vuxeninriktning.

Utbildning för lärare i svenska som andraspråk ingår i högskolornas uppdrag och därmed i tilldelade medel, varför en ökning i antalet utbildade lärare bör finansieras genom omfördelningar i högskolornas anslag. En grund för en sådan vuxeninriktad utbildning är redan lagd genom befintliga grund- och kompletteringskurser, varför vi bedömer att även utvecklingskostnaden kan finansieras inom ramen för tilldelade medel. För att en sådan satsning ska prioriteras och nå snabbt resultat anser utredningen dock att det vore mycket betydelsefullt att under en period även avsätta särskilda medel för sådan utbildning.

Förslagen om fortsatt och utökat uppdrag till Myndigheten för skolutveckling om kompetensutveckling av sfi-lärare bör i likhet med tidigare uppdrag kunna finansieras genom omfördelningar inom utgiftsområden som rör vuxenutbildning och integrationsinsatser.

## Övriga förslag

När det gäller förslag som innebär arbetsuppgifter för Skolverket och Myndigheten för skolutveckling, såsom utarbetande av referens- och kommentarmaterial, att ta fram underlag för dokumentation av olika slag, att förbättra uppföljningsrutinerna m.m., bedömer vi att detta ryms inom myndigheternas ordinarie ansvarsområde och uppdrag och att finansiering av dessa uppgifter bör ske genom omprioriteringar.

Utredningen föreslår i betänkandet att arbetsförmedlingen ska ha en skyldighet att i samverkan med kommunerna ta fram praktikplatser med ett arbetslivsorienterat eller yrkesorienterat syfte inom ramen för lärande i samhälls- och arbetsliv, LISA. Detta ska inte utgöra en del av ett program som är kopplat till aktivitetsstödet och arbetsförmedlingen ska inte heller ansvara för försäkringar. Utredningen bedömer därför att kostnaderna inte blir stora och att uppgiften därmed kan finansieras genom omprioriteringar i verksamhetsanslaget.

# Referenser

Förordningar, propositioner, samt statens offentliga utredningar (SOU) återfinns inte i denna förteckning utan hänvisas till i texten.

- Adkins, M.A. (1985), The MELT project: A link to the overseas refugee program. *Passage: A Journal of Refugee Education*, 1(1), 36-38.
- Ahlgren, K. (2003), *Främling i paradiset. – några vuxna andraspråksinlärares reflektioner kring språk och identitet*. Centrum för tvåspråkighetsforskning, Stockholms universitet
- Allén, S. (1972), *Tiotusen i topp: ordfrekvenser i tidningstext*. Stockholm: Almqvist och Wiksell.
- Andersson, L-G. (1982), *Arbete och kommunikation på Volvo. Arbete och språkmiljö. Rapport nr 3*. Institutionen för lingvistik, Göteborgs universitet
- Andersson, L-G. (1985), *Fult språk*. Stockholm: Carlson.
- Auerbach, E. (2000), Creating participatory learning communities: Paradoxes and possibilities.
- I J. Kelly Hall & W. Eggington (red.) *The sociopolitics of English language teaching*. Clevedon: Multilingual Matters.
- Berggren K, Omarsson A. (2001), *Rätt man på fel plats – en studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet*. Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS. URA 2001:5.
- Boyd, S. (2000), Vilken svenska behöver man för att kunna undervisa i den svenska skolan idag? I H. Åhl (red.) *Svenska i tiden – verklighet och visioner*. Stockholm: HLS förlag.
- Bremer, K., Roberts, C., Vasseur, M-T., Simonot, M, & Broeder, P. (1996), *Achieving understanding: Discourse in intercultural encounters*. London: Longman.
- Carlson, Gustafsson, Kirschhoff, Lodeiro, Pedersen (2001), *Helhetsyn, professionalism och kontinuitet*. En utvärdering av arbete med sfi-studerande med posttraumatiskt stressyndrom. Göteborg: Annedals vuxengymnasium/Vasa kunskapscentrum.

- Carlson, M. (2002), *Sfi – brygga eller gräns. Syn på kunskap och lärande inom sfi-undervisningen*. Department of Sociology. Göteborg University.
- Clahsen, H., Meisel, J. & Pienemann, M. (1983), *Deutsch als Zweitsprache. Der Spracherwerb ausländischer Arbeiter*. Tübingen: Gunter Narr.
- Chiswick, B. & Miller, P. (1995), The endogeneity between language and earnings: International analyses. *Journal of Labor Economics*, 13 (2), s 246 – 288.
- Collins, L., Halter, R., Lightbown, P. & Spada, N: (1999), Time and the distribution of time in L2 instruction. *TESOL Quarterly*, Vol. 33:655-680.
- Delander, L & Nyberg, E. (1993), *Ekonomiska aspekter på Rinkebyprojektet*. Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning vid Högskolan i Växjö.
- DO (1989), *Svenskundervisning för invandrare (Sfi), intryck och förslag*.
- Ekonomistyrningsverket (1999), *Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till avgiftsförordningen 1992:191*. Cirkulär 1999:6
- Ellis, R. (1994), *The study of second language acquisition*. Oxford: Oxford University Press
- Encell (2002), *Vi föds inte vid gränsen!* Rapport till Nordiska ministerrådet.
- Erickson, Frederick, (2001), Co-membership and wiggle room: Some implications of the study of talk for the development of social theory. In N. Coupland, S. Sarangi & C. Candlin (red.) *Sociolinguistics and social theory*. London: Longman.
- Eskilstuna kommun (2002), *Först IVIK och sedan...?* Rapport.
- Franker, Q. i Åhl, H (red) (2000), *Svenskan i tiden – verklighet och visioner*. Stockholm: HLS förlag.
- Franker, Q. (2003), Att utveckla litteracitet i vuxen ålder – alfabetisering i en tvåspråkig kontext (arbetsmaterial). I Hyltenstam, K & Lindberg, I (red). *Svenska som andraspråk*. Lund: Studentlitteratur (utkommer 2004).
- Granberg, Nils, (2001), *The dynamics of second language learning*. Department of Contemporary Literature and Scandinavian Languages. Umeå university.
- Grognet, A. (1997), *Performance-based curricula and outcomes: The mainstream English Language training project (MELT.) Updates for the 1990s and beyond*. Denver, CO: Spring Institute.
- Gumperz, John, (1982), *Discourse strategies. Studies in interactional sociolinguistics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hedblom, A. (2003), *The Janusface of Activationpolicy*. Paper presenterat på konferensen "Gender and Power in the New Europe, the 5<sup>th</sup> Feminist Research", 2003-08-20-24 på Lunds Universitet.

- Hyltenstam, K. & Kuyumcu, E. (1991), *Språk – Invandrare – Arbetsmarknad. Om språkets roll för invandrarnas situation på arbetsmarknaden*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet
- Hyltenstam, Kenneth, (1993), Att återerövra sin mänsklighet. I K.-A. Arnstberg (red.) *Kultur, kultur och kultur – perspektiv på kulturmöten i Sverige*. Stockholm: Liber Utbildning.
- Hyltenstam, K. & Abrahamsson, N. (2002), Maturational constraints in SLA. I C.J. Doughty & M. H. Long (red.) *Handbook of second language acquisition*. London: Blackwell
- Håkansson, G. (2001), Undervisning eller inte undervisning – gör det någon skillnad? I K. Naclér (red.) *Symposium 2000. Ett andraspråksperspektiv på lärande*. Stockholm: Sigma förlag.
- Högskoleverket (2003), *Ett svenskt kvitto? Kompletterande utbildning för utländska akademiker*.
- Høien, T & Lundberg, I. (1991), *Dyslexi*. Oslo: Gyldendal.
- Integrationsverket (1999), *Produktion av samhällsinformation till nyanlända*. Delrapport 1. Inventering av samhällsinformation. Integrationsverkets rapportserie 1999:3.
- Integrationsverket (2000), *Produktion av samhällsinformation till nyanlända*. Delrapport 2. Intervju med sfi-elever. Integrationsverkets rapportserie 2000:1.
- Integrationsverket (2001a), *Skrivelse till Utbildningsdepartementet 2001-05-09*, Integrationsverket (INT-33-01-1355) och Högskoleverket (50-1824-01)
- Integrationsverket m.fl. (2001b), *Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare*. Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket, Svenska kommunförbundet. Rev. 2003-01-16.
- Integrationsverket (2002), *Hur togs de emot?* Enkätundersökning om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999. Rapport 2002:04
- Integrationsverket (2003a), *Rapport Integration 2002*.
- Integrationsverket (2003b), *Utveckling av Introduktionen för nyanlända invandrare år 2002*. Rapport 2003:02
- Invandrarverket (1997), *Individuell mångfald*. Invandrarverkets utvärdering och analys av det samordnade flyktingmottagandet 1991–1996.
- Invandrarverket (1994), *Uppföljning och utvärdering av statsbidragssystemet för kommunalt flyktingmottagande*. En statistisk redovisning av flyktingars svenskundervisning. Statens Invandrarverk.
- Invandrarverket (1995), *Uppföljning och utvärdering av statsbidragssystemet för kommunalt flyktingmottagande*. En statistisk sammanställning över flyktingars deltagande. Statens Invandrarverk.
- Jacobsson, C. (2003), Svårast att få jobb i Sverige. I *Dagens Nyheter* 2003-08-02.

- Josefsson, I. (1979), *Svenska för invandrare*. Rapport från projektet Svenska för invandrare som ingår i SÖ:s utvärdering av undervisningen i svenska för vuxna invandrare. Göteborgs universitet, Institutionen för nordiska språk.
- Kallifatides, T. (2002), *Ett nytt land utanför mitt fönster*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Kjellin, O. (2002), *Uttalet, språket och hjärnan. Teori och metodik för språkundervisningen*. Uppsala: Hallgren & Fallgren.
- Klein, W. & Dittmar, N. (1979), Development Grammars. *The acquisition of German syntax by foreign workers*. Berlin & New York: Springer Verlag.
- Klein, W. & Perdue, C. (1997), The basic variety. *Second Language Research* 13:4.
- Kumaravadivelu, B. (1994), The postmethod condition: (E)merging strategies for second/foreign language teaching. *TESOL Quarterly*, 28:27-48.
- Kumaravadivelu, B. (2001), Toward a postmethod pedagogy. *TESOL Quarterly*, 35:537-560.
- Kyrkje, utdannings- og forskningsdepartementet (1999), *Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for vaksne innvandrere*.
- Lindberg, I. (1996), *Svenskundervisning för invandrare (sfi)*. I Hyltenstam, K (red). *Tvåspråkighet med förhinder? Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindberg, I. (under utgivning) *Samtal och interaktion – ett andraspråksperspektiv*. I K. Hyltenstam & I. Lindberg (red.) *Svenska som andraspråk*. Utkommer på Studentlitteratur 2004.
- Lippi-Green, R (1997), *English with an accent. Language, ideology and discrimination in the United States*. London: Routledge.
- Long, M. (1983), Does second language instruction make a difference? A review of the research. *TESOL Quarterly*, 17: 359-82.
- Länsstyrelsen Stockholm (2003a), *Samverkan, integration, arbete*. Konferensrapport.
- Länsstyrelsen Stockholm (2003b), *Svenska för akademiker, Sfa-vård – delutvärdering 2*.
- Malmsten, B. 2001. *Priset på vatten i Finistère*. Stockholm: Bonnier.
- Migrationsverket (2003), *Yttrande ang. RRV:s rapport 2002:19, N-212-2002-13265*
- Miller-Guron L & Lundberg I. (2000a), *Dyslexia and second language reading. A second bite at the apple?* *Reading and Writing. An Interdisciplinary Journal* 12, 41–61.
- Miller-Guron, L (2002b), *Aspects of cross-linguistic influence on phonological processing in word reading*. Doktorsavhandling i psykologi. Psykologiska Institutionen, Göteborgs Universitet.



- Myndigheten för skolutveckling (2003), *Att granska och förbättra kvalitet. Om kvalitetsutveckling i skola, förskola, skolbarnomsorg och vuxenutbildning – en kunskapsöversikt över aktuell forskning och utveckling samt dokumenterad erfarenhet.*
- Myrberg, M. (2001a), Invandrades förmåga att läsa och skriva på svenska – en betraktelse över orättvisor eller en orättvis betraktelse. I K. Naucclér (red.) *Symposium 2000. Ett andraspråksperspektiv på lärande.* Stockholm: Sigma förlag.
- Myrberg, M. (2001b), *Öppna språkgränser - klyftor och broar i vuxna invandrades läs- och skrivutveckling.* En studie baserad på International Adult Literacy Survey och forskning om invandrades läs- och skrivinlärning på sitt andraspråk. Rapport till Skolverket. Lärarhögskolan i Stockholm.
- Norinder, E & Elofson-Öhnander V. m.fl (1988), *Kartläggning av hörselstatus bland grundvuxelever i Göteborg.* Göteborgs skolförvaltning.
- Norton, Bonny, (2000), *Identity and language learning. Gender, ethnicity and educational change.* London: Longman.
- Oxford, R. & Erman, M. (1993), Second language research on individual differences. *Annual Review of Applied Linguistics*, 13, 188-205.
- Pavesi, M. (1984), The acquisition of relative clauses in a formal and informal context. I D. Singleton & D. Little (red.) *Language learning in formal and informal contexts.* Dublin: IRAAL.
- Regeringen *Ett uppdrag till Statens skolverk om svenskundervisning för invandrare* (U2001/16896/V)
- Regeringen *Uppdrag till Statens skolverk om kursplaner mm i svenskundervisning för invandrare, sfi.* (U2002/2529/V)
- Regeringens skrivelse (2002a) *Stöd till vuxnas lärande – förslag till lag.* Ds 2002:66.
- Regeringens skrivelse (2002b), *Utbildning för kunskap och jämlikhet.* Ds 2001/01:188.
- Regeringens skrivelse (2003a) *Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande.* Ds 2003:23.
- Regeringens skrivelse (2003b) *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken.* Ds 2002/03:25
- Riksdagens revisorer (1992), *Invandrapolitikens inriktning och resultat.* Riksdagens revisorer. Rapport 1991/92:12.
- Riksdagens Revisorer (2001a), *Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrararnas arbetsmarknad.* Rapport 2000/01:3.
- Riksdagens Revisorer (2001b) *Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrararnas arbetsmarknad.* Förslag till riksdagen. Riksdagens Revisorer 2000/01:RR12

- Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen (2001), *SOCSAM – försök med politisk och finansiell samordning*. Slutrapport 2001:1.
- Rosengård SDF & Malmö stad (2001), *Sammanhållen introduktion av flyktingar och andra invandrare*. Utvärdering. Av Bengtsson, T. & Sigeman, G.
- RRV (1989), *Svenska för invandrare – ett regeringsuppdrag*. Riksrevisionsverket. Dnr 1989:372.
- RRV (1992), *Svenskundervisning för invandrare – uppföljning av 1991 års reform*. Riksrevisionsverket.
- RRV (2002) *Att etablera sig i Sverige – en granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga*. Riksrevisionsverket.
- RRV (2002a) Hur mottas de asylsökande? Riksrevisionsverket 2002:19  
S 2003:08, dir. 2003:94 *En förändrad organisation för samordningen av arbetet inom det handikappolitiska området*.
- Sachs, L. (1986), *Alfabetisering – en fråga om kultur och tänkande*. Tema Kommunikation
- Schumann, J. (1978), The acculturation model for second language learning. I R. Gingras (red.) *Second language acquisition and foreign language teaching*. Washington: Center for Applied Linguistics (CAL).
- SFS 1992:1434 *Högskolelagen*
- SISUS (2002), *Information om stöd i vuxenutbildning för studerande med funktionshinder*. Statens institut för särskilt utbildningsstöd.
- SISUS (2003), *Om bemötande av människor med funktionshinder*. Ett nationellt program för att öka kompetensen om bemötande.
- Sjögren, A. (red.) (1996), *En ”bra” svenska – Om språk, makt och kultur*. Tumba: Mångkulturellt centrum.
- Skeppstedt, I. (2002), *Det finns många blommor i blommigt tyg*. En studie om språklig medvetenhet hos kortutbildade vuxna andraspråksinlärare.
- SKOLFS 1994:28 *Förordning om kursplan för svenskundervisning för invandrare*.
- SKOLFS 2000:157 *Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från skolhuvudmän*.
- Skolverket (1992), Regeringsrapport, Dnr 92:1920.
- Skolverket (1996), *Grunden för fortsatt lärande – en internationell jämförande studie av vuxnas förmåga att förstå och använda tryckt och skriven information*. Rapport nr 115
- Skolverket (1997), *Vem älskar sfi? Utvärdering av svenskundervisning för invandrare – en utbildning mellan två stolar*. Rapport nr 131.
- Skolverket (1998), *Vuxenutbildning*. Tematisk rapport. Rapport 141.
- Skolverket (2000a), *Med vuxenutbildning i fokus*. Rapport 2000:2528

- Skolverket (2000b), *Yttrande över Rapport "Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandranas arbetsmarknad"*, Riksdagens revisorer 2000/01:3. Dnr 71-2003:967
- Skolverket (2001), *Analys av behovet av förändringar av betygssystem och andra regler inom grundläggande vuxenutbildning*. Dnr. 01-2001:3630
- Skolverket (2002a), *Jämförelsetal för huvudmän – barnomsorg och skola*. Rapport 217.
- Skolverket (2002b), *Kostnader avseende år 2001. Jämförelsetal för skolvuxenutbildning. Svenska för invandrare. Huvudmannens skolor. Tabell 1*.
- Skolverket (2002c), *Kvalitetsredovisning i landets kommuner samt Skolverkets åtgärder för att stödja detta arbete*. Rapport 2002-12-01. 77-2002:2191
- Skolverket (2002d), *Några frågor kring förslag till ny kursplan i sfi*. PM 2002-01-24.
- Skolverket (2002e), *Rapport till regeringen. Ett uppdrag till Statens skolverk om svenskundervisning för invandrare*, U2001/1696/V, Dnr 01-2001:2140.
- Skolverket (2002f), *Skolverkets uppdrag om sfi för högutbildade invandrare*. Dnr 01-2001:214.
- Skolverket (2003a), *Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror 2003. Del 1*. Rapport nr 226.
- Skolverket (2003b), *Behov av och tillgång på pedagogisk personal – Skolverkets bedömning 2003*.
- Skolverket (2003c) *Orienteringskurser i kommunernas vuxenutbildning*.
- Skolverket (2003d), *Beskrivande data om barnomsorg, skola och vuxenutbildning 2002*. Rapport nr 218.
- Skolverket (2003e), *Som att öppna en dörr. Diskussion om alfabetisering – förutsättningar och utvecklingsmöjligheter – samt lägesbeskrivning av alfabetisering i åtta kommuner*.
- Skolverket (2003f) *En studie av grundläggande vuxenutbildning i tjugo kommuner*. Dnr 01-2001:3630
- Skolverket, (2003j) *Jämförelsetal för huvudmän del 1*, rapport nr 229
- Socialstyrelsen (1998), *Kommunens stöd till personer med funktionshinder som har utländsk bakgrund*.
- Socialstyrelsen (1999), *Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet*. Rapport 1999:5
- Socialstyrelsen (2002), *Individuell plan på den enskildes villkor*. Slutrapport.
- Socialstyrelsen (2003), *Socialtjänsten i Sverige – en översikt*.
- Spada, N. (1986), The interaction between types of content and type of instruction: some effects on the L2 proficiency of adult learners. *Studies in second language acquisition* 8:181-99.

- Statens folkhälsoinstitut (2003), *Välfärd, jämlikhet och folkhälsa – vetenskapligt underlag för begrepp, mått och indikatorer*. Christer Hogstedt (red). 2003:12
- Statens kultur- och kompetensråd, Rapport till Finansdepartementet om förslag om preparandutbildning, Dnr 230/2002/052.
- Statskontoret (2000), *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – egen skolform eller del av komvux?* Statskontoret 2000:27.
- Statskontoret (2003), *Uppdrag att analysera förutsättningarna för livslångt lärande inom vuxenutbildningen*. Dnr 2002/131-5
- Svenskt Näringsliv (2003), *Allmänheten om arbetskraftsinvandring och integration*.
- SÖ (1971), *Läroplan i svenska för vuxna invandrare II*.
- SÖ (1978), *Allmänna mål och riktlinjer för undervisningen i svenska för vuxna invandrare*.
- SÖ (1986), *Lgrund-sfi-86, Läroplan för grundläggande svenskundervisning för vuxna invandrare*. Skolöverstyrelsen och Utbildningsförlaget.
- SÖ (1989), *Intentioner och verklighet*.
- SÖ (1991), *Lsfi -91. Läroplan för grundläggande svenskundervisning för vuxna invandrare*. Skolöverstyrelsen och Allmänna förlaget.
- Søndergaard, HP. (2002), *Post-traumatic Stress Disorder and Life Events among Recently Resettled Refugees*. Stockholm: Karolinska Institutet.
- Søndergaard, HP. (2003), *Language Acquisition in Relation to Cumulative PTSD Symptom Load over Time in a Sample of Resettled Refugees*. Under publicering.
- Teleman, U. (1989), Språkutveckling under skoltiden – ett problemfält. I C. Sandqvist & U. Teleman (red.) *Språkutveckling under skoltiden*. Lund: Liber läromedel.
- UNESCO (1975), *Final Report for International Symposium for Literacy*. Persepolis. Iran.
- UNESCO (2001), *Literacy and Adult Education. Thematic Studies*. World Education Forum. Education for all. Dakar, Senegal 2000.
- Wellros, S. (2000), *Hur man får syn på seden dit man kommer? – ett sätt att arbeta med samhällsorientering*. I *Svenskan i tiden – verklighet och visioner*. Nationellt centrum 2000. Stockholm: HLS förlag
- Viberg, Å. (1988), Ordförråd och ordinläring. Några utgångspunkter för en studie av hur ordförrådet lärs in. I K. Hyltenstam & I. Lindberg (red.) *Första symposiet om svenska som andraspråk, Volym I: Föredrag om språk, språkinläring och interaktion*. Stockholms universitet, Centrum för tvåspråkighetsforskning.

- Wrigstad, T. (2003), *Nationellt sfi-prov nr 12. Kortfattad redovisning av reaktioner och resultat*. Centrum för tvåspråkighetsforskning, Stockholms Universitet
- Örebro Kommun(2001), *Beslutsunderlag, Social & omsorg*. Dnr 01:0497 76.

## Nätadresser

- Andersson, B. (2002), *Dyslexi och flerspråkighet – en litteraturoversikt*.  
[http://www.spella.se/PDF/Dyslexi%20och flersprakighet\\_SIOS.PDF](http://www.spella.se/PDF/Dyslexi%20och%20flersprakighet_SIOS.PDF)  
(2003-08-28)
- Myndigheten för skolutveckling (2003), *Sfi, samarbete, möjligheter*.  
[www.skolutveckling.se/vux/sfi/samarbete](http://www.skolutveckling.se/vux/sfi/samarbete) (2003-09-16)
- IDA, The International Dyslexia Association. Hemsida.  
<http://www.interdys.org/index.jsp> (2003-09-16)
- Integrationsverket, introduktionsbanken.  
[www.integrationsverket.se/introduktionsbanken](http://www.integrationsverket.se/introduktionsbanken) (2003-09-16)
- Skolverket (2002g), *Ytterligare information om den nya kursplanen för sfi*  
[http://www.skolutveckling.se/vux/dokument/Ytterligare\\_info\\_kursplan.pdf](http://www.skolutveckling.se/vux/dokument/Ytterligare_info_kursplan.pdf) (2003-07-15)
- Skolverket (2003h), *Att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande – ett diskussionsunderlag*. (2003-05-15)
- Skolverket (2003i) *Kartläggning och studieplanering i sfi*  
[http://www.skolutveckling.se/vux/dokument/Bedomningsmaterial\\_sfi.pdf](http://www.skolutveckling.se/vux/dokument/Bedomningsmaterial_sfi.pdf) (2003-09-18)  
[www.skolutveckling.se/vux/dokument/rev%20Vadarinfrastruktur.pdf](http://www.skolutveckling.se/vux/dokument/rev%20Vadarinfrastruktur.pdf)
- Skolverkets föreskrifter om tillämpningen av betygskriterier i gymnasieskolan. Skolverket, beslut 2002-01-14  
[http://www.skolverket.se/lokalt/stockholm/pdf/pys\\_gysar.pdf](http://www.skolverket.se/lokalt/stockholm/pdf/pys_gysar.pdf)(2003-09-16)
- Smythe, I. *Dyslexi: olika språk, samma problem? Eller varför somliga svenska dyslektiker kan lära sig att läsa och skriva kinesiska*.  
<http://www.fmls.nu/sprakaloss/smytheDyslexi.htm> (2003-08-28)
- Thomas, W. & Collier, V. 1997. *School Effectiveness for Language Minority Students*. (2003-09-16)  
<http://www.ncela.gwu.edu/ncbepubs/resource/effectiveness/index.htm>
- WHO, definition av hälsa.  
<http://www.who.int/about/definition/en/> (2003-09-07)

# Kommittédirektiv



## Utbildning i svenska för invandrare

Dir.  
2002:105

---

Beslut vid regeringssammanträde den 13 juni 2002

### Sammanfattning av uppdraget

En utredare skall pröva hur skolformen svenskundervisning för invandrare, sfi, kan förnyas och organiseras. Utgångspunkt för arbetet skall 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. Utbildningen i svenska skall kunna ske parallellt med t.ex. olika former av annan utbildning, arbete eller praktik. Samhällsinformationens roll i den grundläggande utbildningen i svenska språket skall prövas. Utredaren skall 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 skall bedrivas i nära samråd och parallellt med översynen av mottagande av och introduktion för flyktingar (Dir. 2001:87). Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2003.

### Bakgrund

Syftet med svenskundervisning för invandrare, sfi, är att ge folkbokförda invandrare kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället. Sfi är i dag enligt 1 kap. 8 § skollagen (1985:1100) en del av det offentliga skolväsendet för vuxna. Verksamheten regleras genom 13 kap. skollagen och förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare. Målen för utbildningen

formuleras i förordningen (SKOLFS 1994:28) om kursplan för svenskundervisning för invandrare.

Under läsåret 2000/01 deltog drygt 37 000 invandrare i sfi, varav cirka en tredjedel var flyktingar.

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 (prop. 2000/01:72) haft som utgångspunkt att vuxenutbildning måste individualiseras och utgå från varje individs behov och förutsättningar. I propositionen betonades att individualiseringen är särskilt viktig när det gäller en så heterogen grupp som invandrare. Regeringen föreslog att sfi skulle kvarstå som egen skolform men att utbildningen måste utvecklas vidare, som en del av den övriga vuxenutbildningen, och bli mer flexibel. Bl.a. föreslogs att sfi skall anordnas som kurser i stället för en kurs. Skollagens bestämmelser har ändrats i enlighet med detta fr.o.m. den 1 januari 2002. Regeringen gav samtidigt Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk en permanent form.

Arbetet med att förändra sfi har påbörjats. Skolverket har under 2001 fått i uppdrag att utarbeta nya kursplaner för sfi samt att, tillsammans med Högskoleverket och Svenska Kommunförbundet, undersöka hur sfi för högutbildade invandrare kan anordnas i högskolemiljö. Verket har vidare fått i uppdrag att utveckla ämneskompetensen hos lärare inom sfi samt att stödja projekt som rör nya samarbetsformer mellan sfi och andra aktörer inom verksamheten för integration av invandrare.

#### *Översyn av mottagandet av och introduktion för flyktingar*

I november 2001 tillsatte regeringen en särskild utredare för att utifrån ett helhetsperspektiv göra en översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar (Dir. 2001:87). Översynen skall bl.a. analysera hinder för egenförsörjning, delaktighet och en långsiktigt hållbar integration. 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. Utredaren skall också studera och analysera svenskundervisningens roll och betydelse inom ramen för ett introduktionsprogram. Utredaren bör vidare överväga om och hur den statliga ersättningen kan kopplas till innehåll i introduktionsprogram eller till de introduktionsresultat som uppnås. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2003.

## Behov av utredning

### *Bristande måluppfyllelse*

Efter 3 års studier har endast cirka 40 procent av de studerande uppnått målen för sfi. Cirka 50 procent har avbrutit sina studier.

Orsakerna till den dåliga måluppfyllelsen är inte entydigt klarlagda. Målgruppen är dock mycket heterogen. Utbildningen vänder sig till alla invandrare, vilket medför att målen är desamma för alla, oavsett ålder, individens mål och förutsättningar. Undersökningar har visat att just t.ex. ålder och utbildningsbakgrund, psykisk hälsa, motivation och sociala förhållanden har stor betydelse för utbildningsresultatet. Det har också varit svårt att anpassa utbildningen efter den enskilde individens behov, intressen och motivation. Riksdagens revisorer har också i sin rapport *Språk och arbete* (2000/01:3) konstaterat att sfi inte är lämpligt utformad för de grupper som har stora svårigheter att klara sfi-nivån, t.ex. lågutbildade. Även det faktum att nära 9 av 10 sfi-lärare saknar utbildning i undervisningsämnet på den nivå som normalt krävs för ämneskompetens i grundskolan, dvs. minst 40 poäng i svenska för invandrare eller svenska som andraspråk, har sannolikt stor betydelse.

Trots att en övervägande majoritet av kommunerna delar in sfi-deltagarna i grupper efter utbildningsnivå och/eller språkkunskaper så visar resultaten att det finns behov av mer radikala förändringar. Några kommuner låter redan högutbildade invandrare få sfi i högskolemiljö. Det är troligt att vissa invandrare skulle finna det mer motiverande att lära sig svenska i en välbekant yrkesmiljö eller i samband med praktik som förbereder för ett yrkesliv i Sverige. Som en del i storstadspolitiken bedrivs ett utvecklingsarbete i storstadsregionerna inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Konkreta insatser görs i syfte att bryta segregationen. I avtalens lokala åtgärdsplaner förekommer insatser där svenskundervisning kombi-



neras med praktik eller andra åtgärder som innebär kontakt med arbetslivet. Även i andra kommuner förekommer projekt med liknande syfte.

Invandrare som uppnått pensionsåldern har ofta mycket svårt att nå målen för sfi. Redan i dag brukar separat undervisning med helt andra mål anordnas för denna grupp. För ungdomar i åldern 16–19 år kombineras ofta sfi med gymnasieskola. Skolverket har nyligen föreslagit att sfi för denna grupp bör ges i gymnasieskolan och för utvecklingsstörda inom särvox. Invandrare som har en anställning kan behöva undervisning på t.ex. kvällstid. Men i stället för generella lösningar för olika grupper måste man finna lösningar för varje enskild deltagare.

En mer flexibel och individualiserad utbildning kan behöva en annan utbildningsorganisation än dagens. En förändrad organisation kan medföra att fördelningen mellan stat och kommun i fråga om ansvaret och kostnaderna för utbildningen behöver ses över. Bl.a. kan schablonbidraget, dvs. statens bidrag till kommunerna för flyktingmottagningen samt studiestödssystemet, komma att beröras.

### *Samhällsinformation*

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. Sådana kunskaper utgör en av förutsättningarna för att invandrare skall kunna ta till vara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Oavsett vilket yrke eller selsättning en invandrare tänkt sig i Sverige, så finns det alltid behov av samhällsinformation. 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.

### **Uppdraget**

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att parallellt med den pågående översynen av mottagande av och introduktion för flyk-

tingar pröva hur skolformen sfi kan förnyas och organiseras. Utgångspunkten skall vara att skapa en högkvalitativ utbildning i svenska språket och därigenom stärka språkinläringen, höja svenskutbildningens status och öka möjligheterna att anpassa utbildningen och utbildningsmålen till individernas behov och förutsättningar. Utbildningen i svenska skall kunna ske parallellt med t.ex. olika former av utbildning, praktik eller arbete. De erfarenheter som hittills vunnits inom storstadspolitiken och under annat utvecklingsarbete inom språkutbildning och integrationsarbete skall tas till vara. Utredaren skall också ta del av internationella erfarenheter.

Utredaren skall i sitt arbete utgå från att alla invandrare skall ha rätt till grundläggande utbildning i svenska språket snarast efter beslut om beviljat uppehållstillstånd och folkbokföring. Utredaren skall utforma förslag till mål och andra styrdokument för utbildningen. Frågan om utbildningens organisation skall belysas och de förslag som erfordras utarbetas. Utredaren skall i samråd med utredningen om Översynen av mottagande av och introduktion för flyktingar (Dir. 2001:87) föreslå hur behovet av samhällsinformation skall tillgodoses. Utredaren skall vidare analysera och lämna förslag hur ansvar och kostnader i dessa avseenden skall fördelas mellan stat och kommun för såväl individernas uppehälle som för utbildningen och introduktionen i kommunerna. Utredarens förslag skall rymmas inom samma ramar som sfi har i dag, dvs. totalt sett oförändrade resursramar.

Arbetet skall bedrivas i nära kontakt med Översynen av mottagande av och introduktion för flyktingar. Ett ställningstagande till förslagen från de båda utredningarna skall kunna ske i ett sammanhang.

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter, Svenska Kommunförbundet och andra organisationer. I de fall det är relevant skall den kommunala finansieringsprincipen beaktas.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 mars 2003.

(Utbildningsdepartementet)

# Kommittédirektiv



## **Tilläggsdirektiv till utredningen Utbildning i svenska för invandrare**

**Dir.  
2003:3**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 23 januari 2003.

### **Förlängd tid för uppdrag**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 13 juni 2002 har chefen för Utbildningsdepartementet tillkallat en särskild utredare med uppdrag att se över utbildningen i svenska för invandrare. Utredaren skall, enligt direktiven, slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2003.

Utredningstiden för uppdraget förlängs, vilket innebär att slutbetänkandet skall redovisas senast den 1 september 2003.

(Utbildningsdepartementet)

# Enkät till sex kommuner avseende kostnader för sfi

(Enkäten är framtagen av KPMG i samråd med utredningen.)

Det finns en hel del kostnadsuppgifter och volymuppgifter för åren 2000 samt 2001, och vad gäller volym även 2002, hos Skolverket/SCB. Är dessa korrekta och relevanta? Finns det tveksamheter kring definitioner eller kring de uppgifter ni i kommunen har lämnat? Det är viktigt för oss att få veta om ni anser att vi kan använda dessa uppgifter för åren 2000–2002 i vårt arbete eller inte.

Vi är tacksamma för den hjälp vi kan få genom att ni besvarar dessa frågor. Med tanke på den mycket korta tid som finns till förfogande är det meningen att ni besvarar de frågor ni kan utifrån tillgängligt material och er kunskap om verksamheten. Det är också bra om ni markerar vad som är bedömningar och vad som kan ses som fakta.

## Kostnader

Hur mycket kostar sfi

- a) totalt?
- b) uppdelat på undervisning (lärare, lokaler, läromedel m.m.), språkpraktik (anskaffning, handledning, försäkring m.m.) vägledning/kartläggning/planering, samhälls/yrkesorientering, "elevvårdande insatser" modersmålsstöd, administration etc. (uppge gärna vad som ingår i de olika delarna, summan av delarna ger totalen),
- c) uppdelat på invandrare resp. flyktingar,
- d) uppdelat på olika grupper utifrån utbildningsbakgrund (gärna 0-2, 3-6, 7- år<sup>1</sup>), kön, hälsa, ålder och ev. andra

---

<sup>1</sup> Det är stor skillnad i förkunskaper i dessa intervall och därför behövs olika insatser och olika lång tid i sfi+grundläggande vux.

väsentliga bakgrundsfaktorer som ursprungsland, land i krig (för att om möjligt fånga risken för t.ex. PTSD) etc.

Vilka extra kostnader har kommunen för sfi-studerande med psykiska och fysiska funktionshinder inkl. PTSD, dvs. krigs- och tortyrskadade?

Vilka specifika krav ställs på verksamheten och hur löser ni dessa krav?

Hur finansieras sfi i kommunen? Kommunbidrag/anslag, interna intäkter (del av generalschablonen) från flyktingmottagning/invandrarenhet el. motsv., externa intäkter från stat, landsting el. övriga? Hur beräknas och hanteras de interna intäkterna?

Hur flexibelt kan ni använda era samlade resurser (försörjningsstöd, introduktionsersättning, kommunbidrag/anslag, interna intäkter, externa intäkter etc.)?

### Sfi-deltagare

Hur många sfi-deltagare har kommunen årligen uppdelat på startår?

Hur många heltidsstuderande motsvarar detta? (Jmf. de uppgifter ni i kommunen lämnat till Skolverket/SCB)

Hur många sfi-deltagare har

- a) klarat sfi-nivån (högsta nivån) efter antalet timmar uppdelat i lämpliga intervall och på mottagningsår?
- b) genomgått provning för sfi-betyg (utöver ovanstående)
- c) kombinerat sfi med praktik eller arbete, läst enbart sfi, kombinerat sfi med andra studier eller, kombinerat sfi med annan verksamhet ( t.ex. hemkunskap, hantverk) inom ramen för sfi-utbildningen
- d) hur varierar resultaten mellan dessa två grupper om andra väsentliga faktorer hålls konstanta?

Hur många sfi-deltagare som enligt den nya kursplanen (SKOLFS 2002:19)

- a) börjat på studieväg 1, kurs A eller B, och avslutat kurs B, C resp. D?

- b) börjat på studieväg 2, kurs B eller C, och avslutat kurs C resp. D?
- c) börjat på studieväg 3, kurs C eller D, och avslutat kurs D? (Den nya kursplanen började gälla först frivilligt i höstas och obligatoriskt i januari 2003, så vi har full förståelse för att frågan är svår att besvara.)

Hur finansierar de studerande sina sfi-studier och sitt uppehälle under sfi-tiden? Med försörjningsstöd, arbetsinkomst, med hjälp av anhöriga, eller på annat sätt? Ange antal eller andel; en god uppskattning är också tillräckligt.

### Organisation och arbetssätt

Vilka krav ställs på organisationen för att i sfi-verksamheten inkludera obligatorisk kartläggning, vägledning, validering, individuella studieplaner samt ge alla möjlighet till praktik, integrerad arbetslivsinriktning, parallella andra studier/annan verksamhet etc. i fråga om:

- a) personalens kompetens och antal
- b) planering och uppföljning
- c) tolkhjälp etc.
- d) övrigt

Vilka effekter kan utläsas av ett förändrat arbetssätt med kartläggning, vägledning, validering, individuella studieplaner, praktik, integrerad arbetslivsinriktning, parallella studier etc. i fråga om:

- a) kostnad per mottagen flykting (vilka kostnader förändras)
- b) kostnad per invandrare (vilka kostnader förändras)
- c) tiden att nå den sfi-nivå som är rimlig för individen
- d) tiden att nå självförsörjning

Vilka effekter kan utläsas av ett förändrat arbetssätt med validering?

Vilka utredningar, utvärderingar och uppföljningar (av insatser, resultat och kostnader) har ni gjort som kan vara av intresse för sfi-utredningen?