


Svenskundervisning för invandrare (sfi)

— egen skolform eller
del av komvux?



Publikationen kan beställas från:
STATSKONTORET
Publikationsservice
Box 2280
103 17 Stockholm

Tfn 08-454 46 43
Tfx 08-454 46 45
E-post: publikations.service@statskontoret.se

© STATSKONTORET
ISBN: 91-7220-424-9
Copy Partner AB, 2000



Kommun- och välfärdsenheten

MISSIV

Datum	Diariernr
2000-06-30	1999/549-5
Ert datum	Er beteckning
1999-11-25	U1999/4021/V

Regeringen
Utbildningsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Uppdrag till Statskontoret angående svenskundervisning för invandrare (sfi)

Regeringen har enligt beslut den 25 november 1999 uppdragit åt Statskontoret att utreda organisationen för svenskundervisning för invandrare (sfi).

I uppdraget har ingått att överväga fördelar respektive nackdelar med att inordna sfi i komvux och gymnasieskolan respektive med sfi som fortsatt egen skolform samt att analysera de organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna av ett eventuellt inordnande. I uppdraget har också ingått att belysa hur praktikanskillningen i anslutning till sfi fungerar och inom detta område redovisa förslag till förbättringar.

Uppdraget har bedrivits i samverkan med Statens skolverk, Integrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Kunskapslyftskommittén och Svenska Kommunförbundet. Företrädare för dessa organisationer har ingått i en referensgrupp till Statskontorets utredning. Gruppens uppgift har varit rådgivande och stödjande. För redovisade överväganden och slutsatser svarar Statskontoret.

Resultatet av Statskontorets arbete redovisas i bifogad rapport *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – egen skolform eller del av komvux?* (2000:27).

Direktör Carl-Göran Högås, chef för Kommun- och välfärdsenheten, har beslutat i detta ärende. Organisationsdirektör Lennart Brege, föredragande, avdelningsdirektör Sture Strömquist och förste byråsekreterare Johan Lindqvist var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Lennart Brege

STATSKONTORET

Postadress

Box 2280
103 17 STOCKHOLM
Besök Norra Riddarholmshamnen 1

Telefon (växel)

08 - 454 46 00

Fax (registrator)

08 - 791 89 72

Fax (direkt)

08 - 454 46 84

Internetadresser

www.statskontoret.se
statskontoret@statskontoret.se

Innehållsförteckning		Sid
Sammanfattning och slutsatser		9
1	Inledning	13
1.1	Uppdraget	13
1.2	Kort om sfi	14
1.3	Utgångspunkter för utredningen	14
1.4	Utredningen i sitt sammanhang	17
1.5	Avgränsning av uppdraget	20
1.6	Arbetets uppläggning och genomförande	21
2	Sfi:s utveckling	23
3	Sfi, komvux och gymnasieskolan	27
3.1	Inledning	27
3.2	Styrande regelverk	27
3.2.1	Skollagen	27
3.2.2	Förordningar	28
3.2.3	Program mål, kursplaner m.m.	29
3.2.4	Betyg	31
3.3	Målgrupper och huvudmannens skyldigheter	31
3.4	Lärare	32
3.4.1	Behörighet	32
3.4.2	Lärarkategorier	32
3.5	Finansiering	33
3.5.1	Finansiering av verksamheten	33
3.5.2	Finansiering av studier	33
3.6	Sammanfattning av formella skillnader	33
4	Problembild	37
4.1	Vissa utvärderingar och utredningar	37
4.1.1	Vem älskar sfi?	37
4.1.2	Arbetsmarknaden för invandrare	38
4.1.3	Introduktion för nyanlända invandrare	39
4.1.4	Långvarigt socialbidragstagande	40
4.2	Hur sfi kommit att fungera	41
4.2.1	Samhället förändras – gapet till arbetsmarknaden ökar	41
4.2.2	Sfi:s koppling till arbetslivet	42
4.2.3	Två skolformer för samma elever	42
4.2.4	Svenskundervisning för utvecklingsstörda	43
4.2.5	Olika skolformer för samma behov	43
4.2.6	Vidgad målgrupp och svårare kurs	44
4.2.7	Heterogen målgrupp – skilda behov	44
5	Alternativ vid inordnande av sfi i komvux	47
5.1	Inledning	47

5.2	Alternativ vid inordning	47
5.2.1	Huvudalternativ	48
5.2.2	Andra alternativ	48
6	Det nya studiestödssystemet	51
6.1	Inledning	51
6.2	Nuvarande stödmöjligheter	51
6.3	Det nya studiestödet	51
6.3.1	Sfi-deltagarna och det högre bidraget	52
6.3.2	Ålder	52
6.3.3	Längsta tid för rätt till stöd	53
6.3.4	Synen på heltid har betydelse	53
6.3.5	Viktiga grupper för studiestödssystemet	54
7	Sfi-deltagarna åren 1994 - 1998	55
7.1	Inledning	55
7.2	Målgruppen för sfi	56
7.3	Målgruppens studiefinansiering	59
8	Sfi-deltagarna och det nya studiestödssystemet – en illustration	63
8.1	Utgångspunkter	63
8.1.1	Beteendeförändringar	63
8.1.2	Enbart vad som registrerats	64
8.1.3	Enbart bidrag – inga lån	65
8.1.4	Omräkningar för kostnadsuppskattningar	65
8.2	Vilka omfattas – vilka hamnar utanför?	67
8.3	Kostnaden för studiemedel	69
8.4	Kostnader för studiemedel med hänsyn till tidigare inkomster	70
8.4.1	Studiestödssystemet och andra inkomster	70
8.4.2	Studiemedel och inkomster för 1997 års sfi-deltagare	72
8.5	Ekonomiska konsekvenser för stat, kommun och individ	73
8.5.1	Ekonomiska konsekvenser för staten	73
8.5.2	Ekonomiska konsekvenser för kommuner	74
8.5.3	Ekonomiska konsekvenser för individer	75
8.5.4	Studiemedel och schablonersättningen för flyktingar	75
8.5.5	Maximalt antal veckor med studiemedel	76
8.6	Sammanfattning	76
9	Praktik och praktikanskaffning	79
9.1	Inledning	79
9.2	Vad är praktik?	80
9.2.1	Styrdokument, regelverk, styrsystem	80
9.2.2	Definitioner och begrepp	82
9.2.3	Vem är praktikanordnare?	82
9.2.4	Omfattning och innehåll	83

9.3	Hur fungerar praktik och praktikanskaffning i anslutning till sfi?	83
9.3.1	Två målgrupper	83
9.3.2	Vilka är intressenter och aktörer centralt respektive lokalt?	83
9.3.3	Hur organiseras praktikanskaffningen?	84
9.3.4	Vilka målgrupper erhåller praktik i anslutning till sfi?	84
9.3.5	Vilka är incitamenten för deltagare respektive praktikanordnare?	85
9.3.6	Rapportering, uppföljning, kvalitetssäkring	85
9.3.7	Kostnader	85
9.4	Arbetsmarknadsverkets medverkan i praktikanskaffning	86
9.5	Särskilda insatser för praktikanskaffning	86
9.5.1	Arbetsmarknadsverket	86
9.5.2	Storstadssatsningen	87
9.6	Konsekvenser vid en inordning i komvux	88
9.7	Problemområden, slutsatser och förslag	90
9.7.1	Definition och begreppsapparat	90
9.7.2	Registerdata	90
9.7.3	Medverkan från arbetsförmedlingen	90
9.7.4	Bedömning/utvärdering av praktikens effekter	91
9.7.5	Etniska arbetsmarknader och nätverk i samband med praktik; alternativa praktikanordnare	91
9.7.6	Tre linjer - samsyn eller konflikt	92
9.8	Sammanfattning	92
10	Sfi inordnad i komvux – fördelar och nackdelar	95
10.1	Inledning	95
10.2	Några utgångspunkter	95
10.3	Statens styrning	96
10.3.1	Särbehandling eller likabehandling?	96
10.3.2	Studiefinansiering	97
10.4	Kommunernas genomförande	99
Bilagor		
Bilaga 1	Uppdraget	103
Bilaga 2	Besökta kommuner	109
Bilaga 3	Formella skillnader mellan sfi och svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildning respektive gymnasieskolans individuella program	111
Bilaga 4	Beskrivning av statistiskt underlag	115

Sammanfattning och slutsatser

Svenskundervisning för invandrare (sfi) är i dag en egen skolform. Vi har på regeringens uppdrag övervägt fördelar och nackdelar med att inordna sfi i den grundläggande vuxenutbildningen och analyserat organisatoriska och ekonomiska konsekvenser. I vårt uppdrag har inte ingått att redovisa egna förslag (med undantag för praktikanskaffning i anslutning till sfi).

Vi sammanfattar i det följande våra viktigaste iakttagelser och slutsatser. En utförligare redovisning av fördelar respektive nackdelar med att inordna sfi i komvux återfinns i avsnitt 10.

Tre linjer, två målgrupper, två funktioner

På politisk nivå såväl som på myndighets- och genomförandenivå kan vi urskilja tre linjer som uttrycker olika förväntningar vad gäller syftet med sfi – en utbildnings-, en arbetsmarknads- och en integrationslinje. Dessa linjer visar sig kanske tydligast när det gäller praktik i anslutning till sfi, men finns även för sfi-verksamheten i övrigt. En brist på samsyn kan få återverkningar på hur sfi, introduktionsprogram, praktik, praktikanskaffning och förberedande arbetsmarknadsåtgärder utformas och fungerar.

En inordning av sfi skulle få olika konsekvenser för de två huvudmålgrupperna för sfi; flyktingar respektive övriga invandrare.

För såväl flyktingar som övriga invandrare utgör sfi ett viktigt steg mot integration i det svenska samhället. För flyktingar är sfi en del av introduktionsprogrammets särskilda satsningar. Studiefinansieringen utgörs för flyktingar i huvudsak av socialbidrag/introduktionsersättning.

Övriga invandrare deltar som regel i sfi utanför introduktionsprogrammen, vilket gör att sfi för dessa i högre grad liknar en generell utbildningsåtgärd. Trots detta så har de i egenskap av sfi-deltagare inte tillgång till studiefinansiering på samma villkor som andra vuxenstuderande.

Sfi – utbildning och/eller introduktion?

En inordning skulle kunna leda till bättre möjligheter för fortsatt utbildning för de studerande. I dag utgör sfi som separat skolform ett visst hinder för deltagande i annan vuxenutbildning. Sfi skulle vid ett inordnande bli en naturlig del av övrig vuxenutbildning. Utbildningssystemet skulle bli tydligare och deltagarna skulle på ett bättre sätt kunna få del av hela utbudet av vuxenutbildning i ett perspektiv av livslångt lärande.

Sfi kan dock även ses som ett viktigt integrations- och arbetsmarknadspolitiskt instrument. Dess fristående ställning i egen skolform kan underlätta anpassade lösningar för olika individer och grupper med sikte på en etablering på arbetsmarknaden eller en förberedelse för yrkesutbildning. En in-

ordning i komvux skulle i alltför hög grad kunna sätta utbildningsprägel på hela sfi- och introduktionsverksamheten.

Samverkan finns och kan utvecklas

I flera kommuner finns redan i dag en nära samverkan mellan sfi och komvux. Vissa fördelar med ett inordnande av sfi torde kunna uppnås inom befintliga system, även utan ett formellt inordnande.

Ett inordnande kan också få konsekvenser för vem som kan komma att anordna sfi. Vid en upphandling kan det vara svårt att bryta ut en del av verksamheten från övrig vuxenutbildning, både av kostnadsskäl och av verksamhetsskäl.

Studiemedel – för vad, för vem och hur länge?

Det nya studiestödssystemet är konstruerat utan tanke på att det skall omfatta sfi:s målgrupper, dvs. flyktingar och övriga invandrare som saknar grundläggande kunskaper i svenska. Även om en rätt till det nya studiestödssystemet för sfi-studier skulle renodla studiefinansieringen kvarstår problem – och skapas nya – genom att målgruppen är så heterogen.

Alla deltagare över 50 år skulle även fortsättningsvis sakna rätt till studiemedel för sfi. Sfi-deltagare med grundskolekompetens skulle få relativt få veckor med studiemedel. De högst utbildade skulle enbart kunna få en lägre nivå på studiebidaget.

De som har störst behov av en långsiktig studiefinansiering för grundläggande vuxenstudier skulle i många fall komma att förbruka sin studiemedelsberättigade tid för studier på grundskolenivå under sfi. Finansieringen av fortsatta studier inom den grundläggande vuxenutbildningen skulle övergå från studiemedel till socialbidrag. I dag är förhållandet det motsatta – från socialbidrag/introduktionsersättning under sfi till studiemedel under grundläggande vuxenutbildning.

Det är enbart flyktingar, inte övriga invandrare, som omfattas av introduktionsprogrammets särskilda satsningar. Endast för flyktingar finns ett särskilt försörjningsstöd under sfi-studier, finansierat via den statliga schablonersättningen. Stora delar av detta försörjningsstöd skulle ersättas av studiemedel.

Studiestödssystemet kräver studier på minst halvfart. Ju mer intensivt studierna bedrivs desto mer minskar kommunernas kostnader för sfi-deltagarnas försörjningsstöd. Kommunerna kan vilja minska sina socialbidragskostnader genom att motivera de studerande till statligt finansierade studier. För flyktingar finns därmed en risk för att kommuner låter en studiemedelsberättigad utbildning få ett alltför stort utrymme i förhållande till individens behov av övriga introduktionsåtgärder.

Rätten till studiemedel för sfi-studier skulle innebära statliga merkostnader. Det gäller också efter det att en viss reducering av statliga ersättningar till

individer skett inom ramen för andra system och efter en reducering av statliga ersättningar till kommunerna inom ramen för flyktingmottagandet.

Praktikanskaffning och praktik i anslutning till sfi

Frågan om praktik och praktikanskaffning i anslutning till sfi har hittills inte varit föremål för någon systematisk utredning. Begrepp och definitioner är oklara och praktikens omfattning och inriktning är relativt okänd. Verksamheten uppvisar en mycket stor variation beträffande innehåll och form och det finns olika uppfattningar om vilket syfte praktiken skall tjäna.

En fördjupad utredning bör göras. Den bör innefatta en utvärdering av effekterna av praktik och en kunskapsöversikt över aktuell forskning. En översyn och precisering av definitioner, begreppsapparat och styrdokument behövs.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen har genom beslut den 25 november 1999 uppdragit åt Statskontoret att utreda vissa frågor rörande organisationen för svenskundervisning för invandrare (sfi). Uppdraget skall utföras i enlighet med en till regeringsbeslutet fogad promemoria som upprättats inom Utbildningsdepartementet. Direktiven för uppdraget bifogas (bilaga 1).

Uppgifterna för Statskontorets utredning är enligt direktiven:

- Att överväga för- och nackdelar med en inordning av sfi i komvux och gymnasieskolan respektive sfi som fortsatt egen skolform.
- Att analysera de organisatoriska konsekvenserna av ett eventuellt inordnande och om och på vilket sätt detta kan ske, samtidigt som samarbetet med aktörer utanför skolvärlden stärks.
- Att utreda de ekonomiska konsekvenserna av ett eventuellt inordnande och kostnadsberäkna sådana förändringar. Härvid bör olika modeller analyseras vad gäller fördelningen av det ekonomiska ansvaret mellan stat, kommun och individ.
- Att belysa hur praktikanskaffningen vid sfi-studier fungerar, eventuella problem härvid, om praktikanskaffningen påverkas vid ett inordnande av verksamheten i komvux samt att ge förslag till åtgärder för att förbättra praktikanskaffningen.

När de ekonomiska konsekvenserna av att eventuellt ge sfi-elever rätt till studiestöd analyseras skall – enligt direktiven – reglerna enligt det nya studiestödssystemet (prop. 1999/2000:10) tas som utgångspunkt för beräkningarna.

Det framhålls vidare i direktiven att kommunerna har möjlighet till stor flexibilitet när det gäller både utformningen av sfi-verksamheten och kontakterna mellan arbetsförmedling, det lokala arbetslivet, flyktingsamordnare och skola. Denna inriktning måste enligt direktiven bevaras och förstärkas ytterligare i en framtida organisation.

Det är enligt direktiven inte Statskontorets uppgift att förorda eller föreslå en viss lösning av sfi:s framtida organisation. Vår uppgift är att belysa fördelar respektive nackdelar med en inordning och utreda konsekvenser av en förändring. När det gäller praktikanskaffningen förutsätts dock att Statskontoret redovisar förslag till förbättringar.

Arbetet bör enligt direktiven bedrivas i samverkan med Statens skolverk, Integrationsverket, Arbetsmarknadsverket, Kunskapslyftskommittén och Svenska Kommunförbundet.

1.2 Kort om sfi

Sfi är en egen skolform som tillsammans med komvux ingår i det offentliga skolväsendet för vuxna. Sfi:s målgrupp består dels av nyanlända flyktingar, dels av andra invandrare som saknar kunskaper i svenska.

Kommunerna är huvudmän för sfi och är skyldiga att se till att sfi erbjuds alla över 16 år som är bosatta i kommunen och som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. Undervisningen skall finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att rätt till sfi inträtt och senast inom tre månader.

Kommunernas sfi-verksamhet för nyanlända flyktingar finansieras via en statlig schablonersättning för flyktingmottagningen. De kostnader som övriga deltagare medför för sfi-verksamheten finansieras som övrig kommunal verksamhet, i huvudsak genom kommunala skatter.

De sfi-studerande som är nyanlända flyktingar får normalt socialbidrag eller introduktionsersättning (som finansieras via schablonersättningen) under studietiden. Introduktionsersättningen motsvarar ofta kommunens socialbidragsnivå. För övriga studerande finns ingen särskilt avsedd studiefinansiering utan ett flertal system utnyttjas (inklusive socialbidrag).

Det totala antalet elever i sfi uppgick läsåret 1998/99 till 34 701. Omräknat till heltidsstuderande motsvarar detta 16 001. Av dessa utgjorde andelen flyktingar 36 procent, andelen övriga invandrare 62 procent och tillståndssökande 2 procent. Huvuddelen av deltagarna, drygt 60 procent, hade mer än 10 års utbildning i hemlandet.

Läsåret 1998/99 bedrevs sfi i 246 kommuner. Antalet anordnare uppgick till 267. Kommunerna var anordnare i 243 fall, studieförbund i 11 och andra anordnare i 13 fall. De flesta, 30 886 elever, deltog i kommunalt anordnad sfi, 1 384 i sfi anordnad av studieförbund och 2 451 i sfi hos andra anordnare.

1.3 Utgångspunkter för utredningen

Utvecklingsplanen för förskola, skola och vuxenutbildning

Översynen bör enligt direktiven utgå från de övergripande förändringar av vuxenutbildningen som presenteras i regeringens skrivelse *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning - Samverkan, ansvar och utveckling* (skr. 1998/99:121).

I utvecklingsplanen framhålls bl.a. följande:

”En integrering av sfi i komvux kan medföra administrativa, pedagogiska och ekonomiska vinster genom samordningseffekter. Sfi skulle genom en integrering naturligt leda till fortsatt utbildning i stället för att som nu vara

en separat skolform. Detta skulle också öka möjligheten att kombinera sfi och t.ex. yrkeskurser och arbetsplatsförlagd utbildning. En integrering är dock inte oproblematisk eftersom flera bestämmelser som reglerar sfi skiljer sig från lagar och förordningar som reglerar komvux verksamhet”.

Det framhålls vidare att sfi-studierna inte berättigar deltagarna till studiestöd vilket däremot studierna inom komvux gör. Om sfi integreras med komvux och sfi-eleverna får rätt till studiestöd skulle det innebära minskade kostnader för kommunen på statens bekostnad, vilket i sin tur – framhålls det – skulle medföra behov av ekonomisk reglering mellan stat och kommun.

Vad som sägs i utvecklingsplanen om den framtida vuxenutbildningen i ett brett perspektiv har även betydelse för sfi:s och den grundläggande vuxenutbildningens framtid. Bl.a. betonas vuxenutbildningens roll som interkulturell mötesplats.

Under rubriken *En förskola och skola för mångfald* sägs t.ex. att svensk vuxenutbildning utgör en mötesplats för vuxna från olika kulturer och med olika sociala bakgrunder. Denna mötesplats kan utnyttjas som en resurs för kontakter mellan människor från olika länder och för att motverka konflikter. Vuxenutbildningen kan på så sätt medverka till omvärldsförståelse och till fördjupade språkkunskaper (sid. 67).

Under avsnittet *Att möta vuxenstuderande* (sid. 87) framhålls att regeringen bedömer att utbildningen för vuxna under de kommande åren i första hand behöver utvecklas så att:

- steget in i studier underlättas genom uppsökande verksamhet, vägledning och validering av tidigare kunskaper och erfarenheter
- tillgängligheten till studier i tid och rum genom dag- och kvällskurser, distansutbildning m.m. utökas
- arbetssätt och arbetsformer anpassas efter varje individs behov, erfarenheter och förutsättningar, bl.a. för att öka funktionshindrades möjligheter att delta i utbildningen
- innehållet i utbildningen förnyas för att bättre svara mot individens och arbetslivets nya behov
- en lokal och regional infrastruktur för vuxnas lärande skapas som en motor för tillväxt och utveckling.

Det betonas att validering handlar om hur utbildningsväsendet som helhet möter en vuxenstuderande och tar till vara den studerandes icke-formella kunskaper och kompetenser i utbildningsinsatser av olika slag och utifrån detta utformar såväl arbetssätt och arbetsformer som utbildningens organisation och uppläggning (sid. 94).

Likaså framhålls att: ”En verksamhet som utgår från den arbetsorganisation, de arbetssätt och arbetsformer som gäller i arbetslivet i övrigt bör vara utgångspunkt för vuxenutbildningens sätt att arbeta” (sid. 93).

Utvecklingsplanen förordar under rubriken *Förnyelse av innehåll* en djupare kontakt med arbetslivet. Det framhålls att ”vuxenutbildningen ingår i ett dynamiskt sammanhang där arbetslivets krav och utbildningspolitiska förändringar driver på utvecklingen. Innehållet i utbildningarna måste breddas och omfatta mer yrkesutbildning, gärna i kombination med allmänna ämnen. Samverkan mellan utbildningsanordnare och näringslivet måste utvecklas för att möta individernas behov och tillgodose arbetslivets krav på utbildad arbetskraft” (sid. 98).

Kunskapslyftskommittén

I direktiven för vår utredning framhålls att Kunskapslyftskommittén i sitt delbetänkande *Vuxenutbildning och livslångt lärande - Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet* (SOU 1998:51) föreslagit att sfi skall upphöra som en egen skolform och i stället ingå som en del i den kommunala vuxenutbildningen (den grundläggande vuxenutbildningen).

Om skolformen sfi upphör så kan enligt kommittén utbildningen i svenska för invandrare integreras med undervisningen i ämnet svenska som andraspråk inom komvux. De samhällsorienterande inslagen i svenska för invandrare kan enligt kommittén – i den mån de inte ingår i ämnet svenska som andraspråk – behandlas i ämnet samhällskunskap inom den grundläggande vuxenutbildningen.

Fördelen med förslaget skulle enligt kommittén vara att underlätta en integrering av invandrare i vuxenutbildningen. Kommittén har dock inte i sitt betänkande närmare analyserat konsekvenserna av detta förslag.

I kommitténs efterföljande delbetänkande *Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet* (SOU 1999:39) hänvisar man till det tidigare redovisade förslaget att integrera sfi i komvux. Man nämner i detta betänkande att såväl remissinstanserna som deltagarna i de särskilda hearings som Kunskapslyftskommittén respektive Utbildningsdepartementet anordnade tillstyrkte kommitténs förslag.

Det bör dock nämnas att Integrationsverket i sitt remissyttrande över Kunskapslyftskommitténs nämnda betänkande framhöll att sfi är en säråtgärd för nyanlända flyktingar och invandrare. Verket framhöll att val av innehåll, pedagogik och metodik i svenskundervisningen i första hand skall styras av den enskildes behov och förutsättningar vilket bör leda till en mångfald av lösningar vad gäller såväl innehåll som former för undervisningen.

Enligt Integrationsverkets remissyttrande är risken med kommitténs förslag att den mångfald som redan finns inom sfi-utbildningen och som är anpassad till olika individers behov begränsas. Integrationsverket avvisade därför kommitténs förslag. Frågan borde enligt verket utredas ytterligare för

att klargöra vilka positiva eller negativa effekter på undervisningen som en eventuell integrering kan ha.

1.4 Utredningen i sitt sammanhang

I detta avsnitt behandlar vi för vår utredning särskilt betydelsefulla avsnitt i den integrationspolitiska propositionen. Vi behandlar också vissa pågående utredningar och framlagda utredningsförslag som har beröringspunkter med vårt uppdrag.

Integrationspolitiska propositionen

I propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrarpolitik till integrationspolitik* (prop. 1997/98:16) föreslog regeringen mål och inriktning för en framtida integrationspolitik. Målen för integrationspolitiken skall vara lika rättigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Det integrationspolitiska arbetet skall särskilt inriktas på att ge stöd till individers egen försörjning och delaktighet i samhället, värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter samt förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Nyanlända invandrares behov av stöd bör enligt propositionen i stor utsträckning kunna tillgodoses genom den generella politiken. Säråtgärder som riktar sig till invandrare som grupp bör begränsas till insatser och åtgärder som kan behövas under den första tiden i Sverige.

Regeringen framhåller i propositionen att kommunerna även i fortsättningen bör anordna individuellt inriktad introduktion för skyddsbehövande och andra invandrare som kommunen får särskilda statliga ersättningar för. Introduktionen bör dock förbättras i flera avseenden inom den nuvarande ramen. Detta bör bland annat ske genom att introduktionen i större utsträckning utgår från individens behov och förutsättningar och i högre grad utformas tillsammans med den enskilde.

I propositionen framhålls också följande när det gäller introduktionen:

- Stöd och insatser bör samlas i ett introduktionsprogram som är konkret och möjligt att följa upp. Introduktionen behöver vidareutvecklas i syfte att höja kvaliteten och nå bättre resultat. För vuxna bör sfi utgöra grunden i introduktionsprogrammet och i möjligaste mån kombineras med praktik, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt arbetsliv samt information om vardagslivet i kommunen.
- Inom kommunen är det viktigt att samverka kring introduktionsprogrammet sker mellan olika verksamhetsområden. Samverkan bör även ske mellan kommunen och den lokala arbetsförmedlingen för att deltagarna skall få en orientering om och en realistisk bild av svensk arbetsmarknad.

- Arbetsförmedlingen skall i samråd med kommunen informera deltagarna i ett introduktionsprogram om svensk arbetsmarknad, bistå kommunen med sin kompetens vid utformandet av introduktionsprogram, utgå från att godkänt betyg i sfi är tillräckligt för att en person skall kunna ta del av arbetsförmedlingens insatser och åtgärder samt prioritera arbetslösa nyanlända invandrare som genomgått introduktionsprogram.
- Det behövs ett utökat samarbete mellan kommuner i syfte att individualisera och effektivisera introduktionen. Interkommunal samverkan kan t.ex. underlätta sammansättningen av undervisningsgrupper och öka flexibiliteten inom sfi-undervisningen och användandet av olika pedagogiska metoder.
- Kommunerna bör inom ramen för gällande regelsystem och resurser öka sina ansträngningar att erbjuda sfi-undervisning till alla som har behov av sådan.
- Enligt förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare bör sfi bedrivas under hela året och uppehåll endast göras för semester. Regeringen framhåller vikten av att kommunerna strävar efter en mer flexibel organisation som möjliggör kontinuerlig undervisning. Inom utbildningsväsendet pågår en utveckling som innebär att man alltmer utnyttjar hela kalenderåret för undervisning.
- För att höja kvaliteten på undervisningen i svenska som andraspråk och sfi behöver pedagogik och undervisningsmetoder utvecklas. Regeringen beslutade i juni 1997 att Lärarhögskolan i Stockholm skall verka som nationellt centrum för svenska som andraspråk och sfi och utgöra resurscentrum för nya former av kompetensutveckling.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen underströk Socialförsäkringsutskottet (1997/98:SfU6) betydelsen av en god introduktion för nyanlända invandrare för att de övergripande integrationspolitiska målsättningarna skulle kunna uppnås. Utskottet menade att en ändamålsenlig introduktion måste innebära att innehållet i introduktionsprogrammet anpassas till individens behov och förutsättningar. Man menade också att det är av avgörande betydelse för möjligheten till integration att nyanlända invandrare får tillgång till god undervisning i svenska språket genom sfi.

Vissa pågående och avslutade utredningar

Det finns ett antal utredningar - pågående och avslutade - som berör vårt utredningsområde. Vi skall i det följande särskilt nämna sådana som är förslagsinriktade och som också sätter in vår utredning i ett större sammanhang.

Skolverket har bedrivit och bedriver olika projekt i syfte att utveckla vuxenutbildningen. Inom ramen för projektet *Styrning och utveckling av vuxenutbildningen – UTVUX* behandlas också sfi. I delrapporten *Styrdokument för vuxenutbildningen* (1999-10-15, Dnr 99:975) finns en genomgång av

strukturen vad gäller kursplaner och betygssystem inom olika delar av vuxenutbildningen.

För sfi och grundläggande vuxenutbildning definierar man i rapporten olika problemområden. Ett sådant är att såväl sfi som grundläggande vuxenutbildning helt eller delvis består av mycket omfattande kurser i motsats till de nya kurser för gymnasial utbildning som i gymnasieskolan införs den 1 juli 2000 och i gymnasial vuxenutbildning den 1 juli 2001.

Skolverket föreslår att styrdokumentet inom vuxenutbildningen koncentreras till två nivåer. En nivå ersätter nuvarande läroplan och program mål och omfattar sfi, särsvux, grundläggande- och gymnasial vuxenutbildning samt påbyggnadsutbildningar. En annan nivå omfattar kursplaner för samtliga delar av vuxenutbildningen i ett sammanhängande och kursutformat system.

Den parlamentariska *kommittén för översyn av skollagen* (dir 1999:15) har i uppdrag att göra en översyn av skollagstiftningen. Kommittén skall föreslå hur skollagen, läroplaner och skolformsförordningar kan moderniseras genom att förenklas och förtydligas samt bättre anpassas till ett målstyrt skolväsende och till den ansvarsfördelning som råder mellan stat och kommun. Kommittén skall också överväga hur skollagen bör utformas för att tydliggöra det kommunala ansvaret för utbildningens kvalitet och likvärdighet.

I betänkandet *Validering av utländsk yrkeskompetens* (SOU 1998:165) konstateras att personer med utländsk kompetensbakgrund har svårt att få anställning. En anledning till detta är att arbetsgivarna inte alltid kan bedöma utländska utbildningsbevis eller utländsk arbetslivserfarenhet. I betänkandet lämnas principförslag till uppbyggnad av en organisation för validering av utländsk yrkeskompetens på gymnasial nivå.

Organisationen föreslås bestå av flera valideringsorgan, centralt och regionalt. Även om fokus i utredningen är gymnasial nivå föreslås att bedömning skall ske under introduktionsprogrammet för invandrare (dvs. för invandrare som täcks av schablonersättningen). Bedömningen skall kombineras med vägledning och kan leda till validering eller kompletterande utbildning.

Utredningen om *validering av vuxnas kunskap och kompetens* (dir. 1999:86) genomför tre pilotprojekt i syfte att utveckla modeller och metoder för validering av utländsk yrkeskompetens på i första hand gymnasial nivå.

Utredningen om social och etnisk mångfald i högskolan (dir. 1999:79) har lämnat förslag till åtgärder som skall öka den sociala och etniska mångfalden inom högskolan. Utredningen har lämnat delbetänkandet *Den långa vägen till arbete. En översyn av kompletterande högskoleutbildningar för invandrare med utländsk akademisk utbildning* (2000-01-21). Man föreslår att svenskundervisning för utländska akademiker bör ske i högskolemiljö. Det bör också ske en fortsatt satsning på kompletteringsutbildningar för utländska akademiker. Det bör enligt utredningen även finnas ett fungerande system för validering av utländska examina.

I sitt slutbetänkande *Mångfald i högskolan. Reflektioner och förslag om social och etnisk mångfald i högskolan* (SOU 2000:47) föreslår utredningen bl.a. valbara kurser i svenska språket i högskoleintroduktionskursen (som föreslås bli obligatorisk för alla nya studerande), svenskundervisning i högskolemiljö för utländska gymnasister och akademiker samt att särskilda sakkunniga skall anlitas för att bedöma utländska akademiska meriter.

Utredningen om vägledning i skolväsendet (dir. 1999:11) har till uppgift att kartlägga och analysera individens behov av vägledning i skolväsendet samt föreslå mål för studie- och yrkesorienteringen utifrån de förändrade krav som arbetsliv, utbildning och samhällsutveckling ställer.

Det finns ytterligare några utredningar som belyser olika problem som berör vårt utredningsområde. Hit hör Skolverkets utvärdering *Vem älskar sfi?*, Arbetsmarknadsstyrelsens *Arbetsmarknaden för invandrare*, Integrationsverkets kartläggning *Kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända flyktingar* samt en rapport från Socialstyrelsen, *Långvarigt socialbidrags-tagande*. Dessa utredningar behandlas i avsnitt 4.

1.5 Avgränsning av uppdraget

Uppdraget till Statskontoret tangerar en rad förhållanden och åtgärder som har betydelse för hur väl invandrare integreras i det svenska samhället, men som ligger utanför vårt uppdrag att hantera. Sfi ingår som en viktig del i flyktingarnas introduktionsprogram men också andra insatser är viktiga för att introduktionen skall bli så bra som möjligt.

Uppdraget har beröringspunkter med invandrarnas hela introduktion och programmen härför, en introduktion som i sin tur är en del av flera insatser som behöver vidtas för att nå framgång i ett överordnat integrationsarbete.

Det är dock sfi-verksamhetens organisation på en övergripande nivå, med bedömning av fördelar respektive nackdelar vid ett inordnande i komvux, som varit utredningens huvuduppgift liksom konsekvenserna av en förändring. Det är till dessa huvudfrågor vi har koncentrerat vårt arbete.

Sfi-verksamheten rymmer en rad frågor och problem som har lyfts fram i tidigare utredningar och utvärderingar, frågor som undervisningens effektivitet, dess kvalitet, pedagogik m.m. Dessa frågor ligger dock i allt väsentligt utanför vårt uppdrag och vi berör dem endast perifert.

I den problembild vi tecknar lyfter vi fram frågor som t.ex. rör invandrarnas utsatta situation på arbetsmarknaden och betydelsen av svenskkunskaper, vissa hinder för en framgångsrik sfi-undervisning och integration som följer av att de sfi-studerande utgör en mycket heterogen grupp. Vi tar också upp vissa erfarenheter av kommunernas introduktion för nyanlända flyktingar, grundade på en undersökning som Integrationsverket nyligen gjort.

1.6 Arbetets uppläggning och genomförande

Inom Statskontoret har arbetet utförts av en projektgrupp i vilken har ingått Lennart Brege (projektledare), Johan Lindqvist och Sture Strömqvist. Den del av uppdraget som avser praktikanskaffningen har utförts av Christian Råbergh som haft projektanställning vid Statskontoret.

Som rådgivande och stödjande till projektgruppen har en särskild referensgrupp fungerat. I referensgruppen har ingått Madeleine Dahlborg (Skolverket), Ingrid Ekman (Skolverket), Gisela Andersson (Integrationsverket), Kaija Suur-Nuuja (Arbetsmarknadsstyrelsen), Olle Wendt (Svenska Kommunförbundet), Thorbjörn Levin (Kunskapslyftskommittén) och Kerstin Molander (Utbildningsdepartementet). Levin har kvarstått i referensgruppen också efter det att Kunskapslyftskommittén avlämnat sitt slutbetänkande.

Referensgruppen har haft sex sammanträden. Deltagarna i gruppen har också mellan sammanträdena biträtt projektgruppen i dess arbete.

Vi har under arbetet utnyttjat flera sakområdesexperter som konsulter. Sålunda har Marianne Kraft intervjuat kommunala företrädare med ansvar för sfi-verksamheten vid de kommuner som ingått i vårt kommunurval (ett 15-tal, se bilaga 2). Vi har med de kommunala företrädarna bl.a. diskuterat sfi:s nuvarande relation till komvux, alternativa sätt att inordna sfi i grundläggande vuxenutbildning och gymnasieskola, fördelar resp. nackdelar härmed och nuvarande samverkan mellan berörda aktörer.

Eva Jönsson har biträtt oss med att beskriva den allmänna utvecklingen inom vuxenutbildningen, särskilt den som berör grundläggande vuxenutbildning och sfi, och med underlag för att beskriva sfi:s problembild. Hon har också biträtt utredningen med underlag för att bedöma fördelar och nackdelar med ett inordnande av sfi i grundläggande vuxenutbildning och gymnasieskola.

Statistiska centralbyrån (SCB) har på Statskontorets uppdrag sammanställt en datafil genom att sfi-registrets deltagare i svenskundervisning fr.o.m. läsåret 1993/94 länkats dels till databasen LOUISE, dels till uppgifter om grund för bosättning. Härigenom har det varit möjligt att beskriva sfi:s målgrupp samt illustrera vilka de ekonomiska konsekvenserna hade blivit om det nya studiestödssystemet tillämpats på 1997 års deltagare i sfi.

Åke Larsson, CSN, har deltagit i arbetet med att ta fram underlag för att beskriva det nya studiestödssystemet och analysera lämpligheten och konsekvenserna av att låta de sfi-studerande få rätt till studiemedel.

2 Sfi:s utveckling

Undervisningen i svenska för invandrare har genomgått många förändringar de senaste decennierna. Det som började som en försöksverksamhet hos studieförbunden har utvecklats till en kommunal skyldighet reglerad i skollagen. I detta kapitel redovisar vi kortfattat de väsentligaste reformerna och stegen i sfi:s utveckling, fram till dagens ordning.

Riksdagsbeslut år 1965

Riksdagen beslutade år 1965 om avgiftsfri undervisning i svenska för invandrare. Regeringen gav dåvarande Skolöverstyrelsen rätt att disponera medel för en försöksverksamhet som förlades till studieförbunden. Dessa fick i uppdrag att anordna avgiftsfria studiecirklar i svenska och samhällskunskap inom ramen för den fria och frivilliga folkbildningsverksamheten.

Läroplan år 1971; studieförbund och AMU

År 1971 utarbetades den första läroplanen för undervisningen i svenska för invandrare. Läroplanen fick status av rekommendationer för studieförbunden eftersom dessa inte kunde åläggas läroplansbundet studiearbete. Läroplanen ersattes efter en omfattande översyn år 1976 av Allmänna mål och riktlinjer för undervisningen i svenska för vuxna invandrare.

Då man i början av 1970-talet gjorde en formell och administrativ åtskillnad mellan svenskundervisning i samband med arbetsmarknadsutbildning och övrig svenskundervisning överfördes successivt en stor del av den sfi-undervisning som bedrevs med arbetsmarknadspolitisk inriktning till landets AMU-center, medan undervisningen inom den s.k. fria kvoten fördelades på tio av staten godkända studieförbund. Denna senare undervisning låg kvar på studieförbunden under hela 1970-talet.

Sfi-kommittén

En år 1978 tillsatt parlamentarisk kommitté (Sfi-kommittén) pekade på stora brister i undervisningen till följd av en splittrad organisation, avsaknad av gemensamma och klart definierade mål samt brister när det gällde lärarnas kompetens. Kommittén redovisade två betänkanden under år 1981 utan att ha kunnat enas i centrala frågor kring huvudmannaskap, omfattning och finansiering av verksamheten.

1986 års reform

År 1986 genomfördes den s.k. grund-sfi-reformen efter nästan 10 års förarbete, präglad av segslitna förhandlingar mellan olika partsintressen (här fanns bl.a. studieförbund med facklig anknytning liksom AMU-center och folkhögskolor). En särskild utbildningsform för vuxna infördes genom lagen (1986:159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare.

Verksamheten stramades upp, framför allt genom att mål, innehåll och arbetsformer preciserades i en särskild läroplan för undervisningen, men också genom att vissa kompetenskrav för lärare fastslogs. Utöver grund-sfi tillkom påbyggnads-sfi. Denna senare undervisning skulle till stor del bedrivas av studieförbunden, dock utan läroplan och utan centralt fastställda kompetenskrav på lärarna.

Kommunerna fick ansvaret för att anordna grund-sfi. Den skulle kunna anordnas inom den kommunala vuxenutbildningen eller på kommunens uppdrag av studieförbund eller folkhögskolor. Påbyggnads-sfi kunde erbjudas antingen av studieförbund eller AMU. Kommunerna hade inte något ansvar för påbyggnads-sfi. AMU-centren skulle fortsättningsvis endast i undantagsfall och i brist på annan anordnare kunna ge grundutbildning i sfi.

1991 års reform

Eftersom intentionerna i 1986 års reform inte ansågs uppfyllda (krav på individualisering, deltagarmedverkan, utvärdering och kommunikativt inriktad språkundervisning) genomfördes den 1 januari 1991 en ny sfi-reform med en ny läroplan (Lsfi-91). Bestämmelserna om svenskundervisning för invandrare överfördes till skollagen (1985:1100).

1991 års sfi-reform innebar följande förändringar:

- Uppdelningen av undervisningen på grund-sfi respektive påbyggnads-sfi upphörde och ersattes av en sammanhållen utbildning, grund-sfi.
- Kommunalt huvudmannaskap infördes för all sfi-undervisning, dvs. även för den sfi som tidigare omfattats av påbyggnads-sfi.
- Detaljregleringen av hur undervisningen skulle bedrivas minskade (bl.a. om undervisningstimmar).
- Ett nytt statsbidragssystem infördes där sfi-anslagen för flyktingar utgjorde en del av den s.k. flyktingschablonen. Statsbidrag till sfi för andra än flyktingar utgick som ett visst belopp per deltagare.

Skolverkets utredning, organisatoriska frågor

Skolverket fick år 1992 i uppdrag av regeringen att se över vissa organisatoriska frågor kring sfi och svenska som andraspråk och föreslå förenklingar av gällande regelsystem. Detta skedde mot bakgrund av att riksdagen våren 1991 fattat beslut om reformering av gymnasieskolan och vuxenutbildningen och att reglerna om sfi, som tidigare funnits i en speciell lag, inlemmades i skollagen.

Skolverket redovisade i mars 1993 (Dnr 92:1920) sitt förslag som i korthet innebar att sfi skulle upphöra som eget regelsystem och integreras i grundläggande vuxenutbildning samt i gymnasieskolan för ungdomar. Skolverket menade att man härigenom borde kunna göra betydande vinster ekonomiskt, pedagogiskt och administrativt.

Regeringen avvisade dock tanken på en integrering av sfi och föreslog riksdagen att sfi skulle kvarstå som eget regelsystem. Fortfarande kvarstår problemet att sfi och undervisningen i olika kärnämnen i anslutning till den grundläggande vuxenutbildningen spänner över två skolformer och omfattas av två skilda ekonomiska system för de studerande. Invandrare som är analfabeter hänvisas till grundläggande vuxenutbildning för alfabetisering och till skolformen sfi för studier i svenska som andraspråk.

Ny ordning år 1994

Från 1994 upphörde läroplanen för sfi att gälla och undervisningen vilar sedan dess på de grundläggande värden som anges i läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). Regeringen fastställde en ny kursplan för sfi som trädde i kraft den 1 juli 1994. Samtidigt infördes betyg och centralt fastställda prov för sfi.

Den 1 juli 1994 ändrades reglerna för sfi och rätten härtill blev inte längre tidsbegränsad. Alla som är bosatta i en kommun (inte bara nyanlända) och som saknar de grundläggande kunskaper som sfi avser att ge fick rätt till undervisningen. Genom förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare är kommunerna skyldiga att anordna sfi inom tre månader (från den dag då rätt till sfi inträtt).

Översyn av kursplanen för sfi år 1998

Regeringen gav i regleringsbrev för år 1998 Skolverket i uppdrag att redovisa behovet av förändringar i kursplanen för svenskundervisning för invandrare. Utgångspunkten var att pröva behovet av individualisering av sfi så att den i högre grad kunde anpassas till varje individs förutsättningar och behov.

Skolverket menade i sin PM till regeringen i juni 1998 (Dnr 1998:1426) att nuvarande kursplan möjliggör individualisering av undervisningen. Skolverket menade dock att alla kursplaner från olika skolformer som rör svenska som andraspråk bör föras samman till en helhet som tydligt visar stegen i utbildningen. Skolverket föreslog att ämnet delas upp i en baskurs och fem efterföljande kurser och redovisade hur så skulle kunna ske.

3 Sfi, komvux och gymnasieskolan

3.1 Inledning

Vi beskriver i detta avsnitt främst formella skillnader mellan de olika utbildningarna såsom syfte, omfattning, målgrupp etc. så att vi kan relatera sfi till komvux, och då framför allt till ämnet svenska som andraspråk. Ett inordnande av sfi i gymnasieskolan berör gruppen 16-19 åringar. Gymnasieskolan belyses med dess individuella program som skulle aktualiseras för att ge denna grupp av invandrare grundskolans svenska som andraspråk.

Sfi och komvux ingår i det offentliga skolväsendet för vuxna tillsammans med vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux) och vuxenutbildning vid Statens skolor för vuxna (SSV). Gymnasieskolan ingår i det offentliga skolväsendet för barn och unga.

Gymnasieskolan består av nationella program, specialutformat och individuellt program. För den grupp ungdomar som berörs av ett inordnande aktualiseras som nämnts de individuella programmen.

3.2 Styrande regelverk

3.2.1 Skollagen

Det övergripande styrdokumentet är skollagen (1985:1100). Där sägs i 1 kap. 9 § att "det offentliga skolväsendet för vuxna skall ge vuxna tillfälle att i enlighet med individuella önskemål komplettera sin utbildning". På detta sätt stärker de enligt lagen sin ställning i arbetslivet och i det kulturella och politiska livet. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Beträffande sfi sägs i 13 kap. 1 § att "sfi syftar till att ge vuxna nyanlända invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället". Utbildningen skall anordnas som en kurs och eleverna skall ha inflytande över hur deras utbildning utformas.

I samma kapitel, 9 §, sägs att "kommuner får uppdra åt andra att anordna sfi."

Beträffande grundläggande vuxenutbildning sägs i 11 kap. 2 § att "grundläggande vuxenutbildning syftar till att ge vuxna sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv. Den skall också syfta till att möjliggöra fortsatta studier."

I 11 kap. 6 § anges att kommuner och landsting får uppdra åt andra att anordna komvux.

Beträffande gymnasieskolan sägs i 1 kap. 2 § att utbildning för barn och ungdomar "skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar". I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov. För det individuella programmet gäller att det kan ha olika längd och innehåll som bestäms av den enskilde elevens behov. Målet är att eleven skall gå över till nationellt program.

3.2.2 Förordningar

Sfi

I förordningen om sfi (1994:895) anges att sfi skall vila på de grundläggande värden som anges i läroplanen för de frivilliga skolformerna. Sfi får kombineras med utbildning inom någon annan skolform inom det offentliga skolväsendet. I sådana fall skall läroplanen för de frivilliga skolformerna gälla för hela utbildningen.

För sfi skall det finnas en kursplan där kursens mål framgår. Av kursplanen skall också framgå kunskapsnivån vid ett avstämningstillfälle under studierna och den kunskapsnivå som alla elever minst skall ha uppnått vid kursens slut. Kursplanen fastställs av regeringen.

Undervisningen skall bedrivas som gruppundervisning. Enskild undervisning får anordnas om det finns särskilda skäl.

Riktvärdet för undervisningens omfattning är 525 timmar. Detta riktvärde får över- eller underskridas beroende på hur mycket undervisning eleverna behöver för att uppnå de kunskapsmål som anges i kursplanen.

Komvux

I förordningen om kommunal vuxenutbildning (1992:403) meddelas föreskrifter om den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Där preciseras vad kärnämnen omfattar. I grundläggande vuxenutbildning är dessa svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap.

För komvux gäller läroplanen för de frivilliga skolformerna som fastställs av regeringen. Härutöver skall det finnas kursplaner för varje kurs som numera fastställs av Skolverket. För grundläggande vuxenutbildning anges program mål i förordningen.

Undervisningen skall bedrivas som gruppundervisning. Enskild undervisning får anordnas om det finns särskilda skäl.

I bilaga till förordningen anges timplanen för grundläggande vuxenutbildning, totalt 1 450 timmars undervisningstid. Det anges också att timplanen får ses som riktmärke.

I förordningen sägs att kurser inom grundläggande vuxenutbildning kan delas upp på flera delkurser som inte får vara kortare än 30 timmar.

Beträffande studiegången anges att en elev får tas in till flera kurser eller delkurser. Det anges också att utbildningen i komvux får kombineras med sfi.

Gymnasieskolan

I förordningen om gymnasieskolan (1992:394) sägs i 1 kap. 3 § att "för gymnasieskolan gäller en läroplan". Denna fastställs av regeringen. I förordningen definieras kärnämnen och karaktärsämnen. Kärnämneskurser ingår i alla nationella och specialutformade program, dvs. svenska eller svenska som andraspråk, engelska, samhällskunskap, religionskunskap, matematik, naturkunskap, idrott och hälsa samt estetisk verksamhet. Karaktärsämnen är de ämnen som ger varje program dess karaktär.

För vart och ett av de nationella programmen gäller program mål som regeringen fastställer.

3.2.3 Program mål, kursplaner m.m.

Sfi

I kursplanen (SKOLFS 1994:28) för svenskundervisning för invandrare anges främst undervisningens mål, för vilka inte närmare redogörs här. Under rubriken *syfte* anges i kursplanen att sfi, förutom att vara en källa till språkkunskap och språkutveckling, också är en brygga till livet i Sverige. Varierande aspekter av samhällsliv och kultur i Sverige samt samhällets organisation skall därför integreras i språkundervisningen. Genom utbildningen bör invandrarna enligt kursplanen få möjlighet att komma i kontakt med det omgivande samhället och dess arbets-, förenings- och kulturliv. Genom sfi skall eleverna få information och vägledning inför fortsatt utbildning eller arbete.

Under rubriken *karaktär och struktur* framhålls i kursplanen att eleven börjar sina studier på den språkliga nivå som bestäms av förkunskaperna och avslutar dem när målen för utbildningen har uppnåtts. Till sfi kommer invandrare med mycket olika utbildningsbakgrund. Vid utformning av utbildningen skall hänsyn tas till de sinsemellan mycket olika målgrupperna. Det framhålls i kursplanen att analfabeter och lågutbildade exempelvis har andra behov av utbildning än högutbildade. Sfi bör för analfabeter kombineras med läs- och skrivinlärning i grundläggande vuxenutbildning. För ungdomar i åldrarna 16-19 år anges att sfi kan kombineras med studier på ett individuellt program i gymnasieskolan.

Grundläggande vuxenutbildning

För grundläggande vuxenutbildning gäller dels program mål för undervisningen, dels timplaner för de olika ämnena.

Så kallad grundskolekompetens för vuxna är enligt Skolverkets definition i kursinformationen "ett slutbetyg med betyget godkänt i fyra kärnämnen: svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap".

I programmålen sägs att syftet med grundläggande vuxenutbildning är att "utbildningen skall utifrån de enskilda elevernas förutsättningar och behov ge kunskaper som grund för samhällsliv, yrkesliv och fortsatta studier. För de elever som har kort eller ingen tidigare utbildning skall grundläggande vuxenutbildning ge grundläggande kunskaper i läsning, skrivning och räkning".

Svenska som andraspråk i grundläggande vuxenutbildning

I kursplanen för svenska som andraspråk i grundläggande vuxenutbildning framhålls under *syfte* att elever som har ett annat modersmål än svenska ska få möjlighet att vidareutveckla sin förmåga att kommunicera muntligt och skriftligt på svenska i vardagsliv, samhällsliv, utbildning och arbetsliv.

Till utbildningen i svenska som andraspråk i den grundläggande vuxenutbildningen kommer studerande av två kategorier. Den första kategorin kan ännu inte läsa och skriva eller har mycket begränsad färdighet. De får inom grundläggande vuxenutbildning lära sig grunderna i läsning och skrivning så att de kan nå målen i den första delen av utbildningen. Samtidigt får de lära sig svenska som andraspråk i sfi. Den andra kategorin har uppnått godkänd nivå i sfi eller på annat sätt inhämtat motsvarande kunskaper i svenska och går vidare i den andra delen av utbildningen.

Under rubriken *karaktär och struktur* framhålls i kursplanen att utbildningen i svenska som andraspråk vänder sig till elever med mycket olika utbildningsbakgrund. Den kultur eleverna kommer från kan vara mer muntlig än skriftlig. Analfabeter och lågutbildade har exempelvis andra utbildningsbehov än högutbildade, vilket också avspeglar sig vid utformningen av undervisningen.

Gymnasieskolans individuella program

Gymnasieskolan skall dels förmedla och förankra de värden samhällslivet vilar på, dels förbereda för arbete eller för fortsatta studier. Utbildningen inom varje ämne skall vara uppdelad i en eller flera kurser. Enligt skollagen skall (fr.o.m. den 1 juli 2000) en kurs omfatta minst 50 gymnasiepoäng och bör inte omfatta mer än 200 poäng. Kurserna får inte delas upp i delkurser om inte särskilda skäl föreligger. En fullständig gymnasieutbildning på ett nationellt eller specialutformat program består av 2 500 gymnasiepoäng.

För individuella program gäller att dessa kan ha olika längd och innehåll som bestäms av den enskilde elevens behov. Målet är att eleven senare skall gå över till nationellt program eller specialutformat program. I annat fall får eleven slutbetyg från individuellt program när studieplanen är fullföljd. Individuellt program kan kombineras med sfi.

Vid ett inordnande av sfi för ungdomar i åldersgruppen 16-19 år i gymnasieskolan förutsätts att de först kommer att studera svenska som andraspråk enligt *grundskolans* kursplan för detta ämne inom gymnasieskolans individuella program. I den nämnda kursplanen framhålls att det till alla årskurser i grundskolan kommer elever med ett annat modersmål än svenska och med en annan kulturell bakgrund. Spännvidden i språkbehärskningen mellan eleverna är stor.

Genom undervisningen i svenska som andraspråk skall eleverna - enligt grundskolans kursplan - få så goda kunskaper i svenska att de med fullt utbyte kan tillgodogöra sig undervisningen i andra ämnen, få tillträde till kamratgemenskapen och i förlängningen till det svenska samhället.

3.2.4 Betyg

Enligt sfi-förordningen skall varje elev som avslutat en kurs ges betyg. Det kan antingen vara Godkänd eller Väl godkänd. Vid betygssättningen skall läraren som stöd använda de betygsriterier som Skolverket har fastställt för kursen. Enligt förordningen bör läraren använda centralt fastställda prov för att bedömningarna skall bli så enhetliga som möjligt. Sådana prov fastställs av Skolverket. Om en elev inte når upp till nivån för betyget Godkänd skall läraren i ett intyg ange vad eleven kan i förhållande till kursens mål.

Inom komvux skall betyg ges för varje avslutad kurs och delkurs, såvida inte något annat gäller. Betygsskalan inom grundläggande vuxenutbildning ser ut på följande sätt: Icke godkänd, Godkänd, Väl godkänd. För gymnasial utbildning inom komvux tillkommer också betyget Mycket väl godkänd. Skolverket har fastställt betygsriterier för nationella kurser inom grundläggande vuxenutbildning och för nationell kurs i kärnämnet svenska som andraspråk.

För gymnasieskolan gäller att betyg skall ges efter avslutade kurser och projektarbete. Betygsskalan innehåller följande: Icke godkänd, Godkänd, Väl godkänd och Mycket väl godkänd.

3.3 Målgrupper och huvudmannens skyldigheter

Sfi:s målgrupp består dels av nyanlända flyktingar, dels av andra invandrare som saknar kunskaper i svenska.

Komvux målgrupp består av dels individer som saknar kunskaper motsvarande nioårig grundskola, dels individer som behöver komplettera sina gymnasiekunskaper för att antingen stärka sin ställning i arbetslivet eller för att förbereda för fortsatta studier.

För gymnasieskolan är målgruppen alla ungdomar i åldern 16-19 år som är bosatta i kommunen.

Huvudmannens ansvar - dvs. i första hand kommuners men också i viss mån landstings - gentemot målgruppen varierar mellan de tre skolformerna.

Sfi

Enligt skollagens 13 kap. 3 § är varje kommun skyldig att se till att sfi erbjuds alla de som är bosatta i kommunen från och med det andra kalenderhalvåret de fyller 16 år och som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket, samt till finländska medborgare som stadigvarande arbetar i kommunen men som är bosatta i Finland nära gränsen till Sverige.

Undervisningen skall finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att rätt till sfi inträtt, normalt inom tre månader.

Grundläggande vuxenutbildning

För grundläggande vuxenutbildning gäller att varje kommuninnevånare har rätt att delta från det andra kalenderår han/hon fyller 20 år. Om en elev i grundläggande vuxenutbildning har bristfälliga kunskaper i svenska får undervisningen ges på elevens eget språk. Undervisningen skall kompletteras med undervisning eller träning i svenska.

Gymnasieskolan

Kommunen är skyldig att tillhandahålla platser inom gymnasieskolan för ungdomar i åldern 16-19 år.

3.4 Lärare

3.4.1 Behörighet

Enligt skollagen 2 kap. 4 § är behörig att anställas som lärare inom det offentliga skolväsendet utan tidsbegränsning den som har lärarutbildning eller barn- och ungdomspedagogisk utbildning m.m. (med huvudsaklig inriktning mot den undervisning anställningen avser) eller som fått behörighetsbevis av Högskoleverket. Även den som inte är behörig får anställas utan tidsbegränsning om det saknas behöriga sökande och om det finns särskilda skäl samt om den sökande har motsvarande kompetens för den undervisning som anställningen avser. Den sökande bör också vara lämplig att sköta undervisningen.

Det är endast formellt kommunens rektor som är behörig att utfärda betyg för de olika skolformerna, dvs. även om utbildningen genomförs av en entreprenör är rektor för verksamheten ansvarig för betygen.

3.4.2 Lärarkategorier

Kommunalt anställda sfi-lärare har normalt vanliga ”semestertjänster” eftersom sfi i princip pågår året runt. Normalt undervisar en kommunalt anställd

sfi lärare 24 undervisningstimmar om 45 minuter per vecka. För privat anställda gäller vanliga avtal på arbetsmarknaden.

Det finns något förenklat två kategorier av lärare i komvux. De kommunalt anställda lärarna och de som är anställda av andra anordnare. De kommunalt anställda lärarna har en årsarbetstid och skyldighet att delta i fortbildning på ferietid, högst 24 dagar under en treårsperiod. Denna kategori har s.k. ferietjänster. Personal hos privata utbildningsanordnare har oftast vanliga s.k. semestertjänster.

För gymnasieskolan gäller samma regler som för komvux.

3.5 Finansiering

3.5.1 Finansiering av verksamheten

Kommunernas sfi-verksamhet för nyanlända flyktingar finansieras via den statliga schablonersättningen för flyktingmottagningen. De kostnader som övriga deltagare medför för sfi-verksamheten finansieras på samma sätt som övrig kommunal verksamhet, i huvudsak genom kommunala skatter. Komvux och gymnasieskolan finansieras som övrig kommunal verksamhet.

3.5.2 Finansiering av studier

För de sfi-studerande som är nyanlända flyktingar utgår normalt introduktionsersättning eller socialbidrag (som finansieras via den statliga schablonersättningen). Introduktionsersättningen motsvarar ofta kommunens socialbidragsnivå. För övriga studerande finns ingen särskilt avsedd studiefinansiering, utan studierna kan finansieras på många olika sätt (se avsnitt 7).

För studier inom komvux finns i dag studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd (SVUX), särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA) samt särskilt utbildningsbidrag (UBS). För studier på gymnasieskolan utgår studiehjälp.

3.6 Sammanfattning av formella skillnader

I det följande behandlas vissa väsentliga skillnader mellan sfi, komvux och gymnasieskolans individuella program. En mer fullständig redovisning av de formella skillnaderna finns i bilaga 3.

Vad gäller *syftet* skiljer sig detta åt. Sfi skall ge grundläggande kunskaper i svenska språket och det svenska samhället. Grundläggande vuxenutbildning har ett vidare syfte genom att deltagarna skall ges möjlighet att delta i samhälls- och arbetslivet samt möjliggöra fortsatta studier. Gymnasieskolans individuella program skall i första hand förbereda för studier på nationellt eller specialutformat program, men kan också via lärlingsutbildning förena studier och anställning.

Sfi skall vila på de grundläggande värden som anges i *läroplanen* för det frivilliga skolväsendet (Lpf 94) som i sin helhet gäller för komvux och för gymnasieskolan.

Kurser inom grundläggande vuxenutbildning kan delas upp i *delkurser* vilket inte gäller för gymnasieskolans individuella program. För sfi finns inget föreskrivet.

För sfi anges att kursplanen skall ange *nivån* vid såväl avstämningstillfälle som vid kursens slut. För grundläggande vuxenutbildning och gymnasieskolans individuella program anges endast nivån vid kursens slut.

För studerande inom grundläggande vuxenutbildning och gymnasieskolans individuella program gäller att det skall finnas *individuella studieplaner* liksom arbetsplaner. Detta gäller inte för sfi.

Sfi, grundläggande vuxenutbildning samt gymnasieskolans individuella program kan kombineras med *andra studier*, för sfi:s del med studier i annan skolform och för grundläggande vuxenutbildning med andra kurser samt med sfi. Gymnasieskolans individuella program kan kombineras med sfi.

Rätt att delta i sfi har alla i Sverige bosatta som är över 16 år och som saknar de grundläggande språkkunskaper utbildningen syftar till. För grundläggande vuxenutbildning gäller att bosatta som är över 20 år och saknar grundskolefärdigheter har rätt att delta. För gymnasieskolan gäller att bosatta som avslutat grundskolan med godkänt i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik och är under 20 år har rätt att delta.

Beträffande *studiernas början* gäller för sfi att studierna skall påbörjas så snart som möjligt och inom tre månader. För grundläggande vuxenutbildning och gymnasieskolans individuella program finns inget föreskrivet.

Krav på framsteg gäller för sfi och grundläggande vuxenutbildning i den meningen att undervisningen skall upphöra om en elev saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller inte gör tillfredsställande framsteg. Beslutet får överklagas. För gymnasieskolans individuella program finns inget föreskrivet.

Betyg ges vid slutförd kurs inom sfi, vid slutförd kurs eller delkurs i grundläggande vuxenutbildning samt vid varje avslutad kurs inom gymnasieskolan. Betygsstegen ser olika ut i alla tre skolformerna.

Undervisningens förläggning i tiden är - vad gäller sfi - att den bör bedrivas kontinuerligt under hela året med uppehåll för semester. För grundläggande vuxenutbildning finns inget föreskrivet. För gymnasieskolan gäller läsår om 40 veckor uppdelade på höst- och vårterminer.

Beträffande *annan anordnare* för sfi och grundläggande vuxenutbildning gäller att kommunen kan uppdra åt annan anordnare att genomföra utbild-

ningen. För gymnasieskolan gäller att landstinget får anordna individuella program efter överenskommelse med en kommun.

Deltagare i sfi har inte rätt till studiemedel och *studiefinansieringen* sker antingen via introduktionsersättning (nyanlända flyktingar) eller på annat sätt. Om sfi studierna kombineras med andra studier som berättigar till olika former av studiestöd kan studerande få tillgång till dessa. Studerande inom grundläggande vuxenutbildning har rätt till olika former av studiestöd. Studerande inom gymnasieskolan har rätt till studiehjälp.

Finansieringen av undervisningen inom sfi sker dels via schablonersättningen, dels som för övrig kommunal verksamhet. Det senare gäller för komvux och gymnasieskolan i dess helhet med undantag för statsbidraget till kunskapslyftet.

4 Problembild

I detta avsnitt redovisar vi huvuddragen i den problembild som vuxit fram under utredningsarbetet; genom vårt samarbete med de centrala myndighetsintressenterna, kommunföreträdare, utredningens experter, intervjuundersökningar hos kommuner m.m.

Inledningsvis behandlar vi några rapporter från Skolverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket och Socialstyrelsen. Dessa rapporter bidrar till att teckna en relativt bred problembild när det gäller invandras svenskundervisning och förutsättningarna härför. Problem som följer av att de sfi-studerande utgör en mycket heterogen målgrupp behandlas relativt utförligt. Dessa problem är särskilt viktiga att lyfta fram som bakgrund till våra senare analyser och bedömningar av hur en tillämpning av det nya studie-stödssystemet skulle slå för denna målgrupp.

4.1 Vissa utvärderingar och utredningar

4.1.1 Vem älskar sfi?

Skolverkets utvärdering av sfi, *Vem älskar sfi? Utvärdering av svenskundervisningen för invandrare – en utbildning mellan två stolar* (Skolverkets rapport nr 131, 1997), som på uppdrag av Skolverket utfördes av Centrum för tvåspråkighetsforskning, syftade till att ge svar på frågor om hur sfi bedrivs och om verksamheten motsvarar de kvalitets- och effektivitetskrav som samhället ställer. Vi skall i det följande endast kort återge sådant som är av särskilt intresse för vår utredning.

Olika intressen – bristande samordning

I utvärderingen konstateras att ett av de största problemen med sfi är en intressekonflikt som finns mellan olika parter i flyktingmottagandet. Arbetsförmedlarna å ena sidan och lärarna och utbildningsanordnarna å andra sidan tycktes sakna respekt för varandras arbete.

Man framhåller också i utvärderingen att det finns en konflikt inbyggd i förhållandet att vissa verksamheter finansierades med kommunala medel och andra med statliga. Detta ledde till att nyanlända flyktingar "slussades" mellan olika verksamheter.

Det framhålls att en del av den kritik som framförs mot sfi har att göra med problem i samband med sfi:s inlemmande i flyktingmottagandet och som en del av introduktionsprogrammet. Målsättningarna för de olika verksamheterna inom flyktingmottagandet upplevs inte alltid som helt förenliga.

Från sfi:s sida har detta enligt utvärderingen upplevts som att andra intressen än de pedagogiska har fått alltför stort inflytande över verksamhetens

organisation och upplägning. Sfi har kommit att bedömas efter sin förmåga att tillfredsställa krav på snabb genomströmning och full sysselsättning.

Arbetsmarknadens behov snarare än de långt mer differentierade behov som ett fortsatt fullvärdigt liv i Sverige i och utanför arbetslivet innebär för de enskilda individerna har enligt utvärderingen i allt högre grad kommit att prägla debatten om sfi-undervisningens innehåll och kvalitet.

Det framhålls i rapporten att sfi-reformen år 1986, som innebar att sfi inte längre skulle förläggas till AMU-centren, innebar att mycket av det utvecklingsarbete kring yrkesförberedande inslag i sfi som hade påbörjats i samarbete mellan sfi- och yrkeslärare på många AMU-center avstannade.

Kursplanen kan förbättras

Ett särskilt problem gäller förhållandet mellan undervisningen och kursplanen för sfi. På vissa skolor – framhålls det – var de samhällsorienterande momenten i utbildningen relativt styvmoderligt behandlade. Kursplanen var också svår att applicera på den konkreta undervisningen. Detta berodde enligt utvärderingen på att målformuleringen anger en kunskapsnivå som är synnerligen avlägsen för stora elevkategorier. Det framhålls att för stora grupper av elever är det helt uteslutet att de på någorlunda rimlig tid skall uppnå kursplanens mål.

Det framhålls också att formuleringarna i kursplanen är mycket allmänt hållna, med tanke på att planen skall kunna appliceras på undervisning för vitt skilda målgrupper. Etapper inom sfi och delmål borde formuleras. Detta skulle också kunna innebära en kvalitativ förbättring av den sfi som bedrivs med inriktning på särskild yrkesverksamhet eller särskild fortsatt utbildning.

Andras kritik av sfi

Sfi har karakteriserats som en föga enhetlig och delvis ostadig verksamhet med ett antal anordnarmodeller. Utvärderingen fann dock inte några belägg för att den ena eller den andra anordnarmodellen skulle vara överlägsen.

Det framhålls i utvärderingen att sfi under senare år har blivit föremål för en rad granskningar och uppföljningar och att skarp kritik framförts mot utbildningen. På grund av delvis missvisande och svårtolkade statistiska uppgifter om studieresultat har man – enligt utvärderingen – bl.a. dragit slutsatsen att sfi-undervisningen överlag är ineffektiv. I granskningar där man i större utsträckning tagit hänsyn till tolkningsproblem i relation till olika typer av registeruppgifter har man fått en mer nyanserad bild av undervisningen.

4.1.2 Arbetsmarknaden för invandrare

I en rapport från Arbetsmarknadsstyrelsen, *Arbetsmarknaden för invandrare* (Ura 1999:5), konstateras att arbetslösheten under 1990-talet har ökat för alla grupper på arbetsmarknaden, men i synnerhet för invandrare med utomnordiskt medborgarskap. Invandrarnas utsatta situation på arbetsmarknaden

kan enligt rapporten delvis förklaras av att många kom till landet i början av 1990-talet då arbetsmarknaden försämrades dramatiskt och att en övervägande del var flyktinginvandring.

Den låga utbildningsnivån är för många utomnordiska medborgare en förklaring till deras svårigheter att få arbete. Andra orsaker som framhålls är bristande svensk-kunskaper, dålig kunskap om utländska examina hos svenska arbetsgivare och etnisk diskriminering.

Ett brett samarbete krävs enligt rapporten inom bl.a. näringslivs-, utbildnings-, arbetsmarknadspolitik för att radikalt förbättra läget på arbetsmarknaden för utomnordiska medborgare. Inslag i detta samarbete är bl.a. att ge en kvalitativt god svenskundervisning och snabb kontakt med arbetslivet genom olika former av arbetsplatsförlagd praktik.

Avbrotten i svenskundervisningen måste i görligaste mån begränsas och tiden för avbrott minimeras. Det framhålls att det finns goda skäl för att se över och förändra utformningen av sfi. Grundläggande svenskundervisning bör kombineras med praktik. När invandrare sedan påbörjar en yrkesutbildning måste yrkesinriktad svenskundervisning ingå i utbildningen. Arbetsförmedlarnas arbetsgivarkontakter blir ett centralt medel för att långsiktigt påverka attityder hos de arbetsgivare som av olika skäl har betänkligheter mot att rekrytera arbetskraft med utomnordisk härkomst.

4.1.3 Introduktion för nyanlända invandrare

Integrationsverket har med stöd av Statistiska centralbyrån gjort en kartläggning av kommunernas introduktionsverksamhet. Resultatet av arbetet har i maj 2000 redovisats i rapporten *Kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare - en kartläggning* (rapport 2000:5).

Syftet har varit att kartlägga introduktionens mål och innehåll, i vilken grad uppföljning av nyanlända invandras introduktion görs samt hur kommunerna samverkar med andra aktörer. Undersökningen har omfattat de kommuner som under perioden 1 januari - 31 oktober 1999 tagit emot minst sju nyanlända flyktingar. Antalet kommuner som uppfyllde detta kriterium var 119, av vilka 113 besvarade enkäten.

Enligt rapporten har alla kommuner angett att flyktingar och övriga skyddsbehövande som omfattas av ersättningsförordningen får introduktion. I hälften av kommunerna får även nyanlända anhöriga som inte omfattas av förordningen introduktion. I var fjärde kommun är introduktionen att betrakta som en heltidssysselsättning för individen (minst sju timmar per dag) medan det i var tredje kommun är fråga om en halvtidssysselsättning (högst fyra timmar).

I knappt hälften av de kommuner som ingick i undersökningen har introduktionen omfattat yrkesorienterad teori och praktik under året. Knappt 40 procent har haft kompletterande yrkesutbildning och undervisning i kärnämnen för lågutbildade.

I flertalet kommuner delas deltagarna i sfi in efter förkunskaper och erfarenheter. I 70 procent av kommunerna delas deltagarna in efter utbildningsnivå. Endast i 26 kommuner har man utbildningsnivåer för högskole- och universitetsutbildade och i 35 kommuner för grundskole- och gymnasieutbildade. Mer sällan sker andra indelningar, t.ex. efter yrkesbakgrund.

Det finns stora skillnader mellan kommunerna när den nyanlända invandrarerna får börja sfi-undervisningen. I var fjärde kommun finns inga väntetider alls medan det i många kommuner kan finnas vissa väntetider.

Nästan alla förvaltningar som ansvarar för nyanlända invandras introduktion samarbetar i ”stor utsträckning” med anordnaren av sfi. Graden av samarbete med arbetsförmedlingen skiljer sig dock markant i olika kommuner. En majoritet av kommunerna anger att arbetsförmedlingen deltar i låg grad i introduktionen. Samarbete med andra aktörer sker i mindre omfattning.

När man i rapporten diskuterar resultaten av undersökningen framhålls att erfarenheterna sammantaget tyder på att regeringens målsättning som den kommer till uttryck i integrationspolitiska propositionen (prop. 1997/98:16), större individualisering i introduktionen och en bättre samverkan mellan aktörerna, inte kan sägas vara uppfylld i majoriteten av kommunerna. Det framhålls att utifrån detta kan antaganden göras att individens delaktighet i sin egen introduktion är alltför låg i alltför många kommuner.

Kartläggningen visar att 70 procent av kommunerna fortfarande låter huvudansvaret för introduktionen ligga inom socialtjänsten och att endast 46 av 113 kommuner infört introduktionsersättning till flyktingar och anhöriga som deltar i kommunens introduktionsverksamhet. Introduktionsersättning är vanligare i större kommuner. I 28 kommuner ligger ersättningsnivån högre än socialbidragsnormen. Flertalet av de kommuner som infört introduktionsersättning har dragit positiva slutsatser av systemet.

Det framhålls i rapporten att en viktig förutsättning för en god introduktion är att socialbidrag inte utgör normalförsörjningen för nyanlända invandrare. Om ersättningen – framhålls det – handläggs utanför socialtjänsten finns större möjligheter till individuell ekonomisk stimulans.

4.1.4 Långvarigt socialbidragstagande

Socialstyrelsen har i rapporten *Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet* (1999:5) redovisat att socialbidragstagandet ökat dramatiskt under 1990-talet. Allt fler har blivit kvar i socialbidragssystemet under allt längre tid. Det framhålls att detta är problematiskt både ur ett individperspektiv och ett samhällsperspektiv. Vi skall här redovisa förhållanden i rapporten som särskilt gäller försörjning för utrikes födda.

Det framhålls att nästan 40 procent av de långvariga socialbidragstagarna år 1996 var utrikes födda som varit mindre än fyra år i Sverige. Regering och riksdag har slagit fast att socialbidragssystemet skall vara ett yttersta skyddsnet, främst vid tillfälliga ekonomiska problem. Det är enligt rappor-

ten olyckligt att stödet till flyktingarnas försörjning under introduktionstiden i Sverige ges via socialbidragssystemet. Målsättningen med socialbidragssystemet är således svår att förena med flyktingarnas försörjningssituation under de första åren i Sverige.

Systemet att ge nyanlända flyktingar socialbidrag kopplar samman ett för många negativt laddat socialbidragstagande med flyktingmottagandet. Det är enligt rapporten av många skäl viktigt att undvika att man som nyanländ till Sverige direkt kommer in i det behovsprövade socialbidragssystemet.

Det framhålls vidare i rapporten att Socialtjänstutredningen (SOU 1999:97, *Socialtjänst i utveckling*) har föreslagit att det skall vara obligatoriskt att betala ut introduktionsersättning i stället för socialbidrag under den tid den enskilde deltar i introduktionsprogram. Kommunerna kan redan nu ge introduktionsersättning i stället för socialbidrag till nyanlända flyktingar. Kommunen avgör ersättningens nivå och om den skall vara behovsprövad eller inte. Ersättningen kan utformas så att det blir möjligt att tillåta viss arbetsinkomst. Detta ökar stimulansen till arbetsinkomster och kan förbättra utsikterna på arbetsmarknaden på längre sikt.

4.2 Hur sfi kommit att fungera

4.2.1 Samhället förändras – gapet till arbetsmarknaden ökar

Samtidigt som utbildningsformen sfi har utvecklats har en förändring av samhället skett. När sfi infördes år 1965 rådde brist på arbetskraft. Många invandrare anställdes t.ex. inom industrin där det fortfarande fanns gott om arbete som inte krävde språkkunskaper och speciell utbildning. Sedan dess har arbetslivets struktur förändrats och arbetstillfällena för kortutbildade har blivit färre. Kraven på formell utbildning, språkkunskaper, kommunikationsförmåga och förmåga att samarbeta har skärpts. Arbetslösheten har dessutom periodvis varit mycket hög. Också välutbildade arbetssökande med svenska som modersmål har haft svårt att få arbete.

Under perioder med hög arbetslöshet söker sig eller hänvisas fler invandrare till sfi. Trycket på utbildningen ökar i kommunen. Detta sammanfaller i regel med ökade kostnader för socialbidrag. Kommunen får sämre ekonomi och måste spara. Det kan leda till att resurserna till utbildning minskas och att förutsättningarna för sfi försämras. Samtidigt kan sfi få svårt att hävda sig i konkurrensen om ett färre antal praktikplatser för fler deltagare i åtgärder och utbildning.

Godkänt betyg från sfi har kommit att bli en förutsättning för vidare studier, för arbetsförmedlingens åtgärder och för arbetslivet. I tider av hög arbetslöshet hänvisar arbetsförmedlingen ofta dem som ännu inte fått betyg från sfi tillbaka till teoretiska språkstudier i sfi även om deltagarna avbrutit sina studier då de inte gjort "tillfredsställande framsteg" (Skollagen 13 kap. 11 §).

Vuxna inom sfi:s målgrupp drabbas extra hårt av arbetslöshet och riskerar då att hamna i situationer där deras svenskkunskaper inte utvecklas.

När sfi infördes rädde brist även på okvalificerad arbetskraft. Invandrare som var arbetsföra fick i regel arbete direkt, innan de kunde tala svenska. Samhället behövde därför inte ta ansvar för introduktionen till *arbetsliv* i Sverige. Sfi har - under åren - behållit karaktären av språkkurs med samhällsintroduktion även när förändringar i sfi:s slutmål och målgrupp har skett liksom förändringar i arbetslivet och på arbetsmarknaden.

4.2.2 Sfi:s koppling till arbetslivet

Det finns en motsättning mellan sfi:s styrdokument (skollag, förordning, läroplan och kursplan) och samhällets övergripande förväntningar. Medan styrdokumentet anger språkkunskaper och samhällsorientering som mål för utbildningen finns i samhället förväntningar på att man genom sfi skall minska arbetslösheten och öka invandras delaktighet i samhällslivet.

I sfi:s styrdokument är språkinläringen det primära syftet. Den anknytning till arbetslivet som finns i styrdokumentet motiveras med språkutveckling, inte med att utbildningen ska förbereda för arbete. Enligt förordningen om svenskundervisning för invandrare (9 §) skall styrelsen för utbildningen ”i samarbetet med arbetsförmedlingen verka för att undervisningen så snart som möjligt kan kombineras med sådan arbetsplatsorientering eller sådant förvärvsarbete som ger deltagaren möjlighet att träna sig i att tala svenska.”

I den integrationspolitiska propositionen (prop. 1997/98:16) framhålls att arbetsförmedlingen skall utgå från att godkänt betyg i sfi är tillräckligt för att en person ska kunna ta del av arbetsförmedlingens insatser och åtgärder. Så snart den nyanlände har fått kunskaper om svenskt arbetsliv och inhämtat kunskaper i svenska språket ska arbetsförmedlingen kunna ge en individuellt anpassad rådgivning.

I skollagen finns syftet att introducera till arbetslivet i stället som mål för den grundläggande vuxenutbildningen. ”Grundläggande vuxenutbildning syftar till att ge vuxna sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv.” Utbildningen syftar även till att möjliggöra fortsatta studier (Skollagen 11 kap. 2 §).

4.2.3 Två skolformer för samma elever

Sfi och grundläggande vuxenutbildning är formellt två skilda skolformer som kommunen ansvarar för. De båda skolformerna har emellertid beröringspunkter av olika slag. En komplicerad kontaktyta är innehållet i sfi och ämnet svenska som andraspråk i den grundläggande vuxenutbildningen. En individ som är analfabet eller som ännu inte har utvecklat en grundläggande funktionell läs- och skrivförmåga är berättigad till både sfi och svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildning.

Språkinläringen skall ske inom sfi, läs- och skrivutvecklingen inom grundläggande vuxenutbildningens svenska som andraspråk. Dessa proces-

ser behöver vara intimt sammanvävda. Det förutsätter ett nära samspel mellan sfi och grundläggande vuxenutbildning.

Det omfattande ämnet svenska som andraspråk har också en ytterligare beröring med sfi genom att studerande med godkänt betyg i sfi kan läsa vidare inom svenska som andraspråk i grundläggande vuxenutbildning.

De skilda skolformerna medför många problem, både pedagogiskt och administrativt. Den enskilde studerande kan ha svårt att förstå i vilken skolform han eller hon studerar och att kunna överblicka sina studier. Den studerande kan också ha svårt att förstå att studiefinansieringen är ordnad på olika sätt i skolformerna.

Det är inte ovanligt att elever som deltar i sfi samtidigt deltar i t.ex. läs- och skrivinläring i grundläggande vuxenutbildning. I sådana fall händer det att kommunerna redovisar hela kurser som grundläggande vuxenutbildning. Följden av detta blir en viss underrapportering av antalet studerande och elevtimmar i sfi.

4.2.4 Svenskundervisning för utvecklingsstörda

Förhållandet mellan sfi och särvux är parallellt med det mellan sfi och grundläggande vuxenutbildning och nackdelarna är desamma. Utvecklingsstörda invandrare och flyktingar är enligt förordningarna berättigade att studera både sfi och särvux. Enligt förordning för svenskundervisning för invandrare (11 §) får för utvecklingsstörda elever ”nödvändiga avvikelser göras i kursplanen”.

Enligt kursplanen i svenska som andraspråk (1995-07) i särvux ska den grundläggande språkinläringen ske inom sfi och läs- och skrivutvecklingen inom svenska som andraspråk.

4.2.5 Olika skolformer för samma behov

Man kan sammanfattningsvis konstatera att för styrningen av sfi, gymnasieskola, gymnasiesärskola, grundläggande vuxenutbildning och särvux innehåller det nuvarande formella systemet olika problem:

För dem som tillhör sfi:s målgrupp gäller att

- ungdomar är berättigade både till gymnasieskola (eller gymnasiesärskola) och sfi,
- vuxna kortutbildade och analfabeter studerar inom både sfi och grundläggande vuxenutbildning,
- vuxna utvecklingsstörda studerar inom både sfi och särvux.

Betygssystemen i de olika utbildningarna skiljer sig åt liksom i viss mån systemen med tim- och kursplaner.

Det bör också nämnas att den grundläggande vuxenutbildningen har tagit över grundskolans teoretiska ämnen och även dessa ämnens struktur. Grundskolan är inte kursutformad. Det finns inom grundskolan inga behov av avslutade studier på en lägre nivå än skolformens slutår nio. Det innebär att de ämnen som studeras under många år i den obligatoriska skolan bara har avstämningsmål och en slutnivå. Både sfi och delar av den grundläggande vuxenutbildningen består av mycket omfattande kurser. De erbjuds inte i ”steg” på det sätt som sker för kurserna på gymnasial nivå, något som bl.a. försvårar deltagarnas överblick över sina studier.

4.2.6 Vidgad målgrupp och svårare kurs

Sfi var ursprungligen en grundläggande språkkurs med samhällsorientering, avsedd för vad som då räknades som relativt välutbildade nyanlända invandrare. Det var vid en tid då de flesta av dessa invandrare mycket lätt fick arbete i Sverige.

Invandringen har förändrats sedan sfi infördes. Arbetskraftsinvandringen har ersatts av en flyktinginvandring. En del flyktingar har mycket svåra upplevelser av krig, tortyr och förföljelser. Flyktingar och invandrade med mycket kort eller obefintlig utbildning från hemlandet har i större utsträckning kommit till Sverige.

Så småningom förändrades sfi-kursen. Den kom att bli mer avancerad genom att påbyggnads-sfi inkluderades. Målgruppen breddades till att inte bara gälla relativt välutbildade (studerande med mer än sex års skolbakgrund) och inte bara nyanlända.

Nu är i princip alla som saknar kunskaper i svenska motsvarande sfi också berättigade till studier inom skolformen. Sfi innefattar alltså både kortutbildade och högutbildade och är en förhållandevis avancerad, teoretisk språkkurs med samhällsorientering.

4.2.7 Heterogen målgrupp – skilda behov

Sfi:s målgrupp är mycket heterogen. Mellan individerna finns stora skillnader när det gäller ålder, yrkeskunskaper och arbetslivserfarenhet, utbildning i hemlandet, kulturell bakgrund, tid i Sverige m.m. Inom sfi:s målgrupp finns de som har yrkeskunskaper och arbetslivserfarenheter som inte är användbara i Sverige. Andra har sjukdomar eller skador som påverkar koncentrationsförmågan och förmågan till inlärning.

Språkinlärning upp till sfi:s slutmål kräver, även av högutbildade, en avsevärd studieprestation. Om analfabeter och kortutbildade ska nå samma mål innebär det att de måste utveckla läs- och skrivförmåga på ett språk som inte är deras modermål och till en nivå som motsvarar vad barn i svensk skola lär sig, på vad som ofta är deras modersmål, efter 5 - 6 år i skolan. Att vara vuxen analfabet innebär ofta att man har levt hela sitt liv i en muntlig kultur där läsning och skrivning används av få och på ett begränsat sätt. Barn som växer upp i Sverige har tillgång till förskola och en omgivning som lägger grunden för läsande. De är omgivna av text och människor som läser.

De för kortutbildade höga kraven och den långa tiden i språkutbildning, med beroende av socialbidrag, kan vara passiviserande för de individer som inte har framgång i sina studier och som saknar sociala kontakter utanför den egna språkgruppen. De kan ha svårt att anpassa sig till den teoretiska studieförmen.

Olika individer har olika behov. För några kan en intensiv teoretisk språkundervisning som påbörjas för tidigt vara mycket svår att tillgodogöra sig. Särskilt för dessa kan ett informellt, erfarenhetsbaserat lärande – inte minst genom kontakter med arbetslivet – komplettera eller utgöra alternativ till teoretiska studier.

Erfarenheter av integrerad språkutbildning och validering finns i många kommuner där arbetsförmedlingarna (i tider med låg arbetslöshet) har satsat på ambitiösa ”kombinationspaket” med praktik och utbildning. I andra kommuner har den egna arbetsmarknadsenheten eller flyktingmottagningen tagit ansvar för sådan praktik.

Sfi riktar sig även till ungdomar från 16 år. I olika kommuner har man anordnat undervisningen för dessa studerande på i princip tre olika sätt:

- inom gymnasieskolans individuella program,
- i särskilda sfi-kurser för ungdomar,
- i sfi-kurser tillsammans med vuxna.

Vissa av dessa unga sfi-studerande har redan erfarenhet av vuxenliv. De kan vara gifta och ha flera barn och därmed mer likna studerande inom vuxenutbildningen än elever i gymnasieskolan. För dem kan studier tillsammans med andra vuxna vara en god lösning. För de allra flesta innebär dock studier inom gymnasieskolans individuella program att de, efterhand som svenskkunskaperna förbättras, får tillgång till en mängd olika ämnen och att de, om de lär sig snabbt, har möjlighet att slutföra ett nationellt program. De kan genom arbetsplatsförlagd utbildning och integrerade ämnesstudier få varierade kontakter med svensktalande.

Sedan sfi skapades har gymnasieskolan i Sverige blivit en utbildning som nästan alla genomgår. Det finns för närvarande knappast någon arbetsmarknad för ungdomar mellan 16 och 20 år.

I flera utvärderingar av sfi framhålls att många studerande avbryter sina studier. Studieavbrotten ses som problem även om man ibland påpekar att kursdeltagare efter en tid återvänder till studierna och slutför dem. För dessa studerande blir sfi ett slags återkommande utbildning. Den studerande väljer att göra något annat i väntan på att motivationen ska komma tillbaka. Studieavbrotten kan då för vissa studerande, med en positiv tolkning, ses som individens sätt att ta initiativ och att aktivt påverka sin situation.

Olika utvärderingar av sfi drar slutsatsen att fler studerande skulle få betyg från sfi om undervisningens kvalitet förbättrades. Kvalitetsförbättringar leder rimligen till bättre resultat. Men i konstruktionen med en inledande avancerad teoretisk språkkurs finns som framhållits, speciellt för kortutbildade deltagare, inbyggda problem som inte generellt kan lösas bara genom bättre undervisning.

5 Alternativ vid inordnande av sfi i komvux

5.1 Inledning

Vi har i avsnitt 3 beskrivit och analyserat de olika skolformerna och ställt dessa mot varandra för att tydliggöra överensstämmelser respektive skillnader när det gäller syfte och mål med utbildningarna, vilka som är målgrupper, formerna för utbildningarnas genomförande, innehåll i kursplaner m.m. Vi har redovisat vad man behöver beakta vid ett inordnande av sfi i komvux och gymnasieskola, utifrån formella utgångspunkter.

I detta avsnitt redovisar vi översiktligt hur ett inordnande av sfi i komvux och gymnasieskola skulle kunna utformas och vilka alternativ som framstår som möjliga. Vi gör det för att i avsnitt 10 samlat kunna beskriva och analysera fördelar och nackdelar med sfi inordnad i komvux och gymnasieskola respektive med sfi som fortsatt egen skolform.

5.2 Alternativ vid inordning

Det är viktigt att göra en tydlig distinktion mellan att inordna respektive att anordna. Med inordning menar vi ett system där sfi upphör som egen skolform och där sfi och komvux blir mer likställda och fortsättningsvis styrs av ett så långt möjligt gemensamt regelverk. Kommunerna skulle ha full frihet att välja anordnare av utbildningen och att upphandla tjänsterna. Ett inordnande handlar primärt om att i regelverk så långt möjligt likställa utbildningarna. Att anordna och därvid välja utförare av undervisningen är en helt annan sak.

Innan vi närmare går in på möjliga alternativ vid ett inordnande bör följande nämnas. Skolverket har i en PM till regeringen (Dnr 1998:1426) i juni 1998 redovisat ett uppdrag avseende översyn av kursplanen för svenskundervisning för invandrare. Skolverket framhöll att alla kursplaner som rör svenska som andraspråk från olika skolformer bör föras samman till en helhet som tydligt visar stegen i utbildningen i svenska som andraspråk i form av en baskurs och fem följande kurser.

Baskursen skulle vara en inledande kurs i svenska som andraspråk för invandrare som saknar kunskaper i att läsa och skriva. Kurs 1 skulle omfatta de mål som eleven i dag skall ha uppnått vid ett avstämningstillfälle under kursen, kurs 2 skulle motsvara nuvarande sfi, kurs 3 skulle motsvara den senare delen av svenska som andraspråk för grundläggande vuxenutbildning, kurs 4 skulle motsvara Svenska som andraspråk A i gymnasial utbildning och kurs 5 skulle motsvara Svenska som andraspråk B i gymnasial utbildning.

Skolverket menade att om regeringen inte skulle besluta om dessa mera långtgående förändringar som föreslogs är det angeläget att den nuvarande sfi-kursen ändå delas i två kurser med betygssättning av båda.

För samtliga alternativ som vi presenterar i det följande förutsätts att ungdomar i ålder 16-19 år hänvisas till gymnasieskolan. Inom gymnasieskolans individuella program kommer de först att studera svenska som andraspråk enligt grundskolans kursplan för detta ämne för att senare kunna fortsätta med svenska som andraspråk inom gymnasieskolan. Inom gymnasieskolan får de rätt till studiehjälp (för närvarande 850 kr i månaden).

5.2.1 Huvudalternativ

I detta alternativ upphör sfi som egen skolform. Sfi för vuxna förs till komvux regelsystem och sfi för ungdomar till gymnasieskolans regelsystem. Nuvarande regler för sfi för vuxna integreras så långt möjligt i regelverket för den grundläggande vuxenutbildningen. Sfi integreras därvid med ämnet svenska som andraspråk i grundläggande vuxenutbildning och dagens nivå för sfi skulle då vara en del av detta ämne.

Svenska som andraspråk är i dag ett kärnämne inom den grundläggande vuxenutbildningen och sedan den 1 juli 1995 ett kärnämne inom den gymnasiala vuxenutbildningen. Svenska som andraspråk är också ett eget ämne i grund- och gymnasieskolan. Efter gymnasial utbildning ger ämnet behörighet till studier vid universitet och högskolor.

Vi utgår från att det nya studiestödssystemets regler i detta alternativ så långt möjligt skulle tillämpas för dagens sfi-studerande, på samma sätt som för de som studerar inom komvux.

5.2.2 Andra alternativ

Man skulle också kunna tänka sig ett alternativ 2.

I detta alternativ förs sfi i stort sett oförändrad över till komvux. Inom detta system blir sfi ett "fjärde ben" inom komvux, jämte grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning.

Nuvarande rättigheter och skyldigheter skulle i stort sett behållas i detta alternativ och den enskilde skulle inte heller fortsättningsvis få rätt till studiemedel för sfi-studier.

Förändringen skulle inte bli särskilt stor men sfi skulle ta ett steg mot en samlad vuxenutbildning. Läroplanen för komvux (för de frivilliga skolformerna) borde kunna gälla fullt ut.

Man skulle härutöver också kunna tänka sig ett alternativ 3. Det skulle överensstämma med det skisserade alternativet 2 men med den skillnaden att den enskilde skulle få rätt till studiemedel enligt vad som fortsättningsvis kommer att gälla för komvux-studerande.

Vi har dock inte sett varken alternativ 2 eller alternativ 3 som egentligt hållbara alternativ för prövning vid ett inordnande av sfi i komvux. Vi kommer därför fortsättningsvis bara att behandla det mer långtgående huvudalternativet.

6 Det nya studiestödssystemet

6.1 Inledning

Vi skall enligt uppdraget utgå från reglerna i det nya studiestödssystemet när vi analyserar de ekonomiska konsekvenserna av att eventuellt ge sfi-elever rätt till studiestöd. Regeringen har i propositionen *Ett reformerat studiestödssystem* (prop. 1999/2000:10) föreslagit ett nytt samordnat studiestöd. Riksdagen antog propositionen under hösten 1999. Det nya studiestödssystemet införs den 1 juli 2001.

Vi utgår i det följande från att sfi-deltagarna skulle bli berättigade till studiestöd i samma utsträckning som studerande i den grundläggande vuxenutbildningen och belyser vissa förhållanden som är av särskilt intresse att uppmärksamma.

6.2 Nuvarande stödmöjligheter

Fr.o.m. den 1 januari 1998 upphörde möjligheterna att få statligt studiestöd för ren sfi-undervisning genom att timersättningen för sfi avskaffades. Studerande inom sfi kan dock under vissa förutsättningar beviljas särskilt vuxenstudiestöd (SVUX), särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA), studiemedel eller särskilt utbildningsbidrag (UBS). Övriga studier på grundskole- eller gymnasienivå måste då motsvara minst 60 procent av heltid för att studier i sfi skall kunna få tillgodoräknas. Studierna måste bedrivas på heltid.

Någon tillförlitlig statistik över antalet sfi-studerande som utnyttjat möjligheten till kombinerade studier finns inte. Det är dock rimligt att förutsätta att antalet är relativt litet.

6.3 Det nya studiestödet

Det nya studiestödet, som kommer att benämnas studiemedel, ersätter de nuvarande stöden med undantag för UBS. Det nya stödet skiljer sig i några väsentliga delar från de nuvarande stöden. Bidragsbeloppet i såväl det nuvarande som det nya studiemedelssystemet är inte relaterat till individens dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen, vilket gäller för SVUX, SVUXA och UBS. För studiemedel utgår samma ersättning även för icke a-kassemedlemmar.

Totalbeloppet i det nya stödet är detsamma som i det gamla studiemedelssystemet, 7 098 kr per månad. Bidragsdelen är dock högre än tidigare såväl om den sökande är berättigad till det lägre bidraget (2 449 kr i bidragsdel och 4 649 kr i lånedel) som det högre (5 820 kr i bidragsdel och 1 278 kr i lånedel). Dessutom finns ett tilläggs lån om 1 600 kr för studerande som är

25 år eller äldre och tidigare haft förvärvsinkomster över ca 150 000 kr per år. Beloppen gäller utifrån 1999 års basbelopp. Bidraget är inte skattepliktigt. Det nya studiestödssystemet ger pensionsrätt (138 procent av studiebidraget utgör pensionsgrundande belopp).

6.3.1 Sfi-deltagarna och det högre bidraget

Om sfi-deltagarna skulle ges rätt till studiemedel innebär detta att studiestödssystemet och det högre bidraget kommer att "belastas" av en i vissa delar ny målgrupp som tidigare inte utnyttjat studiestöd. Gruppen invandrare/flyktingar har en heterogen utbildningsbakgrund och andelen kortutbildade är relativt hög.

De kategorier som gäller för det högre bidragsbeloppet i det nya studiestödet är:

- studerande som studerar på grundskole- och gymnasienivå och som saknar sådan utbildning,
- studerande som repeterar eller kompletterar ämnen på grundskole- och gymnasienivå,
- studerande vid vissa högskoleutbildningar.

Om sfi-deltagarna ges rätt till studiemedel så kommer fler att göra anspråk på att få den högre bidragsnivån. Det högre bidraget har en begränsad resursram. Stödet för denna nivå beviljas i den ordning ansökningarna kommer in och så länge som resurserna räcker. Det innebär att en invandrare som saknar grundläggande kunskaper i att läsa, skriva och räkna och som söker det högre bidraget för att studera på denna nivå kan få stå tillbaka för en sökande som söker stöd för en avslutande termin i gymnasieutbildning.

6.3.2 Ålder

Studiemedel kan beviljas sökande fr.o.m. 20 års ålder t.o.m. 50 års ålder. För studerande i vissa yrkesinriktade utbildningar är åldersgränsen 55 år. Det högre bidraget får dock lämnas först från och med det år den sökande fyller 25 år. Antalet veckor med studielån begränsas successivt från 42 års ålder. Yngre studerande, upp till 20 år, kan beviljas studiehjälp, f.n. 850 kr per månad.

Det nya studiestödet innebär en sänkning av den övre åldersgränsen för deltagare som läser på grundläggande nivå. Den som efter avklarad sfi påbörjar studier på grundläggande nivå i syfte att skaffa sig grundskolekompetens har hittills, med stöd av Centrala studiestödsnämndens (CSN) tillämpning av åldersreglerna, kunnat beviljas SVUX eller SVUXA upp till 60 års ålder, eller till 55 års ålder med studiemedel. Antalet terminer som stöd kan beviljas kommer i det nya systemet att minska med stigande ålder.

6.3.3 Längsta tid för rätt till stöd

Den maximala tiden för rätt till studiestöd på grundläggande nivå har inte fastställts med hänsyn till att stödet skulle omfatta sfi-studerande. För att nå upp till sfi-nivån krävs en individuell studieinsats som är mycket varierande. Vid en undersökning (CSN 1997) i ett urval av sfi-skolor framkom att den genomsnittliga sfi-studietiden varierade mellan 350 och 2 000 timmar.

Sfi-studerande som redan uppnått motsvarande grundskolenivå (eller högre) i sitt hemland får läsa svenska på grundskolenivå med studiemedel under högst 40 heltidsveckor. Någon möjlighet att därefter med studiemedel komplettera eller repetera övriga ämnen på grundskolenivå torde inte finnas.

Den som saknar grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning kan få studiemedel under 80 heltidsveckor. Tiden kan förlängas med ytterligare högst 20 heltidsveckor för den som behöver s.k. färdighetsträning i läsning, skrivning och räkning. Till skillnad från det nuvarande studiestödssystemet kommer ytterligare förlängning med hänvisning till särskilda skäl, nu ändrat till synnerliga skäl, sannolikt inte att medges.

Sfi-deltagare som saknar grundläggande kunskaper från sitt hemland riskerar att inte hinna uppnå grundskolekompetens inom denna tid. Om sfi-deltagarna skulle omfattas av det nya studiestödssystemet kan utnyttjandet av studiestöd för denna grupp bli omvänt jämfört med dagens situation. Dagens sfi-studerande läser inledningsvis utan statligt studiestöd och övergår därefter till grundläggande vuxenutbildning med studiestöd tills grundskolekompetens nås. Studerande som skulle läsa sfi i den grundläggande vuxenutbildningen riskerar att tidigt förbruka sina studiestödsveckor och måste därefter klara sig utan studiestöd för resterande del av den grundläggande vuxenutbildningen.

6.3.4 Synen på heltid har betydelse

Hur man definierar vad som är heltidsstudier har stor betydelse för hur många som omfattas av studiestödssystemet.

För att få studiemedel måste studierna bedrivas på minst halvtid. Ju färre timmar per vecka som anses vara heltid, desto lättare är det att uppnå en studietakt på minst halvtid.

När Skolverket räknar om antalet sfi-deltagare till heltidsstuderande divideras antalet elevtimmar med en schablon för en heltidsstuderande på 425 timmar. Givet att studierna bedrivs under ett helår som motsvarar 40 veckor så uppgår en veckas heltidsstudier till drygt 10 timmar. Detta kan jämföras med att Centrala studiestödsnämndens schablon för heltidsstudier för deltagare i grundläggande färdighetsträning i att läsa, skriva och räkna inom den grundläggande vuxenutbildningen uppgår till 18 lärarledda timmar i veckan.

CSN:s schablon kräver alltså fler timmar per vecka för heltidsstudier. Det innebär att det skulle bli svårare att nå upp till halvtidsstudier med CSN:s schablon jämfört med Skolverkets schablon.

Eftersom CSN:s schablon är den som troligtvis kommer att användas sker vår uppskattning av kostnader och hur många som omfattas utifrån denna schablon.

6.3.5 Viktiga grupper för studiestödssystemet

Beskrivningarna i avsnitt 7 och avsnitt 8 utgår från en uppdelning av sfi-deltagarna i *bidragsgrupper* utifrån vad som har betydelse för vilken bidragsnivå som kan komma i fråga. Bidragsgrupperna sammanfattas i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Studiestödssystemets bidragsgrupper för grundskolenivå

Inget bidrag	Lägre bidraget	Högre bidraget
Under 20 eller över 50 år	20-24 år	25-50 år utan grundskolekompetens
	25-50 år med minst 80 högskolepoäng	25-50 år med grundskolekompetens men utan 80 högskolepoäng

Sfi-deltagare som är under 20 år eller över 50 år får inget bidrag alls.

Den *högre bidragsnivån* riktar sig till deltagare som är 25 till 50 år och som har en lägre utbildningsnivå än vad som motsvarar 80 högskolepoäng. Vi räknar med att 80 högskolepoäng motsvarar 15 utbildningsår eller mer.

För det högre bidraget finns för studerande på grundskole- och gymnasienivå två kvotgrupper. Den ena gruppen består av de som ännu inte har kompetens för den utbildningsnivå de studerar på, t.ex. grundskolekompetens för studier inom grundläggande vuxenutbildning. Den andra gruppen består av de som redan har en sådan kompetens. För sfi-deltagarna räknar vi med att alla som har studerat kortare tid än 10 år saknar grundskolekompetens. Hur många som hamnar i vilken grupp har betydelse, eftersom den kostnadsram som finns för det högre bidraget kan komma att fördela sig olika mellan de två grupperna. Möjligheterna till att få det högre bidraget bestäms av hur många som ”konkurrerar” och hur mycket pengar som finns att fördela inom en och samma kvotgrupp.

Den *lägre bidragsnivån* riktar sig till deltagare som är 20 till 24 år samt till de som är 25 till 50 år med minst 80 högskolepoäng. Om resurserna för det högre bidraget inte räcker till alla som har rätt till det så kommer fler att få bidrag enligt den lägre nivån.

7 Sfi-deltagarna åren 1994 - 1998

En huvudsaklig indelning av målgruppen för sfi görs i dag på grundval av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Ersättningen gäller kommunernas kostnader för nyanlända flyktingar och vissa av deras anhöriga under i genomsnitt tre och ett halvt år. För övriga invandrare, inklusive vissa anhöriga till flyktingar, får kommunerna inga särskilt riktade statliga ersättningar.

Beskrivningarna i det följande baseras på uppgifter från sfi-registret, den longitudinella individdatabasen LOUISE samt uppgifter om grund för bosättning som inhämtats av Statens invandrarverk. Invandrarverket har ingen särskild registrering av flyktinganhöriga som kommit till Sverige för sent för att omfattas av den statliga schablonersättningen. Det innebär att flyktinggruppens storlek i vår redovisning kan vara något överskattad. För mer detaljerad information om det statistiska underlag vi använt oss av hänvisas till bilaga 4.

7.1 Inledning

Det finns ett flertal faktorer som antas bidra till framgång för andraspråksinläring.¹ Vi kommer att beskriva sfi-deltagare utifrån några av dem – utbildningsbakgrund, ursprung, ålder och vistelsetid i Sverige. Så långt möjligt görs en uppdelning av sfi-deltagarna i ”Flyktingar” respektive ”Övriga invandrare”.

De ”framgångsfaktorer” vi här tar upp ger en förenklad bild av sfi-deltagarnas förutsättningar för andraspråksinläring. Den kanske viktigaste faktorn saknas – den enskildes syn på sin egen framtid i Sverige. Den som bestämt sig för att stanna i Sverige har rimligen väsentligt mycket starkare skäl för att lära sig svenska än den som är övertygad om att snart återvända till sitt ursprungsland eller fortsätta migrationen till ett annat land. Exempel på andra betydelsefulla omständigheter som vi inte beaktar, men som kan påverka förmågan att tillgodogöra sig undervisningen, är den enskildes fysiska och psykiska hälsotillstånd, familjesituation och språkmiljö.

De ”framgångsfaktorer” som nämnts hänför sig alla till den enskilde sfi-deltagaren. Sfi-deltagarnas vitt skilda behov och förutsättningar ställer stora krav på anpassning av undervisningens innehåll, pedagogiskt arbetssätt, m.m. Den enskildes motivation kan antas påverkas av ett samspel av faktorer som direkt eller indirekt har med undervisningen att göra, t.ex. stimulerande utmaningar, möjlighet till inflytande, bekräftelse av den egna förmågan att lära, sociala kontakter, lämpliga tider och lämplig plats för undervisningen, tydligt system, formellt användbara betyg eller intyg och ekonomisk

¹ Se t.ex. Mats Myrberg m.fl., *International Adult Literacy Survey – Invandrades läs-, skriv- och räkneförmåga på svenska*

kompensation på kort eller lång sikt. Inte heller dessa väl så betydelsefulla faktorer har varit möjliga för oss att närmare beskriva.

7.2 Målgruppen för sfi

Utvecklingen under 1990-talet

Beskrivningen i det följande avser deltagare i sfi för kalenderåren 1994 till 1998. Den offentliga sfi-statistiken är indelad i läsår. Vi har räknat om läsår till kalenderår för att sfi-uppgifterna bättre ska följa inkomststatistiken. Eftersom sfi bedrivs löpande under året kan beskrivningen av deltagarna lika väl baseras på kalenderår.

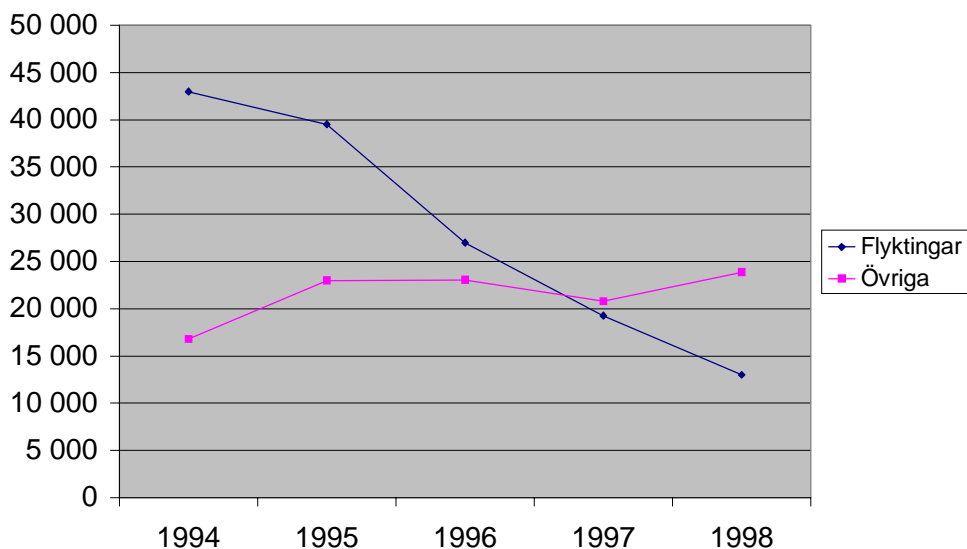
Balkanflyktingar dominerar

Under den första delen av 1990-talet präglades immigrationen till Sverige av flyktingar från krigets Balkan. Detta avspeglas i sfi-statistiken genom bl.a. antal studerande och deras ursprung.

Antalet flyktingar blir färre än övriga invandrare

Det största antalet deltagare i sfi under hela 1990-talet noterades under år 1995 (se diagram 7.1). Allt eftersom färre flyktingar från Balkan kom att delta i sfi sjönk deltagarantalet i flyktinggruppen.

Diagram 7.1 Fördelning av antalet flyktingar respektive övriga invandrare som deltagit i sfi åren 1994 till 1998



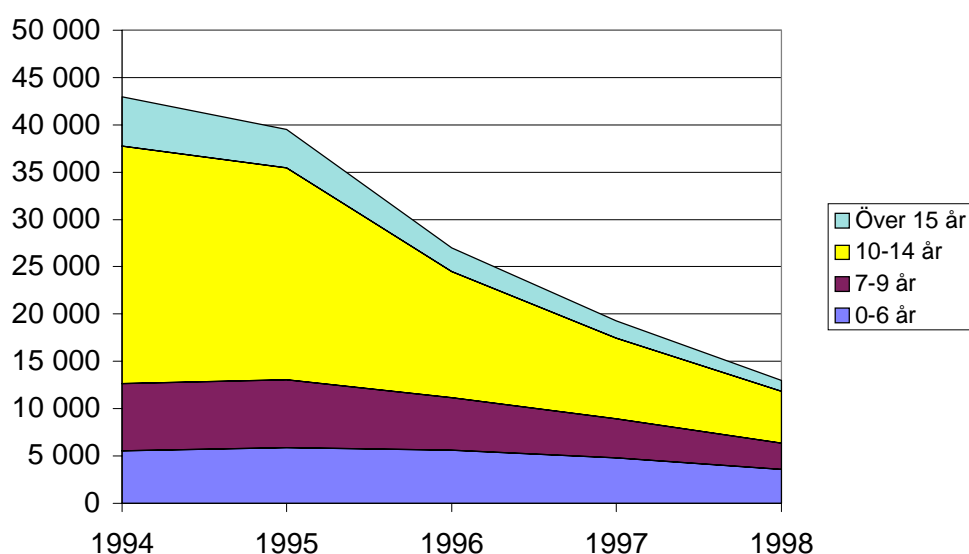
En klar majoritet av sfi-deltagarna under 1990-talets första hälft var flyktingar. Från år 1997 blev antalet övriga invandrare fler än antalet flyktingar.

Antalet utbildningsår i hemlandet

Den offentliga sfi-statistiken redovisar antalet utbildningsår i hemlandet i tre grupper: 0-6 år, 7-9 år och över 10 år. Vi har kompletterat dessa grupper med "10-14 år" och "över 15 år", eftersom reglerna i studiestödssystemet bl.a. ger olika maximalt antal veckor med studiemedel beroende på den studerandes utbildningsbakgrund.

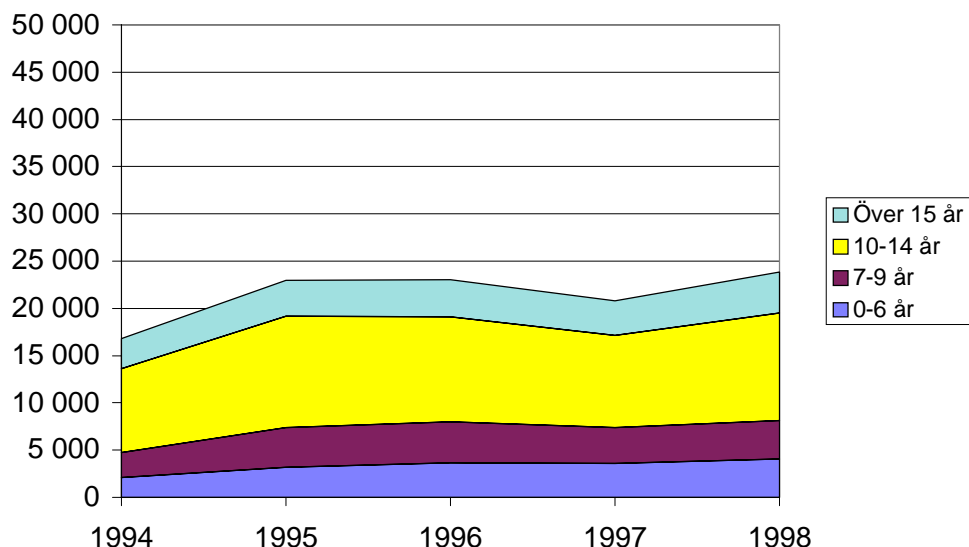
Från år 1995 har antalet flyktingar som deltagit i sfi minskat kraftigt. Samtidigt har flyktingarnas utbildningsnivå sjunkit – från att år 1994 mer ha liknat övriga invandrares till att bli lägre för varje år (se diagram 7.2).

Diagram 7.2 Antalet flyktingar som deltagit i sfi med olika antal utbildningsår i hemlandet för åren 1994 till 1998



Övriga invandrare uppvisar en betydligt jämnare trend under hela perioden. Exempelvis har ungefär två tredjedelar av sfi-deltagarna mellan 1994 och 1998 studerat i minst 10 år i sina hemländer (se diagram 7.3).

Diagram 7.3 Antalet övriga invandrare som deltagit i sfi med olika antal utbildningsår i hemlandet för åren 1994 till 1998



Ursprung

Allt eftersom flyktingarna från Balkan lämnade sfi så ökade andelen flyktingar från andra länder. Från år 1997 har deltagare från Asien varit vanligast inom flyktinggruppen. Andelen sfi-deltagare från Afrika har för flyktingarna legat omkring 10 procent under hela tidsperioden. Andelen deltagare från resterande delar av världen har varit liten.

Sfi-deltagare inom gruppen övriga invandrare har mestadels kommit från Asien, Afrika eller europeiska länder utanför EU. Andelen deltagare från andra delar av världen – främst från Sydamerika, Nordamerika och EU – har varit större än för flyktingarna.

Ålder

Det har endast skett små andelsmässiga förändringar mellan 1994 och 1998 för varje åldersgrupp som har betydelse för det nya studiestödets omfattning. Andelen flyktingar som av åldersskäl skulle hamnat *utanför* studiestödssystemet (16-19 år samt de över 50 år) uppgick till ca 11-15 procent. Andelen för övriga invandrare var lägre (ca 8-9 procent). Beträffande det nya studiestödssystemet, se avsnitt 6.

Ungefär tre fjärdedelar av såväl flyktingar som övriga invandrare var under perioden mellan 25 och 50 år och skulle därmed av åldersskäl kunnat omfattas av det *högre bidraget*.

Andelen flyktingar som av åldersskäl (20-24 år) enbart skulle kunnat få den *lägre bidragsnivån* har sjunkit något – från 13 till 10 procent. Bland övriga invandrare har denna åldersgrupp varit procentuellt sett större under hela perioden (15-20 procent).

Vistelsetid i Sverige

Det kan finnas flera orsaker till att vissa personer deltar i sfi trots att de redan varit i Sverige en längre tid. En del av dessa personer kan hela tiden ha deltagit i sfi, åtminstone från och till, sedan de immigrerade. En annan orsak kan vara att arbetslösa med bristfälliga svenskkunskaper har sökt sig till eller hänvisats till sfi.

De allra flesta sfi-studerande – ca 70-80 procent av såväl flyktingar som övriga invandrare – deltar i utbildningen inom två år från det att de bosatt sig i Sverige. De som har varit i Sverige under längre tid än så har i genomsnitt en betydligt lägre utbildningsnivå än övriga deltagare.

7.3 Målgruppens studiefinansiering

Beskrivningen av sfi-deltagarnas studiefinansiering görs främst utifrån vad som bedömts vara viktigt för att analysera effekterna av att tillämpa det nya studiestödssystemet. Kunskapslyftskommittén konstaterar att vuxna som deltar i utbildning kan finansiera sitt uppehälle under studierna på flera sätt:

”Studiestödssystem, arbetsmarknadspolitiska och sociala insatser korsar varandra utan att alltid kunna mötas och samordnas på ett ur individens synvinkel tillfredsställande sätt. Till komplikationerna hör att det handlar både om statliga och om kommunala system förutom olika former av privat finansiering.” (SOU 1998:51, *Vuxenutbildning och livslångt lärande*, sid. 259.)

För sfi-deltagarna som grupp ligger tyngdpunkten på framför allt sociala och till viss del arbetsmarknadspolitiska ersättningar, medan system som är mer direkt kopplade till studier inte är lika tillgängliga för sfi-studerande som för andra vuxna som deltar i utbildning.

Inkomster under sfi-studierna

Med inkomster menar vi, förutom förvärvsinkomster, även offentliga bidrag och ersättningar.

Uppgifter om sfi-deltagarnas inkomster är hämtade från LOUISE. Det senaste året som LOUISE omfattar är år 1997. Vi har valt att använda oss av just detta år för en närmare beskrivning av sfi-deltagarnas inkomster under studietiden. Beskrivningen av 1997 års deltagare utgår från studiestödets bidragsgrupper, dvs. de grupper som i olika utsträckning kan omfattas av studiemedel (se avsnitt 6). Sfi-deltagarna år 1997 får i avsnitt 8 illustrera konsekvenser av att låta sfi-deltagare omfattas av det nya studiestödssystemet.

Inkomsterna redovisas som medelinkomst per år. Varje sfi-deltagares inkomst har fått en vikt som överensstämmer med hur länge han/hon studerat under året. Det innebär att inkomster för personer som varit registrerade som sfi-deltagare under en liten del av året får en mindre betydelse för me-

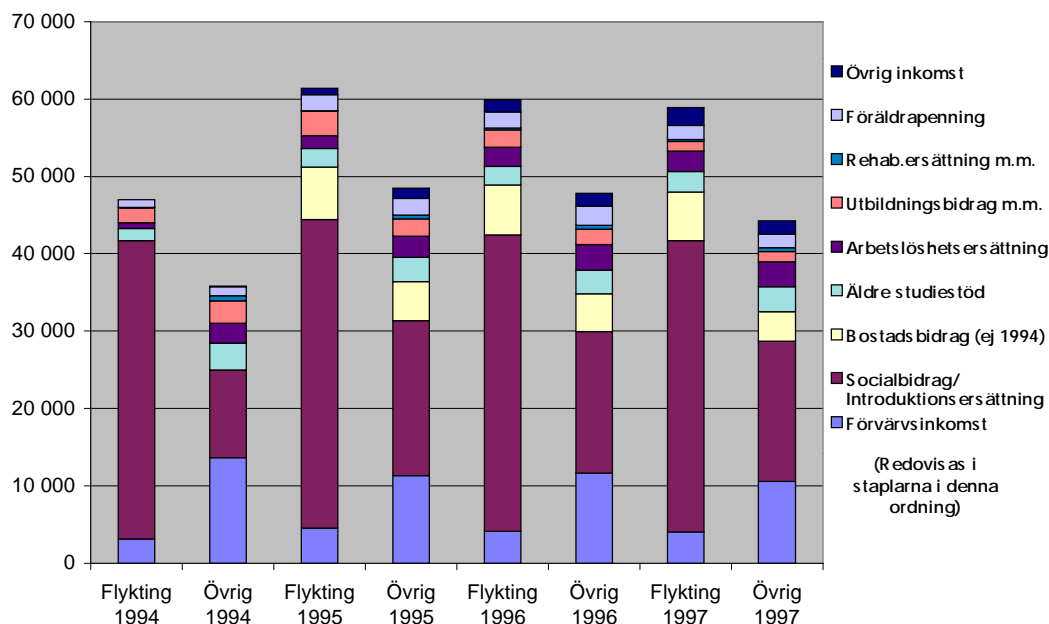
delinkomsten än inkomster för personer som varit registrerade under hela året. Inkomsterna avser studerande med en högre studietakt än 25 procent av heltid (beträffande det statistiska underlaget, se bilaga 4). Alla inkomster redovisas i löpande priser.

Som en referenspunkt kan nämnas att studiemedel för heltidsstudier under 40 veckor kan ge ca 22 000 kr för den lägre bidragsnivån och drygt 52 000 kr för den högre enligt det nya studiestödssystemet.

Flyktingar hade högre inkomster än övriga invandrare under sfi

Diagram 7.4 visar sfi-deltagarnas viktade medelinkomst per år mellan 1994 och 1997. En uppdelning har gjorts mellan flyktingar och övriga invandrare.

Diagram 7.4 Sfi-deltagarnas medelinkomst för åren 1994-1997 sedan hänsyn tagits till studietid (kr per år i löpande priser)



Flyktingar som deltagit i sfi har haft en högre medelinkomst än övriga invandrare. Detta gäller för varje år mellan 1994 och 1997. Det största enskilda inkomstslaget för såväl flyktingar som övriga invandrare har varit socialbidrag/introduktionsersättning. Flyktingarna har dock i genomsnitt haft avsevärt högre socialbidragsinkomster än övriga invandrare.

1997 års sfi-deltagare

I diagram 7.5 redovisas viktade medelinkomster för flyktingar som deltog i sfi år 1997. I diagram 7.6 görs motsvarande redovisning för gruppen övriga invandrare som deltog i sfi samma år.

Diagram 7.5 Medelinkomster för flyktingar som deltog i sfi år 1997 sedan hänsyn tagits till studietid (kr per år)

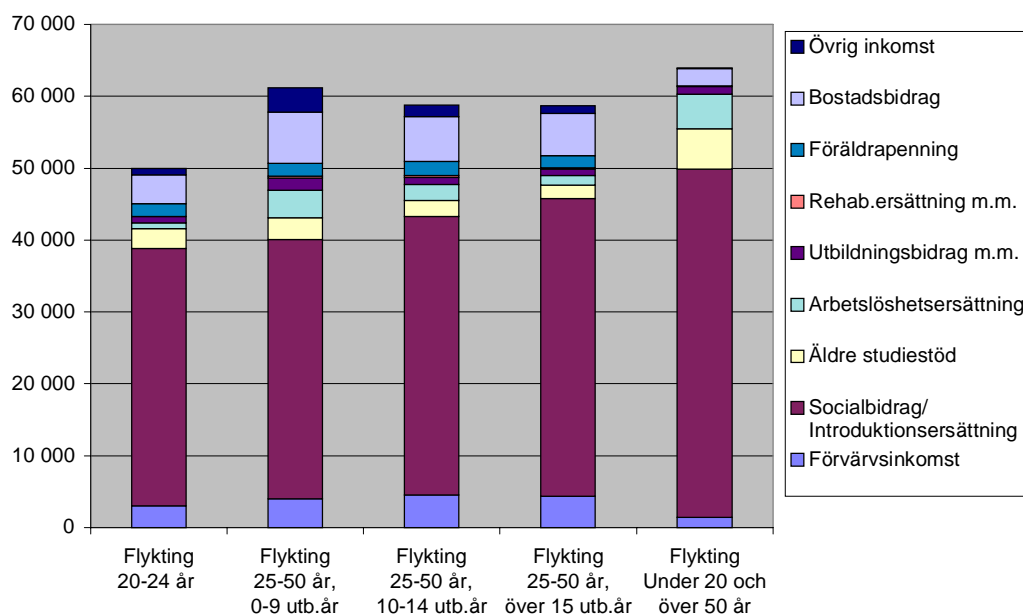
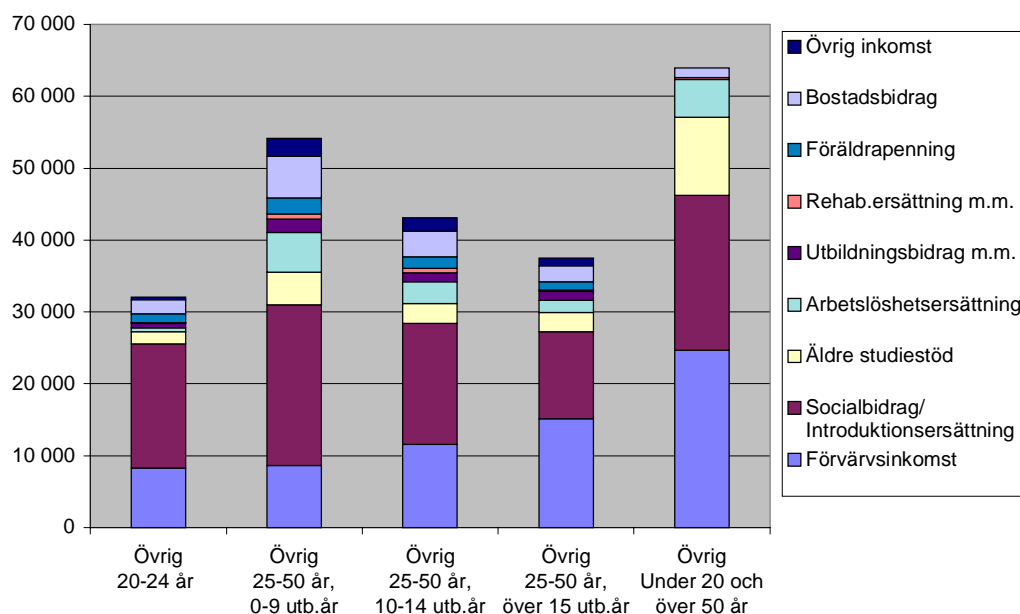


Diagram 7.5 visar att flyktingar som deltog i sfi år 1997 hade relativt likartade inkomster mellan olika bidragsgrupper (se avsnitt 6 beträffande bidragsgrupper). Gruppen 20-24 år hade lägst inkomster. Ungefär tre fjärdedelar av flyktingarnas inkomster utgjordes av socialbidrag/introduktionsersättning och bostadsbidrag. Detta kan jämföras med ca 50 procent för övriga invandrare (se diagram 7.6).

Flyktingarnas förvärsinkomst uppgick till mindre än tio procent av deras samtliga inkomster. Motsvarande andel för gruppen övriga invandrare var ca 25 procent.

Diagram 7.6 Medelinkomster för gruppen övriga invandrare som deltog i sfi år 1997 sedan hänsyn tagits till studietid (kr per år)



Även bland gruppen övriga invandrare hade deltagare mellan 20 och 24 år lägst inkomster. Skillnaden jämfört med andra bidragsgrupper var här större än för flyktingarna. Liksom för flyktingarna hade 20 till 24-åringarna lägre arbetslöshetsersättning än övriga bidragsgrupper.

De som hade högst socialbidrag inom gruppen övriga invandrare var de som var lågutbildade och de som var under 20 eller över 50 år. För den senare gruppen utgjorde förvärsinkomst och "äldre studiestöd" en förhållandevis stor del av inkomsterna under studietiden.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att av sfi-studerande hade flyktingar i genomsnitt högre inkomster än gruppen övriga invandrare under åren 1994-1997. Flyktinggruppens huvudsakliga inkomstslag var socialbidrag/introduktionsersättning och bostadsbidrag. För gruppen övriga invandrare var dessa bidrag lägre, medan förvärsinkomsterna var högre än för flyktingarna. Skillnader i medelinkomst mellan olika bidragsgrupper var för 1997 års sfi-deltagare mindre för flyktingar än för övriga invandrare.

8 Sfi-deltagarna och det nya studiestödssystemet – en illustration

I detta avsnitt illustreras konsekvenserna av att det nya studiestödssystemet även skulle omfatta sfi-studerande. Vår illustration bygger på de som deltog i sfi under år 1997.

De regler som vi utgår från är de som enligt det nya studiestödssystemet kommer att gälla för studerande inom den grundläggande vuxenutbildningen (se avsnitt 6).

Vi bedömer även studiestödets påverkan på andra system. Härigenom vill vi göra en ungefärlig uppskattning av vilka ändringar i kostnadsfördelning mellan stat, kommun och individ som skulle ha uppstått om studiestödssystemet tillämpats år 1997.

Som tidigare framhållits är 1997 det senaste år som den longitudinella individdatabasen LOUISE omfattar. Kvaliteten i sfi-registret har succesivt förbättrats, vilket gör att statistiken för år 1997 är mer tillförlitlig än för tidigare år.

8.1 Utgångspunkter

8.1.1 Beteendeförändringar

Det är osäkert vilka beteendeförändringar som skulle uppstå om rätten till studiemedel utvidgades till att också omfatta sfi-studerande. Detta gör det svårt att belysa hur kostnaderna för sfi-deltagarnas studiefinansiering skulle ha påverkats.

Studiestödet kan ge en *rekryterande* effekt. När de ekonomiska villkoren för att studera förbättras, så kan fler med behov av grundläggande svenskutbildning lockas in i studier.

Av de som studerar kan fler vilja *fullfölja sina studier*. Förbättrad studiefinansiering kan bidra till att göra det lättare för den enskilde att undvika avbrott.

Studiestödet kan leda till en ökad *studietakt*. I det nya studiestödssystemet måste man som lägst studera på halvtid. En studiefinansiering som är direkt kopplad till hur intensivt man bedriver sina studier kan locka till en så hög studietakt som möjligt för att därmed nå en så hög bidragsnivå som möjligt.

Kommunerna kan av flera skäl komma att stimulera mottagare av socialbidrag/introduktionsersättning till att påbörja en studiemedelsberättigad svenskutbildning med hög studietakt.

Svårt att bedöma beteendeförändringar

Centrala studiestödsnämnden pekar i sitt budgetunderlag för år 2001 på svårigheter med att bedöma de beteendeförändringar som kommer att uppstå till följd av det nya studiestödssystemet:

”För att göra beräkningar för tiden fr.o.m. år 2001 måste CSN bilda sig en uppfattning om de studerandes attityder till och beteende i det nya studiestödssystemet både vad avser beviljning och återbetalning. Det ligger i sakens natur att det är mycket svårt att göra antaganden om de studerandes beteenden i det nya studiestödet. Att i dag ha något mått på vilken rekryterande effekt det nya studiestödet kan tänkas få är inte möjligt. Först under eller efter år 2002 kommer CSN att ha en viss erfarenhet av studiestödstagarnas beteende i det nya studiestödssystemet.”²

Det är således mycket svårt att uppskatta storleken på de ökade kostnader som beteendeförändringar skulle kunna ge upphov till. Vi konstaterar att beteendeförändringar troligen kommer att leda till högre kostnader för studiestöd, men tar i våra bedömningar endast hänsyn till en troligt ökad studietakt (på det sätt som redovisas i avsnitt 8.2).

8.1.2 Enbart vad som registrerats

Deltagare i alfabetisering registreras utanför sfi

Deltagare i läs- och skrivinlärning i grundläggande vuxenutbildning ska även registreras som deltagare i sfi. Detta synes emellertid inte alltid vara fallet. Orsakerna kan vara okunskap eller att det är en lämplig förenkling för såväl kommun som individ. Den enskilde studeranden kan genom att vara registrerad som deltagare i komvux få rätt till studiestöd på ett sätt som inte gäller för sfi samtidigt som kommunen därigenom minskar sina kostnader för försörjningsstöd.

Vi måste dock i våra beräkningar och beskrivningar utgå från de personer som är registrerade i sfi-registret. Men det bör framhållas att vi därigenom sannolikt underskattar antalet lågutbildade som alfabetiseras.

Oklart vad som kommer att vara studiemedelsberättigat

Gränsdragningen mellan vad som är svenskundervisning och vad som är introduktionsåtgärder är inte enhetlig över landet. För att studiemedel ska kunna betalas ut för svenskundervisning för invandrare så måste innehållet i en sådan undervisning definieras. Det måste framgå vad som är utbildning och vad som inte är det. Kan exempelvis arbetslivspraktik vara en del av svenskundervisningen och därmed vara studiemedelsberättigad? I vissa

² Centrala studiestödsnämnden, *Budgetunderlag för 2001 – Utgiftsområde 15 Studiestöd*, sid. 17.

kommuner omfattas alla sfi-studerande av möjlighet till praktik, i andra kommuner riktar den sig enbart till flyktingar.

Vi utgår i våra beräkningar och bedömningar från vad som är registrerat i sfi-registret som närvarotimmar. Vad gäller exempelvis praktiktimmarna så kan de ibland vara införda som närvarotimmar i registret, ibland inte.

8.1.3 Enbart bidrag – inga lån

Våra följande beskrivningar och bedömningar som rör studiestödssystemet beaktar enbart bidragsdelen. Vi utgår från att lånedelen i princip inte kommer att aktualiseras för gruppen sfi-studerande.

Kunskapslyftskommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 2000:28) pekat på det orimliga i att behöva skuldsätta sig för studier på grundskolenivå. Socialstyrelsen deklarerar vidare i sina nuvarande allmänna råd om försörjningsstöd, SOSFS 1998:11 (S), att studiestöd normalt bör tillgodose behoven hos vuxna studerande, men att kompletterande socialbidrag bör kunna ges till den som studerar inom sfi eller på grundskolenivå.

Huvuddelen av sfi-deltagarna har – enligt våra utgångspunkter för de ekonomiska bedömningarna – möjlighet att få den högre nivån för studiebidrag på drygt 5 800 kronor per månad, vilket är högre än socialbidragsnivån.

Om sfi-studerande skulle tvingas låna kan det leda till att den enskilde avbryter sina studier och därmed i än högre utsträckning belastar socialbidragssystemet. Även om lånemöjligheten inte borde te sig som särskilt lockande för de flesta sfi-deltagare – inte minst p.g.a. att de även kan vara skuldsatta för hemutrustningslån – så har den enskilde ändå rätt att låna. För de som lånar ökar statens kostnader samtidigt som kommunernas eventuella kostnader för försörjningsstöd minskar. Vi utgår från att detta skulle ske i så liten omfattning att vi här kan bortse från det. Detta är dock osäkert.

8.1.4 Omräkningar för kostnadsuppskattningar

För mer detaljerad information om det statistiska underlag som vi använt oss av hänvisas till bilaga 4.

Inkomster i förhållande till studierna

Med inkomster avser vi här, förutom förvärvsinkomst, även offentliga bidrag och ersättningar.

Sfi-deltagarnas inkomster har viktats med hänsyn till hur mycket varje person studerat under året. Det innebär t.ex. att den som har haft 25 000 kr i socialbidrag och som studerat under hela året påverkar medelinkomsten mer än den som haft samma summa, men som endast studerat under delar av året.

För att få de totala viktade inkomsterna för 1997 års sfi-deltagare multipliceras den viktade medelinkomsten med antalet deltagare omräknade till hel-

tidsstuderande. Omräkningen av sfi-deltagare till heltidsstuderande har gjorts genom att närvarotimmar per vecka jämförts med CSN:s schablon för heltidsstudier. Tabell 8.1 visar antalet sfi-deltagare inom respektive bidragsgrupp (se avsnitt 6) omräknade till heltidsstuderande. Antalet personer står med kursiv stil.

Tabell 8.1 Antal sfi-deltagare omräknat till heltidsstuderande år 1997 inom varje bidragsgrupp (antalet personer i kursiv stil)

	Flykting	Övrig	Hela gruppen
20-24 år, oavsett utbildningsår	1 138 <i>1 829</i>	1 767 <i>3 091</i>	2 905 <i>4 920</i>
25-50 år, 0-9 utbildningsår	4 566 <i>6 664</i>	3 711 <i>5 593</i>	8 277 <i>12 257</i>
25-50 år, 10-14 utbildningsår	4 439 <i>6 835</i>	4 464 <i>7 371</i>	8 903 <i>14 206</i>
25-50 år, lägst 15 utbildningsår	992 <i>1 541</i>	1 789 <i>3 152</i>	2 781 <i>4 693</i>
Under 20 eller över 50 år	1 643 <i>2 395</i>	969 <i>1 603</i>	2 612 <i>3 998</i>
Summa heltidsstuderande (omräknat)	11 135	11 731	22 866
Summa personer	<i>19 264</i>	<i>20 810</i>	<i>40 074</i>

Anledningen till att såväl sfi-deltagarna som deras inkomster viktats i förhållande till hur mycket de studerat är att vi så långt möjligt vill kunna redovisa inkomster för *tiden i studier*.

Socialbidrag och bostadsbidrag per individ

Socialbidrag och bostadsbidrag betalas ut till hushåll. Uppskattningen av kostnaderna för dessa förmåner utgår från SCB:s omräkning av dessa bidrag till individnivå. Omräkningen baseras på taxeringshushåll, vilket utesluter flergenerationshushåll och vissa sambohushåll. Detta innebär att kostnaderna per individ för dessa bidrag i vissa fall blir missvisande (se bilaga 4).

Studiemedel skulle ersätta vissa tidigare inkomstslag, t.ex. socialbidrag och delar av bostadsbidraget. Sfi-deltagarens individualiserade socialbidrag kan vara mindre än vad som sammanlagt gäller för hushållet. Det är sfi-deltagarens del av socialbidraget som vi beaktar i våra kostnadsbedömningar. Om studiestödet räcker så kommer eventuellt resterande socialbidrag (helt eller delvis) för hushållet också att ersättas. Detta kan vi dock inte ta hänsyn till då vi saknar information om de sammanlagda socialbidragen för hela gruppen sfi-deltagares hushåll.

8.2 Vilka omfattas – vilka hamnar utanför?

Bedömningen av konsekvenser av att sfi-deltagare skulle ges rätt till det nya studiestödet illustreras i det följande med 1997 års sfi-studerande.

Initialkostnad och brukskostnad

Bedömningen av hur många som har rätt till studiemedel är beroende av vilken tidpunkt man väljer att uppmärksamma. När rätten till studiemedel nyligen införts kommer alla studiemedelsberättigade att omfattas, oavsett hur länge de studerat sfi. Man kan då tala om en *initialkostnad* – kostnaden för systemet i början. När vi uppskattar hur många som studiestödssystemet skulle omfatta initialt inkluderar vi sfi-deltagare som sammanlagt studerat längre än sina maximala antal veckor för studiemedel.

När rätten till studiemedel funnits ett par år finns det sfi-deltagare som kommer att ha förbrukat sina maximala antal veckor med studiemedel för grundskolenivån. De statliga kostnaderna för studiemedel blir då lägre samtidigt som kommunernas kostnader för försörjningsstöd ökar. Man kan tala om en *brukskostnad* – kostnaden för systemet när det väl är i bruk. När vi uppskattar hur många som studiestödssystemet omfattar när systemet varit i bruk en tid utesluter vi sfi-deltagare som studerat längre än maximalt antal veckor för studiemedel.

Hur många har rätt till studiemedel?

Om man bara ser till ålder skulle ca 90 procent av 1997 års sfi-deltagare ha fått rätt till studiemedel enligt det nya systemet. En fjärdedel av alla sfi-deltagare skulle haft rätt till den lägre bidragsnivån och 65 procent skulle haft möjlighet att söka det högre bidraget.

Dessa tal förutsätter att alla studerat på minst halvtid. Detta har inte varit fallet. Om man räknar bort alla som hade en lägre studietakt än halvtid år 1997 skulle enbart var femte sfi-deltagare haft rätt till studiemedel när systemet är i bruk (se tabell 8.2). Ungefär fem procent skulle ha fått rätt till den lägre bidragsnivån, medan resterande ca 15 procent skulle ha kunnat söka den högre. Initialt skulle var fjärde sfi-deltagare haft rätt till studiestöd, eftersom även de som studerat fler än maximalt antal veckor för studiemedel då skulle omfattats.

Tabell 8.2 Andel sfi-deltagare år 1997 som skulle ha hamnat innanför respektive utanför det nya studiestödssystemet med systemet i bruk (oförändrad studietakt)

	Flyktingar	Övriga	Samtliga deltagare
Innanför systemet	19%	21%	20%
varav			
Möjlighet till högre bidraget	14%	14%	14%
Möjlighet till lägre bidraget	5%	7%	6%
Utanför systemet	81%	79%	80%
varav			
Studietakt under halvtid	61%	67%	64%
För unga eller för gamla	12%	8%	10%
Fler än maximalt antal veckor ¹⁾	8%	4%	6%
Hela gruppen	100%	100%	100%

1) med en studietakt över halvtid, dvs. den lägsta för studiemedel.

Många studerade långsamt

Den viktigaste orsaken till att många av 1997 års sfi-deltagare inte skulle ha fått rätt till studiemedel är att de studerat i en alltför låg takt. Över 60 procent skulle ha hamnat utanför studiestödssystemet till följd av att de studerat i en lägre takt än halvtid.

En anledning till att andelen är så hög kan vara att många valt att kombinera studier med andra aktiviteter. En annan kan vara att kommunernas inrapporteringar av uppgifter till sfi-registret inte alltid är helt tillförlitliga. Ibland saknas tid för kursstart eller kursslut, vilket behövs för att bedöma i vilken takt studierna har bedrivits. De statistiska skattningar som vi gjort för att hantera detta kan medföra att antalet som studerat med låg studietakt något överskattats.

Många kan komma att öka sin studietakt

Om det nya studiestödssystemet hade gällt är det dock troligt att många skulle ha ökat sin studietakt för att på så sätt kvalificera sig för studiemedel. Detta torde framför allt gälla sfi-deltagare som inte haft den allra lägsta studietakten. Vi utgår därför vid våra beräkningar från att alla som studerat mellan 20 och 49 procent av heltid skulle ha ökat sin studietakt till minst halvtid, vilket skulle ha gjort att de kvalificerat sig för studiemedel.

Med vårt antagande om en ökad studietakt visar tabell 8.3 hur stor andel av sfi-deltagarna som skulle ha hamnat innanför respektive utanför studiestödssystemet när det varit i bruk en tid. Över 60 procent av sfi-deltagarna skulle ha fått rätt till studiemedel om systemet varit i bruk. Initialt skulle dock även de 10 procent som sammanlagt studerat fler än maximalt antal veckor för studiemedel hamna innanför systemet.

Tabell 8.3 Andel sfi-deltagare år 1997 som skulle ha hamnat innanför respektive utanför det nya studiestödssystemet med systemet i bruk (ökad studietakt)

	Flyktingar	Övriga	Samtliga deltagare
Innanför systemet	59%	64%	62%
varav			
Möjlighet till högre bidraget	46%	43%	45%
Möjlighet till lägre bidraget	13%	21%	17%
Utanför systemet	41%	36%	38%
varav			
Studietakt under halvtid	16%	21%	18%
För unga eller för gamla	12%	8%	10%
Fler än maximalt antal veckor ¹⁾	13%	7%	10%
Hela gruppen	100%	100%	100%

1) inkluderar även de som studerat mellan 20 och 49 procent av heltid, dvs. de som antas öka till minst halvtid.

Av alla sfi-studerande skulle nästan 20 procent ha fått möjlighet till den lägre bidragsnivån och 45 procent skulle ha fått möjligheten att söka den högre. Var femte deltagare skulle hamnat utanför p.g.a. att de studerat med för låg studietakt.

”Fel” ålder

Ungefär var tionde sfi-deltagare skulle år 1997 ha hamnat utanför det nya studiestödssystemet av åldersskäl. Denna andel har varit ganska stabil under hela perioden mellan 1994 och 1998. Fler deltagare över 50 år än under 20 år skulle ha hamnat utanför systemet.

8.3 Kostnaden för studiemedel

De beräknade statliga kostnaderna för studiemedel redovisas i följande tabeller i två varianter, dels kostnaden för om ingen skulle ha ökat sin studietakt, dels kostnaden för om alla som studerat mellan 20 och 49 procent av heltid skulle ha ökat sin studietakt till minst halvtid. Varianterna omfattar alltså ca 60 respektive ca 20 procent av antalet sfi-deltagare år 1997 (jfr tabellerna 8.2 och 8.3).

I tabell 8.4 redovisas initialkostnaderna, dvs. även kostnader för de som sammanlagt studerat längre än maximalt antal veckor för studiemedel. Den efterföljande tabellen 8.5 redovisar brukskostnaderna.

Kostnaderna har beräknats med utgångspunkt från antalet sfi-deltagare omräknat till heltidsstuderande (se avsnitt 8.1.4). Dessa heltidsstuderande inom respektive bidragsgrupp (se avsnitt 6) har multiplicerats med ett årligt (40 veckors) bidragsbelopp på 52 380 kr för den högre nivån och 22 041 kr för den lägre nivån.

Följande kostnader för studiemedel innefattar även kostnader för pensioner. Pensionsgrundande belopp motsvarar 138 procent av studiebidraget. Av detta belopp utgör 18,5 procent kostnaden för pensioner³.

Tabell 8.4 Beräknad initialkostnad för sfi-deltagare år 1997 (tkr)

	Oförändrad studietakt	Ökad studietakt
Flyktingar	192 280	541 280
Övriga	175 195	511 725
Årskostnad för systemet initialt	367 475	1 053 005

Skillnaden mellan de två varianterna är stor. Initialkostnaden när studietakten är oförändrad skulle ha blivit drygt 350 miljoner kr. Motsvarande kostnad med ökad studietakt skulle ha uppgått till ungefär en miljard.

Tabell 8.5 Beräknad brukskostnad för sfi-deltagare år 1997 (tkr)

	Oförändrad studietakt	Ökad studietakt
Flyktingar	131 175	433 925
Övriga	138 535	449 615
Årskostnad för systemet i bruk	269 710	883 540

När systemet varit i bruk en tid skulle varianten med oförändrad studietakt ha kostat ca 270 miljoner kr, medan varianten med ökad studietakt skulle ha kostat närmare 900 miljoner kr.

8.4 Kostnader för studiemedel med hänsyn till tidigare inkomster

Som tidigare nämnts är det troligt att många skulle ha ökat sin studietakt till minst halvtid för att få rätt till studiemedel. Uppskattningen av kostnader baseras därför fortsättningsvis på den andra av de två varianterna – att deltagare som studerat mellan 20 och 49 procent av heltid skulle ha ökat sin studietakt till minst halvtid.

8.4.1 Studiestödssystemet och andra inkomster

Om det nya studiestödssystemet skulle omfatta också sfi-studerande så skulle deras inkomster från vissa offentliga system komma att påverkas. För att kunna uppskatta de samlade effekterna för staten och kommunerna görs i det följande vissa antaganden om hur sfi-deltagarnas inkomster skulle ha påverkats om studiemedel hade betalats ut.

³ Enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, 4 kap. 5 §.

Antaganden om relationen mellan studiemedel och de inkomstslag som vi beaktat sammanfattas i tabell 8.6.

Tabell 8.6 Antaganden om effekter på andra inkomstslag av införandet av nytt studiestöd

Inkomstslag 1997	Hur hanterar vi?	Kommentar
Förvärvsinkomst	Oförändrad	Kan dock sjunka genom att studietakten ökar
Socialbidrag/ Introduktionsersättning	Minskar med 100% för varje "studiemedelskrona"	Här reduceras endast sfi-deltagarens del av bidraget, inte hela hushållets
Äldre studiestöd	Försvinner	Timersättning för sfi finns inte längre, SVUX och SVUXA upphör 2001
Arbetslöshetsersättning	Försvinner	Får formellt inte ges till någon i utbildning, undantag finns dock
Utbildningsbidrag m.m.	Försvinner	Numera aktivitetsstöd, får ej ges för sfi
Rehabiliterings- ersättning m.m.	Minskar med 100% för varje "studiemedelskrona"	Viss del skulle möjligen kunna kvarstå
Föräldrapenning	Oförändrad	Räknas som inkomst, antas ligga under fribeloppet
Bostadsbidrag	Minskar med 10% för varje "studiemedelskrona"	Beror på boendekostnad, boendeyta och hushållets inkomster
Övrig inkomst	Oförändrad	Omfattas av inkomstprövning

Minskade statliga ersättningar till individen

Vissa statliga ersättningar till individen får inte kombineras med det nya studiestödssystemet: arbetslöshetsersättning och utbildningsbidrag (i dag aktivitetsstöd). De studiestöd som sfi-deltagare tidigare fått ersätts av det nya studiestödssystemet. Sjukdomsrelaterade ersättningar, t.ex. rehabiliteringsersättning, antas här minska med en krona för varje ny krona från studiemedel.

Bostadsbidraget reduceras eftersom studiebidraget ökar den inkomst som ligger till grund för bostadsbidragets storlek. För sfi-deltagarnas årsinkomster kan en reduktion ske med som högst 20 procent och som lägst noll procent. För ensamstående blir reduktionen mindre än för hushåll med flera vuxna. Vi har schablonmässigt bedömt att varje extra krona minskar bostadsbidraget med 10 öre, dvs. med 10 procent.

Minskade kostnader för kommunerna

Kommunerna får minskade kostnader för socialbidrag/introduktionsersättning när studiemedel betalas ut. För varje extra krona från studiemedel antas socialbidraget minska med en krona.

För deltagare med en lägre nivå på studiebidraget kan det finnas ett kvarstående behov av socialbidrag. Vi räknar alltså med att socialbidrag även fort-

sättningsvis betalas ut för att sfi-deltagare ska kunna komma upp till den inkomst de faktiskt hade år 1997, dvs. utan rätt till studiemedel.

8.4.2 Studiemedel och inkomster för 1997 års sfi-deltagare

I dag har ingen sfi-deltagare rätt till studiestöd för enbart sfi-studier. Flyktingar finansierar sina sfi-studier till den allra största delen genom socialbidrag eller introduktionsersättning. Kostnaden faller på kommunerna, som kompenseras av staten via schablonersättningen. Även gruppen övriga invandrare finansierar sina sfi-studier till en del med socialbidrag. Kommunerna får ingen särskilt riktad ersättning för bidrag till denna grupp.

Vi bedömer i det följande de inkomstförändringar som studiebidraget skulle ge upphov till. Den viktade genomsnittliga inkomsten har för varje bidragsgrupp multipliceras med antalet framräknade heltidsstuderande (jfr tabell 8.1). Detta ger de sammanlagda beräknade inkomsterna med det nya studiestödssystemet. Förändringarna för varje bidragsgrupp redovisas även som andelen av den inkomst som sfi-deltagarna hade *innan* studiemedel. Uppskattningen gäller endast för de sfi-deltagare som inte hade studerat maximalt antal veckor med studiemedel (endast för systemet i bruk).

Den högre bidragsnivån

I tabell 8.7 redovisas storleken av minskade statliga ersättningar, minskat kommunalt försörjningsstöd och förändringen av sfi-deltagarnas inkomster för de deltagare som skulle haft rätt till det högre bidraget. Den kursiverade siffran visar hur sfi-deltagarnas samlade inkomster skulle ha förändrats genom rätt till studiemedel.

Tabell 8.7 Årlig förändring i sammanlagda viktade inkomster (tkr) för de grupper av sfi-deltagare som kan få den *högre* bidragsnivån (systemet i bruk)

	25-50 år, 0-9 utbildningsår		25-50 år, 10-14 utbildningsår	
	Flykting	Övrig	Flykting	Övrig
Sammanlagd inkomst för resp. grupp innan studiemedel	213 515 <i>100%</i>	157 160 <i>100%</i>	144 995 <i>100%</i>	123 285 <i>100%</i>
Studiebidrag enligt det nya systemet till resp. grupp	+182 806	+152 007	+129 169	+149 807
Minskade statliga ersättningar till resp. grupp	-33 215	-38 468	-15 540	-22 763
Minskat kommunalt försörjningsstöd till resp. grupp	-125 902	-64 712	-95 528	-48 237
Sammanlagd inkomst för resp. grupp efter studiemedel	237 204 <i>110%</i>	205 987 <i>130%</i>	163 095 <i>110%</i>	202 092 <i>165%</i>
Förändring av sammanlagd inkomst för resp. grupp	23 689 <i>+10%</i>	48 827 <i>+30%</i>	18 100 <i>+10%</i>	78 807 <i>+65%</i>

För varje grupp med rätt till det högre bidraget skulle inkomsterna ha ökat jämfört med innan studiemedel. Socialbidrag/introduktionsersättning skulle för respektive grupp helt ha kunnat ersättas av studiemedel.

Den lägre bidragsnivån

I tabell 8.8 redovisas inkomstförändringar för sfi-deltagare som skulle haft rätt till det lägre bidraget.

Tabell 8.8 Årlig förändring i sammanlagda viktade inkomster (tkr) för de grupper av sfi-deltagare som kan få den lägre bidragsnivån (systemet i bruk)

	25-50 år, lägst 15 utbildningsår		20-24 år	
	Flykting	Övrig	Flykting	Övrig
Sammanlagd inkomst för resp. grupp innan studiemedel	39 596 100%	44 742 100%	42 642 100%	43 692 100%
Studiebidrag enligt det nya systemet till resp. grupp	+14 878	+26 339	+18 823	+30 020
Minskade statliga ersättningar till resp. grupp	-3 243	-7 131	-4 103	-4 253
Minskat kommunalt försörjningsstöd till resp. grupp	-28 017	-14 505	-30 619	-23 504
Sammanlagd inkomst för resp. grupp efter studiemedel	23 214 60%	49 445 110%	26 743 65%	45 955 105%
Förändring av sammanlagd inkomst för resp. grupp	-16 382 -40%	4 703 +10%	-15 899 -35%	2 263 +5%

De flyktingar som skulle haft rätt till det lägre bidraget skulle ha fått en lägre inkomst efter studiemedel än vad de hade innan. Detta antas innebära en kvarstående kommunal kostnad för socialbidrag. Således elimineras inte helt kommunernas kostnader för socialbidrag/introduktionsersättning.

8.5 Ekonomiska konsekvenser för stat, kommun och individ

8.5.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

Statens kostnad för studiemedel kan bara delvis kompenseras genom minskade statliga ersättningar till sfi-deltagarna på andra områden. Studiemedlens bidragsdel blir i och med det nya studiestödssystemet pensionsgrundande, vilket innebär en extra kostnad för staten.

Initialkostnaderna för studiemedel redovisas i tabell 8.9 efter att ha kompletterats med pensionskostnader och reducerats för minskade kostnader för

vissa statliga ersättningar till individen. I tabell 8.10 görs motsvarande kalkyl för statens brukskostnader (jfr tabellerna 8.7 och 8.8).

Tabell 8.9 Statens initialkostnader för studiemedel efter reducering av kostnader för andra förmåner (tkr)

	Flyktingar	Övriga	Hela gruppen
Kostnad för studiebidrag initialt	431 200	407 700	838 900
Kostnad för pensioner	+110 100	+104 100	+214 200
Minskade statliga ersättningar till individen	-67 600	-80 900	-148 500
Merkostnad för studiebidrag	473 700	430 900	904 600

Kostnader för studiemedel initialt inkluderar även deltagare som studerat sfi i fler än maximalt antal veckor för studiemedel. Statens kostnad för studiemedel när systemet nyligen införts skulle uppgå till i storleksordningen 900 miljoner kr.

Tabell 8.10 Statens brukskostnader för studiemedel efter reducering av kostnader för andra förmåner (tkr)

	Flyktingar	Övriga	Hela gruppen
Kostnad för studiebidrag när systemet varit i bruk en tid	345 700	358 200	703 900
Kostnad för pensioner	+88 300	+91 400	+179 700
Minskade statliga ersättningar till individen	-56 100	-72 600	-128 700
Merkostnad för studiebidrag	377 900	377 000	754 900

När systemet varit i bruk en tid skulle statens kostnader uppgå till ca 750 miljoner kr. Statens brukskostnad skulle således vara ungefär 150 miljoner kr lägre än initialkostnaden.

8.5.2 Ekonomiska konsekvenser för kommuner

Den totala minskningen i socialbidragskostnader har beräknats genom att minskningen för respektive grupp i tabellerna 8.7 och 8.8 har summerats. Med hänsyn till en mindre kvarstående socialbidragskostnad för flyktingar med det lägre studiebidraget (ca 30 miljoner kr, se tabell 8.8) uppgår minskningen i kostnader för försörjningsstöd till ca 400 miljoner kr för 1997 års deltagare om systemet varit i bruk en tid. Initialt skulle kommunerna även få minskade kostnader för sfi-deltagare som studerat fler än maximalt antal veckor för studiemedel. Denna minskning uppgår till ca 80 miljoner kr (se tabell 8.11).

Tabell 8.11 Kommunernas minskade kostnader för sfi-deltagarnas försörjningsstöd efter rätt till studiemedel (tkr)

	Flyktingar	Övriga	Hela gruppen
Minskad kostnad för försörjningsstöd initialt	310 800	168 500	479 300
Kostnad för försörjningsstöd för de som studerat fler än maximalt antal veckor	-63 000	-17 600	-80 600
Minskad kostnad för försörjningsstöd med systemet i bruk	247 800	150 900	398 700

Flyktinggruppen hade högre socialbidrag/introduktionsersättning än gruppen övriga invandrare, men för flyktingarnas försörjningsstöd utgår statlig schablonersättning.

Kommunerna skulle även fortsättningsvis behöva betala ut försörjningsstöd till många av dem som faller utanför studiestödssystemet på grund av "fel" ålder eller för låg studietakt. Denna kostnad skulle ha uppgått till ca 200 miljoner kr. Den kvarstående kostnaden för studerande som inte skulle ha fått studiemedel av åldersskäl (ca 100 miljoner kr) skulle ha varit ungefär lika stor som kostnaden för de som inte skulle ha fått studiemedel p.g.a. en för låg studietakt. Den kvarstående kostnaden för flyktinggruppen (ca 140 miljoner kr) skulle ha varit betydligt större än för gruppen övriga invandrare (ca 60 miljoner kr).

8.5.3 Ekonomiska konsekvenser för individer

De flesta grupper av sfi-studerande som skulle ha fått studiemedel skulle ha ökat sina inkomster (jfr tabellerna 8.7 och 8.8). Den årliga inkomsten skulle i genomsnitt öka med en femtedel för sfi-deltagarna år 1997 enligt varianten med en ökad studietakt.

Flyktinggruppens inkomstökning skulle bara vara marginell, medan gruppen övriga invandrare skulle öka sina inkomster med i genomsnitt 35 procent.

8.5.4 Studiemedel och schablonersättningen för flyktingar

Statens schablonersättning för kommunernas flyktingmottagande ska bl.a. täcka kommunernas kostnader för sfi-deltagarnas försörjningsstöd. Flyktingar som skulle delta i en studiemedelsberättigad sfi skulle under tiden för studier få studiemedel i stället för kommunalt försörjningsstöd genom socialbidrag/introduktionsersättning. Kommunen skulle alltså få långt mindre kostnader för socialbidrag/introduktionsersättning under flyktingens sfi-studier.

Om flyktingar skulle ges studiemedel för sfi kan frågan om en korrigering av schablonersättningen aktualiseras. Det är då viktigt att beakta att kom-

munernas socialbidrag/introduktionsersättning gäller för ett *helt år* om behovet finns. Studiemedel, däremot, gäller enbart under *tiden för studier*. Det innebär att en sfi-deltagande flykting måste få övriga introduktionsåtgärder finansierade på annat sätt än med studiemedel.

8.5.5 Maximalt antal veckor med studiemedel

Det maximala antalet veckor med möjlighet till studiemedel för sfi-deltagarna varierar beroende på den enskildes utbildningsbakgrund. Det finns en risk för att sfi-studerande med motsvarande grundskolekompetens snabbt skulle förbruka sina veckor med studiemedel. Många med bristfällig utbildningsbakgrund skulle förmodligen inte hinna uppnå kursens mål innan deras veckor tog slut.

Ett icke oväsentligt antal sfi-deltagare har behov av att efter sfi fortsätta att studera på grundskolenivå. Det maximala antalet veckor för studier på grundskolenivå skulle dock helt eller delvis ha reducerats av sfi-studierna. Om studiestödssystemet ska gälla även för deras fortsatta studier på grundskolenivå så kan frågan om att utöka antalet veckor aktualiseras. En sådan utökning innebär självfallet en ytterligare högre studiemedelskostnad för staten och lägre kostnader för försörjningsstöd för kommunerna.

8.6 Sammanfattning

För att svara upp mot den analys av ekonomiska konsekvenser som nämns i uppdraget har vi valt att tillämpa det nya studiestödssystemets regler på 1997 års sfi-deltagare i syfte att illustrera ekonomiska konsekvenser för stat, kommun och individ. Vi har belyst hur det ekonomiska ansvaret skulle ha förändrats och uppskattat storleksordningarna av dessa förändringar.

För en säker analys av de ekonomiska konsekvenserna av att ge sfi-studerande rätt till studiestöd fordras tillgång till en mängd grundläggande information. Vi har i vårt arbete konstaterat att denna information i stor utsträckning saknas varför det är svårt att bedöma hur stora kostnader som skulle uppstå om det framtida studiestödssystemet skulle omfatta också sfi-studerande. Svårigheten hänger inte bara samman med osäkerheten om hur den framtida målgruppen kommer att se ut, utan beror också på att en rad antaganden behöver göras och att osäkerheter behöver hanteras.

Sammanfattningsvis utgår våra beräkningar från:

- att studietakten skulle ha ökat till minst halvtid för de som år 1997 studerat mellan 20 och 49 procent av heltid. (Denna ökning kan ses som stor, men inte orimlig)
- att studielån skulle ha aktualiserats i en så liten utsträckning att vi kunnat bortse från det. (Osäkert, vi vet ingenting om lånebenägenheten)

- att rekryterande effekter skulle utebli. (En del skulle kunna lockas in i studier, men det är mycket svårt att ha någon uppfattning om en sådan grupps storlek och sammansättning)
- att alla med rätt till det högre studiebidraget också skulle ha fått det.
- att CSN:s schablon för heltidsstudier för grundläggande färdighetsträning skulle ha använts. (En annan norm för heltid skulle påverka hur många som skulle ha nått upp till halvtid och därmed fått studiemedel)
- att registrerade närvarotimmar skulle gälla. (Det är osäkert hur väl närvarotimmarna återspeglar vad som skulle ses som studiemedelsberättigat. Lågutbildade som alfabetiseras tycks ibland inte registreras i sfi-registret)
- att sfi-deltagarnas utbildningsår lätt kan översättas till svenska förhållanden. (Det kan vara vanskligt att enbart utgå från antalet år utan att ta hänsyn till utbildningens kvalitet)
- att Invandrarverkets uppgifter om flyktingar och flyktinganhöriga återspeglar antalet schablonberättigade. (Detta torde innebära en viss överskattning av schablonberättigade)
- att sfi-deltagarnas tidigare inkomster skulle ha påverkats av studiemedel på det schablonmässiga sätt som återges i tabell 8.6.

Osäkerheter i det statistiska underlaget redovisas i bilaga 4.

Med de reservationer som måste göras för osäkerheter i våra antaganden och det statistiska underlaget visar vår illustration följande ekonomiska konsekvenser av att låta 1997 års sfi-deltagare omfattas av det nya studiestödssystemet.

Statens kostnader skulle ha ökat med i storleksordningen 750 miljoner kr efter avdrag för statliga ersättningar som inte kan kombineras med studiemedel. Under den första tiden efter införandet av rätten till studiemedel skulle statens kostnad ha ökat med ca 900 miljoner kr.

Kommunernas kostnader för sfi-deltagarnas försörjningsstöd under tiden i studier skulle ha minskat med i storleksordningen 400 miljoner kr. Initalt skulle minskningen ha uppgått till närmare 500 miljoner kr.

Individernas inkomster skulle ha ökat med i genomsnitt ca 20 procent per år för de som skulle ha omfattats av studiemedel. Flyktinggruppens inkomster skulle dock inte ha ökat nämnvärt, medan gruppen övriga invandrades inkomster skulle ha ökat med över en tredjedel. Att gruppen övriga invandrare generellt sett skulle ha ökat sina inkomster mer än flyktinggruppen beror främst på att gruppen övriga invandrare inte tagit emot socialbidrag i lika hög utsträckning som flyktinggruppen.

Den analysmodell vi skapat innehåller de faktorer som är av särskild betydelse för att göra kvalificerade bedömningar av studiebidragets ekonomiska konsekvenser för individ, stat och kommun. Vi har så långt möjligt tillämpat denna modell på sfi-deltagarna år 1997. Hur en framtida målgrupp för sfi kommer att vara sammansatt är i det närmaste omöjligt att ha någon uppfattning om.

9 Praktik och praktikanskaffning

9.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att belysa dels hur praktikanskaffningen fungerar och eventuella problem i samband med detta, dels huruvida praktikanskaffningen påverkas vid en inordning av sfi i komvux. Till detta kommer enligt uppdraget att ge förslag till åtgärder för att förbättra praktikanskaffningen.

I detta avsnitt redovisas aktuella styrdokument, iakttagelser, slutsatser och förslag som bygger på vissa genomförda enkäter och intervjuer med sfi-anordnare, tjänstemän på centrala och lokala myndigheter och berörda departement, organisationsföreträdare samt på genomgång av övrigt material.

Intervjuer har genomförts i ett tjugotal kommuner och stadsdelar med sfi-anordnare (rektor, lärare), praktikanskaffare, arbetsförmedlare samt med tjänstemän på centrala myndigheter och organisationer (Skolverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Svenska Kommunförbundet, Landsorganisationen) och tjänstemän på Närings-, Utbildnings-, Kultur- och Finansdepartementen. Ett kortare möte och en diskussion har också genomförts med företrädare för de centrala arbetsmarknadsorganisationerna i Rådet för mångfald i arbetslivet.

Vi har inte inom utredningen gjort någon enkät om praktik och praktikanskaffning. I stället har det varit möjligt att utnyttja andra enkätundersökningar, riktade till kommuner respektive länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar, för frågor om praktik och praktikanskaffning. Detta material har kunnat användas för att belysa viktiga aspekter av praktik och praktikanskaffning.

Det är inte möjligt att föra mer långtgående resonemang eller att dra definitiva slutsatser från det befintliga materialet. Först med ett mer systematiskt inhämtat och mer omfattande kunskapsunderlag kan en mer utförlig beskrivning göras beträffande praktikanskaffningen och praktikinslaget i anslutning till sfi. På flera punkter har vi dock kunnat skaffa ett underlag som ger en indikativ bild av väsentliga frågeställningar kring praktikanskaffning och praktikinslaget i anslutning till sfi.

En viktig slutsats är att föreslå en fördjupad utredning av praktik inom sfi. Denna bör innehålla en kunskapsöversikt av befintlig forskning och utvärdering av praktik i anslutning till språkutbildning generellt, i syfte att ge en grund för ett mera omfattande utvärderingsuppdrag, inriktat på praktik inom sfi. En annan del av en sådan utredning bör bl.a. innefatta en enkät till sfi-anordnare, berörda arbetsförmedlingar och representanter för målgruppen, i syfte att få en mer representativ bild av verksamheten.

Ett annan slutsats, som också kan tjäna som underlag för ett fördjupat studium av praktik i anslutning till sfi, är att man på politisk nivå såväl som på

myndighets- och genomförandenivå, kan urskilja tre linjer eller önskade inriktningar/syften vad gäller praktikinslaget i sfi (och sfi i dess helhet):

- *utbildningslinjen*: praktiken skall i huvudsak tjäna ett pedagogiskt syfte, dvs. fungera som ett stöd i inlärningsprocessen,
- *arbetsmarknadslinjen*: praktiken är i huvudsak ett led i en etablering på arbetsmarknaden och bör innehålla inslag som är direkt relaterade till framtida arbete/yrke,
- *integrationslinjen*: praktiken skall ge sådana kontakter mellan majoritetsbefolkning/samhälle och sfi-deltagare att den främst bidrar till social och kulturell kompetens och ömsesidig anpassning.

De tre linjerna kan ge upphov till skilda tolkningar eller synsätt hos berörda intressenter på lokal och/eller central nivå och de återspeglas också i hur dessa agerar och vilka insatser som görs. De representerar också tre skilda politikområden: utbildnings-, arbetsmarknads- respektive integrationspolitik.

Grundfrågan om praktik i anslutning till sfi kan formuleras: *Vem skall ha praktiken till vad?* Svaret är delvis beroende av den inriktning eller det syfte som respektive intressent anser att praktiken inom sfi skall ha. Bristen på samsyn, både på politisk, myndighets- och genomförandenivå, kan emellertid ha återverkningar på hur sfi, introduktionsprogram, praktik, praktikansaffning och förberedande arbetsmarknadsåtgärder fungerar och i synnerhet på hur en framtida samverkan mellan kommun och stat bör utformas.

För att öppna ett konstruktivt samtal mellan berörda intressenter och nå en större samsyn skulle en s.k. dialogkonferens kunna anordnas med politiskt ansvariga, företrädare från central myndighetsnivå, lokala aktörer och representanter för målgruppen.

9.2 Vad är praktik?

9.2.1 Styrdokument, regelverk, styrsystem

Styrdokument – oklara begrepp

Praktik kombinerat med sfi som begrepp finns ej omnämnt i gällande förordningar/lagtext. I förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare heter det att: ”Styrelsen för utbildningen skall i samarbete med arbetsförmedlingen verka för att undervisningen så snart som möjligt kan kombineras med sådan *arbetsplatsorientering* eller sådant *förvärvsarbete* som ger deltagaren möjlighet att träna sig i att tala svenska.”

Enligt Ams är bakgrunden till förordningen bland annat en rekommendation som Ams utfärdade efter samråd med arbetsmarknadens parter i juni 1989 där det bland annat heter: ”Arbetsmarknadsstyrelsen rekommenderar, efter

samråd med parterna på arbetsmarknaden, att flyktingar erbjuds *arbetsplatsorientering* som introduktion till svensk arbetsmarknad.” (Arbetsmarknadsstyrelsen 1989-06-22, Dnr V 2.69-212/89)

Rekommendationen omfattar endast flyktinggruppen. Det är oklart om rekommendationen fortfarande gäller. Det bör noteras att kursplanen för sfi inte nämner praktik, förvärvsarbete eller arbetsplatsorientering.

I förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande nämns praktik i anslutning till det s.k. introduktionsprogrammet: ”Ett *introduktionsprogram* för personer som fyllt 16 år skall innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi) enligt skollagen (1985:1100), *praktik i den utsträckning som är möjlig*, orientering om svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden.”

I regeringens proposition (prop. 1997/98:16) *Sverige, framtiden och mångfalden* utvecklas tankegångarna kring praktik i anslutning till introduktionsprogrammet: ”Praktik är ett viktigt inslag i introduktionen och bör i normalfallet ingå i ett introduktionsprogram. Med praktik menas *frivilliga åtaganden från privata och offentliga arbetsgivare som möjliggör för deltagare i ett introduktionsprogram att komma i kontakt med det svenska arbetslivet...*Praktiken bör anpassas efter deltagarnas bakgrund och intressen och så långt som möjligt erbjudas inom ett yrkesområde som ligger i linje med individens framtidsplaner...”

I propositionen aviseras också att överläggningar med arbetsmarknadens parter skall äga rum: ”Med hänsyn till betydelsen av praktik kommer regeringen att ta initiativ till att samla arbetsmarknadens parter till överläggningar hur antalet praktikplatser kan utökas och hur de kan utformas till meningsfulla inslag i introduktionen.” (ibid, sid. 84). Detta har dock ännu ej skett.

Inget obligatorium

I förordningstexterna används formuleringar som: *skall verka för...*, *rekommenderas...*och *innehålla i den utsträckning som är möjlig*. Det finns ingen tvingande lagtext som reglerar praktik eller arbetsplatsorientering i anslutning till sfi. Som framgår av en av Integrationsverket nyligen genomförd enkätundersökning (rapport 2000:5), anordnas inte praktik inom ramen för introduktionsprogrammet för flyktingar i sex av de 113 kommuner som besvarade enkäten, trots att förordningstexten (1990:927, 11 §) vad gäller flyktingar kan uppfattas som mest tvingande.

Av svaren på Integrationsverkets enkät framgår ej *andelen* flyktingar som faktiskt erhåller praktik. När det gäller gruppen övriga invandrare finns inte heller några register- eller enkätuppgifter om andelen som erhåller praktik. Våra genomförda intervjuer med ett tjugotal kommuner och sfi-anordnare tyder på en stor variation vad gäller andelen som erhåller praktik, i något fall så gott som samtliga, i andra cirka en tredjedel eller mindre. En grov uppskattning utifrån befintligt material är att mindre än hälften av det totala antalet sfi-elever erhåller praktik i någon form under kursen.

Styrssystem – brister i uppföljning

Praktikinslaget i anslutning till sfi förefaller vara den verksamhet där de ovan nämnda tre linjerna tydligast fokuseras. Eftersom aktuella styrdokument är relativt vagt formulerade, definitionen av praktik/motsvarande ej enhetlig och de berörda intressenterna delvis företräder olika uppfattningar om praktikens roll och värde, leder detta till svårigheter med att få genomslag för praktik som ett generellt och metodiskt genomtänkt inslag i anslutning till sfi-undervisningen. Till detta bidrar naturligtvis också bristen på utvärderingar av praktikens faktiska effekter (ur pedagogisk, arbetsmarknadsmässig och/eller integrationssynpunkt), utvärderingar som både skulle ge argument för en mera generell och systematisk praktikanvändning och i förlängningen ge underlag för metodutveckling vad gäller praktik i anslutning till sfi och kompetensutveckling av berörd personal.

En mer effektiv central styrning med tydligare styrssystem får emellertid ej komma i konflikt med lokal anpassning av verksamheten med praktik och praktikanskaffning. De berörda centrala myndigheterna understryker också den roll som de numera har som bl.a. innebär målstyrning i stället för regel- och detaljstyrning. Målstyrning förutsätter dock att det finns system för redovisning av uppnådda mål och instrument för utvärdering av resultaten samt en enhetlig begreppsapparat för den aktuella verksamheten. När det gäller praktik och praktikanskaffning är detta ej fallet.

9.2.2 Definitioner och begrepp

Som framgått ovan saknas en enhetlig definition och begreppsapparat för praktik i aktuella styrdokument men så också i den faktiska verksamheten. Variationen hur praktikinslaget i anslutning till sfi uppfattas är stor, men följande begrepp används i de undersökta kommunerna:

Arbetsplatsorientering, kontakt med det svenska arbetslivet

Språkpraktik

Arbetslivspraktik

Yrkespraktik

Social praktik, miljöpraktik – samhälls- och vardagskontakter med svenskar
Förvärvsarbete.

9.2.3 Vem är praktikanordnare?

Den samlade bilden utifrån intervjumaterialet är att huvuddelen av praktikplatserna anskaffas inom den kommunala sektorn och i små företag inom privat sektor. Få praktikplatser finns i större företag. I intervjusvaren betonas svårigheterna att arbeta med större företag – långa beslutsvägar, byråkrati och ointresse. Inte sällan förekommer praktik i olika kommunala aktivitets- eller arbetscentra, i synnerhet för lågutbildade/analfabeter och språksvaga sfi-deltagare. I storstäderna är praktikanordnaren relativt ofta en invandrarföretagare. I vissa sfi-skolor som vi haft kontakt med uppgår andelen invandrarföretag som praktikanordnare till mer än en tredjedel.

9.2.4 Omfattning och innehåll

Mycket stora variationer förekommer vad gäller praktikens längd och förläggning under kurstid och skoldag. Varvning med språkundervisningen sker till övervägande del antingen dagligen eller med längre intervall och då i mera sammanhållna perioder.

I vissa kommuner förekommer heltidsverksamhet med sfi och praktik för samtliga deltagare under huvuddelen av kursen, i andra återigen får endast en mindre andel av samtliga deltagare (flyktinggruppen) praktik, och då inom mycket begränsade yrkesområden och endast inom kommunens egna verksamheter. Hos några större sfi-anordnare finns väl strukturerade yrkesinriktade program för praktik kopplad till språkundervisningen, i vissa fall med yrkeslärare som handledare och mentorer till eleverna. I andra fall betraktas praktiken som en renodlad språkpraktik, varvid deltagarens tidigare yrkesbakgrund inte är avgörande för valet av praktikplats.

9.3 Hur fungerar praktik och praktikanskaffning i anslutning till sfi?

9.3.1 Två målgrupper

Deltagarna i sfi/praktik består i huvudsak av två kategorier, flyktingar som omfattas av statlig ersättning för flyktingmottagande respektive övriga invandrare som saknar kunskaper i svenska. Som framgått i avsnitt 9.2. behandlas de två kategorierna olika vad gäller bland annat praktik i anslutning till sfi. Både i aktuella styrdokument och i den faktiska verksamheten (studiefinansiering, incitament/sanktioner, tillgång till praktik) görs i de flesta fall en åtskillnad när det gäller praktikinslaget inom sfi mellan de två grupperna. Undantagen – där de båda grupperna behandlas lika – innebär oftast heltidssysselsättning med en tyngdpunkt på arbetsliv och självförsörjning. I normalfallet erhåller flyktinggruppen praktik i högre utsträckning än gruppen övriga invandrare.

9.3.2 Vilka är intressenter och aktörer centralt respektive lokalt?

Centralt finns tre myndigheter som har frågor om praktik inom sfi inom sitt ansvarsområde: Skolverket, Arbetsmarknadsverket och Integrationsverket. Svenska Kommunförbundet är en viktig aktör gentemot kommunerna vad gäller sfi och integrationsfrågor. Arbetsmarknadens parter, främst fackliga organisationer, både centralt och lokalt, har ett intresse av att bl.a. bevaka att praktikanter inte utnyttjas som gratis arbetskraft och att gällande avtal och skyddsföreskrifter följs. Från fackliga organisationer finns också ett integrationspolitiskt engagemang, bl.a. har lokala LO-avdelningar initierat projekt med handledning och mentorskap för praktikanter.

Lokalt organiseras praktik och praktikanskaffning ofta av sfi-anordnaren, som i drygt 90 procent av fallen är komvux. I andra fall ligger ansvaret för

praktikanskaffning på en kommunal förvaltning. I ytterst få fall medverkar eller ansvarar arbetsförmedlingen för praktikanskaffningen.

9.3.3 Hur organiseras praktikanskaffningen?

Praktikanskaffningen sker något förenklat enligt någon av följande tre modeller:

- Kartläggning av deltagarens utbildnings- och yrkesbakgrund, framtagning av individuell, adekvat praktikplats genom att *praktikanskaffaren* tar kontakt med arbetsgivare; i flera fall upprättas platsbanker.
- Kartläggning enligt ovan, men anskaffningen överläts på *deltagaren* själv utifrån dennes yrkes-/utbildningsbakgrund och önskemål och som ett led i pedagogisk/motivationshöjande process. I dessa fall är praktik-anordnaren ej sällan invandrarföretagare och deltagaren utnyttjar oftast sitt etniska nätverk (vänner, släktingar).
- Kommunala förvaltningar ställer mer eller mindre *fasta praktikplatser* till förfogande; platserna aktualiseras av praktikanskaffaren och finns ofta inlagda i en platsbank.

Det förekommer också att praktikanskaffaren har kontakt med fackliga organisationer. I de fall arbetsförmedlingen medverkar i praktikanskaffningen utnyttjas af:s företagskontakter och företagsregister. I relativt få fall uppges att det finns generella svårigheter med att få fram praktikplatser; däremot är problemen större när det gäller vissa mer kvalificerade platser för t.ex. högutbildade.

9.3.4 Vilka målgrupper erhåller praktik i anslutning till sfi?

Som framgått ovan finns en stor skillnad mellan de två målgrupperna nyanlända flyktingar respektive övriga invandrare som saknar kunskaper i svenska, när det gäller möjligheterna att faktiskt erhålla praktik. I dag hör drygt en tredjedel av samtliga sfi-deltagare till gruppen flyktingar (inom ramen för introduktionsprogrammet). Befintligt enkät- och intervjumaterial tyder på att en relativt hög andel av dessa erhåller praktik under sfi. Vad gäller gruppen övriga invandrare finns stora lokala variationer. Utifrån befintligt material uppskattas andelen bland övriga invandrare som erhåller någon form av praktik i anslutning till sfi till betydligt mindre än hälften. Som skäl för att ej anordna praktik för samtliga deltagare (oberoende av grupp tillhörighet) anförs bl.a.:

- bristande svenskkunskaper, även efter längre tids svenskundervisning (gäller främst lågutbildade och vissa flyktinggrupper),
- psykiska eller medicinska besvär som ej tillåter deltagande i praktik,

- svårigheter att motivera deltagarna för praktik på grund av avsaknad av ekonomiska incitament/brist på sanktioner,
- familjesituation som omöjliggör heltidssysselsättning, eller aktivitet utöver deltagande i sfi,
- högtbildade deltagare med god studieteknik och en klar utbildningsplanering genomgår sfi snabbare och uppnår godkänd nivå utan praktik.

Intervjusvaren ger ingen entydig bild av det totala behovet av praktik i anslutning till sfi. Endast i undantagsfall förordas ett obligatorium. Däremot finns, i synnerhet bland företrädarna för en arbetsmarknads- och integrationslinje, önskemål om både betydligt mera och bättre anpassad praktik för fler målgrupper och effektivare incitament för deltagande (i första hand ekonomiska men också motivationshöjande insatser). Att det individuella behovet bör vara vägledande, är en vanlig uppfattning. Svårigheterna att motivera deltagare för praktik utöver kurstiden i sfi (särskilt ur gruppen övriga invandrare) bidrar också till att minska andelen som faktiskt erhåller praktik.

9.3.5 Vilka är incitamenten för deltagare respektive praktikanordnare?

Sfi-studerande som deltar i praktik erhåller som regel ej högre ersättning (introduktionsersättning eller socialbidrag) under praktiktiden. Praktik-anordnaren erhåller inte heller någon ersättning (handledararvode etc.). Några respondenter anser att någon form av ersättning – för båda parterna – skulle öka motivationen för deltagande i praktik respektive underlätta praktikanskaffningen och i vissa fall förbättra kvaliteten på praktikplatserna.

9.3.6 Rapportering, uppföljning, kvalitetssäkring

Lokala system för uppföljning av praktikplatser finns i form av besök på praktikplatser och redovisning från praktikplatser i t.ex. dagboksform från deltagare och handledare hos praktikanordnaren. I lokala styrdokument/avtal beskrivs också i några fall vilka krav som bör ställas på praktikplatserna. I många fall finns dock brister i kvalitetssäkring, i synnerhet av de platser som deltagare skaffar själva genom etniska nätverk.

Det finns ingen rapportering av praktikplatser till det centrala sfi-registret. Enligt uppgift från Skolverket har sådan rapportering tidigare förekommit, men upphört.

9.3.7 Kostnader

Det finns ingen redovisning av särskilda kostnader för praktikanskaffning i anslutning till sfi. Genom den stora variationen på praktikutformning och praktikanskaffning är det svårt att dra slutsatser från enskilda kommuner/sfi-anordnare. Som representativ för förhållandena i en storstad kan nämnas en sfi-skola i Stockholm, där en praktikanskaffare arbetar med ett flöde av

cirka 450 elever. Under ett år anskaffas och hanteras (uppföljning, i vissa fall besök, upprätthållande av praktikbank etc.) drygt 100 platser. Kostnaden är en tjänst samt vissa administrativa kostnader. Som framgått ovan erhåller – av flera skäl – långt ifrån alla elever praktik.

9.4 Arbetsmarknadsverkets medverkan i praktikanskaffning

Arbetsmarknadsverket medverkar i mycket liten utsträckning när det gäller *praktikanskaffning inom sfi*. Här bör vi skilja på af-medverkan vad gäller flyktingar som omfattas av statlig ersättning för flyktingmottagande och övriga invandrare som saknar kunskaper i svenska. Enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande, skall samråd ske med af inom ramen för flyktingars s.k. introduktionsprogram.

Utifrån enkäter och intervjusvar kan en uppskattning av af-medverkan i olika former och för skilda målgrupper göras vad gäller sfi och praktikanskaffning. Uppgifterna bör ses som indikativa.

- Inom ramen för *introduktionsprogrammet för flyktingar* sker af-medverkan i hög utsträckning; denna begränsar sig dock i många fall till enbart registrering, viss enkel kartläggning och/eller något enstaka kollektivt informationstillfälle under sfi.
- I många fall sker ingen registrering vid arbetsförmedlingen av sfi-elever som arbetssökande om sfi-betyg ej finns.
- Af medverkar relativt sällan aktivt i upprättande av introduktionsplanen.
- I ytterst få fall medverkar/ansvarar af för praktikanskaffning.
- Vad gäller af-medverkan generellt *under* sfi (utöver kraven för samråd inom introduktionsprogrammet) ger af ingen eller endast begränsad service. I intervjusvaren understryks ofta bristerna i samverkan med af. Framst beklagar man att af ej överhuvudtaget medverkar under sfi och ej heller är intresserad av samverkan. I vissa fall beror detta på att af kräver godkänt sfi-betyg och/eller avslutad sfi för eventuella arbetsmarknads-politiska åtgärder.

9.5 Särskilda insatser för praktikanskaffning

9.5.1 Arbetsmarknadsverket

I regeringens regleringsbrev för år 2000 till AMV föreskrivs:

Ams skall redovisa hur de 100 mkr för tillfälliga personalförstärkningar i storstadsregionerna fördelats. De 100 mkr för tillfälliga personalförstärkningar skall användas för att i samarbete med kommunerna öka antalet

praktikplatser för sfi-studerande där praktik är en integrerad del av undervisningen. AMS skall redovisa hur samarbetet med kommunerna utvecklats och hur många nya praktikplatser som skapats. (Regleringsbrev avseende AMV budgetåret 2000, uppdrag 1.4 g)

Intervjuer med ansvariga tjänstemän på respektive departement ger en något oklar bild av bakgrundresonemang, beräkningsgrunder och syfte vad gäller de särskilda medlen. En preliminär bedömning visar att antalet praktikplatser som skulle kunna anskaffas i storstäderna under ett år med de anvisade medlen torde uppgå till cirka 30 000. Till detta kommer de särskilda insatser för praktikanskaffning som ingår i Storstadssatsningen (se nedan). Antalet sfi-studerande i de aktuella storstadsområden uppgår till mellan 10 och 15 000 per år. Behovet av praktikplatser är i enlighet med tidigare resonemang något mindre. Som också framgått erhåller idag uppskattningsvis knappt hälften av sfi-eleverna praktikplatser genom existerande system för praktikanskaffning.

Enligt Ams finns uppenbara svårigheter att redovisa om antalet praktikplatser ökat, bland annat beroende på att någon registrering av platserna i AMV:s datasystem ej förekommer. Som framgått finns ingen annan central registrering av praktikplatser i anslutning till sfi, varför en eventuell ökning/minskning av antalet praktikplatser överhuvudtaget är mycket svår att redovisa.

9.5.2 Storstadssatsningen

I regeringens proposition 1997/98:165 anges att: 20 mkr bör anvisas för vart och ett av åren 1999, 2000 och 2001 för särskilda insatser för arbetslösa invandrare och sfi-studerande, främst för extra personalinsatser i kommunerna i samband med anskaffning av praktikplatser. Medlen bör i huvudsak fördelas inom ramen för utvecklingsavtalen men andra kommuner kan också komma att vara aktuella.

Det är oklart om dessa riktade medel har använts specifikt för praktikanskaffning i anslutning till sfi under 1999 - 2000 och hur de anvisade medlen kommer att följas upp. Frågan ingår ej i den nationella utvärdering av storstadssatsningen (inkluderande koordinering och stöd till de kommunala utvärderingarna) som Integrationsverket ansvarar för.

I utvecklingsavtalen inom ramen för Storstadssatsningen finns i mindre omfattning området *praktikanskaffning i anslutning till sfi* omnämnt och en genomgång av avtalen visar att endast begränsade medel reserverats för sådan specifik verksamhet i de aktuella kommunerna/stadsdelarna. Storstadsdelegationens kansli uppger visserligen att kombinationen undervisning i svenska (som sfi eller i annan form) och praktik förekommer i de flesta utbildningar där invandrare ingår i målgruppen, men också i nästan alla sysselsättningsåtgärder. I sak är det utmärkt att så sker, anser man, men det försvårar möjligheterna att skilja ut t.ex. kostnaderna för anskaffning av praktikplatser eftersom det arbetet är integrerat med andra arbetsuppgifter och som regel inte på något meningsfullt sätt kan definieras. Enkät- och intervjumaterialet bekräftar bara delvis denna beskrivning; en ökad använd-

ning av praktik i anslutning till sfi för gruppen övriga invandrare kan be-
läggas endast i ett fåtal av de kommuner vi besökt.

9.6 Konsekvenser vid en inordning i komvux

Att utifrån nuvarande kunskapsläge beskriva vilka konsekvenser ett inordnande av sfi i komvux skulle få för praktikanskaffning och praktikinslaget i anslutning till sfi, innebär vissa svårigheter. I likhet med frågan om sfi:s inordnande i komvux måste en tydlig åtskillnad göras mellan *inordning i komvux* och frågan om *vem som är anordnare av undervisningen*. I nuläget anordnas sfi till drygt 90 procent av komvux. Eftersom styrdokument, styrsystem, begreppsapparat och definition vad gäller praktikinslaget i sfi inte är entydiga och är bristfälliga på en rad punkter, finns ett stort utrymme för lokala variationer.

Det finns ej heller ett obligatoriskt, formellt reglerat krav att anordna praktik i anslutning till sfi. Praktik anordnas när det gäller målgruppen övriga invandrare för uppskattningsvis mindre än hälften av deltagarna i sfi. Frågor om förändringar i regelverk och studiefinansiering är därför vanskliga att ta ställning till, innan ett klargörande görs vilken definition av praktik som bör gälla, vilket innehållet skall vara och i vilken mån praktiken skall vara ett obligatorium eller ej.

Sfi kan, när det gäller målgrupperna flyktingar och övriga invandrare, betecknas som en såråtgärd. Detta kan vara både positivt och negativt. Vissa respondenter i intervjuerna anser att sfi skall vara ett specifikt integrations- och arbetsmarknadspolitiskt instrument och därför bör avgränsas från annan utbildning, något som dock inte får vara ett hinder för de studerande att efter sfi kunna gå vidare till annan utbildning. Praktikinslaget betonas som särskilt värdefullt, eftersom detta ofta ger snabba och effektiva vägar in till arbetsmarknad och yrkesliv. Några respondenter befarar att en inordning i komvux skall sätta sin prägel på hela sfi- och integrationsverksamheten, och man menar att komvuxorganisationen som anordnare inte har kompetens eller ambition att befrämja en inriktning mot arbetsmarknad och yrkesliv. Risken för en inlåsning i en från samhälle och arbetsmarknad avskild utbildningsmiljö och tradition upplevs som stor.

Andra respondenter anser att sfi som en egen skolform förstärker ett *vi och dom*-tänkande och därmed blir till ett hinder för en integration med majoritetsbefolkningen. Genom att inordna sfi i komvux uppnår man två viktiga mål: sfi-undervisningen blir en naturlig del av övrig vuxenutbildning och deltagarna får på ett bättre sätt del av hela utbudet av vuxenutbildning i ett perspektiv av livslångt lärande. I dessa resonemang finns ofta ett mindre tydligt fokus på praktikens betydelse för att underlätta ett arbetsmarknadsinträde. Den s.k. utbildningslinjen vad gäller praktik betonas, vilket innebär att praktikens betydelse för språkinläringen dominerar resonemanget.

I regeringens skrivelse *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling* (skr. 1998/99:121) understryks

betydelsen av att utbildning och arbetsliv närmas varandra. Arbetslivets krav skall sätta sin prägel på utbildningens innehåll och uppläggning. Utifrån ett sådant perspektiv är det möjligt att de tre linjerna – utbildningslinjen respektive arbetsmarknads- och integrationslinjen – kan mötas och vidareutvecklas i en för alla parter fruktbar riktning.

När det gäller konsekvenserna av ett eventuellt inordnande i komvux är bl.a. följande frågor av intresse:

- intressenternas uppfattning om vilken inriktning/vilket syfte praktikinslaget i sfi skall ha i framtiden (utbildnings-, arbetsmarknads- eller integrationslinjen),
- komvux-organisationens nuvarande praktikanskaffningsansvar, -system och kapacitet.

Som tidigare nämnts anordnas ca 90 procent av all sfi-undervisning av komvux. Det samlade enkät- och intervjumaterialet visar att praktikanskaffning ofta också görs av sfi-anordnaren eller av någon annan kommunal instans/förvaltning. En inordning av sfi i komvux torde på kort sikt knappast påverka praktikanskaffning och praktikinnehåll som det ser ut i dag, i synnerhet om anordnaren förblir komvux. Ställs högre krav på omfattning, innehåll, yrkesinriktning etc., finns anledning att se över befintliga system och analysera eventuella konsekvenser och vilka externa samverkansparter och nätverk som kan behövas för en effektivare och kvalitativt bättre praktikanskaffning.

Svaren på frågor som berör tänkbara samverkansparter, utnyttjande av nätverk för praktikanskaffning, vissa teknikaliteter (t.ex. försäkringsfrågor och kostnader i samband med praktikanskaffning) är i första hand beroende av vem som blir anordnare av sfi, inte om sfi upphör som egen skolform och inordnas i komvux. Andelen upphandlad sfi i storstäderna uppgår till drygt 40 procent och tenderar att öka. Det innebär att frågan om praktik och praktikanskaffning i allt högre grad kan komma att bestämmas i förfrågningsunderlag och anbud.

Frågan om praktik inom ramen för ett nytt studiestödssystem är intressant om samtliga sfi-deltagare verkligen skall ha praktik i anslutning till sfi. Om sfi – inklusive praktik – skall erbjudas båda målgrupperna (flyktingar och övriga invandrare) i form av heltidsverksamhet och också vara studiestödsberättigande (vilket förutsätter att praktikinslaget regleras i relevanta styrdokument, kursplaner etc.), innebär detta ökade kostnader. En utvärdering av praktikinslagets effekter för olika målgrupper skulle kunna ge ett underlag för att ställa denna kostnadsökning i förhållande till en eventuell förbättring av resultaten (bl.a. i form av snabbare genomströmning och/eller bättre studie- och arbetsplaceringsresultat och därmed totalt sett lägre kostnad).

En annan aspekt av ett inordnande hör samman med resonemanget om de tre linjerna/inriktningarna: utbildnings-, arbetsmarknads- respektive integrationslinjen. De sfi-anordnare och övriga intressenter på lokal och central

nivå som företräder en arbetsmarknads- och integrationslinje ser en fara i att sfi – med praktikinslaget i särskilt fokus – inordnas i en renodlad utbildningsorganisation. Sfi uppfattas idag av vissa intressenter som ett viktigt integrations- och arbetsmarknadspolitiskt instrument och dess fristående organisatoriska ställning ses som en garant för att kunna bibehålla denna profil och erbjuda en mångfald av anpassade lösningar för olika målgrupper med sikte på en etablering på arbetsmarknaden eller en förberedelse för en yrkesutbildning.

9.7 Problemområden, slutsatser och förslag

9.7.1 Definition och begreppsapparat

Avsaknaden av enhetlig definition och enhetlig begreppsapparat vad gäller praktikinslaget i sfi i existerande styrdokument och i de faktiska aktiviteterna försvårar en beskrivning och analys av verksamheten. Som framgått av redovisningen av aktuella styrdokument etc. används olika begrepp för att beteckna och beskriva praktikinslaget i anslutning till sfi. En fördjupad beskrivning, analys och utvärdering av praktikinslagets effekter förutsätter en enhetlig terminologi och begreppsapparat. I aktuella styrdokument bör begreppen också vara i överensstämmelse med de faktiska/önskade aktiviteterna. Det bör även framgå om praktik skall vara ett obligatoriskt inslag i samband med sfi eller ej och när undantag skall göras.

9.7.2 Registerdata

Införande av centrala registerdata eller motsvarande är nödvändigt för att få en bild av omfattningen och inriktningen av praktikinslaget i sfi. Det s.k. sfi-registret innehåller omfattande data om elever i sfi. Uppgifter om praktikinslaget bör ingå i rapporteringen från sfi-anordnarna. En förutsättning härför är enhetliga begrepp.

9.7.3 Medverkan från arbetsförmedlingen

I styrdokument och utredningar understryks vikten av att af medverkar under sfi och introduktionsprogram när det gäller bland annat praktikanskaffning. Vårt material tyder på att så sker i begränsad omfattning.

Det föreligger en diskrepans mellan riktlinjer, rekommendationer etc. när det gäller af:s medverkan i sfi, introduktionsprogram samt praktikanskaffning och vad som faktiskt sker. Förhållandet kan delvis återspegla utvecklingen under 1990-talet med den förändrade rollfördelningen mellan statlig respektive kommunal arbetsmarknadspolitik. Kommunerna har under 1990-talet satsat betydande resurser inom arbetsmarknadspolitiken för olika utsatta grupper, bl.a. invandrare och flyktingar, trots att det egentligen är ett statligt ansvarsområde. Enligt Svenska Kommunförbundet sysselsattes över 90 000 arbetslösa personer av kommunerna i olika arbetsbefrämjande åtgärder under 1999.

Utökade insatser från Arbetsmarknadsverkets sida har dock aviserats under kommande år. För att uppnå regeringens mål om en 80-procentig sysselsättningsnivå år 2004 och utifrån den arbetskraftsbrist som förutspås i Långtidsutredningen, måste grupper som hittills stått utanför arbetskraften mobiliseras, bl.a. med hjälp av nya statliga arbetsmarknadspolitiska program. Ett exempel på detta är den nyligen införda aktivitetsgarantin för långtidsarbetslösa. I de flesta fall, bl.a. när det gäller verksamheten med sfi, måste dock en väl utvecklad samverkan ske mellan kommun och stat för att nå ett optimalt resultat.

9.7.4 Bedömning/utvärdering av praktikens effekter

I genomförda utvärderingar eller i aktuell forskning om sfi finns mycket få uppgifter om effekterna av praktik i anslutning till sfi, varken utifrån ett pedagogiskt eller ett arbetsmarknadsmässigt perspektiv. I enskilda projekt eller verksamheter redovisas visserligen ofta antalet anställningar som blivit resultatet av en praktikperiod inom sfi, men någon bedömning av samband etc. kan knappast göras. Med tanke på de omfattande ekonomiska satsningarna på praktikanskaffning borde medel också avsättas för utvärdering av praktikinslaget i sfi. Inledningsvis bör en kunskapsöversikt göras på området.

En intressant utgångspunkt för en utvärdering av praktik i anslutning till sfi är de pedagogiska modeller som utvecklats inom ramen för s.k. problembaserat lärande. Ett antal projekt med arbetslivs- eller yrkesanknuten sfi (bl.a. i Malmö och Stockholm) arbetar också med en likartad metodik där svenskundervisning till stor del sker i anslutning till praktikplatsen.

9.7.5 Etniska arbetsmarknader och nätverk i samband med praktik; alternativa praktikanordnare

I synnerhet i storstäderna är en hög andel (uppskattningsvis mellan 25-30 procent) av praktikanordnarna ”invandrarföretag” (oftast mindre företag där ägaren och praktikhandledaren själv är invandrare/av utomnordiskt ursprung). Ofta anskaffar sfi-deltagarna själva praktikplats hos sådana anordnare, dvs. genom vad som kan kallas etniska nätverk. Förhållandet kan tolkas positivt – det visar på den växande betydelsen av och styrkan hos en etnisk arbetsmarknad för invandrades integration och självförsörjning – eller negativt, som ett tecken på marginalisering och utestängning från ordinarie arbetsmarknad.

Denna fråga ansluter också till tidigare resonemang – dvs. vilka kvalitetskriterier och vilka (alternativa) praktikanordnare finns egentligen att tillgå? Är praktiken meningsfull eller av god kvalitet i kommunala arbetscentra (”kommunala Samhall”), utan förankring i det reguljära arbetslivet? Vilket utrymme finns för praktikanter överhuvudtaget i nya ”slimmade” organisationer? Kan vissa företags sociala engagemang inom ramen för t.ex. en etnisk mångfaldsstrategi skapa nya förutsättningar för praktik inom sfi? Dessa frågor har sin givna plats i en fördjupad utredning av praktik i anslutning till sfi.

9.7.6 Tre linjer - samsyn eller konflikt

I ett tidigt skede av utredningsarbetet kunde vi konstatera att det på politisk nivå såväl som myndighets- och genomförandenivå är möjligt att urskilja tre linjer eller önskade inriktningar/syften vad gäller praktikinslaget i sfi: *utbildningslinjen, arbetsmarknadslinjen* respektive *integrationslinjen*.

Genomförda intervjuer bekräftar att så är fallet, även om många sfi-anordnare/praktikansvariga menar att praktiken kan (och bör) tjäna alla tre syftena, beroende på deltagarens situation och behov. Tyngdpunkten kan förläggas till någon av de tre inriktningarna, beroende på individuella behov och när i integrationsprocessen eller språkinläringen praktikinslaget genomförs. Problem kan uppstå när någon av de berörda intressenterna alltför strikt driver *en* linje och därmed hamnar i konflikt med övriga.

Ett förslag är därför att sammanföra intressenter och företrädare för de tre inriktningarna/linjerna vad gäller praktikinslaget inom sfi (och sfi i dess helhet) – inklusive representanter från berörda målgrupper – i en s.k. dialogkonferens för att öppna ett konstruktivt samtal och därigenom skapa förutsättningar för en framtida samsyn, både på politisk och operativ nivå.

9.8 Sammanfattning

Frågan om praktik i anslutning till sfi och praktikanskaffning har hittills ej varit föremål för någon systematisk utredning. Kunskaperna på området är begränsade och befintliga registeruppgifter innehåller ingen information om praktikdelen i sfi.

Begrepp och definitioner är oklara och egentlig kännedom om omfattning och inriktning av befintlig verksamhet saknas. En slutsats är att verksamheten uppvisar en mycket stor variation vad beträffar innehåll och form, men också att det finns olika uppfattningar om vad praktiken skall tjäna för syften. Den radikalt förändrade arbetsmarknadssituationen med arbetskraftsbrist och krav på betydligt högre sysselsättningsnivåer, torde under de närmaste åren spela en viktig roll, både när det gäller möjligheten att anskaffa praktikplatser och inriktningen av sfi och praktikinslaget i sfi.

De viktigaste slutsatserna och förslagen är:

- Kunskapsläget vad gäller praktik och praktikanskaffning i anslutning till sfi är mycket bristfälligt och en fördjupad utredning föreslås som även bör innefatta en utvärdering av effekterna av praktik och en kunskapsöversikt över aktuell forskning.
- En utvärdering skulle kunna ge argument för en mera generell och systematisk praktikanvändning och underlag för metodutveckling samt kompetensutveckling av berörd personal.

- En översyn och precisering av definitioner, begreppsapparat och styrdokument behövs.
- Praktik och praktikanskaffning i dess nuvarande utformning påverkas troligtvis i relativt liten utsträckning av en inordning av sfi i komvux.
- För att nå en samsyn mellan berörda politikområden skulle en förutsättningslös dialog kunna öppnas mellan företrädare (från olika nivåer) för de tre linjerna/inriktningarna – utbildning, arbetsmarknad, integration.

10 Sfi inordnad i komvux – fördelar och nackdelar

10.1 Inledning

Vi skall enligt uppdraget som huvudfråga överväga för- och nackdelar med att inordna sfi i komvux (och för ungdomar i gymnasieskolan) respektive med sfi som fortsatt egen skolform. Vi skall därvid analysera de organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna av ett eventuellt inordnande och om och på vilket sätt ett inordnande kan ske, samtidigt som samarbetet med aktörer utanför skolvärlden stärks.

Vi utgår vid ett inordnande från att sfi upphör som egen skolform enligt skollagen, att nuvarande regler för sfi så långt möjligt integreras med regelverket för den grundläggande vuxenutbildningen och att studiestödet tillämpas på ett i princip likvärdigt sätt för alla vuxenstuderande. Ungdomar mellan 16 och 19 år hänvisas till gymnasieskolan (jfr avsnitt 5).

10.2 Några utgångspunkter

Inordna är inte lika med anordna

Samhällets skyldigheter beskrivs i lag och förordning i termer av ansvar för viss utbildning. Detta måste vad gäller sfi och komvux tydligt skiljas från anordnande av utbildningen. Kommunerna skulle liksom i dag ha full frihet att välja anordnare av utbildningen och att upphandla tjänsterna. Kommunens styrelse för utbildning och en rektor inom det offentliga skolväsendet är alltid ytterst ansvariga.

En vuxenutbildning i utveckling

För grundskolan har samtliga kursplaner reviderats. De nya kursplanerna träder i kraft den 1 juli 2000. Kursplanerna i grundläggande vuxenutbildning, vilkas målnivåer ansluter till grundskolans teoretiska ämnen, kommer att revideras under hösten 2000. En trolig utveckling av grundläggande vuxenutbildning är att utbildningens ämnen och kurser får ett mer arbetslivsanknutet innehåll.

Utbildningen kommer antagligen också att i högre grad anslutas till gymnasial vuxenutbildning och på ett tydligare sätt ingå i kommunens infrastruktur för vuxenutbildning. Därmed kan utbildningen lättare anpassas till individens behov och önskemål. Olika kurser kan integreras och individen kan kombinera studier på olika nivåer.

Om grundläggande vuxenutbildning får tydligare strukturerade kurser och ett bredare kursutbud med sikte även på arbetslivet, med integrerad praktik

och bedömningar av yrkeskunskaper m.m., skulle det kunna innebära stora fördelar för vuxna inom sfi:s målgrupp.

10.3 Statens styrning

För att utbildningen skall bidra till integration, delaktighet och minskad arbetslöshet krävs att styrsystemet formulerar tydliga krav på en utbildning som är individanpassad och som innehåller olika former av kontakt med arbets- och samhällsliv.

10.3.1 Särbehandling eller likabehandling?

Sfi:s målsättning

Vi konstaterar att det finns en viss motsättning mellan sfi:s styrdokument (skollag, förordning, läroplan och kursplan) och samhällets övergripande förväntningar. Medan styrdokumentet anger språkkunskaper och samhällsorientering som mål för utbildningen har arbetsmarknads- och integrationsföreträdare förväntningar på att sfi skall minska arbetslösheten och öka invandras delaktighet i samhället. Styrdokumentet behöver under alla omständigheter förtydligas och göras enhetligare så att onödiga skillnader mellan sfi och grundläggande vuxenutbildning försvinner (utredning pågår genom Kommittén för översyn av skollagen, m.m., dir. 1999:15).

Den grundläggande vuxenutbildningen har en övergripande målsättning som betonar deltagande i samhälls- och arbetsliv, och som bättre passar behoven hos de vuxna inom sfi:s målgrupp. Sfi har enligt skollagen ett ”smalare” syfte, nämligen att förmedla grundläggande kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället.

Sfi är inte bara språk

Kursplanen för dagens sfi lyfter fram samhällsorienterande inslag i betydligt högre utsträckning än vad kursplanen för svenska som andraspråk inom den grundläggande vuxenutbildningen gör. Denna samhällsorientering måste vid ett inordnande uppmärksammas när en ny kursplan för svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildning tas fram.

Samlad vuxenutbildning – tydligare system...

Invandras behörighetsgivande svenskundervisning skulle vid ett inordnande bli en del av kommunal vuxenutbildning, oberoende av anordnare, för att tydliggöra att invandrare har samma rättigheter som svenskar till utbildning och generell studiefinansiering. Alltifrån skollag och förordningar till läroplaner, program mål, kursplaner, betyg etc. skulle kunna samlas i ett sammanhållet styrsystem. Sfi skulle bli en etapp på vägen i ett tydligt utbildningssystem med överblickbara mål.

Problem med att skilja de båda skolformerna sfi och grundläggande vuxenutbildning åt vad gäller organisation, administration och ekonomi samt att

hantera samma elever inom två skilda system försvinner. Problemen med de båda skolformerna blir särskilt tydliga när det gäller analfabeter och mycket lågutbildade. Studerande som deltar i båda skolformerna rapporteras ibland bara till ett register.

...men sfi är mer än en skolform

Av integrationspolitiska propositionen framgår att nyanlända invandrades behov av offentliga insatser i stor utsträckning bör kunna tillgodoses genom den generella politiken. Säråtgärder som riktar sig till invandrare bör begränsas till insatser och åtgärder som kan behövas under den första tiden i Sverige. För flyktingar genomförs säråtgärder inom ramen för introduktionsprogram. Sfi kan ses som en av dessa säråtgärder.

Det kan då finnas skäl att se sfi för flyktingar som mer än en skolform – som en del av den nationella integrationspolitiken som man styr i särskild ordning. Ett inordnande i komvux skulle kunna leda till att integrationsaspekter tonas ner och att utbildningsaspekter tar över. Detta skulle kunna medföra att anknytningen till samhället, främst till arbetsmarknaden, försvåras.

10.3.2 Studiefinansiering

Fler får studiestöd...

I dag får ingen studiestöd för enbart sfi. Ett introduktionsprogram för flyktingar omfattar mer än sfi och syftar till att främja självförsörjning och delaktighet i samhället. Någon motsvarande samlad offentlig satsning görs inte för gruppen övriga invandrare. Trots detta så har de i egenskap av sfi-deltagare inte tillgång till studiefinansiering på samma villkor som andra vuxenstuderande. Möjligheten att få studiestöd skulle göra villkoren för övriga invandrare mer jämlika de villkor som gäller för andra vuxenstuderande.

...men många hamnar fortfarande utanför

Det nya studiestödssystemet skulle utifrån reglerna för grundläggande vuxenutbildning utestänga stora delar av sfi-deltagarna – p.g.a. ålder, en alltför låg studietakt eller så småningom alltför många veckor i studier. Dessutom innebär det för de lägst utbildade sfi-deltagarna, den grupp som behöver längst tid för studier, att tiden för studier inom svenska som andraspråk skulle minska möjligheten till studiemedel för fortsatta studier i övrig grundläggande vuxenutbildning. De lågutbildades maximala antal veckor med studiemedel på grundskolenivå kan helt eller till stora delar redan ha förbrukats av sfi.

Svagare statlig styrning av introduktionen

Om studiefinansieringen under sfi ges i form av studiemedel får det rimligen effekter på storleken av den statliga schablonersättning som utbetalas till kommunerna för nyanlända flyktingar. Denna schablonersättning är kopplad till de flyktingar som bosätter sig i en kommun och utbetalas med krav på

att introduktionsplaner upprättas. Större delen av schablonersättningen täcker kostnader för introduktionsersättning eller socialbidrag.

Schablonersättningen är statens finansiella styrinstrument för styrning av kommunernas introduktionsarbete för nyanlända flyktingar. En ändrad studiefinansiering för schablonersättningsberättigade sfi-studerande skulle aktualisera frågan om hur statens styrning av introduktionen fortsättningsvis skulle ske.

Ekonomiska effekter för stat, kommun och individ

Ökade kostnader för staten

Statens kostnader för studiemedel skulle öka. Studiestödet betalas ut utan någon behovsprövning och skulle ersätta få av nuvarande statliga ersättningar som utgår till sfi-deltagarna. Rätten till studiemedel för sfi skulle innebära statliga merkostnader.

Minskade kostnader för kommuner

Kommunernas kostnader för försörjningsstöd (socialbidrag och introduktionsersättning) skulle minska, särskilt vid en hög andel sfi-studerande med studiemedel. I dag får kommunerna särskild destinerad ersättning för flyktingarnas försörjningsstöd. För de som inte skulle få studiemedel skulle kommunala kostnader för försörjningsstöd komma att bestå.

Förbättrade inkomster för sfi-deltagare

Sfi-deltagare med socialbidrag/introduktionsersättning – till största delen flyktingar – skulle med studiemedel få ett icke-behovsprövat bidrag. Det behovsprövade socialbidraget minskar vid nya inkomster. För studiestödet gäller däremot att alla inkomster inom ramen för fribeloppet kan tas emot utan att studiemedel reduceras.

Särskilt för gruppen övriga invandrare skulle studiemedel kunna innebära en inkomstökning. Ökningen skulle inte bli lika stor för flyktinggruppen.

En osäker framtid

Hur den framtida *målgruppen* för sfi kommer att vara sammansatt är okänt. Sfi-deltagarnas antal, ålder, utbildningsbakgrund och förutsättningar påverkar hur många som skulle få studiemedel, hur mycket de skulle få och för hur lång tid.

Möjligheterna till och villkoren för studiemedel kan bidra till *beteendeförändringar* hos målgruppen. Fler kan vilja börja studera, fler kan komma att studera snabbare än halvtid och fler kan välja att stanna kvar i studier. Det är förhållanden som är svåra att bedöma effekterna av.

Det är också oklart vad som skulle anses vara *studiemedelsberättigat*. Gränsdragningen mellan vad som är svenskundervisning och vad som är introduktionsåtgärder är inte enhetlig över landet.

Det är även osäkert hur många som skulle välja att ta *studielån* för sfi.

10.4 Kommunernas genomförande

Kommunerna har ansvaret för att tillgodose invånarnas behov av såväl grundläggande vuxenutbildning som sfi. Detta ansvar innebär som framgått inte att kommunerna själva behöver anordna undervisningen.

Bättre flexibilitet för utbildning

De flesta som ingick i vår intervjuundersökning hos kommunerna menar inget talar emot ett inordnande under förutsättning av att man behåller och förstärker möjligheten till flexibilitet i systemet och utvecklar både sfi-delen och övrig grundläggande vuxenutbildning till en modern utbildningsform som utgår från individens behov.

En hög flexibilitet innebär bl.a. möjlighet att kombinera ämnen och nivåer efter behov och önskemål, studera på dag- eller kvällstid och studera parallellt med förvärvsarbete.

För många är sfi-nivån med godkänt betyg alltför avlägsen för att överblicka och också omöjlig att uppnå. Framför allt lågutbildade och vissa äldre skulle gynnas av en uppdelning av undervisningen i flera kurser med tydliga mål för svenska som andraspråk. Som framgått har Skolverket föreslagit ett sådant system.

Möjligheterna att tillgodose de olika målgruppernas behov av undervisning och praktik torde inte påverkas vid ett inordnande, förutsatt att flexibiliteten i sfi:s kursplan följer med till den reviderade kursplanen för svenska som andraspråk inom komvux, att timplanen utökas och att sfi delas upp i flera kurser i den reviderade kursplanen.

Ett inordnande skulle kunna bidra till ett mer flexibelt resursutnyttjande och mer samordnade lösningar inom ramen för anordnandet. Sfi inordnad i komvux skulle på ett enklare sätt ge individen tillgång till vuxenutbildningens kurssystem. Det skulle vid ett inordnande bli lättare att kombinera sfi med andra teoretiska eller yrkesinriktade ämnen i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning, också innan deltagarna är färdiga med svenskundervisningen. I flera kommuner har man börjat kombinera svenskundervisningen med andra ämnen under senare delen av sfi-utbildningen. Det kan vara engelska, matematik, samhällskunskap och informationsteknik. Försök i vissa kommuner visar att det höjer motivationen och påskyndar språkinläringen även för lågutbildade.

Mer ensidig introduktion?

Om den statliga ersättningen för att täcka kommunernas kostnader för försörjningsstöd för schablonersättningsberättigade flyktingar reduceras, till följd av rätten till studiemedel, kan innehållet i introduktionen komma att påverkas. Kommunerna kan komma att stimulera flyktingar till att delta i studiemedelsberättigad verksamhet, även om andra insatser skulle vara lämpligare. Mångfalden av individanpassade lösningar inom flyktingmottagandet skulle då riskera att minska.

Inordning när kommunen är anordnare

Vinster

Inom vissa kommuner är sfi och svenska som andraspråk redan i dag i hög grad integrerade. I framför allt medelstora och små kommuner borde man kunna nå vissa administrativa och ekonomiska vinster genom samordningseffekter då man inte behöver använda sig av dubbla system. Exempelvis skulle kuratorer och studievägledare lättare kunna göras tillgängliga.

Ur individens synpunkt kan det vara en stor fördel att så tidigt som möjligt kunna studera tillsammans med de som vuxit upp i Sverige. Därigenom utökas också de naturliga kontaktytorna mellan invandrare och svensktalande. Ett inordnande skulle öppna för större möjligheter härvidlag.

Risker

De flesta kommuner anordnar i dag själva sfi. Det kan finnas en risk med att ett inordnande leder till att framtida upphandling försvåras. Det kan vara lättare att lägga ut hela sfi på entreprenad än delar av svenska som andraspråk inom komvux, både av kostnadsskäl och av verksamhetsskäl.

Samverkan mellan lokala aktörer

Vi menar att ett inordnande inte i sig är styrande för hur samverkan mellan de lokala aktörerna utvecklas. Vid våra kommunintervjuer hävdade många att samverkan skulle kunna förbättras vid ett inordnande. De flesta ansåg dock att det inte är organisationen som avgör om samverkan fungerar väl eller inte. Det är snarare frågan om attityder och vilja att samverka.

Stöd till kommuner

Kommunerna har i dag en betydande frihet att välja hur vuxenutbildningen utformas. Lokala förutsättningar och behov skiljer sig åt mellan kommunerna och hänger bl.a. ihop med kommunens storlek, ekonomi och grad av flyktingmottagande.

Oavsett i vilken skolform en grundläggande undervisning i svenska för invandrare kommer att ligga, så torde valet av lokala lösningar vara avgörande

för framgången. Våra kommunkontakter visar att det finns stor efterfrågan på goda exempel på hur andra kommuner löst samverkan på lokal nivå.



REGERINGSKANSLIET

Utbildningsdepartementet

Bilaga 1

Regeringsbeslut

20

1999-11-25

U1999/4021/V

Statskontoret

Box 2280

103 17 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret angående svenskundervisning för invandrare (sfi)

1 bilaga

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att i enlighet med bifogad inom Utbildningsdepartementet upprättad promemoria utreda organisationen för svenskundervisning för invandrare (sfi).

Uppdraget skall redovisas senast den 1 juli 2000.

På regeringens vägnar

Ingegerd Wärnersson

Kerstin Molander

Kopia till
Finansdepartementet
Kulturdepartementet
Näringsdepartementet
Statens skolverk



1999-10-19

Utbildningsdepartementet

Uppdrag till Statskontoret om en översyn av organisationen för svenskundervisning för invandrare, sfi*Utgångspunkt*

Regeringen har i sin skrivelse Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning, Samverkan, ansvar och utveckling (skr. 1998/99:121) redovisat regeringens övergripande plan för skolpolitikens inriktning under de följande två åren. Regeringen ger där riktlinjer för en förnyelse av vuxenutbildningen. Utvecklingsplanen bör, tillsammans med kommitténs för kvalificerad yrkesutbildning slutbetänkande KY, Kvalificerad yrkesutbildning (SOU 1999:122) och Kunskapslyftskommitténs (U1995:09) slutbetänkande som skall lämnas under våren 2000, kunna ligga till grund för en reformering av vuxenutbildningen. Regeringen avser att lämna förslag om en sådan reformering i en proposition till riksdagen under hösten 2000. Översynen av svenskundervisningen för invandrare (sfi) bör utgå från de övergripande förändringar av vuxenutbildningen som presenteras i utvecklingsplanen.

Bakgrund

Svenskundervisning för invandrare, sfi, är enligt skollagen (1985:1100) en egen skolform inom det offentliga skolväsendet för vuxna. Verksamheten regleras i 13 kap. skollagen och förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare.

Syftet med sfi är att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället. Kommunerna, som är huvudmän för undervisningen, är skyldiga att erbjuda sfi till de personer som är berättigade att delta. Undervisningen skall finnas att tillgå så snart som möjligt efter det att rätt till sfi inträtt. I regel skall den kunna påbörjas inom tre månader.

Rätt att delta i en kommuns sfi har den som är bosatt i kommunen och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Även finländska medborgare, som är bosatta i Finland nära gränsen till Sverige och som stadigvarande arbetar i en svensk kommun, har

rätt till sfi. Rätten gäller fr.o.m. det andra kalenderhalvåret det år man fyller 16 år. Sfi kan för ungdomar kombineras med gymnasieskola och för vuxna med komvuxstudier.

Kunskapslyftskommittén har i sitt delbetänkande Vuxenutbildning och livslångt lärande (SOU 1998:51) föreslagit att sfi skall upphöra att vara en egen skolform och i stället ingå som en del i den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Fördelen med en sådan förändring skulle, enligt kommittén, vara att underlätta en integrering av invandrare i vuxenutbildningen. Kommittén har i sitt betänkande inte närmare analyserat konsekvenserna av detta förslag.

Statens skolverk lämnade 1993, på uppdrag av dåvarande regeringen, ett förslag på hur sfi skulle kunna integreras i komvux och gymnasieskolan. Detta förslag ledde då inte till någon förändring.

En arbetsgrupp inom regeringskansliet lämnade i augusti 1999 en rapport (Ds 1999:48) Begreppet invandrare - användningen i lagar och förordningar. I rapporten behandlas bl.a. användningen av begreppet invandrare i benämningen svenskundervisning för invandrare.

Riksdagens revisorer har i en förstudie den 4 november 1999 redovisat vissa problemområden inom sfi som skall närmare granskas under våren 2000. Frågan om organisationsform för sfi är inte ett av dessa problemområden.

Områden som bör belysas i en översyn

Deltagare i sfi har i dag inte rätt till studiestöd. Nyanlända flyktingar får bidrag till sitt uppehälle från kommunerna, finansierat genom det schablonbidrag som staten ger till kommunerna för flyktingmottagandet. Vissa sfi-elever får utbildningsbidrag eller socialbidrag under studietiden medan andra inte får någon ersättning alls. Komvuxstudier kan däremot berättiga till studiestöd. En inordning av sfi i komvux kan därmed påverka efterfrågan på studiestöd.

Regeringen har i en proposition Ett reformerat studiestödssystem (1999/2000:10) föreslagit vissa förändringar i studiestödssystemet. Riksdagen förväntas ta ställning till förslagen under hösten 1999. När de ekonomiska konsekvenserna av att eventuellt ge sfi-elever rätt till studiestöd analyseras, måste de nya reglerna för studiestöd tas som utgångspunkt för beräkningarna.

Regelsystemen för sfi och komvux skiljer sig på flera punkter, t.ex. är lägsta åldern för att bli antagen till komvux 20 år medan den är 16 år för sfi. Nästan 60% av deltagarna i sfi har minst 10 års skolutbildning eller längre. I motsats till vad som gäller inom komvux har invandrare rätt till sfi oberoende av tidigare utbildning. Utgångspunkten måste vara att behålla nuvarande rättigheter och skyldigheter som sfi medför för både den enskilde och kommunen.

Sfi har stor betydelse också för integrations- och arbetsmarknadspolitiken. Sfi gör det möjligt för invandrare att få en plats i arbetslivet och är en väg till integration i det svenska samhället. Enligt förordningen (1994: 895) om svenskundervisning för invandrare bör sfi kombineras med praktik. Praktik främjar språkinläringen och ger kunskap om svenskt arbetsliv. Regeringen har bl.a. i samband med den storstadspolitiska propositionen Utveckling och rättvisa - en politik för storstaden på 2000-talet (prop. 1997/98:165) understrukit vikten av att varva studier med praktik och avsatt särskilda projektmedel för detta.

Regeringen har även föreslagit att Arbetsmarknadsverket i ökad utsträckning bör kunna samverka med kommunerna vad gäller praktik och praktikanskaffning.

Kommunerna har möjlighet till stor flexibilitet när det gäller både utformningen av sfi-verksamheten och kontakterna mellan arbetsförmedling, det lokala arbetslivet, flyktingsamordnare och skola. Denna inriktning måste bevaras och förstärkas ytterligare i en framtida organisation.

Syftet med en översyn bör vara att åstadkomma en bättre undervisning för invandrare och att underlätta övergången till såväl arbetsliv som vidare studier.

Uppdrag

Statskontoret bör överväga för- och nackdelar med en inordning av sfi i komvux och gymnasieskolan respektive med sfi som fortsatt egen skolform i syfte att åstadkomma sfi-undervisning av högsta möjliga kvalitet.

En analys bör göras av de organisatoriska konsekvenserna av en eventuell integrering och om och på vilket sätt en integrering kan ske samtidigt som samarbetet med aktörer utanför skolvärlden stärks.

De ekonomiska konsekvenserna av en eventuell integrering bör utredas. Eventuella förslag till förändringar bör kostnadsberäknas och olika modeller analyseras vad gäller fördelningen av det ekonomiska ansvaret mellan stat, kommun och individ.

I uppdraget bör ingå att belysa dels hur praktikanskaffningen fungerar och eventuella problem i samband med detta, dels huruvida praktikanskaffningen påverkas vid en inordning av verksamheten i komvux. Statskontoret bör även ge förslag till åtgärder för att förbättra praktikanskaffningen.

Arbetet bör bedrivas i samverkan med Statens skolverk, Integrationsverket, Arbetsmarknadsverket, Kunskapslyftskommittén och Svenska kommunförbundet.

Bilaga 2

Besökta kommuner

1 Kommunundersökning

Inom ramen för vår särskilda kommunundersökning har 14 kommuner och 17 anordnare av sfi (inom dessa kommuner) besökts. Urvalet har täckt in storstad, större, medelstora och mindre kommuner i olika delar av landet och av olika karaktär. Antalet sfi-studerande inom dessa kommuner har varierat mellan ett femtiotal och ca 6 000.

Intervjuer och diskussioner har förts med ansvarig förvaltningschef och/eller rektor, biträdande rektor, utbildningsledare m.fl. Följande kommuner har besökts.

- Falun
- Gnosjö
- Gävle
- Halmstad
- Helsingborg
- Höör
- Luleå
- Malmö (två anordnare)
- Norrköping
- Nyköping
- Stockholm (tre sfi-skolor)
- Trelleborg
- Umeå
- Varberg

I anslutning till intervjuundersökningen har också följande kommuner besökts.

- Göteborg
- Södertälje
- Uppsala

2 Särskilda intervjuer angående praktik och praktikanskaffning

I samband med den del av uppdraget som avsett praktik och praktikanskaffning har vi – för att få fördjupad information utöver kommunundersökningen – besökt eller haft kontakt med anordnare och utbildningsansvariga vid ett antal kommuner (rektorer, praktikanskaffare, integrationshandläggare m.fl.). Kommunerna, inom vilka som regel flera enheter eller företrädare har kontaktats, har varit följande.

- Eskilstuna
- Göteborg
- Malmö
- Stockholm
- Sundsvall
- Trelleborg

I anslutning till praktikundersökningen har vi också haft kontakt med arbetsförmedlingar, centrala myndigheter (inom vår referensgrupp), Svenska Kommunförbundet, LO, berörda departement m.fl.

Bilaga 3

Formella skillnader mellan sfi och svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildning respektive gymnasieskolans individuella program

	Sfi	Komvux Grundläggande vuxenutbildning	Gymnasieskolan Individuella programmet
Skollagen			
Del av skolväsendet	Offentliga skolväsendet för vuxna (1 kap. 8 §)	Offentliga skolväsendet för vuxna (1 kap. 8 §)	Offentliga skolväsendet för barn och ungdom (1 kap. 1 §)
	13 kap. Skollagen	11 kap. Skollagen	5 kap. Skollagen
Syfte	Grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället (1 §)	Delta i samhälls- och arbetsliv, möjliggöra fortsatta studier (2 §)	<i>I första hand:</i> - förbereda för studier på nationellt eller specialutformat program <i>Kan också:</i> - kombinera yrkesutbildning som anställd med studier i gymnasieskolan, lärlingsutbildning - möta speciella utbildningsbehov (4 b §)
Tid för studiernas början	Så snart som möjligt, minst inom tre månader (3 §)	Finns inget föreskrivet	Finns inget föreskrivet
Studerande som är arbetstagare	Kommunen ska samråda med arbetsgivare och fackförbund (5 §)	Finns inget föreskrivet	Finns inget föreskrivet
Rätt att delta	Lägsta ålder är 16 år. Bosatt som saknar de språkkunskaper utbildningen syftar till att ge. Vissa finländare som inte är bosatta ges rätt (6 §)	Lägsta ålder är 20 år. Bosatt som saknar grundskolefärdigheter. Rätt till undervisning i annan kommun (10 §)	Högsta ålder är 20 år. Bosatt som avslutat grundskoleutbildning eller motsvarande med godkänt betyg i sv/sv 2, eng och ma (1, 5 §§)
Uteslutna att delta	Den med tillräckliga kunskaper i danska eller norska språket (7 §)	Intagen i kriminalvårdsanstalt (10 §)	Elever med motsvarande utbildningsnivå sedan tidigare (5 §)
Kostnader för eleven	Tidsenliga böcker, m.m. utan kostnad. Enstaka inslag med obetydlig kostnad är O.K. (8 §)	Böcker, m.m. på egen bekostnad eller motsv. anskaffningskostnaden (5 §)	Tidsenliga böcker, m.m. utan kostnad. Enstaka inslag med obetydlig kostnad är O.K. (21 §)
Krav på framsteg	Undervisningen ska upphöra om elev saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller inte gör tillfredsställande framsteg (11 §). Beslutet får överklagas (13 §)	Undervisningen ska upphöra om elev saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller inte gör tillfredsställande framsteg (7 a §). Beslutet får överklagas (15 §)	Finns inget föreskrivet
Annan anordnare än kommunen	Kommuner får uppdra åt andra att anordna sfi (9 §)	Kommuner får uppdra åt andra att anordna komvux (6 §)	Landsting får anordna individuella program efter överenskommelse med en kommun (13 a §)
Anmälan	Finns inget föreskrivet	Den som vill delta ska anmäla till styrelsen för utbildningen i sin hemkommun (11 §)	Ansökan skickas till styrelsen för utbildningen i hemkommunen (13 c §)

	Sfi	Komvux Grundläggande vuxenutbildning	Gymnasieskolan Individuella programmet
Undervisning på annat språk än svenska	Finns inget föreskrivet	Får ges om eleven har bristfälliga kunskaper i svenska, ska kompletteras med undervisning eller träning i svenska (12 §)	Finns inget föreskrivet (jfr gymnasieförordning 8 §)
Interkommunal ersättning	Finns inget föreskrivet	En kommun som tagit emot elev från annan kommun har rätt till ersättning från elevens hemkommun (16 §)	Regeringen har möjlighet att föreskriva skyldighet för hemkommun att betala för vissa individuella program (26 §)
Anpassning till rörelsehindrade	Finns inget föreskrivet	Finns inget föreskrivet	Svårt rörelsehindrade har särskild rätt till speciellt anpassad utbildning (27-32 §§). Gäller dock inte för individuella program enl. gymn.förordn. (2 kap. 20 §)
Stöd till inackordering	Finns inget föreskrivet	Finns inget föreskrivet	Stöd för boende, fördyrat uppehälle och resor till och från hemmet kan ges (33 §)
Överklagande av beslut enligt Skollagen	Beslut om att studierna ska upphöra till följd av att den studerande inte gör tillfredsställande framsteg kan överklagas (12-13 §§)	Beslut om att studierna ska upphöra till följd av att den studerande inte gör tillfredsställande framsteg kan överklagas (14-15 §§)	Finns inget föreskrivet
Förordningar	<i>Sfi (1994:895)</i>	<i>Komvux (1992:403)</i>	<i>Gymnasie (1992:394)</i>
Läroplan	Ska vila på de grundläggande värden som anges i Lpf 94. Vid kombination med annan utbildning gäller Lpf 94 för hela utbildningen (3-4 §§)	Lpf 94 gäller (3 §)	Lpf 94 gäller (3 §)
Kursplan	Ska ange nivå vid avstämningstillfälle och vid kursens slut (5 §)	Ska ange nivå vid kursens slut (5 §)	Ska ange nivå vid kursens slut (6 §)
Individuell studieplan	Finns inget föreskrivet	Finns föreskrivet i Lpf 94 (2.6 Rektors ansvar)	Ska finnas för varje elev (12 §) Finns även föreskrivet i Lpf 94 (2.6 Rektors ansvar)
Arbetsplan	Finns inget föreskrivet	Arbetsplan för genomförandet av målen för utbildningen ska finnas på skolan (8 §)	Arbetsplan för genomförandet av målen för utbildningen ska finnas på skolan (13 §)
Undervisningens koppling till arbetslivet	Styrelsen för utbildningen ska i samarbete med arbetsplatsorientering eller förvärvsarbete för träning i att tala svenska (9 §)	Arbetsplatsförlagd utbildning gäller enbart för gymnasial vuxenutbildning (2 kap. 15 §)	Arbetsplatsförlagd utbildning gäller enbart för nationella program (5 kap. 15 §)
Delkurser	Finns inget föreskrivet	En kurs får delas upp i delkurser. Styrelsen för utbildningen bestämmer kurser och delkurser (2 kap. 1-2 §§)	En kurs får inte delas upp i delkurser (5 §) Däremot får elev med påtagliga studiesvårigheter i kärnämnen läsa i etapper (5 kap. 20 §)
Handikapp	För utvecklingsstörda får nödvändiga avvikelser göras från kursplanen (11 §)	Finns inget föreskrivet	Särskilda utbildningslösningar finns för döva/hörselskadade resp. rörelsehindrade (9-10 kap.)

	Sfi	Komvux Grundläggande vuxenutbildning	Gymnasieskolan Individuella programmet
Andra studier	Sfi får kombineras med annan skolform inom det offentliga skolväsendet (4 §)	En elev får tas in i en eller flera kurser eller delkurser. Utbildningen får kombineras med sfi (2 kap. 11 §)	Individuellt program kan kombineras med sfi (2 kap. 22 §)
Lärotider	Undervisning bör bedrivas kontinuerligt under hela året med uppehåll endast för semester (8 §)	Finns inget föreskrivet	Läsår gäller med 40 veckor uppdelade på en höst- och en vårtermin (3 kap. 1-2 §§)
Studiehandledning	Finns inget föreskrivet	Elev med annat modersmål än svenska får ges studiehandledning på detta språk (2 kap. 11 a §)	Elev ska få studiehandledning på sitt modersmål om eleven behöver det (8 kap. 5 §) Efter ansökan kan regeringen bestämma att utbildningen helt får anordnas på annat språk än svenska (2 kap. 8 §)
Stöd till svaga elever	Elever som har svårigheter med utbildningen ska ges särskilt stöd (10 §)	Elev som inte når godtagbart resultat bör få ökad studievägledning och stödundervisning under begränsad tid (2 kap. 12 §)	Om det befaras att elev inte kommer att uppnå kursmål ska ges stödundervisning (8 kap. 1 §)
Möjlighet att gå om en kurs	Finns inget föreskrivet	Finns inget föreskrivet	Elev som inte uppnått godkänd nivå har rätt att gå om kursen minst en gång (14 §)
Begränsad undervisning för elev	Finns inget föreskrivet	Rektor får befria en elev från delar av undervisningen med hänsyn till elevens kunskaper i delar av ett ämne eller av andra särskilda skäl (2 kap. 14 §)	Det individuella programmet är individuellt anpassat (jfr Skoll 5 kap. 4 b §)
Omotiverad uteblivelse av elev	Finns inget föreskrivet	Elev som uteblivit mer än en månad i följd utan att ha beviljad ledighet anses ha avgått från utbildningen (3 kap. 18 §)	Elev som uteblivit mer än en månad i följd utan att ha beviljad ledighet anses ha avgått från utbildningen (6 kap. 18 §)
Missanpassad elev	Finns inget föreskrivet	Elev som inte kan anpassa sig till undervisning eller praktik får skiljas från utbildningen (3 kap. 21 §)	Finns inget föreskrivet
Olämpligt uppträdande av elev	Finns inget föreskrivet	Vid upprepade eller allvarliga förseelser eller olämpligt uppträdande vid upprepade tillfällen får eleven avstängas helt eller delvis en tid (3 kap. 22 §)	Läraren ska uppmana till bättring och får visa ut en elev för återstoden av lektionen. Vid upprepade eller allvarliga förseelser eller olämpligt uppträdande vid upprepade tillfällen ska rektor försöka få eleven att bättra sig, därefter får eleven avstängas helt eller delvis en tid (6 kap. 21-23 §§)

	Sfi	Komvux Grundläggande vuxenutbildning	Gymnasieskolan Individuella programmet
Betyg	Vid slutförd kurs: intyg, G, VG (15-16 §§)	Vid varje slutförd kurs eller delkurs: IG, G, VG (4 kap. 1-3 §§)	Vid varje avslutad kurs: IG, G, VG, MVG. För grundskolestudier inom individuellt program sätts betyg enligt grundskoleförordningen. Elev som läst i etapper ska få betyg och beskrivning efter varje etapp (7 kap. 1-2 §§) För individuellt program ska eleven få bevis över utbildningsinslag och praktik (7 kap. 13 §)
Nationella prov	Lärarna bör använda centralt fastställda prov som hjälp för betygsättning (16 §)	Lärarna bör använda centralt fastställda prov som hjälp för betygsättning (4 kap. 6 §)	Lärarna skall använda sig av nationellt fastställda prov inför betygssättning i bl.a. svenska som andraspråk (7 kap. 4 §)
Överklagande av beslut enligt förordningen	Beslut av rektor och andra arbetstagare får inte överklagas	Skiljande från utbildning, avstängning eller förvisning får överklagas enligt förvaltningslagen. Laglighetsprövning kan göras enligt kommunalagen (6 kap. 1 §)	Avstängning eller förvisning får överklagas enligt förvaltningslagen. Laglighetsprövning kan göras enligt kommunalagen (12 kap. 1 §)

Läroplan

Omfattning	Delar av läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf) – vilka är oklart	Hela läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf)	Hela läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf)
-------------------	--	--	--

Kursplan

	Sfi	Svenska som andraspråk	Svenska som andraspråk
Inriktning	Även betydande del samhällsorientering	Främst språkinläring	Elever som är berättigade till sfi är inte behövliga att läsa svenska som andraspråk på gymnasienivå. I stället gäller grundskolans kursplan (motsvarande högsta nivå inom grundläggande vuxenutbildning)

Finansiering

Undervisning	Finansieras delvis av schablonersättning	Helt kommunalt finansierad	Helt kommunalt finansierad
Studieförsörjning	Rätt till SVUX, SVUXA, Ubs vid kombination med andra berättigade studier. Annars i huvudsak försörjningsstöd	Rätt till studiemedel, SVUX, SVUXA, Ubs	Rätt till studiehjälp
A-kassa efter studier	Uppfyller <i>inte</i> studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen (SFS 1997:238, 18 §)	Uppfyller studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen (SFS 1997:238, 18 §)	Uppfyller studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen (SFS 1997:238, 18 §)

Bilaga 4

Beskrivning av statistiskt underlag

I det följande lämnas en redovisning av det statistiska underlag som använts för beskrivningar och bedömningar i avsnitt 7 och 8.

Register som använts

Statistiska centralbyrån (SCB) har ett register över deltagare i svenskundervisning för invandrare (sfi) för åren 1993-1999. Detta register har samkörts med information om utbildning, arbetsmarknad och inkomster (databasen LOUISE) för åren 1994-1997 samt med information om grund för bosättning. De senare uppgifterna inhämtas av Statens invandrarverk (SIV) i samband med ansökan om uppehållstillstånd.

En del av uppgifterna från sfi har inte gått att sambearbeta (gäller drygt 11 000 av 135 000 individer) eftersom sfi-registret innehåller en del ofullständiga eller felaktiga personuppgifter. Kvaliteten på sfi-registret har successivt förbättrats över tiden och uppgifterna fr.o.m. 1997 kan betecknas som goda. Gruppen som inte gick att sambearbeta skilde sig inte nämnvärt från övriga vad gäller kön, ålder och utbildningsbakgrund.

I befolkningsstatistiken är det 2 000 till 3 000 personer per år som byter personnummer. Detta är vanligast för invandrargrupper. Byte av personnummer kan innebära problem för länkningen till andra register. En analys gjordes av hur många som berördes och i vad mån de skilde sig från övriga. Endast 361 personer av över 135 000 hade dubbla personnummer. Deras kön och åldersfördelning liknade övriga sfi-deltagares.

Inkomstuppgifterna är årsbaserade och hämtade från inkomststatistiken som får uppgifter från bland andra Riksskatteverket, kommunerna (socialbidrag), Centrala studiestödsnämnden och Riksförsäkringsverket. De flesta inkomster är registrerade per individ.

I sfi-registret anges om deltagarna är flyktingar eller tillhör gruppen övriga invandrare. Kontroll mot information om grund för bosättning (SIV) visade på betydande skillnader i klassificeringen av flyktingar och övriga invandrare. Uppgifterna från SIV har använts för att skilja mellan grupperna, eftersom de uppgifter man uppger i samband med ansökan om uppehållstillstånd måste betraktas som primäruppgifter.

Bostadsbidrag och socialbidrag per individ

Bostadsbidrag och socialbidrag rapporteras med det personnummer som tillhör den i hushållet som kvitterat ut bidraget, även om bidraget avser hela hushållet. Av den anledningen har bidraget individualiserats för att göra det möjligt att redovisa social- och bostadsbidrag per individ. Samtliga bidrag som under året betalats ut till ett visst hushåll har slagits samman. Därefter

har varje individ tilldelats den andel som motsvaras av en standardiserad konsumtionsvikt.

Definitionen av hushåll är densamma som använts av taxeringsmyndigheterna. Vid folk- och bostadsräkningen 1990 samlades uppgifter om hushåll in. Därefter har uppgifterna successivt urholkats för icke-registrerade samboförhållanden. Sambos med och utan barn är därför kraftigt underskattade. Problemet är dock mindre för invandrargruppen än för majoritetsbefolkningen eftersom invandrare oftare är gifta.

Bristande information om sambos kan ge följande konsekvenser:

1. Om båda kontrahenterna i ett samboförhållande samtidigt studerat sfi påverkas inte medelvärdet.
2. Om endast den kontrahent som ej mottagit bidraget studerat sfi underskattas social- respektive bostadsbidraget.
3. Om endast den kontrahent som fått bidraget studerat sfi överskattas social- respektive bostadsbidraget.

Om bostads- och socialbidragen utbetalats slumpmässigt till sfi- respektive icke sfi-deltagare enligt punkt 2 och 3 påverkas dock medeltalen marginellt.

Ett annat problem är att taxeringshushållet är ett en-generationshushåll. Om flera familjer och/eller generationer bor tillsammans fördelas i omräkningen social- respektive bostadsbidrag i den en-generationsfamilj som mottagaren av bidraget tillhör. Av den anledningen kan det individualiserade social- resp. bostadsbidraget bli överskattat för personer i åldrarna 25-50 år, eftersom det förmodligen är vanligast att det är personer i denna åldersgrupp som kvitterat ut bidraget. Mor- och farföräldrar som tillhör hushållet kan påverka storleken på hushållets social- respektive bostadsbidrag, men har inte ingått i beräkningarna när bidragen fördelas inom hushållet.

Definitioner och avgränsningar

Sfi-registret baseras på rapportering varje läsår, medan inkomsterna som hämtas från taxeringsuppgifterna är kalenderårsbaserade. För att få en jämförbarhet så har deltagandet i sfi omräknats till kalenderår.

Registrerad kalendertid i sfi. Sfi-registret innehåller uppgifter om tidpunkt för kursstart och kurslut. Uppgifterna har använts för att räkna ut antalet veckor som en person varit registrerad under kalenderåret. Maximalt antal veckor har satts till 40 eftersom detta normalt betraktas som heltidsstudier. Det är dock osäkert om samtliga kommuner registrerar kursstart och kurslut på ett enhetligt sätt.

Elevtimmar. Sfi-registret innehåller antalet elevtimmar per läsår. Dessa har fördelats på kalenderår och ställts i förhållande till registrerad kalendertid. Antalet heltidsveckor en elev har studerat har dels beräknats med Skolverkets schablon på 10.629 timmar per heltidsvecka (425 timmar dividerat med 40 veckor) och dels med CSN:s schablon på 18 timmar per heltidsvecka. De

genomsnittliga antalet elevtimmar per kommun varierar i hög grad. Det är osäkert om samtliga kommuner registrerar elevtimmar på ett enhetligt sätt.

Studietakten. Studietakten har skattats som elevveckor i procent av registrerade kalenderveckor under året. Studietakten har satts till 1 om den blev större än 1. Måttet är osäkert eftersom såväl uppgifter om kursstart och kursslut som uppgifter om elevtimmar kan vara av dålig kvalitet. Måttet kan tolkas som att 30-70% studietakt ungefär motsvarar halvtidsstudier och att över 70% förmodligen motsvarar heltidsstudier.

Viktning. Medelinkomsterna har beräknats för de personer som studerat med över 25% intensitet. Det har dock inte funnits möjlighet att avgöra vilka inkomster som erhållits under studieperioden och vilka som eventuellt erhållits efter avslutade studier. För att så långt möjligt korrigera för obalanser som uppstår på grund av att några endast studerat en kort tid av året så har inkomsterna viktats i förhållande till hur stor del av året som personen varit registrerad vid sfi (inkomster för personer som varit registrerade under en liten del av året får därmed på ett mer rättvisande sätt en mindre betydelse, medan inkomster för personer som varit registrerade hela året får större betydelse).