





# Integration genom vuxenutbildning och vidareutbildning

Landrapport Sverige

*Per-Olof Thång og Monica Larson*

Integration genom vuxenutbildning och vidareutbildning  
Landrapport Sverige

TemaNord 2010:565

© Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2010

ISBN 978-92-893-2095-5

Publikationen är tillgänglig som Print on Demand (PoD) och kan beställas på [www.norden.org/order](http://www.norden.org/order).  
Fler publikationer finns på [www.norden.org/publikationer](http://www.norden.org/publikationer).

**Nordiska ministerrådet**

Ved Stranden 18  
DK-1061 Köpenhamn K  
Telefon (+45) 3396 0200  
Fax (+45) 3396 0202

**Nordiska rådet**

Ved Stranden 18  
DK-1061 Köpenhamn K  
Telefon (+45) 3396 0400  
Fax (+45) 3311 1870

**[www.norden.org](http://www.norden.org)**

**Det nordiska samarbetet**

Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland.

Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och är en viktig partner i europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa.

Det nordiska samarbetet vill styrka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

# Innehåll

Forord.....	7
1. Bakgrund.....	9
2. Nationella Strategier för svensk integrationspolitik.....	11
2.1 Migrationsverket.....	12
2.2 Regeringens integrationspolitik.....	13
2.3 Huvudansvariga departement för integrationspolitiken.....	15
2.4 Ansvar mellan stat och kommun.....	16
2.5 Högre utbildning och integrationspolitiken.....	17
2.6 Mål för integrationspolitiken.....	18
2.7 Invandrargrupper.....	20
2.8 Betydelsen av språkkunskaper.....	21
3. Ordinarie utbildningsutbud för att nå uppsatta mål.....	23
3.1 Svenska för invandrare.....	24
3.2 Svenska som andraspråk.....	36
3.3 Grundläggande vuxenutbildning.....	37
3.4 Alfabetiseringsundervisning.....	38
3.5 Särskilda åtgärder.....	38
3.6 Studier och analyser av svenska för invandrare.....	40
4. Särskilda satsningar.....	49
4.1 Yrkes-sfi i Gävleborgs län.....	50
4.2 Göteborgs stad.....	53
4.3 Sfi 40 – en utbildning som leder till arbete eller fortsatta studier.....	56
4.4 Projekt Integration i Sommenbygd.....	58
4.5 Solna kommun.....	60
4.6 Integation genom folkhögskolan – ett exempel.....	61
5. Avslutande diskussion.....	63
Referencer.....	64



# Forord

Nationalt Center for Kompetenceudvikling har foretaget en komparativ undersøgelse af integration af indvandrere og efterkommere gennem voksen- og efteruddannelse i de nordiske lande.

Resultaterne af undersøgelsen fremlægges i fem nationale rapporter og en rapport med tværgående analyser og sammenfatninger. Denne rapport beskriver de svenske resultater. Alle rapporter kan findes på [www.ncfk.dk](http://www.ncfk.dk) under publikationer.

Undersøgelsen er gennemført af Nationalt Center for Kompetenceudvikling i samarbejde med Islands Universitet, Institut for fremmedsprog, litteratur og lingvistik, Norges Teknisk-Naturvidenskabelige Universitet, Forskningsenheden voksne i livslang læring, Gøteborgs Universitet, og Åbo Akademi i Vasa, Det pædagogiske fakultet.

Undersøgelsen er gennemført på opdrag af og med økonomisk støtte fra Nordisk Ministerråd.

Undersøgelsen er den første samlede tværnordiske kortlægning af området. Det er vor opfattelse, at samspillet mellem integration og voksenuddannelse er både aktuelt relevant og politisk vigtigt. Det er vort håb, at det fremlagte materiale vil kunne bidrage til nordisk inspiration og handling for såvel uddannelsesadministratorer, forskere som praktikere.

*Bjarne Wahlgren,*  
Centerleder, januar 2010





# 1. Bakgrund

Sverige har sedan 1960-talet varit ett invandringsland. Av befolkningen är idag cirka 15 % födda i annat land. Andelen av befolkningen som är utlandsfödda är i nivå med länder som USA och Tyskland. Andelen är inte bara betydligt högre än i övriga Nordiska länder, utan också högre än länder som Nederländerna, Frankrike och Storbritannien (RiR 2008:13).<sup>1</sup> Utrikes födda beräknas utgöra en dryg fjärdedel av arbetskraftsreserven i Sverige. Under senare år har olika insatser genomförts med avsikt att öka arbetskraftsdelta-gandet.

I Sverige finns inga uttryckliga krav på språkkunskaper i den lag från 1950, som föregår nuvarande lag om svenskt medborgarskap. Det fanns dock vissa bestämmelser om hur lagen skulle tillämpas. Invandraren skulle kunna styrka kunskaper i svenska språket, men det fanns inget nivåkrav, och det förelåg inte heller några formella prov. Då regeln om att språkfärdigheter skulle styrkas inte stämde överens med rådande praxis, avskaffades det formellt obligatoriska språkravet under 1980-talets första hälft.

Invandringen till Sverige kan variera stort mellan enskilda år. År 2007 invandrade 101 171 personer till Sverige, vilket är utomordentligt högt; därav 52 % män. En förklaring till den mycket stora invandringen detta år är att det handlade om människor med behov av skydd samt familjeanknytning. Demografiska, ekonomiska och teknologiska förhållanden påverkar invandringen generellt, men också vilka grupper som anländer till Sverige. Olika invandrargrupper ställer skilda krav på insatser för integration. Invandrare med familjeanknytning samt flyktingar har varit framträdande invandrar-grupper under det senaste decenniet. Den enskilt största gruppen är invand-rare med familjeanknytning. Arbetskraftsinvandringen, dvs personer med

---

<sup>1</sup> Enligt UNHCR 1996 Statistical Overview var den permanenta invandringen till Sverige mellan åren 1986-1996 mer än 10 gånger större än genomsnittet för övriga EU-länder.

permanent arbetstillstånd, har varit marginell i förhållande till bruttoinvandringen.<sup>2</sup> Ytterligare invandrargrupper, som vi bortser från här, är studenter samt utländska medborgare som anländer till Sverige genom EES-avtalet. En förhållandevis stor grupp, och som ingår i statistiken, är svenskar som återvänder efter ett antal år utomlands.

När SCB<sup>3</sup> redovisar invandring efter de vanligaste medborgarskapsländerna 2008, så är svenska medborgare som återvänder till Sverige efter utlandsboende nästan 18 % av den redovisade invandringen. Av de 74 067 utomnordiska invandrarna 2008 (73 %), fick ca hälften uppehållstillstånd på grund av familjerelationer.

Invandringen till Sverige är radikalt annorlunda idag jämfört med den stora arbetskraftsinvandringen under 1960-talets högkonjunktur. Frågan om arbetskraftsinvandring diskuteras då och då i dagspressen, och det finns en farhåga för brist på arbetskraft när de stora grupperna födda under 1940-talet nu går i pension.

---

<sup>2</sup> Däremot får en ganska betydande grupp tillfälligt arbetstillstånd. Främst handlar det om människor från Thailand, Indien, Kina och Ukraina. 2008 var det ca 15 000 personer som under året fick tillfälligt arbetstillstånd.

<sup>3</sup> SCB Befolkningsstatistik 2008.

## 2. Nationella Strategier för svensk integrationspolitik

Integrationspolitik i Sverige avser regeringens samlade insatser för integration av invandrare, och omfattar en rad olika åtgärder inom skilda områden. Utbildning är en åtgärd och då särskilt svenska för invandrare (sfi). Utbildningspolitiken spelar en framträdande roll vid sidan av arbetsmarknads- och näringspolitiken.

Ansvar för integrationspolitiken i Sverige är sektorsövergripande. Det betyder att varje myndighet inom sitt verksamhetsområde ansvarar för insatser för integrationen av invandrare. Arbetsförmedlingen har dock helt nyligen fått en särskilt central roll för nyanlända invandrades integrationsprocess (Förordningen 2007:1030). Mot bakgrund av den starka betoningen på arbetslinjen framstår detta som logiskt, men ansvaret för sfi-deltagare är otydligt (RiR 2008:13). Det sektorsövergripande perspektivet på integrationen av invandrare innebär att frivilligorganisationer medverkar. Regeringen anser att idéburna organisationer kan bidra till integrationsprocessen (IJ 2007/2539D). Man tänker sig frivilligorganisationer som opinionsbildare och utförare av vissa sociala tjänster.

I propositionen "Sverige, framtiden och mångfalden" (1997/98:16) beslöt riksdagen att invandringspolitiken skulle ändras till det vidare begreppet integrationspolitik. Vid den här tidpunkten såg den svenska regeringen integrationsfrågorna som en generell samhällsangelägenhet och inte enbart som en invandrarfråga.

Sammanfattningsvis kan konstateras att samspelet mellan myndigheter i Sverige och andra organisationer inom samhället är bristfälligt. Forskningsrapporter och utvärderingar om styrning, ansvar och utformning av olika insatser för invandrades integration har återkommande visat på detta.

Den svenska integrationspolitiken bygger huvudsakligen på generella åtgärder, och inte på särskilda insatser för olika invandrargrupper. Det är endast i undantagsfall som särskilda åtgärder anses vara befogade, och ska då utgå från individuella behov och förutsättningar. Nyanlända invandrare har dock särskilda behov av stöd under den första tiden i Sverige (prop. 2000/01:76). Sfi är en sådan åtgärd. Det finns inte heller någon strategi för enskilda målgrupper. Snarare uttrycker regeringen vissa mål och ambitioner för olika grupper. Det kan handla om akademiskt utbildades möjligheter till komplettering av utländska högskoleutbildningar (Ds 2007:45) eller att möjligheten till validering ska stärkas (SOU 2008:112). Integrationspolitiken avser i första hand invandrare i så kallat utanförskap. Invandrare med låg grad av sysselsättning, eller kanske ingen alls, ska prioriteras. Särskilda insatser förekommer i enskilda kommuner, och inom kommuner genomförs särskilda insatser för invandrare med låg utbildning, hög arbetslöshet och högt ohälsotal i enskilda stadsdelar.

Arbetslinjen är de mest uttalade målet inom integrationspolitiken (Skr. 2008/09:24). Det betyder att arbete i en eller annan form ska förordas. Därmed är insatser som ökar utbud och efterfrågan på arbetskraft ett övergripande mål. Arbetslinjen är sedan lång tid tillbaka en etablerad företeelse i Sverige, även om politiken utformas olika under skilda tider. Grundtanken är att människor som bedöms vara arbetsförmögna aktivt måste söka arbete, genomgå en utbildning, en aktiveringskurs eller liknande för att kvalificera sig för bidrag. Individens ansvar är att söka arbete eller gå en utbildning som leder till arbete. Genom olika åtgärder ska arbetslösa förmås att söka arbete. Förenklat uttryckt ska det vara mer lönsamt att arbeta än att inte göra det. Ekonomiska incitament för att nyanlända invandrare snabbt ska lära sig svenska och ta ett arbete har därför blivit allt viktigare. En försöksverksamhet med sysselsättningspremie startade i 15 kommuner i oktober 2009 (Prop. 2008/09:156). År 2007 infördes s k *instegsjobb*, en anställningsform för skyddsbehövande och med sfi som ett inslag. Det finns också kommunala introduktionsprogram där sfi ingår.

## 2.1 Migrationsverket

För mottagandet av flyktingar och anhöriga till flyktingar ansvarar Migrationsverket tillsammans med länsstyrelserna. Migrationsverket inrättades

den 1 juli 2000 och föregicks av Invandrarverket, som hade två principiellt olika uppgifter. Den ena gällde invandringen till Sverige (t ex arbets- och uppehållstillstånd), medan den andra uppgiften berörde invandrare redan bosatta i landet. Något längre tillbaka i tiden administrerades invandrarfrågor av Integrationsverket (1998–2007), som bland annat hade ansvar för utvärdering av effekter av introduktionsverksamhet för invandrare. Från denna tid föreligger ett antal rapporter. En av dem har en mycket talande titel: ”Ett förlorat år. Indikatorer för nyanlända invandrares etablering i det svenska samhället” (Integrationsverkets stencilserie 2007:40).

Migrationsverket har avtal med enskilda kommuner om flyktingmottagande. Kommunerna erhåller en årlig grundersättning av staten samt ett schablonbidrag för varje enskild nyanländ flykting och anhörig. Ett villkor för introduktionsersättning är att den nyanlände invandraren följer en introduktionsplan. Ofta kräver kommunen att den nyanlände har sysselsättning på heltid med sfi som en viktig del. En ständigt aktuell fråga är vuxenutbildningens samordning med övriga verksamheter i det svenska samhället. När det gäller invandrare handlar det om sociala villkor, hälsa och arbete.

## 2.2 Regeringens integrationspolitik

Det föreligger inget formellt krav på andraspråksutbildning för att få permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap i Sverige. Ett förslag på språkprov har framförts från Folkpartiet i rapporten: ”Språkkrav för medborgarskap: Kan Norge kan vi!” (Rapport 2006-08-21). I rapporten, som i huvudsak beskriver det norska språkkravet för medborgarskap, skriver man att språkbristerna bidrar till ”det svenska integrationsmisslyckandet”. Förutom tydligare krav vill man förbättra undervisningen samt invandranas förutsättningar att ta del av utbildningen. Tillgång till personligt nätverk framstår som mycket betydelsefullt för integrationen i det svenska samhället. Särskilt lågutbildade invandrares möjligheter till arbete påverkas positivt om personliga kontakter finns inom den egna etniska gruppen. Detta betyder inte att integrationen med det svenska samhället nödvändigtvis stärks. Nätverkseffekter har visat sig vara starkare för andra generationens invandrare än för nyanlända.

Den nuvarande tolkningen av arbetslinjen har inneburit att utbudet av vuxenutbildningsinsatser generellt, och därmed också för invandrare, har

minskat. Prioriteringen har inte varit utbildning utan arbete. Huvudinriktningen ligger således på insatser som ökar utbud och efterfrågan på arbetskraft, samt förbättrad matchning mellan tillgänglig arbetskraft och arbetsmarknadens behov. Kunskaper i svenska språket spelar här en nyckelroll. Introduktionsprogram av olika slag anses ha låg effektivitet.

Den nuvarande svenska regeringen framhåller svårigheten att prognostisera omfattningen av framtida invandring. Sverige är internationellt beroende, vilket ställer krav på flexibilitet och samordning mellan olika myndigheter och organisationer. I många policytexter diskuteras skillnader i levnadsförhållanden mellan invandrare och svenskar, och man kan föga överraskande konstatera att de bakomliggande orsakerna är komplexa. Dock återkommer ofta skillnader i utbildning, arbete och egna inkomster som nyckelfaktorer för levnadsnivån.

Av de policytexter som ligger till grund för denna redovisning framgår egentligen ingenting om kulturella aspekter av invandring, annat än den ökade mångfaldens betydelse för arbetslivets och samhällets utveckling. Statens demokratiska mål och visioner ska förverkligas genom utbildning och andra institutionella aktörer (SOU 2006:40). Invandringen skapar nya förutsättningar inom arbetslivet, inte minst inom offentlig sektor. När det gäller kulturella aspekter av invandring och integrationspolitik, så handlar det mycket om att stärka skolans värdegrund, såsom insatser mot rasism. Ett aktivt föreningsliv stärker demokratin. Regeringen skriver t ex att muslimska föreningar kan bidra till demokratin, och behovet av en svensk utbildning av imamer har framförts.

Sammanfattningsvis anser den svenska regeringen att integrationspolitikens styrning varit otydlig (se bl a SOU 2008:58). Integrations- och jämställdhetsdepartementet har särskilda medel för insatser i frågor av betydelse för integrationen. Som framgått är den svenska regeringen i sina strategier påtagligt inriktade mot insatser som leder till egenförsörjning, arbete och goda kunskaper i svenska språket. Individens incitament för att söka arbete, delta i sfi eller andra stödinsatser som erbjuds ska hela tiden stärkas. Samtidigt framhålls, mot bakgrund av att invandrare utgör en mycket heterogen grupp, att individanpassning av olika åtgärder krävs.

I en nyligen publicerad statlig utredning: "Egenansvar – med professionellt stöd" (SOU 2008:58), riktas uppmärksamheten mot individen och kravet på aktivt deltagande i introduktion för att erhålla ekonomisk ersättning. Ännu en ny term introduceras, *introduktionslots*, vars uppgift är att tillsam-

mans med den nyanlände upprätta en utvecklingsplan för ett år framåt på heltid och där sfi, samhällskunskap och förberedande insatser för inträde i arbetslivet ingår. Validering av tidigare utbildnings- och arbetslivserfarenheter kan också vara ett inslag under introduktionsåret. Regeringen vill införa en ny lag om introduktion för vissa nyanlända. Om lagen införs ersätts nuvarande lag om introduktionsersättning (1992:1068).

### 2.3 Huvudansvariga departement för integrationspolitiken

När det gäller svenska för invandrare (sfi) spelar *Integrations- och jämställdhetsdepartementet* en central roll genom det överordnade och samordnade ansvaret för regeringens integrations- och jämställdhetspolitik. Detta framstår som logiskt med den starka betoningen på arbetslinjen som regeringen för, och med Arbetsförmedlingen som samordnande och pådrivande i förhållande till andra myndighetsinsatser. Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Migrationsverket har gemensamt utarbetat riktlinjer för den service som Arbetsförmedlingen ska ge till nyanlända flyktingar. Två viktiga dokument kommer från integrations- och jämställdhetsdepartementet: ”Sfi bonus – försöksverksamhet för att stimulera nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska” (prop. 2008/09:156) samt ”Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration” (Skr. 2008/09:24).

*Justitiedepartementet* ansvarar för bland annat den svenska migrationspolitiken och har ansvar för invandrings-, flykting-, återvändnings- och medborgarskapsfrågor. Migrationsfrågorna verkställs av Migrationsverket. Den som flyr sitt land kan söka asyl vid ankomsten till Sverige. De som har fått uppehållstillstånd kan bosätta sig i landet. Rätt att läsa sfi har den som är folkbokförd i Sverige. För att bli folkbokförd ska man ha ett uppehållstillstånd som gäller längre än ett år. Flyktingar och asylsökande som har fått uppehållstillstånd har rätt till sfi. De som inte har rätt till sfi är de som söker uppehållstillstånd, men som inte fått besked samt studerande och arbetskraftsinvandrare med uppehållstillstånd kortare än tolv månader. De som inte har rätt till sfi kan studera svenska hos ett studieförbund, men då mot en avgift. Danskar och norrmän har inte rätt att läsa sfi.

*Utbildningsdepartementet*<sup>4</sup> är huvudansvarig, med några få undantag, för samtliga offentliga utbildningar i Sverige. Sfi är en del av det offentliga skolväsendet och lyder under utbildningsdepartementet. I generella ordalag tillskrivs utbildningssystemet stor roll för integrationsarbetet, men för vuxenutbildningen handlar det primärt om sfi. Kursplanen för sfi har förändrats ett antal gånger under åren. Den senaste gäller från 1 januari 2009 (SKOLFS 2009:2).

## 2.4 Ansvar mellan stat och kommun

Ansvar för introduktion av nyanlända flyktingar delas mellan staten och kommunerna. Staten har det ekonomiska ansvaret, medan kommunerna ska utforma och genomföra introduktionsprogram och i övrigt samordna de insatser som krävs för framgångsrik integration. Det kan handla om att samordna insatser från andra myndigheter, som Arbetsförmedlingen, näringslivet, frivilligorganisationer etc. Den kommunala självständigheten ger kommunen rätt att själv besluta om hur man ska organisera mottagande och introduktionsprogram. Den statliga förordningen om ersättning för flyktingmottagande går två decennier tillbaka (1990:927).

*Lokala utvecklingsavtal* mellan stat och kommun är en strategi som regeringen föreslår och som ingås mellan staten och kommuner för att tydliggöra ansvaret för integrationsarbetet inom skilda områden, och särskilt de stadsdelar inom kommuner med stora grupper av invandrare. Regeringen skriver uttryckligen att inriktningen på avtalen ska vara sådana att utbud och efterfrågan på arbetskraft ska kunna öka. Även Polismyndigheterna, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska kunna ingå sådana lokala utvecklingsavtal. Ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter, kommuner och andra medverkande för mottagande av flyktingar och andra som är nyanlända till Sverige är föremål för utredning i ”Egenansvar – med professionellt stöd” (SOU 2008:58).

---

<sup>4</sup> Vuxenutbildningen i Sverige har en lång historia och dess verksamhetsfält är brett och omfattande. Förutom Svenska för invandrare omfattar den av staten finansierade vuxenutbildningen Grundläggande vuxenutbildning, Gymnasial vuxenutbildning, Särvux och Folkbildning, men även högskolan kan räknas hit. Efter den 1 juli 2009 införs en yrkeshögskola i Sverige. Denna ersätter bl a en del tidigare yrkesinriktade vuxenutbildningsformer.



## 2.5 Högre utbildning och integrationspolitiken

Utrikes födda med högskoleutbildning har i högre grad än andra invandrare ett kvalificerat arbete, men inte i samma utsträckning som inrikes födda akademiker. Andelen invandrare som påbörjar högre utbildning står emellertid i nivå med motsvarande andel av befolkningen; utbytesstudenter och "free movers" borträknade. Läsåret 2006/07 hade ca 14 % av nybörjarna inom högskolan utländsk bakgrund. När det gäller nybörjarna inom högskolan i Sverige föreligger ingen skillnad i fördelningen mellan män och kvinnor, oavsett svensk- eller invandrarbakgrund. Det finns däremot tydliga skillnader i valet av studieinriktning mellan svenskar och invandrare. Invandrarstudenter väljer i högre grad tekniska utbildningar, vårdutbildningar, tandläkarutbildning och utbildning till biomedicinsk analytiker. Invandrare väljer förhållandevis sällan utbildning inom samhällsvetenskap och humaniora. Skillnader i utbildningsresultat anses i första hand inte vara ett integrationsproblem, utan något som speglar socioekonomisk bakgrund. När man jämför ungdomar med utländsk bakgrund visar det sig att dessa är mer benägna att söka eftergymnasial utbildning, än ungdomar med svensk bakgrund från motsvarande socioekonomiska förhållanden. De uppnår också samma sysselsättningsgrad och inkomster som svenskfödda. Lågutbildade med utländsk bakgrund halkar däremot efter dem med motsvarande utbildningsnivå och svensk bakgrund. Nationalekonomiska studier (SOU 2008:14) visar att invandrare med svensk högskoleexamen har samma chanser på arbetsmarknaden som svenskar. Försök med validering av vissa akademiska utbildningar har genomförts, vilket kan förbättra möjligheterna på arbetsmarknaden. Bland annat därför att det blir lättare för en arbetsgivare att värdera individens kompetens. Under senare år har medel anslagits för att högskolan ska anordna kompletterande utbildningar för invandrare med utländska examina. Det handlat bl a om jurister och lärare, men framförallt för anställning inom sjuk- och hälsovård. Erfarenheter visar tydliga behov av bättre samordnad information och vägledning till studenterna.

Investering i utbildning som invandrare skaffat sig i Sverige har högre avkastning på arbetsmarknaden, jämfört med utbildning från hemlandet. Avkastningen av utbildning är positiv för alla grupper även om den är högre för män, jämfört med kvinnor. En generell slutsats är att investering i utbildning är lönsamt för invandrare (SOU 2008:14).

Mycket talar, enligt ”Vuxenlärande och utvecklingen av vuxenutbildningen” (prop. 2000/01:72), för att den av utredningen om social och etnisk mångfald i högskolan föreslagna ordningen, att de högtbildade invandrarna ska genomgå sfi vid universitet och högskolor, skulle påskynda inträdet på den svenska arbetsmarknaden (SOU 2000:47). Det föreligger inga formella hinder för kommunerna att uppdra åt en högskola att anordna sfi för en grupp invandrare. Enligt vad regeringen erfarit sker redan i några fall samarbete mellan kommun och högskola. Högskolornas krav på ersättning för sfi har utgjort visst hinder för att nå överenskommelse. Att det inte finns något etablerat system för interkommunal ersättning<sup>5</sup> när det gäller sfi, försvårar den samverkan mellan kommuner som krävs, för att från kostnadssynpunkt skapa tillräckligt stora grupper.

Vid dåvarande lärarhögskolan i Stockholm inrättades 1998 ett Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk. Verksamheten vid centret har utvärderats av Skolverket, som vill ge det ett permanent uppdrag.

## 2.6 Mål för integrationspolitiken

Nuvarande mål för integrationspolitiken redovisas i en regeringsskrivelse från Integrations- och jämställdhetsdepartementet: ”Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration” (Skr. 2008/09:24).<sup>6</sup> I propositionen 1997/98:16<sup>7</sup> fastställdes målen för integrationspolitiken. Vad som är framträdande i denna regeringsskrivelse är kopplingen mellan grundläggande kunskaper och färdigheter i svenska språket och arbete. Både språkkunskaper och arbete ser regeringen som avgörande för att inte invandrare ska fastna i passivitet, utanförskap och bidragsberoende. Kunskaper i svenska är därmed inte endast ett mål, utan framförallt ett medel för integration.

Politikens mål ska uppnås genom insatser inom flera politikområden och av många olika myndigheter. En invandring som varierar i antal år från år, och som drivs av många olika krafter och motiv, ställer krav på alla de sam-

---

<sup>5</sup> Detta betyder att det inte finns avtal mellan enskilda kommuner om ersättning för individer som utbildas i annan kommun än där man är bosatt.

<sup>6</sup> *Målen för den urbana utvecklingspolitiken* fastställdes av riksdagen hösten 2001 (prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:AU1, rskr. 2007/08:27): (a) färre individer i utanförskap i stadsdelar som präglas av utanförskap, (b) färre antal stadsdelar som präglas av utanförskap, samt (c) fler stadsdelar, samt storstäder och större städer i sin helhet, som präglas av ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling, för att öka konkurrenskraften.

<sup>7</sup> Samt kompletterande propositioner 2001, 2002 och 2008.

hällsinstitutioner som ska bidra till att människor som nyanlänt till Sverige snabbt ska kunna anpassa och etablera sig i det nya hemlandet.

Ett övergripande medel för att uppfylla integrationspolitiken är således ökad samordning mellan olika myndigheter och organisationer. Utanförskapet ska brytas och vuxna invandrare ska komma i arbete. ”En högre sysselsättningsgrad bland utrikes födda och ett snabbare arbetsmarknadsinträde för nyanlända ger omgående positiva effekter för antalet arbetstimmar och försörjningskvoten” (Skr 2008/09:24, s. 27). Begreppet *utanförskap* har fått en ny innebörd med den alliansregering som tillträdde 2006. Officiellt betyder det att individen står utanför arbetsmarknaden och saknar egenförsörjning. Det finns emellertid ingen entydig beskrivning av vilka som tillhör utanförskapet, utöver finansplanen 2008 där utanförskap betyder att människor har sin försörjning genom olika sociala ersättningar. Tekniskt sett räknas utanförskapet i s k helårsekvivalenter, vilket betyder att alla dagar som någon haft ersättning räknas samman och omräknas till helårsarbetskrafter. Statistiken har funnits sedan 1990-talets början, men delvis med andra syften. De flesta människor som erhåller ersättning av staten i en eller annan form, gör det under en begränsad period. Det kan handla om sjukdom eller arbetslöshet, dvs en situation där trygghetssystemet träder till för att skydda den enskilde. Sättet att bruka begreppet utanförskap är mycket tvivelaktigt. De ”helårsekvivalenta” i Sverige uppgår till ca en femtedel, och motsvarande andel är ungefär densamma i Danmark, Norge och Finland.<sup>8</sup> I en proposition (2007/08:1) föreslogs ett integrationspaket för att förbättra invandrades möjligheter på arbetsmarknaden redan under den första tiden i Sverige. Snabb arbetsmarknadsetablering är således det som ständigt betonas (se även Prop. 2006/07:100).

De tidigare målen för integrationspolitiken fastställdes av riksdagen hösten 1997. Målen kompletterades därefter 2001<sup>9</sup> och ersätts genom 2009 års budgetproposition med ett övergripande mål: Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Därtill samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund; samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar, och som alla

<sup>8</sup> Bo Jangenäs och Levi Svenningsson, LO-tidningen, nätupplaga 2008-03-26.

<sup>9</sup> Prop. 1997/98:16 samt bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68. Prop. 2000/01:1, bet. 2000/01:SfU2, rskr. 2000/01:72, prop. 2001/02:1, bet. 2002/03:SfU2, rskr. 2002/03:46 samt prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:AU1, rskr. 2007/08:27.

oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för, och ett samhälle fritt från diskriminering.

I budgetpropositionen för 2009 föreslog regeringen att målen för de två politikområdena *Integrationspolitik* respektive *Urban utvecklingspolitik* skulle upphävas, för att istället samlas i budgetpropositionens utgiftsområde: Integration och jämställdhet.

Regeringen har som mål under sin mandatperiod fram till valet i september 2010 att särskilt uppmärksamma (Skr. 2008/09:24): (a) ett effektivt system för mottagande och introduktion för nyanlända, (b) fler i arbete och fler företagare, (c) bättre utbildningsresultat och likvärdig skola, (d) förbättrade språkkunskaper och utbildningsmöjligheter för vuxna, (e) effektiv bekämpning av diskriminering, (e) positiv utveckling i stadsdelar med utbredd utanförskap, samt (f) gemensam värdegrund i ett samhälle som präglas av en tilltagande mångfald.

## 2.7 Invandrargrupper

Invandrare och utrikes födda är inte i något avseende en homogen grupp. Sysselsättningsgraden är lägre bland utomeuropeiska invandrare, och särskilt från Afrika. Den högsta sysselsättningsgraden har invandrare från Västeuropa. Sannolikheten för att en ung invandrare med europeisk bakgrund varken arbetar eller studerar minskar snabbt med vistelsetiden i Sverige. Denna utveckling gäller i viss mån även för andra unga invandrare, men processen går betydligt långsammare. Invandrare med kort utbildning har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än högutbildade. Kvinnor har lägre sysselsättningsgrad jämfört med män. Skillnaden mellan in- och utrikesfödda kvinnor är större jämfört med den skillnad som föreligger mellan in- och utrikesfödda män. Kvinnor har överhuvudtaget lägre sysselsättningsgrad än män, men det finns under 2000-talet en positiv utveckling för utrikes födda kvinnor.

En kortfattad beskrivning av olika grupper eller kategorier av invandrare kan se ut så här:

Flyktingar, anhöriga till flyktingar (23 % 2005/06). Kvotflyktingar enligt FN:s flyktingkonvention uppgår till ca 1 700–1 900 personer per år. Asylsökande är den stora gruppen av flyktingar. Antalet har minskat under första halvåret 2009 (Migrationsverket) med 17 % jämfört med våren 2008. Sammantaget sökte 10.135 personer asyl i Sverige under tiden januari-juni 2009.

Förklaringen är det minskade antalet asylsökande från Irak. Den största gruppen kommer idag från Somalia. Sverige är det fjärde största mottagarlandet enligt statistik från IGC; Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugees and Migration Policies in Europe, North America and Australia ([www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se)).

Tillståndssökande (1.5 % 2005/06). Som tillståndssökande räknas personer som sökt uppehållstillstånd i Sverige men som ännu inte fått beslut.

Arbetskraftsinvandrare. Nya regler för arbetskraftsinvandring infördes den 15 december 2008, och ska underlätta för människor från länder utanför EU att komma till Sverige för att arbeta. Permanent uppehållstillstånd för arbete i Sverige beviljas mycket få personer. Antalet personer uppgick 2005 till 795 personer, vilket var det högsta talet sedan 1982. Under de senaste två decennierna har det rört sig om ca 150–400 personer per år. Detta kan jämföras med den totala invandringen 2008 som uppgick till över 90 000 personer. Utöver permanent uppehållstillstånd kan tidsbegränsat tillstånd beviljas. Antalet personer från länder utanför EU som söker sig till Sverige för arbete har ökat kraftigt. År 2007 var det 9 859 personer och 2008 var det 14 513 personer som beviljades tillfälligt uppehållstillstånd. Den mycket kraftiga ökningen mellan 2007 och 2008 kan förklaras av att arbetsgivarna nu själva kan avgöra behovet av arbetskraftsinvandring. Arbetskraftsinvandring och studenter har skilda villkor beroende på om de kommer från land inom eller utanför EES-området ([www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se)).

Övriga invandrare (75 % 2005/06).<sup>10</sup>

## 2.8 Betydelsen av språkkunskaper

Språkkunskaper är av stor betydelse för invandrades möjligheter på den svenska arbetsmarknaden. År 2007 deltog sammanlagt 65 000 personer i sfi; fler än något annat tidigare år. Kvinnorna var i majoritet (60 %). Det vanligaste modersmålet var arabiska (20 %). Utbildningsbakgrunden varierade stort, men en majoritet var högutbildade (60 %). En fjärdedel var extremt lågutbildade, dvs högst 6-årig skolgång från hemlandet (Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare. Statskontoret. Rapport 2009:2).

---

<sup>10</sup> Statistiken har brister och ska tolkas med viss försiktighet.



### 3. Ordinarie utbildningsutbud för att nå uppsatta mål

Med ordinarie utbud avses svenska för invandrare (sfi), svenska som andra språk, alfabetisering samt grundläggande vuxenutbildning.<sup>11</sup> I huvudsak ägnas framställningen åt sfi. Motivet är att detta är den mest omfattande utbildningen i syfte att uppfylla integrationspolitiken. Grundläggande vuxenutbildning vänder sig inte enbart till invandrare, även om invandrare utgör en betydande andel av deltagarna.

Det mest centrala för regeringen är att bryta utanförskapet. I detta sammanhang framstår inte alltid vuxenutbildning som det mest avgörande instrumentet, utan det handlar snarare om olika insatser och åtgärder för att få invandrande vuxna i arbete. Erfarenheten visar att konjunkturen styr mer än olika samhällsinsatser och åtgärder. Under den senaste högkonjunkturen under 2000-talet, och fram till den begynnande avmattning som kunde iakttagas redan under våren 2008, minskade arbetslösheten särskilt bland invandrare. Under den högkonjunktur Sverige nu lämnat bakom sig kunde en kraftigt ökad sysselsättning registreras bland utrikes födda. Särskilt efter 2005. Mest ökade sysselsättningen i åldrarna 20–34 år. Skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda är emellertid fortfarande betydande. Man skulle kanske kunna säga att den generella efterfrågan på arbetskraft har om inte en avgörande, så en utomordentligt stor betydelse för invandrares möjlighet att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Särskilt ungdomar och invandrare gynnas när konjunkturen är stark och efterfrågan på arbetskraft är stor. Dessa grupper drabbas dock tidigt vid en konjunkturavmattning. Närmare hälften av de 90 000 nya arbetstillfällena som

---

<sup>11</sup> Grundläggande vuxenutbildning motsvarar nivåmässigt svensk grundskola.

skapades i Sverige från juli 2007 och ett år framåt gick till utrikes födda.<sup>12</sup> Den markanta sysselsättningsökningen bland invandrare under senare år kan tillsammans med den förda regeringspolitiken, ha bidragit till att vuxenutbildningens roll inte varit lika framträdande som tidigare.

Det är viktigt att hålla i minnet vid den fortsatta läsningen att målgruppen för sfi-deltagare kraftigt förändrats mellan olika undersökningar före och efter de nya kursplanerna som introducerades 2003. Bilden av vilka som deltar i sfi har inte varit stabil över tid.<sup>13</sup>

### 3.1 Svenska för invandrare

Svenska för invandrare (sfi) startade som försöksverksamhet 1965. Vid den tiden var det studieförbund som genomförde undervisningen. Sfi är en språkutbildning med egna utbildningsmål, men samtidigt en grundläggande del av integrationspolitiken. Målet är att deltagarna ska kunna kommunicera muntligt och skriftligt på svenska. Av skollagen 1985:1100 framgår att sfi avser ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket, men också att ge vuxna som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att utveckla dessa färdigheter.

#### 3.1.1 Utbildningens organisering

Den övergripande organisationen för sfi består av (a) utbildningsdepartementet som ansvarar för skolfrågor (b) Skolverket som den centrala myndigheten för det offentliga skolväsendet samt (c) kommunen som ansvarar för genomförandet av sfi och grundläggande vuxenutbildning. Kommunen får överlämna genomförandet av utbildningen till andra utbildningsanordnare, även privata, men får då endast överlämna den myndighetsutövning som

---

<sup>12</sup> Den djupa ekonomiska krisen kommer att få följdverkningar, inte minst bland de grupper invandrare som har svag ställning på arbetsmarknaden, t ex genom att sakna tillsvidare anställning eller deltidsarbete. Hur detta kommer att påverka den nationella strategin och policyn avseende åtgärder, vuxenutbildning etc, för integrationspolitiken är ännu inte känt.

<sup>13</sup> Denna förändring gäller även den svenska vuxenutbildningen i stort. Enskilda anordnare av sfi har tydligt märkt av detta. En stor genomförare av sfi rapporterar följande: "Tidigare var det kanske 3-6 deltagare i varje grupp som behövde extra mycket stöd för att ha möjlighet att nå kursplanemålen. Nu är det så att motsvarande antal är de som någorlunda självständigt klarar av sina studier, och lärare och resurser måste inrikta sig på att särskilt stödja en stor majoritet i grupperna. Detta måste påverka t ex effektmätningar av olika insatser" (muntlig kommunikation med sfi-företrädare, 2010).



hör till lärarens uppgifter. Fördelningen mellan olika anordnare har varierat under den senaste tioårsperioden. Läsåret 1997/98 var andelen sfi deltagare i kommunal regi 89 %, minskade till 63 % läsåret 2002/03, för att därefter öka igen. Staten ersätter kommunerna ekonomiskt för kostnaderna för att ta emot nyanlända flyktingar och ge dem individuell introduktion (1990:927). Ersättningen ska täcka kommunens kostnader för en tid av cirka tre och ett halvt år. Detta betyder att invandrare med flyktingstatus får en s k introduktionsersättning för sitt uppehälle (Lag 1992:1068). När det gäller nyanlända invandrare som inte omfattas av förordningen om flyktingmottagande, så har de samma rätt som flyktingar och andra skyddsbehövande till sfi. Däremot har inte kommunen någon skyldighet att erbjuda andra former av introduktionsprogram till dessa grupper. Inte sällan är det socialtjänsten som ansvarar för försörjningen under sfi-studierna för dessa invandrare. Således finns en viktig skillnad mellan å ena sidan flyktingar och andra skyddsbehövande, och å den andra sidan andra invandrargrupper.

Sfi ingår i det offentliga skolväsendet för vuxna och styrs som andra offentliga utbildningar av lag, förordning och kursplan. Den lag som ytterst reglerar sfi går tillbaka till 1985 (Skollag 1986:1100, 13 kap; 2006:528, 13 kap). Detta betyder att sfi varit nationellt reglerad sedan 1986 (Lagen om grundläggande svenskundervisning 1986:159). Förutom skollagen regleras sfi i förordningen om svenskundervisning för invandrare (1994:895), samt kursplan i svenska som andra språk inom grundläggande vuxenutbildning (Skollagen 2006:528, 11 kap). Sfi ska anordnas som kurser (Lag 2006:528). Det var efter en lagändring 2006 som kommunerna också skulle verka för att sfi kan kombineras med förvärvsarbete, arbetslivsorientering, validering, praktik och annan slags utbildning.<sup>14</sup>

Skollagen från 1985 har på enskilda punkter reviderats och kompletterats ett stort antal gånger under årens lopp; uppskattningsvis ett 70-tal förändringar. I huvuddrag kan man fastslå att det övergripande syftet med sfi inte förändrats under åren. Det handlar om att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket (1986:1100, 1§). Det handlar vidare om att också ge vuxna som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Läs- och skrivinläringen får ske på deltagarens modersmål. Varje kommun är ansvarig för att invandrare med

---

<sup>14</sup> År 2005 presenterade den tidigare socialdemokratiska regeringen ett förslag till ny vuxenutbildningslag (Ds 2005:33), som innebar införandet av en särskild lag för vuxenutbildningen. Vid regeringsskiftet 2006 kom detta utkast till ny vuxenutbildningslag att rivas upp.

rätt till sfi ska erbjudas så snart som möjligt efter det att man fått rätt till sfi, vilket betyder att man blivit folkbokförd. Om det inte föreligger några särskilda skäl, så ska utbildningen starta inom tre månader (Lag 1994:517). För drygt hälften av invandrarna överstiger dock väntetiden denna tremånadsregel.

Den som har fyllt 16 år, är bosatt i kommunen och saknar grundläggande kunskaper i svenska och har fått uppehållstillstånd har rätt till sfi. Helst ser regeringen att personer som är yngre än 18 år går i något av gymnasieskolans program. Kommunerna ska också arbeta aktivt för att nå och motivera de invandrare som har rätt att genomgå utbildningen. Rätten att delta i sfi kvarstår, oavsett hur länge individen har varit bosatt i Sverige, så länge grundläggande kunskaper i svenska saknas. Den som har varit länge i Sverige har med andra ord samma rätt att delta i sfi som den nyanlände. Den som har påbörjat sfi har också rätt att fullfölja och avsluta den, under förutsättning att man kan tillgodogöra sig undervisningen.

I kursplanen finns flera mål. De två första lyder: deltagaren ska: (a) vilja och våga använda det svenska språket för muntlig och skriftlig kommunikation i skiftande sammanhang och situationer samt (b) ha ett så rikt ordförråd att hon med hjälp av detta kan klart och tydligt förmedla åsikter, erfarenheter och iakttagelser i tal och skrift på ett sätt som är anpassat till situationen och mottagaren.

Sfi har under lång tid varit ifrågasatt och omdebatterat. Effekten av utbildningen, och effektiviteten inom den, har ansetts vara alltför låg. En ständigt upprepad kritik är att för få deltagare uppnår förväntade språkfärdigheter och att genomströmningen måste förbättras.

Skolformens identitet och status behöver stärkas, liksom den särskilda professionalitet som krävs av lärarna inom sfi. Den ämnesteoretiska, didaktiska och metodiska kompetensen hos lärarna måste förbättras. Inte i någon annan del av skolväsendet accepteras att en så stor del av lärarna saknar adekvat utbildning.

### *3.1.2 Nivåindelningen i svenska för invandrare*

Kunskapslyftskommittén (SOU 2000:28) var i sitt slutbetänkande kritisk till sfi. Av de invandrare som läste sfi under denna tid hade endast ett fåtal uppnått godkänt resultat på sfi-provet. Provet betraktades som ett ”kvitto” på att individen hade uppnått ett visst mått av kunskaper i svenska språket och om

det svenska samhället. För att kunna registreras som arbetssökande på Arbetsförmedlingen var godkänt sfi-prov i princip en förutsättning. Av samtliga som började läsa sfi läsåret 1996/97 hade 37 % efter 2 år uppnått godkänt resultat. Man ska komma ihåg att alla invandrare, oavsett bakgrund, skulle läsa samma utbildning med samma mål (SOU 2000:28, s. 437).

Enligt Skollagen (1985:1100) anordnas sfi som en kurs. Den är i princip gemensam för alla, såväl akademiker, yrkesvana arbetare och analfabeter, oberoende av ålder och modersmål. Enligt kursplanen ska dock "hänsyn tas till de sinsemellan mycket olika målgrupperna. Analfabeter och lågutbildade har andra behov av utbildning än högutbildade." Deltagaren ska också, enligt kursplanen, påbörja sina studier på den nivå som bestäms av förkunskaperna. Äldre deltagare har svårare att klara sfi-nivån än yngre och medelålders. Utbildningsbakgrunden, men även lärartätheten, spelar stor roll för studieresultaten. Att lära sig ett andraspråk i vuxen ålder är en komplicerad process, men detta är inte något som framträder i särskilt hög grad i olika utredningar och studier av sfi.

För många invandrare lägger sfi grunden för fortsatt livslångt lärande. Sfi ska därmed bidra till att förverkliga politiken inom flera områden. Det innebär att förväntningarna på resultaten av verksamheten kan variera beroende på avnämaren. För få deltagare uppnår kunskapsmålen inom rimlig tid, och de som avslutat utbildningen uppges ha otillräckliga kunskaper både i förhållande till arbetslivets krav och – enligt andra kritiker – för fortsatt utbildning. Det finns också kritiker som anser att målen är alltför ambitiösa. Det har funnits en bild av att många deltar termin efter termin utan att befästa framsteg. Den bilden stämmer inte idag.

### *3.1.3 Intentioner med svenska för invandrare*

Det finns tydliga samband mellan tidigare utbildning och resultat i sfi. Å andra sidan är "Skillnaderna i utbildningsresultat /.../ alltså inte i första hand ett integrationsproblem, utan ett bredare likvärdighetsproblem – att skolan inte kompenserar fullt ut för de skillnader i förutsättningar som föräldrar och familjeförhållanden ger upphov till" (Skr. 2008/09:25, s. 23).

Regeringen uttalade sig (prop. 2000/01:72) för att sfi ska erbjudas alla invandrare med otillräckliga kunskaper i svenska, och således inte bara nyanlända, samt att sfi ska organiseras i nivåindelade kurser. Riksdagsdebatten uteblev och en ny kursplan beslutades från 2003 med indelning i fyra nivåindelade

kurser samt en läs- och skrivkurs. Deltagarna ska kunna påbörja utbildningen på den för individen mest anpassade nivån. För varje kurs finns uppnåendemål och betygs-kriterier angivna. Förutom de fyra kurserna finns ytterligare en kurs i läs- och skrivinläring för illitterata och för individer som inte behärskar det latinska alfabetet. Denna kurs kan även ske på annat språk än svenska, och betyg utfärdas inte. Läs- och skrivundervisningen ingår således i sfi, men ligger formellt utanför kurserna A-D. Läs- och skrivinläring kan kombineras med kurserna (A-D) eller läsas helt fristående.

**Tabell 1. Studievägar och kurser inom sfi.**

Studieväg	Kurs
Sfi 1	A, B
Sfi 2	B, C
Sfi 3	C, D

Avsikten med konstruktionen är att deltagaren ska kunna planera studierna, så att de kan avslutas inom utsatt tid. Som framgår ingår kurserna B och C i två studievägar. Dessa kan vara såväl nybörjarkurs som fortsättningskurs. Kursmålen är de samma, även om kursutformningen förväntas variera beroende på nybörjarkurs eller fortsättningskurs. Sfi är med andra ord uppbyggt som ett flexibelt nivåindelad moduls-system, där deltagaren ska kunna välja kursstart utifrån individuella förutsättningar, mål och ambitioner. I den tidigare utformningen av sfi fanns ett nationellt prov (Sfi-provet) som motsvarar nuvarande D-nivån. Nationella prov (för kurserna B, C och D) infördes 2003 med den nya kursplanen (Skolverket 2006). Det är obligatoriskt att genomgå proven med godkänt resultat för att bli godkänd på kursen. År 2008 reviderades kursplanerna på ett sätt som innebar att de var anpassade till det europeiska systemet CEFR (The European Framework of Reference for Language: Learning Teaching, Assessment). Deltagaren kan avsluta utbildningen efter respektive kurs, även om intentionen är att i princip samtliga deltagare ska kunna fortsätta till D-nivån.

År 2007 (prop. 2005/06:148) infördes krav på att sfi under en fyra-veckors-period i genomsnitt ska omfatta minst 15 timmar per vecka, om inte den enskilde deltagaren begär kortare utbildningstid. Detta måste då bedömas vara förenligt med utbildningens syfte. Genom beslutet ville regeringen skapa en för alla kommuner gemensam minsta undervisningstid. Likvärdighet var en viktig ambition. Att det just blev 15 timmar per vecka har sin bakgrund i en bedömning att sfi-deltagarna härigenom skulle kunna komplettera med själv-

studier, praktik, arbete eller andra aktiviteter vid sidan av studierna. I propositionen ”Vissa frågor om vuxnas lärande” (2005/06:148) framhöll regeringen att myndigheter måste samverka, bland annat för att förhindra målkonflikter för en individs utbildning och försörjning. Arbetsförmedlingens insatser för att inom rimlig tid underlätta förutsättningarna för att kunna få arbete betonades åter. Det finns i princip ingen övre tidsgräns, utan deltagare som inte har nått kursmålen har rätt att gå kvar i utbildningen (Förordning 1994:895). Detta är en sanning med modifikation. Förutsättningen för att få gå kvar är att deltagaren tillgodogör sig undervisningen. Om deltagaren inte gör tillfredsställande framsteg ska undervisningen upphöra (Skollagen 2006:528).

### 3.1.4 Studieresultat för deltagare i sfi

Var tredje deltagare beräknas vara utan betyg efter tre års studier. De har avslutat utbildningen utan godkänt resultat eller gjort ett studieavbrott. Olika orsaker anges, t ex lärarbrist och lärarkompetens. Undervisningen ska bedrivas som gruppundervisning (Skollagen 13 kap. 6§) och det förekommer att deltagare med mycket skilda förutsättningar undervisas i samma grupp. Det finns inga riktlinjer om gruppstorlek. Enskild undervisning får förekomma om särskilda skäl anses föreligga. I princip ska lärarna ha formell behörighet, men andra lärare får anställas om behöriga lärare saknas. Relevanta högskoleutbildningar och kurser på olika nivåer (grund-, master- och forskarutbildningsnivå) finns på ett 20-tal lärosäten i landet.

Enligt statistik från Skolverket (prop 2000/01:72) är det mer än 50 % av deltagarna, som inte når planerad sfi-nivå inom fyra års studier. Flera grupper, som äldre personer, analfabeter, individer med mycket kort formell utbildning och flyktingar med psykiska trauman, kommer kanske aldrig att nå planerad sfi-nivå. De har naturligtvis ändå behov att lära sig så mycket svenska att de klarar ett vardagsliv i Sverige. Andra, t.ex. dyslektiker, kan lära sig tala och förstå svenska ganska bra, men har svårt att lära sig läsa och skriva svenska. För ytterligare andra ingår inte tanken på ett liv utanför för den trängre familjekretsen, varför man saknar motivation att lära sig svenska. För dessa deltagare är kursplanens mål för sfi inte realistiska.

Av de 20.596 deltagare som påbörjade sfi läsåret 2004/05 genomförde 42 % utbildningen (Statskontoret 2009:2), medan 48 % avbröt studierna. Flyktingar och tillståndssökande hade en något lägre avbrottfrekvens jämfört med övriga; 41 % mot 50 %. Avbrott kan bero på arbete, praktik samt annan

utbildning (9 %), eller studieuppehåll, sjukdom, graviditet eller flyttat till annan kommun (11 %). Dessa deltagare kan tänkas återvända till sfi vid en senare tidpunkt. Andelen deltagare som avbryter av okänd anledning uppgår till 21 %. Det betyder att var femte invandrare som påbörjade sfi läsåret 2004/05 lämnade utbildningen av okänd anledning. Det är framförallt deltagare på de två lägre nivåerna som behöver betydligt längre tid för att uppnå förväntade resultat. I genomsnitt är studietiden längre än tolv månader. Om alla deltagare, oavsett bakgrund, ska lära sig svenska i samma grupp blir genomströmningen lidande.

**Tabell 2. Studieresultat till och med lå 2005/06 för deltagare som påbörjat sfi lå 2002/03.**<sup>15</sup>

	Deltagare som påbörjat	Godkänt resultat %	Antal timma genomsnitt	Studieväg i genomsnitt
1	3.269	14	555	22
2	7.647	25	520	20
3	6.337	48	421	16

Källa: Prop. 2008/09:156.

När det nya systemet med studievägar infördes gavs möjlighet för SFI-deltagare att studera på den nivå man kunskapsmässigt befann sig. Det är dock uppenbart att ett års studier för många inte är tillräckligt. Studietiden spelar stor roll för genomströmningen i utbildningen. Av de som avslutade SFI-utbildningen läsåret 2007/2008 var det 13 % som påbörjat studierna samma läsår. När de som studerat under två år medräknas ökar andelen till 32 %, och när de som studerat under tre år inbegrips ökar andelen till 43 %. Det är främst andelen som avslutar studieväg 3 som svarar för ökningen. Studieavbrotten för dem som varit inskrivna under ett år uppgår till 25 %, och ökar under treårs-perioden till 32 %. Av de 23 % av deltagarna som varit inskrivna i SFI under tre år så har var femte (21 %) klarat första kursen i någon studieväg med godkänt betyg<sup>16</sup>. Genomströmningen i SFI minskade något under åren 2005–2007 i förhållande till några år dessförinnan.

För att stödja och underlätta inläringen och anpassningen till det nya hemlandet ska kommunerna eftersträva att ge invandraren möjlighet att använda kunskaper och färdigheter i svenska i arbetslivet eller i andra situationer.

<sup>15</sup> Läsåret 2005/06 uppgick antalet deltagare i sfi till totalt 52.500 (studieväg 1-3). Ca 13 % deltog i alfabetisering.

<sup>16</sup>[http://www.skolverket.se/content/1/c6/01/57/67/Sfi\\_Studieresultat\\_Riksniv%  
E5\\_Tabell1D.webb.xls](http://www.skolverket.se/content/1/c6/01/57/67/Sfi_Studieresultat_Riksniv%E5_Tabell1D.webb.xls)

I nedanstående tabell redovisas studieresultat i förhållande till bakgrundsfaktorer. Många uppgifter är vad man kan förvänta sig, men gruppen tillståndssökande har en avsevärt högre andel utan betyg. Det är en grupp som vistats i Sverige minst ett halvår, och ibland under flera år, innan de har rätt att delta i sfi. De har dessutom ingen rätt till ekonomisk försörjning för att genomföra sfi-studierna.

**Tabell 3. Utbildningsresultat (andelar) för nya registrerade studeranden vt-03 på den nya kursplanen fram t.o.m. ht-05**

	D-betyg (n=4380)	Betyg i lägre kurser (n=3594)	Ej betyg (n=4533)	Totalt (n=12507)
Totalt	35	29	36	100,00
<b>Kön</b>				
Man	31	29	40	100,00
Kvinna	38	28	33	100,00
<b>Utbildningsbakgrund</b>				
0–6 år	12	44	45	100,00
7–9 år	21	37	42	100,00
10–12 år	39	28	33	100,00
13 år eller längre	49	18	33	100,00
<b>Invandrarkategori</b>				
Flykting	32	37	31	100,00
Tillståndssökande	33	19	49	100,00
Övrigt	36	25	38	100,00
<b>Ålder</b>				
– 25 år	41	26	33	100,00
26–35 år	38	27	36	100,00
36–50 år	30	34	37	100,00
51–60 år	19	32	49	100,00
61 år eller äldre	56	26	68	100,00

Källa: Skolverket 2006. Utvärdering av 2003 års kursplan för sfi: Effekter på organisation, tillämpning och genomströmning.

Genom modulsystemet får deltagarna bättre återkoppling på sina studieresultat. Detta stärker självförtroendet och prestationstilliten.

Från 2009 föreligger ännu en kursplan. Den är annorlunda utformad, men är innehållsligt lik den tidigare. 2003 års kursplan utformades i enlighet med kursplaner i grund- och gymnasieskolan, medan den nya är anpassad till ”Gemensam europeisk referensram för språk: lärande, undervisning och bedömning” (Skolverket 2009).<sup>17</sup>

<sup>17</sup> <http://www.skolverket.se/sb/d/2622>.

Propositionen ”Vuxnas lärande och vuxnas utbildning” (2000/01:72)<sup>18</sup> antogs i sin helhet av riksdagen. Någon större debatt om sfi blev det inte. Därmed beslutade man att Skollagen (1985:1100) ska ändras till att sfi ska ge vuxna invandrare, och inte enbart nyanlända, grundläggande färdigheter i såväl svenska språket som kunskaper om det svenska samhället, och att utbildningen ska anordnas som kurser. Tanken var att sfi bör utformas så att verksamheten lokalt kan anpassas till varje individs förutsättningar och behov. Redan 1998 hade Skolverket i en översyn av kursplanen för sfi föreslagit att den borde innehålla en separat baskurs i alfabetisering.

Kunskapslyftskommittén föreslog i sitt betänkande ”Vuxenutbildning för alla” (SOU 1999:39) att sfi skulle upphöra att vara en egen skolform, för att istället inordnas i komvux. Remissinstanserna instämde i huvudsak i kommitténs förslag. Integrationsverket framhöll att sfi spelar en stor roll i integrationsarbetet, och därmed också för invandrades etablering på arbetsmarknaden. Ett inordnande av sfi i komvux skulle göra utbildningen mindre flexibel och minska kontakterna med arbetslivet. Integrationsverket ansåg att sfi kan förbättras genom uppdelning av utbildningen i kurser och genom utveckling av praktikverksamheten. Företrädare för kommunerna önskade inordna sfi i kommunal vuxenutbildning, medan Integrationsverket argumenterade för att bevara sfi som särskild skolform.<sup>19</sup>

För människor som flyttar till Sverige från något annat land får det livslånga lärandet en särskild dimension (prop 2000/01:72). Modersmålet fungerar kanske inte annat än inom familjekretsen och den egna språkgruppen. Möjligheterna till anpassning och integration är i hög grad beroende av möjligheterna och förmågan att tillägna sig språket. Stora delar av arbetsmarknaden är stängd för den som inte behärskar svenska jämförelsevis väl. I de riktlinjer för sfi som riksdagen antog 1994 (prop. 1993/94:126, bet. 1993/94: UbU10, rskr. 1993/94:131) fastställdes att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda sfi till personer bosatta i kommunen, och som saknar grundläggande kunskaper i svenska. Det är naturligt att invandrare påbörjar sfi direkt när de blivit folkbokförda i en kommun och rätten till sfi inträtt. Många sfi-deltagare gör dock avbrott i sina studier. För den som direkt efter ankomsten fått ett arbete kan medvetenheten av behovet av studier i svenska komma

---

<sup>18</sup> Följde på kunskapslyftskommitténs utredning: SOU 2000:28, Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet.

<sup>19</sup> En utredningen om social och etnisk mångfald i högskolan (dir. 1999:79) föreslog att svenskundervisning för utländska gymnasister och akademiker om möjligt bör ske i högskolmiljö (SOU 2000:47).



först efter en period av arbetslöshet. Ofta är det den skriftliga färdigheten som saknas.

Kommuner med många invandrare har naturligtvis goda möjligheter att nivågruppera sfi-deltagarna. Enligt en undersökning i 113 kommuner genomförd av Integrationsverket, är det endast fyra kommuner som inte gör någon form av gruppering utifrån deltagarnas bakgrund. Särskilda kurser för akademiker förekommer i 26 kommuner.

Sfi utgjorde redan i början av 2000-talet ett formellt eller reellt krav för tillträde till såväl yrkesutbildningar som arbetsmarknadspolitiska åtgärder, även om den inte alltid svarar mot de faktiskt erforderliga kunskaperna i svenska. ”En differentiering av sfi-utbildningen, som syftar till att anpassa den bättre till deltagarnas kommande behov, innebär naturligtvis att också dessa förkunskapskrav måste modifieras” (prop. 2000/01:72). Förhållnings-sättet måste präglas av den stora betydelse sfi har för att förverkliga utbildningspolitiska, sysselsättningspolitiska och integrationspolitiska mål i det svenska samhället. Attityderna till verksamheten som sådan har betydelse för synen på deltagarna. Dessa attitydfrågor är viktigare än ett formellt inordnande av sfi i komvux.

### *Utvecklingen av sfi*

En kortfattad inledande beskrivning av hur deltagarna i sfi fördelar sig på några grundläggande variabler visar att andelen kvinnor under den senaste tioårsperioden stabilt uppgår till ca 60 %. Av det totala antalet deltagare i sfi är ungefär tre av fyra 40 år eller yngre. De största språkgrupperna är arabiska, thailändska, spanska, somaliska, kurdiska/nordkurdiska samt bosniska/kroatiska/serbiska. Kvinnor är överrepresenterade inom sfi. Detta gäller alla grupper: flyktingar, skyddsbehövande etc. Även deltagarnas utbildningsbakgrund är förhållandevis stabil över tid. Var fjärde deltagare (19–25 %) har en extremt kort formell utbildning (0–6 år), knappt var femte deltagare (16–18 %) har 7–9 års skolgång och ca sex av tio deltagare har 10 år eller längre i formell utbildning (58–65 %). Detta innebär att en betydande minoritet (ca 40 %) av invandrare som nyanländer till Sverige formellt sett är mycket kortutbildade. Detta ställer stora krav på insatserna i ett kunskaps-samhälle med en allt mer uttalad kunskapsekonomi. Den nya ekonomiska politiken visar hur urbaniseringen driver den ekonomiska och tekniska utvecklingen, men samtidigt riskerar denna utveckling att koncentrera det sociala och ekonomiska utanförskapet. Särskilt bland invandrare.

Av genomgångna policydokument framgår inte om särskilda medel för *uppsökande verksamhet* erhållits eller om andra insatser gjorts för att aktivt rekrytera till utbildning bland vuxna invandrare. Uppsökande verksamhet omnämns inte i de senast utgivna policydokumenten; inte ens när regeringen i olika dokument redovisar den grupp unga vuxna som står helt utanför såväl arbete som utbildning. Ungdomar med utländsk bakgrund är överrepresenterade bland dem som varken arbetar, studerar eller söker arbete, men ”unga i utanförskap uppmärksammas särskilt inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser” (Skr. 2008/09:24, s. 47). För denna grupp i s k utanförskap kan det handla om utbildning, men framförallt om olika arbetsrelaterade insatser, såsom *jobbgaranti*.

Mot bakgrund av att unga människor, och i särskilt hög grad unga män födda i Afrika, står utanför såväl arbetsmarknad som utbildning, kunde man förväntat sig sådana strategier. Invandrare med svag anknytning till arbetsmarknaden tenderar att bli en arbetskraftsreserv. De viktigaste villkoren för en god integration är en förbättrad arbetsmarknad och en kvalitativt sett effektivare utbildning, skriver regeringen (Skr.2008/09:24). Regeringen har nyligen framfört förslag om *kvalificerad rådgivning* till nyanlända invandrare, eller etableringssamtal som det också kallas. Arbetsförmedlingen ska tilldelas denna uppgift. Sammantaget har sfi ökat under det senaste decenniet, från 38 000 deltagare 1997/98 till 65 000 läsåret 2006/07. Trots den numerära ökningen är könsfördelningen, åldersstrukturen och utbildningsnivån påfallande stabil.

### 3.1.5 *Prestationsbaserad sfi*

”Ambitionen är att utveckla ett system som både ger individen ett utökat ansvar och som stärker incitamenten för en snabb arbetsmarknadsetablering” (Skr. 2008/09:24, s. 36). Som ett sätt att understryka betydelsen av sfi finns ett förslag om prestationsinriktad bonus för nyanlända invandrare, som genomför sina sfi-studier med godkänt betyg inom en viss tid. Validering av tidigare kompetens och kvalifikationer är ett annat inslag i integrationsprocessen.

Den 1 oktober 2009 startade en försöksverksamhet med prestationsbaserad stimulansersättning inom sfi. Nyanlända invandrare som blivit folkbokförda i Sverige under perioden 1 juli 2009–30 juni 2010 har valts ut. Högst 15 kommuner kommer att få delta i försöket, som ska utvärderas av Institutet

för arbetsmarknadspolitisk forskning (IFAU). Den enskilde deltagaren måste dock själv ansöka om sfi-bonus.<sup>20</sup>

Även om det finns en sysselsättningspremie för goda språkkunskaper, så framstår effekten av deltagande och betyg från sfi för möjligheten att få arbete som begränsad. Detta kan framstå som överraskande. Det kan betyda att de kunskaper i svenska som invandrare får genom sfi inte är tillräckliga för att ge fördelar på arbetsmarknaden. Det kan till och med vara så att de som arbetar, och därigenom tillägnar sig svenska språket, har fördelar. Försök med att kombinera sfi med något slag av yrkesarbete har genomförts. Inte minst inom offentlig sektor framhålls att kravet på språklig kompetens kommer att fortsätta att öka.

### 3.1.6 Finansiering, styrning och tillsyn

Staten finansierar sfi genom att överföra ekonomiska medel till kommunerna. Statens skolverk är tillsynsmyndighet och ansvarar därmed för uppföljning och utvärdering. Skolverket ska också utarbeta betygsriterier, samt på uppdrag av regeringen utarbeta kursplaner, betygsriterier och föreskrifter för sfi och den grundläggande vuxenutbildningen. Kursplanen beslutas däremot av regeringen. Läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94) gäller både för sfi och grundläggande vuxenutbildning. Skolverket utarbetar prov, genomför tillsynsbesök och kräver varje år in underlag från kommunerna. Kommunen ansvarar för den årliga kvalitetsredovisningen.

Före 2003 fanns en för alla gemensam studieväg, och det var endast möjligt att få betyg efter avslutad utbildning. För deltagare som inte uppnådde slutmålen riskerade sfi att bli ett misslyckande. Kursplanen 2007 (prop. 2005/06:148) innebar bland annat att deltagarna kan lämna sfi på en lägre kurs med betyg, och därtill möjlighet att få betyg på fler än en nivå.

Förutom att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska, föreskriver 2007 års kursplan att vuxna som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter ska ges möjlighet att tillägna sig sådana färdigheter. Denna undervisning får ske på deltagarens hemspråk. Det övergripande syftet är att deltagarna ges förutsättningar att genom tillräckligt god språkbehärskning

---

<sup>20</sup> Den bonus som kan utgå är differentierad. En halv bonus utgår till deltagare som uppnått minst betyget Godkänt på kurs B, studieväg 1. Två tredjedels bonus utgår till deltagare som uppnått minst betyget Godkänt på kurs C, studieväg 2 och slutligen hel bonus kan utgå till deltagare som uppnått minst betyget Godkänt på kurs D, studieväg 3. På detta sätt hoppas regeringen att ett tydligt prestationsbaserat ekonomiskt incitament ska leda till bättre studieresultat.

bli delaktiga i samhället. Med denna reform önskade regeringen renodla sfi till en språkutbildning. Av detta skäl tog man bort samhällsinformationen ur kursplanen, som handlade om myndigheter, lagar, regler, rättigheter och skyldigheter i det svenska samhället. Bedömningen var att grundläggande samhällsinformation på svenska skulle medföra risker för missförstånd och förskjuta uppmärksamheten från språkinläringen. Men samhällsinformation är naturligtvis mycket viktigt för den nyanlände invandraren, och därför underströk regeringen att kommunen fortsättningsvis skulle vara ansvarig för att tillhandahålla samhällsinformationen. Helst ska detta ske så tidigt som möjligt efter ankomsten till Sverige, och gärna på invandrandens modersmål.

### *3.1.7 Rättigheter och skyldigheter i relation till svenskundervisningen*

Sfi är en rättighet som den enskilde åtnjuter, och är vare sig en förpliktelse eller skyldighet. Förslaget om prestationsinriktad bonus för nyanlända invandrare, som klarar sina sfi-studier med godkänt betyg inom en viss tid, understryker frivilligheten. Det föreligger ännu inte några språkkrav för att en invandrare ska kvalificera sig för svenskt medborgarskap. Kravet är att man varit folkbokförd fem år i landet. Det föreligger inte heller krav på samhällskunskap eller andra former av kontrakt.

## 3.2 Svenska som andraspråk

Svenska som andra språk inom den grundläggande vuxenutbildningen ska ge deltagarna en funktionell behärskning av språket. Svenska som andraspråk (Sv 2) ska åtskiljas från svenska för invandrare (Sfi). Svenska som andraspråk är en mer avancerad kurs i det svenska språket. Dock går det knappast att se några större skillnader mellan kursplanerna för sfi respektive Sv 2. Svenska som andra språk finns inom det ordinarie utbudet inom grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Sv 2 finns också som universitetsämne. Den inledande delen av utbildningen omfattar både alfabetisering och grundläggande läs- och skrivutveckling. Sfi ska ge språkkunskaper som ger individen möjlighet att klara sig i arbets- och samhällsliv. Den skillnad som föreligger är att i sfi anges att individen ska utveckla olika förmågor i användningen av det svenska språket. Kursplanen anger inte hur långt denna utveckling ska gå för att individen ska få godkänt. De nationella prov som

ges efter kurs B, C och D visar enligt en undersökning (Skolverket 2006) visar att de fått funktionen av examensprov. Inom den del av utbildningen som gäller skrivinläring sätts inte betyg. I mål och betygskriterier för Sv 2 finns däremot tydligare krav på vad som krävs av eleven.<sup>21</sup>

### 3.3 Grundläggande vuxenutbildning

Till den förberedande vuxenutbildningen hör grundläggande vuxenutbildning (tidigare grundvux). Detta är en lagstadgad utbildning (Skollagen, 11 kap 2§) som ska ge vuxna sådana kunskaper och färdigheter som krävs för att kunna delta samhälls- och arbetsliv. Grundläggande vuxenutbildning vänder sig till vuxna som saknar motsvarande kunskaper som barn och unga får genom grundskolan. Grundläggande vuxenutbildning förbereder även för fortsatta studier på gymnasial nivå, inom folkbildning eller annan yrkesutbildning. Rätten till grundläggande vuxenutbildning börjar gälla från och med det år individen fyller 20 år.

Den kommun där individen är folkbokförd ansvarar för den grundläggande vuxenutbildningen. Det är kommunens ansvar att tillse att alla som har rätt till grundläggande vuxenutbildning också erbjuds sådan. Kommunen ska även aktivt rekrytera deltagare (Skollagen, 11 kap 8§ och 9§), samt ansvara för utbildningens kvalitet.

Tidigare har det funnits särskilda program mål för den grundläggande vuxenutbildningen, men dessa är borttagna från den 1 juli 2004. Den 1 januari 2005 trädde nya kursplaner i kraft för den grundläggande vuxenutbildningens fyra kärnämnen: engelska, matematik, samhällskunskap och svenska eller svenska som andra språk. Härutöver finns även andra ämnen i utbildningen. När en kurs är genomgången ska betyg sättas enligt en 3-gradig betygsskala: Icke-godkänt, Godkänt och Väl godkänt. När individen fått godkänt betyg från alla kärnämnen kan man få slutbetyg från grundläggande vuxenutbildning (Förordning 2002:1012, 4 kap. 1–3§§).

---

<sup>21</sup> Mål som den studerande ska ha uppnått efter den del av utbildningen som syftar till att ge grundläggande läs- och skrivfärdigheter: kunna förstå hur skrift förmedlar budskap och hur språket är uppbyggt, kunna använda språket i olika sammanhang, kunna tillämpa de vanligaste reglerna för skriftspråket, kunna använda läsning och skrivning för att lära, förstå och uttrycka sig, kunna utveckla strategier för läsning och skrivning med olika syften i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt för fortsatt lärande. Svenska som andra språk omfattar en grundläggande del samt en andra del som följer på den inledande delen.

Läsåret 2007/08 rekryterade den grundläggande vuxenutbildningen sammanlagt 76.833 kursdeltagare.<sup>22</sup> Svenska som andra språk var det enskilt största ämnet med över 24.213 deltagare. Av dessa slutförde 68 % studierna. De övriga avbröt (22 %) eller fortsatte studierna under det därpå följande läsåret (10 %). Ämnet svenska lästes av endast 3.762 deltagare (62 % slutförde), vilket tyder på att andelen deltagare med invandrabakgrund i den grundläggande vuxenutbildningen är betydande. Ämnet engelska var det näst största ämnet med knappt 15.875 deltagare (57 % slutförde), följt av orienteringskurs (13.571 och 77 % slutförde). Matematik lästes av 11 835 deltagare (60 % slutförde) och samhällskunskap av 4.858 deltagare (62 % slutförde). Övriga ämnen inom den grundläggande vuxenutbildningen var helt marginella.

Antalet individer i den grundläggande vuxenutbildning läsåret 2007/08 uppgick till 31 744, som i genomsnitt läste 2.6 kurser. Antalet individer som läser inom den grundläggande vuxenutbildningen har minskat över ett antal år. Två år tidigare, dvs läsåret 2005/06 gick 40.901 individer i grundläggande vuxenutbildning. I stort sett samtliga kommuner i Sverige anordnar grundläggande vuxenutbildning.

### 3.4 Alfabetiseringsundervisning

Alfabetisering fördes över från den grundläggande vuxenutbildningen till sfi 2007 (prop. 2006:148). Alfabetiseringen är emellertid inte knuten till någon av kurserna A-D, utan är en egen del som kan läsas fristående eller kombineras med någon av kurserna. Läs- och skrivinläring kan också ges som tillägg för den som läser svenska som andra språk på grundläggande nivå inom vuxenutbildningen.

### 3.5 Särskilda åtgärder

Det finns särskilda åtgärder som direkt vänder sig till invandrare. Det finns även särskilda åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagandet, men som inte uteslutande vänder sig till invandrare, även om de kan vara överrepresenterade.

---

<sup>22</sup> Termen elev i statistiken avser individ, medan deltagare en individ som deltar i en kurs. Antalet deltagare är därför större än antalet individer, då en individ kan delta i fler än en kurs.

rade. Det handlar t ex om *nystartsjobb* (av 16.300 i maj 2008 var en tredjedel invandrare). Även andra arbetsmarknadspolitiska program förekommer. Regeringens avsikt med dessa tidsbegränsade arbeten är att personer i s k utanförskap ska få en möjlighet att komma in på arbetsmarknaden och därmed få möjlighet att efter det tidsbegränsade arbetet ha större möjligheter att få ett vanligt arbete. År 2007 introducerades möjligheten för invandrare att kombinera sfi med vad man kallas *instegsjobb*, som emellertid är en ytterst marginell företeelse (färre än 1 000 personer i april 2008). En nyanländ invandrare kan få ekonomiskt stöd för upp till 24 månader i instegsjobb, som då ska kombineras med sfi. Validering av faktisk kompetens och kvalifikationer är ett annat inslag i integrationsprocessen. Validering som företeelse ökar men mycket återstår, inte minst metodologiskt.

En annan insats för arbetsrelaterad kompetens kan nyföretagande och entreprenörskap sägas vara. Cirka 12 % av småföretagen i Sverige ägs av invandrare. Eget företagande är något vanligare bland invandrare än bland svenskar. I de flesta fall handlar det om mycket små företag. Variationen mellan invandrare från olika länder är betydande. Invandrare med asiatisk bakgrund startar företag i väsentligt större utsträckning än invandrare med afrikansk bakgrund. Man ska emellertid komma ihåg att det ofta handlar om små, eller till och med mycket små, företag.

För att finansiera företagsetablering måste de allra flesta förlita sig till eget kapital. Detta gäller även invandrare. Staten tillhandahåller inga särskilda medel för detta ändamål. Invandrare tar i relativt stor utsträckning emot etableringsstöd från släktingar och vänner, för att finansiera företagsstart. De invandrare som startar företag är generellt sett ganska unga och välutbildade. De vanligaste branscherna är inom hotell, handel, restaurang, hälso- och sjukvård samt utbildning. Cirka 40 % av invandrarföretagarna, och drygt 40 % bland de svenskfödda företagarna, har sökt banklån under senare år för att finansiera sin verksamhet. En skillnad föreligger dock mellan grupperna, nämligen att en fjärdedel av invandrarna, mot mindre än 10 % av svenskarna har nekats lån. Regeringen har nyligen framfört förslag om *kvalificerad rådgivning* till nyanlända invandrare, eller etableringssamtal som det också kallas. Arbetsförmedlingen tilldelas denna uppgift.

Återkommande i olika texter om sfi är att utbildningen bör kunna kombineras med arbete eller praktik. Det finns utbildningar som har en inriktning mot ett yrkesområde och som kombineras med sfi, och där utbildning och praktik utgör en mer eller mindre väl integrerad helhet. Som inträdeskrav

förekommer att deltagarna ska ha genomfört en del av sin sfi innan de kan påbörja yrkesutbildningen (t ex godkänt på B- eller C-nivå). Syftet är att möjligheterna att få arbete inom yrkesområdet ska förstärkas. Exempelvis finns utbildningar inom äldreomsorg, yrkeschaufför, arbete inom trädgårdsnäring eller inom handel.

För vissa yrken räcker det inte med sfi. För många yrken inom sjukvården krävs legitimation för utövande. Den som har en utbildning från ett land utanför EU/EES-området måste styrka sina kunskaper genom ett prov. Detta prov motsvarar de kunskaper som krävs av dem som studerar i Sverige, för att komma in på utbildningen. För personer med utbildning från något land inom EU/EES-området krävs inte provet för att erhålla svensk legitimation. Däremot kräver ofta arbetsgivaren att kunskaperna i svenska prövas. Några studieförbund ger en särskild utbildning i svenska med inriktning mot hälso- och sjukvård. I denna utbildning fokuseras den terminologi som den enskilde behöver behärska för att kunna utöva yrket. Denna utbildning ordnas av några studieförbund mot en avgift.<sup>23</sup>

### 3.6 Studier och analyser av svenska för invandrare

Det finns ett antal studier, undersökningar och utredningar som belyser resultat och effekter av sfi. Vi gör här endast ett begränsat nedslag. Inledningsvis kan konstateras att den bild olika utvärderingsstudier ger är splittrad. Den tid det tar för en invandrare att uppnå sfi-betyg är oerhört lång. Företrädare för sfi anser att det saknas en effektiv utbildning, som tar hänsyn till individens bakgrund och mål. Även om många lärare är formellt behöriga, anses många av dem sakna kompetens för uppgiften. Sfi-pedagogiken har sällan varit föremål för mer ingående granskning.

Generellt måste konstateras att det är utomordentligt svårt att dra slutsatser om integrationen av invandrare, och hur väl den lyckats eller misslyckats. Samma officiella statistik tolkas såväl positivt som negativt av olika intressenter.<sup>24</sup> Studier visar att resultat och effekter av integrationspolitiken under perioden 1997 – 2006 i sin helhet är blygsamma. En förklaring är den alltför bristande samordningen mellan myndigheter och andra organisationer och

<sup>23</sup> [www.hsv.se](http://www.hsv.se), [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se), [www.sahlgrenska.se](http://www.sahlgrenska.se), [www.folkuniversitetet.se](http://www.folkuniversitetet.se)

<sup>24</sup> Se t ex: European Commission (2007). Special Eurobarometer. Discrimination in the European Union. Migration Integration Policy Index; OECD (2007). International Migration Outlook. Paris; Integrationsverket (2006). Rapport integration 2005.



samsynen inom dessa. Även Regeringen påtalar att bristerna är stora. Staten önskar styra sfi så att effekter och måluppfyllelse motsvarar vad man bör förvänta utifrån insatser som vidtagits. Men att mäta såväl effekter av som måluppfyllelse inom sfi har betydande metodologiska svårigheter. I första hand avser man med effektmätning deltagarnas studieresultat, dvs kunskaper i svenska språket. Det är ju dessa språkfärdigheter som ska befrämja etableringen i det svenska samhället genom arbete, utbildning eller annan sysselsättning. Måluppfyllelsen handlar om integration i samhället. Men hur mäter man graden av integration? Att man etablerat sig på arbetsmarknaden skulle kunna vara en aspekt, men då kan man med Riksrevisionsverket konstatera att det inte går att klargöra om sfi har några effekter på sysselsättningen (2008). Från europeisk utgångspunkt finns undersökningen MIPEX,<sup>25</sup> som är ett index för att beskriva och mäta invandrades integration inom sex politikerområden. Data finns för 28 länder.

Riksdagens revisorer har i rapporten "Språk och arbete" (2000/01:3) granskat sfi och arbetsmarknaden för invandrare. Revisorerna föreslår att svenskundervisningen för invandrare bör förändras, så att den bättre motsvarar behoven. Den stora grupp som inte klarar sfi bör få möjlighet att avsluta studierna för att gå vidare till annan verksamhet som passar dem bättre. Revisorerna påpekade att en stor andel lärare saknar utbildning i svenska som andraspråk. Man framförde också att Skolverket tydligare bör prioritera uppgiften att främja utvecklingen av kvaliteten på svenskundervisningen för invandrare, och föreslog att regeringen skulle initiera en granskning av kvaliteten inom sfi och hur undervisningen kan göras effektivare.

Ett antal nationalekonomiska studier visar betydelsen av ökad integration för förädlingsvärde, arbetade timmar och produktivitet. Framställningen här bygger på några få utredningar och studier.<sup>26</sup> Det är ett ganska utpräglat human-kapitaltänkande som präglar dessa texter. En i sammanhanget intressant framtidsprognos för perioden 2006–2020 belyser ett ökat arbetskraftsdeltagande bland invandrare utifrån ett basscenario, jämfört med ett scenario där utbildningsnivån generellt höjs. Olika scenarios ställs i relation till utfallet för åren 1997–2005. Den i sammanhanget intressanta slutsatsen är att förädlingsvärdet i termer av arbetade timmar väsentligen ökar genom stärkt

---

<sup>25</sup> [www.integrationsindex.eu](http://www.integrationsindex.eu).

<sup>26</sup> Prop. 1997/98:16, "Sverige, framtiden och mångfalden", SOU 2008:14, "Timmar, kapital och teknologi" (Bilaga till långtidsutredningen 2008). IFAU 2007:10, "Invandrades avkastning på utbildning i Sverige". Ds 2007:4, "Arbetsmarknad och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund".

integration. Även arbetsproduktiviteten ökar, om än mera marginellt med detta scenario. För samhället är det således inte lika lönsamt utifrån dessa parametrar att generellt höja utbildningsnivån i arbetskraften. Att bättre integrera invandrare genom ökat arbetsmarknadsinträde skulle omedelbart ge positiva effekter. Att ytterligare generellt öka utbildningsnivån i arbetskraften innebär höga initialkostnader samt ökat inkomstbortfall. En ökad sysselsättningsnivå bland invandrare anses ha starkare effekt för samhällsekonomin än arbetskraftsinvandring. För att ytterligare illustrera detta nationalekonomiska resonemang, gjordes en beräkning 2004 som visade att cirka 110 000 utrikes födda och barn till invandrare i Sverige som stod utanför arbetsmarknaden, omedelbart var tillgängliga för arbete om de skulle erbjudas ett sådant. Om 55 % av dem skulle få arbete, så skulle de offentliga finanserna förbättras med cirka 1 % av BNP.

När utbildningssystemet och dess roll diskuteras bör även typen av tillgängliga arbeten diskuteras. Det är naturligtvis inte endast arbetsmarknadens storlek i sig som har betydelse för att invandrare ska få fotfäste på arbetsmarknaden. Den strukturomvandling som svenska arbetsmarknaden genomgick mot slutet av 1980-talet och 1990-talets första hälft innebar en väsentlig minskning av antalet lågt kvalificerade industriarbeten. Denna typ av arbeten hade tidigare i stor utsträckning genomförts av invandrare. Utvecklingen har ytterligare förstärkts under nuvarande lågkonjunktur. För de nya arbeten som skapas gäller generellt högre krav på språkkunskaper och ökade krav på formell utbildning, vilket betyder minst fullgjord gymnasial utbildning. Invandrare i Sverige är underrepresenterade bland personer med gymnasial utbildning, och överrepresenterade bland de kortutbildade.

Under tider när arbetskraftsutbudet är stort, ställer arbetsgivarna högre krav på såväl formell utbildning som språkkunskaper. Detta missgynnar invandrare. Här skulle utbildningssystemet kunna spela en större roll. Invandrare med en svag anknytning på arbetsmarknaden tenderar att bli en slags arbetskraftsreserv. De viktigaste villkoren för en god integration är dock en förbättrad arbetsmarknad och en kvalitativt sett effektivare utbildning, skriver regeringen (Skr.2008/09:24).

En annan aspekt av utbildningen och dess roll för invandrades integration är *validering*. Under senare år har allt större uppmärksamhet riktats mot validering av tidigare utbildnings- och yrkeserfarenheter. Inte minst blir valideringsfrågan viktig ur integrationssynpunkt då en betydande andel av de nyanlända invandrarna har en god formell utbildningsbakgrund. Högskole-

verket och Socialstyrelsen har utarbetat ett system för validering av utländska utbildningar till legitimationsyrken, som främst finns inom sjukvården. Om den utbildning en invandrade har är otillräcklig för att få en svensk legitimation kan tidigare utbildning kompletteras. Överhuvudtaget är skälen till att människor flyttar, inte bara över nationsgränser, utan över kulturella, språkliga, etniska och religiösa gränser mycket varierande. De individuella förutsättningarna och livssituationen varierar stort. Av detta skulle man kunna dra slutsatsen att strategierna för vuxenutbildning och högre utbildning, som ett led i integrationen av invandrare borde vara mer uttalade än vad de förefaller att vara. Möjligheterna till individuella val är generellt sett utomordentligt stora idag. Det handlar om livsstil, värderingar, konsumtionsmönster etc.

Kritiken mot sfi har således under lång tid varit både omfattande och tidvis också hård, men få studier har genomförts i avsikt att mäta effektiviteten i termer av språkkunskaper och genomströmning. Ett skäl kan vara den sk selektionseffekten, dvs att invandrare är en mycket heterogen grupp med mycket varierande förutsättningar. Det handlar om alltifrån analfabeter till människor med kvalificerad universitetsutbildning. Det finns studier som till och med visar att det gått bättre för nyanlända invandrare som inte gått sfi, än nyanlända invandrare med genomgången sfi. När resultat och effekter av sfi bedöms och värderas måste man alltid vara uppmärksam på deltagarnas förutsättningar. Den tillgängliga statistiken har också betydande brister, och många gånger är det inte möjligt att utläsa måluppfyllelse eller effekter av sfi. Detta beror bland annat på att kommunerna brister i sin rapportering till SCB (Statistiska Centralbyrån). Det kan handla om kostnader, tid i undervisning och orsaker till avbrott. Statistiska uppgifter om sfi bör därför tolkas med viss försiktighet.

Den svenska Riksrevisionen publicerade 2008 rapporten "Svensk undervisning för invandrare (sfi). En verksamhet med okända effekter" (RiR 2008:26). Riksrevisionens uppgift är att granska regeringens ansvar för att utvärdera effekten av sfi vad gäller deltagarnas ställning på arbetsmarknaden, samt förutsättningarna för att genomföra sådana utvärderingar. I rapporten konstaterar man att det i dagsläget inte är möjligt att skatta effekter av sfi med befintlig statistik och traditionella analysmetoder. Särskilt lyfter man fram selektionsproblematiken, vilken innebär att endast samvariationer mellan sfi-deltagande, eller uppnått godkänt sfi-betyg, och arbetsmarknadsstatus kan uppskattas. Detta ska ställas mot den utomordentligt stränga definition

av begreppet effekt, som man formulerar i rapporten, nämligen att ”med effekter avses i detta sammanhang tillförlitliga, kausala samband (orsaks-samband) mellan olika variabler och inte enbart samvariationer” (s. 7). Regeringen har helt enkelt, enligt Riksrevisionen, inte säkerställt att man alls kan utvärdera effekterna av sfi. Det går inte att utvärdera om sfi uppfyller de förväntningar som ställts vare sig inom arbetsmarknadsområdet eller i andra avseenden. Riksrevisionen konstaterar också att det helt enkelt saknas kunskap om sfi:s effekter på deltagarnas arbetsmarknadsstatus. En intressant iakttagelse från rapporten är att gruppen som avbrutit och hoppat av från sfi har betydligt lägre sysselsättningsnivå än de som avslutat sfi med godkänt resultat. Samtidigt finner man inga signifikanta inkomstskillnader mellan grupperna. ”Detta tyder, enligt konsulten, på att det finns två typer av avhoppare: dels de som inte har viljan/eller förmågan att tillgodogöra sig sfi, dels de grupper som hoppar av för ett bättre alternativ, dvs ofta fått ett arbete” (s. 48). Åtskilliga rapporter om sfi ställer fler frågor än de besvarar. Statskontoret (2009:2) ”Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare” har utvärderat sfi på uppdrag av regeringen. Tre huvudfrågor formulerades för uppdraget: vilka resultat som deltagarna uppnår i sfi, hur sfi organiseras och genomförs samt vilken kompetens som lärarna har för sina uppdrag. När man diskuterar effekter och måluppfyllelse kan olika faktorer avses. Dels kan det handla om uppnådda studieresultat, dels om effekter för integration i samhället och för arbete.<sup>27</sup> En av de generella slutsatser som Statskontoret drar utifrån sin undersökning är att det inte går att fastställa om sfi har några effekter på sysselsättningen. Till exempel fann man att endast en av tre deltagare hade arbete ett år efter avslutad sfi.<sup>28</sup> Statskontoret skriver att ett avgörande problem att inordna sfi i komvux gäller frågan om studiefinansiering. Enligt Statskontorets beräkningar kommer merkostnaderna för staten vid ett inordnande av deltagarna i studiestödssystemet att långsiktigt överstiga besparingarna i kommunerna

---

<sup>27</sup> I studien används tre datamängder. (I) Statskontoret analyserade den statistik som kommunerna inrapporterade till SCB. Här undersökte man särskilt effekter av sfi före och efter den nya kursplanen 2003 samt orsakerna till studieavbrott. Man påtalar att det finns betydande brister i det statistiska underlaget då kommunerna brustit i inrapporteringen. (II) Man genomförde en enkätundersökning med en svarsfrekvens på 57 %. Till viss del anser man sig ha kunnat kompensera för en del av bristerna i officiella statistikmaterialet genom enkäten.

<sup>28</sup> Enligt definitionen att man skulle ha arbetat minst en timma under november månad. (III) Vid besök i 16 kommuner intervjuade man sammanlagt 150 personer: rektorer, lärare, deltagare, företrädare för förvaltningar och nämnder. När det gäller frågan om hur sfi är organiserad var intervjuundersökningen betydelsefull.

med flera hundra miljoner kronor. Sfi anser man därför bör kvarstå som särskild skolform.<sup>29</sup>

Resultaten visade att fler än en av tre deltagare inte alls hade fått betyg efter tre år i sfi. Av de övriga hade endast varannan uppnått godkänt resultat på D-kursen. Vad Statskontoret särskilt vill undersöka var om kursplanereformen 2003<sup>30</sup> hade haft den åsyftade effekten. Efter ett antal statistiska analyser med hänsyn till förändringar i såväl sammansättning av de studerande som omgivningen fann man att studieresultaten i stort sett var likvärdiga för tiden före respektive efter reformen 2003. Antalet deltagare som fått godkänt på D-nivån hade till och med minskat något. Detta kan emellertid förklaras av att fler deltagare med sämre studieförutsättningar påbörjat sfi efter 2003.

Inte helt överraskande finner Statskontoret att det föreligger en ganska betydande variation mellan enskilda kommuner. En del kommuner är mottagliga och öppna för den enskilde individens behov, andra är det inte. Två generella iakttagelser kan göras. Det ena är att lågutbildade deltagare undervisas tillsammans med högutbildade. Det andra är att det är få kommuner som erbjuder en yrkesinriktad sfi-utbildning. Man kan också konstatera att kommunerna ofta prioriterar flyktingar jämfört med andra invandrargrupper. Detta skulle kunna förklaras av att kommunerna får särskild ersättning från staten för flyktingars introduktion och ersättning för sitt uppehälle. Det finns en betydande grupp invandrare som inte har flyktingstatus, men som invandrare i övrigt har behov av samhällsinformation, validering av tidigare utbildning, praktikplats och liknande. Det är emellertid få deltagare som har praktik i kombination med sfi. En förklaring kan vara den bristande samverkan mellan myndigheterna som en del studier påtalar (se t ex Integrationsverkets stencilserie 2007:40).

Statskontoret redovisar deltagarnas studieresultat utifrån en fördjupad studie. Man valde deltagare som påbörjade sfi någon gång under läsåret 2004/05, och som man därefter följde till och med halvårsskiftet 2007. I genomsnitt följde man således deltagarna under 2.5 år. Det var totalt 20.596 deltagare som påbörjade sfi under läsåret 2004/05.

---

<sup>29</sup> Sfi är idag en skolform som tillsammans med sårsvux och komvux utgör det offentliga skolväsendet för vuxna.

<sup>30</sup> Kursplanen för sfi är fastställd av regeringen i förordningen SKOLFS 2006:28.

**Tabell 4. Studieresultat efter tredje läsåret, fördelat på första påbörjade kurs (%).**

Första kurs	Högsta avklarade kurs					Totalt
	Ingen	A	B	C	D	
1A	39	29	16	7	8	100
1B	45	-	27	14	13	100
2B	38	-	25	17	20	100
2C	44	-	-	25	31	100
3C	38	-	-	17	46	100
3D	21	-	-	-	79	100
Totalt	37	4	11	15	33	100

Källa: Statskontoret 2009:2, tabell 3.1.

Sammantaget var det 37 % som inte klarade någon kurs, och för att ta den andra ytterligheten var det 33 % som avslutade D-kursen med betyg. Således var det 30 % av deltagarna som fick betyg från någon av kurserna A, B eller C. Tid och förutsättningar för att kunna avsluta D-kursen med godkänt resultat varierar naturligtvis högst påtagligt mellan deltagarna. För en del av dem är vägen mycket lång, eller till och med ouppnåelig, medan den för andra är ett realistiskt mål.

Statskontoret skriver i sin rapport att andelen deltagare som fått godkänt på D-kursen genomgående varit lägre än den andel som godkändes på sfi enligt kursplanen före 2003. Att jämföra utfallet av sfi före och efter reformen 2003 är emellertid inte helt okomplicerat. Då man jämför utfallet av den tidigare kursplanen, som saknade nivåindelning, med den som infördes 2003 så jämför man således med de deltagare som uppnått godkänt resultat på D-kursen. Av tabellen ovan framgår att 30 % fått godkänt på någon av de lägre kurserna. Kanske är det ett framsteg att fler deltagare i sfi kunnat avsluta sin utbildning med ett godkänt resultat, jämfört med att man enligt den tidigare kursplanen skulle avslutat utan något godkänt resultat alls.

Statskontoret undersökte inte i vilken utsträckning som lärare för sfi och alfabetisering utbildas vid svenska universitet och högskolor, men kunde konstatera att flertalet kommuner i undersökningen (60 %) uppgav att det var svårt att rekrytera lärare med den kompetens man efterfrågar. Andelen lärare med tillräcklig ämnesmässig kompetens bedöms därför vara låg. En av de statliga offentliga utredningar som berör integrationsfrågan är ”Egenförsörjning eller bidragsförsörjning?” (SOU 2004:21). Redan i förordet påtalar man att invandrare i Sverige fått en försämrad ställning på arbetsmarknaden, varför bidragsförsörjningen har ökat. ”Det finns indikationer på såväl sysselsättningsdiskriminering som systemfel i integrationspolitiken. Vidare fram-

kommer en tydlig samvariation mellan svårigheter på arbetsmarknaden å ena sidan och social ofärd och politisk fattigdom å den andra. Slutligen tenderar en svag position på arbetsmarknaden i en invandrargrupp att återkomma bland deras barn födda i Sverige” (Förord). Sverige utmärker sig genom att speciellt den utomeuropeiska gruppen har låg sysselsättningsnivå och hög arbetslöshet, även efter det att man tagit hänsyn till olika ”humankapitavariabler” och vistelsetiden i landet. Även i fråga om yrkestillhörighet framträder en dystert situation för de utomeuropeiska invandrarna, med en hög andel akademiskt utbildade personer i arbetaryrken. I utredningen hänvisar man till en studie från 2007 (från dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen) som visade att endast ca 40 % av de utlandsfödda akademikerna hade ett arbete som motsvarade deras utbildningsnivå. Detta kan jämföras med 85 % av de som är födda i Sverige. Utredningen visar att invandrades arbetsmarknadsposition förändrats i negativ riktning sedan 1970-talet. Det gäller alla grupper utrikes födda. Men är utmaningarna vida större vid invandring av flyktingar och deras anhöriga, än i en arbetsmarknadssituation där den som invandrar har ett arbete som redan väntar. ”Samtidigt tyder mycket på att det finns förklaringar till den dåliga arbetsmarknadssituationen bland invandrare som är specifika för Sverige. Om Sverige hade tillämpat en annan invandringspolitik skulle invandrabefolkningen haft annan storlek och annan sammansättning. Om integrationspolitiken genomförts på annat sätt skulle sysselsättningsproblemen för en del invandrare ha kunnat vara bättre” (s. 52).

Begreppet utanförskap är mycket centralt i olika nutida policytexter. Arbete är i grunden viktigare enligt regeringens tolkning av begreppet arbetslinje, än utbildning i sig. Arbete och egenförsörjning är fundamentet i invandrades integration i det svenska samhället.

En sammanfattande beskrivning av situationen ges i en IFAU-rapport (2007): ”Integrationsfrågan har blivit en av de mest debatterade samhällsfrågorna under de senaste åren. En rad faktorer pekar också på att intresset är motiverat: ca 15 % av Sveriges befolkning är född utanför landet och skillnad mellan olika grupper i sysselsättning och inkomster är ofta anmärkningsvärt stor. Problemets omfattning och betydelse för både individ och samhälle har föranlett en mängd statliga utredningar som beskriver den allmänna situationen och i vissa fall ger förslag till åtgärder” (s. 63). IFAU har bland annat haft regeringens uppdrag att utvärdera effekten av sfi på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden. IFAU har skrivit flera rapporter på temat invandring och invandrare. Se även: ”Vilka deltar i svenska för in-

vandrare?” (Kennerberg, L. & Sibbmark, K. Rapport 2005:13), ”Hur försörjer sig nyanlända invandrare som inte deltar i sfi?” (Kennerberg, L. Rapport 2009:9) samt ”Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad” (Edin, P-A. & Åslund, O. Forskningsrapport 2001:7).

Avslutningsvis kan man utifrån genomgångna texter dra slutsatsen att regeringen starkt betonar samverkan mellan olika myndigheter. Samtidigt måste man konstatera att denna samverkan inte fungerat särskilt väl. Det är närmast uppenbart att det är kommunerna, som har huvudansvaret för invandrades integration, som riskerar att få bära detta huvudansvar fullt ut.



## 4. Särskilda satsningar

I Sverige genomförs lokalt olika särskilda satsningar med avsikt att effektivisera och förbättra sfi-undervisningen som ett led i integrationen av nyanlända invandrare, och då särskilt invandrare med flyktingstatus. I åtskilliga svenska kommuner, eller kommuner i samverkan, pågår under de senaste åren satsningar på integrationsarbete. Här presenteras kortfattat några exempel som avser att illustrera dessa satsningar. Ofta är det enskilda kommuner som initierar sfi och integrationsarbete i olika former. I andra fall handlar det om kommuner som går samman för att driva särskilda satsningar. Hittills har sfi i de flesta kommuner inneburit 15–20 timmars undervisning per vecka och möjlighet har funnits att komplettera med andra studier upp till heltid. I flera av de aktuella satsningarna har veckotimtalet för sfi och andra insatser väsentligen ökat.

På många håll uppmanas samverkan mellan två eller fler kommuner. Inte sällan har man fått särskilda medel från EU (Flyktingfonden eller Socialfonden) eller svenska staten. I påfallande många av satsningarna finns ambitionen att på ett eller annat sätt kombinera sfi med någon form av yrkespraktik, för att nyanlända invandrare därigenom snabbare skall kunna tillägna sig ett yrkesspråk. Försöken genomförs med varierande grad av systematik, och med ett varierande antal parter. Arbetsförmedlingen finns i princip alltid med, och likaså de sociala myndigheterna, utöver vuxenutbildningen som ansvarar för genomförandet av sfi och andra utbildningsinslag. I propositionen ”Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering (prop. 2009/:60) får Arbetsförmedlingen ett utökat ansvar för invandrares introduktion på arbetsmarknaden. Detta har redan kritiserats av en del kommuner som anser att kommunerna är bättre än staten på att integrera nyanlända invandrare på arbetsmarknaden. En del kommuner satsar även på att träna deltagarna i studieteknik. Språklab har introducerats i någon kommun för att invandrare som tillhör språkgrupper som ligger långt från svenska språket

skall få extra stöd för individualiserad uttalsträning. Gemensamt för många av de särskilda satsningar är att man valt att prioritera vissa grupper av invandrare. Oftast handlar det om flyktingar med integrationsersättning och med relativt god skolbakgrund. Eget arbete och försörjning är det helt över-skuggande i kommunernas integrationsarbete.

#### 4.1 Yrkes-sfi i Gävleborgs län

Detta är ett exempel på en regional satsning med finansiering av Europeiska flyktingfonden och med Länsstyrelsen i Gävleborg som samordnare. EU-finansieringen har kompletterats med viss egenfinansiering av de 10 medverkande kommunerna. Satsningen har fått nationell uppmärksamhet med många studiebeök från olika delar av Sverige. Redan 2006 fanns en överenskommelse om regional samverkan, för att utveckla introduktionen för flyktingar och andra invandrare i länet. Sammantaget medverkade 21 parter (11 olika myndigheter och 10 kommuner). Detta projekt kallades ”Integration Gävleborg”. I båda satsningarna har länsstyrelsen varit samordnare.

Samtliga 10 kommuner i länet bjöds in till projektet, som startade den 1 augusti 2008 och avslutades den 31 december 2009. Från den 1 januari 2010 övergår Yrkes-sfi till ett permanent inslag i integrationsarbetet. Målgruppen var flyktingar med introduktionsersättning (och det var denna introduktionsersättning som utgjorde kommunernas medfinansiering). Efter försökstiden, som avslutades i december 2009, arbetar man med att utveckla fungerande rutiner och samarbetsformer mellan kommunerna och andra berörda myndigheter. Ett övergripande mål var också att finna en lämplig samverkansmodell, som leder till snabbare inträde på arbetsmarknaden för nyanlända flyktingar. Arbetsförmedlingen har efterhand blivit en allt viktigare part i satsningen. Erfarenheterna visar bland annat att den första tiden i Sverige har avgörande betydelse för hur etableringen på den arbetsmarknaden kommer att lyckas. Under försöksperioden styrdes projektet av Länsstyrelsen i Gävleborg tillsammans med en styrgrupp, projektledare, yrkessamordnare, sfilärare och yrkeslärare.

Det som är förhållandevis unikt med Yrkes-sfi är att en hel region systematiskt samarbetar med integrationsarbetet. Många av kommunerna i regionen är små, och avstånden kan vara långa. Det finns exempel på deltagare som pendlat två timmar enkel resa varje dag till yrkes-sfi. Företrädare för satsningen

framhåller hur viktigt det är att tidigt ”präglade” människor till att vilja pendla; ”det är ju så som stora delar av arbetsverige ser ut”. Det var inte heller någon som avbröt utbildningen på grund av stora pendlingsavstånd.<sup>31</sup>

Till den bakomliggande problembilden hör att det ofta tar oerhört lång tid för invandrare att komma ut på den svenska arbetsmarknaden, och att invandrarna slussas mellan olika myndigheter som brister i samordningen av sina insatser. Bristen på samordning har varit ett stort problem även i Gälveborgs län. Den röda tråden i satsningen är ett helhetstänkande runt den enskilde individen under introduktions- och utbildningstiden samt kontinuerligt språkstöd. ”Allt på en gång” har varit den devis som man arbetat efter, dvs sfi, yrkesutbildning och praktik ska ges parallellt. Denna arbetsmodell avviker radikalt från den man tidigare tillämpat, och där utbildningen startat med sfi, och först därefter har Arbetsförmedlingens insatser tagit vid. Till bakgrundsbilden hör också att samhällsinsatserna tidigare inte varit uthålliga och att samordningen mellan myndigheterna varit bristfällig. Ett huvudsyfte har således varit att förkorta den tid som det tar för invandrare att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Här spelar utvecklingen av ett yrkesspråk kanske en avgörande roll. Det är arbetslinjen som gäller. Enligt erfarna arbetsförmedlare i länet har satsningen på yrkes-sfi inneburit att inträdet i arbetslivet kunnat förkortas med upp till ett år. Erfarenheten visar också att invandrare vanligtvis inte klarar svensk arbetsmarknadsutbildning, utan ett kvalificerat språkstöd under yrkesutbildningen.

Fyra utbildningsområden valdes inledningsvis ut, och fyra av kommunerna fick i uppgift att ansvara för de för samtliga kommuner gemensamma yrkesutbildningarna, nämligen inom restaurang, svets, lokalvård och handel. Ytterligare yrkesområden kommer att tillkomma. För de yrkesområden man väljer måste det finnas en efterfrågan på arbetsmarknaden. Utbildningen har omfattat 60 veckor för samtliga utbildningar, utom lokalvård som varit på 20 veckor.

Sammantaget har hittills 65 invandrare genomgått yrkes-sfi, varav 60 har fullföljt utbildningen. Ungefär hälften har fått arbete genom praktikarbetsplatsen. Cirka 60 % av deltagarna har fått arbete. En del har fortsatt att studera på gymnasial nivå eller sökt en högskoleutbildning. Med lågkonjunkturen har svårigheterna till arbete ökat, särskilt inom svetsområdet. När det

---

<sup>31</sup> Erfarenheten från t ex Malmö, där en motsvarande satsning på yrkes-sfi genomförts, visar att det kan vara svårt att få deltagarna att pendla. Man kräver helt enkelt att resavstånden skall vara korta och inte ta tid i anspråk. Det finns motsvarande satsningar även på andra håll i Sverige, bland annat i storstadsområden som Stockholm och Malmö.

gäller svetsutbildningen måste deltagarna komplettera med ytterligare en svetsutbildning för att erhålla full behörighet. Antalet svetstimmar inom yrkes-sfi är för få. Erfarenheten visar att den fortsatta utbildningen kunnat förkortas som resultat av yrkes-sfi. Ett annat viktigt resultat är att deltagarna stärkt sin identitet och fått en samhörighetskänsla med sitt nya hemland.

Målgruppen är kvotflyktingar, men även andra invandrargrupper har rekryteras. Fördelningen på kvinnor och män har varit ungefär lika (med viss övervikt för kvinnor), och åldersmässigt har deltagarna varit mellan 20 och 50 år. Urvalet av deltagare till yrkes-sfi har gjorts med stor omsorg i samarbete mellan bl a sfi-lärare och flyktingmottagare. Redan vid kursstaren valde deltagarna yrkesinriktning. Det är få av deltagarna som har högskoleutbildning från sitt hemland. En mindre andel har mycket kort formell utbildning, men många har någon form av grundutbildning på gymnasial nivå. De mest kortutbildade och analfabeter rekryteras inte till yrkes-sfi. Deltagarna kommer från ett stort antal länder, t ex Iran, Irak, Thailand, Somalia och Eritrea m fl afrikanska länder.

Man har startat med en introduktion, varefter deltagarna påbörjat yrkesutbildningen parallellt med sfi. Under hela yrkesutbildningen har deltagarna fått språkstöd av en sfi-lärare under 2–3 dagar per vecka. Utöver undervisningen i sammanhållen grupp på ca 15 deltagare, har man genomfört praktik på arbetsplatser. Deltagarna har också gått en kurs i arbetsliv och samhälle. Utbildningen genomförs på heltid, dvs 40 timmar per vecka. Under praktiktiden följer man arbetsplatsens tider. Samtliga deltagare har en handlingsplan samt en individuell kurs- eller studieplan. Tydliga mål och anpassad utbildning med språkstöd är ledstjärnan. Uppföljningen av dessa individuella planer är ett mycket viktigt inslag inom yrkes-sfi. Överhuvudtaget understryks kontinuerlig uppföljning och återkoppling till deltagarna, vilket man anser varit en stor brist tidigare. Resultaten visar bland annat att språkinläringen på detta sätt gått betydligt snabbare jämfört med tidigare mer traditionell invandrarundervisning. Tidigare erfarenheter visar att många invandrare klarar de praktiska inslagen i yrkesutbildningarna, men inte de språkliga kraven, och har därför inte klarat de branschtest som är ett villkor för att få yrkesbevis. En av de frågor som man under försöksverksamheten önskade testa, var om deltagarna verkligen skulle pendla mellan hemkommunen och utbildningen i en annan kommun. Erfarenheterna visade att det varit okomplicerat att motivera invandrarna att pendla för att kunna gå utbildningen.

Inför den nya utbildningsomgången med start 2010 kommer Arbetsförmedlingen att vara en central part tillsammans med kommunernas lärcentra. Arbetsförmedlingen har enligt nya statliga riktlinjer i uppdrag att inom 24 månader från det att en invandrare anländer till Sverige vidta insatser som leder till arbete.

## 4.2 Göteborgs stad

Göteborg är en stor invandrarstad i Sverige, och sfi har en lång tradition. I Göteborgs stad har Vuxenutbildningsförvaltningen det övergripande ansvaret för all vuxenutbildning, inklusive sfi. Vuxenutbildningsförvaltningen upphandlar av olika vuxenutbildningsanordnare att på entreprenad genomföra utbildning. Idag är det sju utbildningsanordnare som genomför sfi. Den nyanländes första kontakt med det svenska utbildningssystemet sker genom en särskild introduktionsenhet för en mindre omfattande kartläggning och ett första beslut om fortsatt svenskundervisning.

Den särskilda satsningen i Göteborg, som startade 2007, är ytterst ett uppdrag från kommunpolitikerna, som bidrar med kommunala medel för ”sfi-lärande på integrationsplats”. Kommunpolitikerna är angelägna att vuxenutbildningen i sin helhet, men kanske invandrarundervisningen i synnerhet ges en prägel av s k arbetsintegrerat lärande. Terminologin integrationsplats är medvetet vald framför praktikplats. Med detta vill man betona att ett aktivt lärande måste ske, och att de arbetsplatser som nyanlända invandrare möter måste ha sådana kvaliteter att de bidrar till språkinläring och annan kontakt med det svenska arbetslivet som kan bidra till integrationen. Generellt kan man dock säga att budskapets kärna inte nått fullt ut till de organisationer och arbetsplatser som medverkar. Den erfarenhet som finns är att det oftare blir praktik, snarare än verklig integration, vilket betyder att deltagarna inte får arbetsuppgifter i en miljö som stimulerar språkutvecklingen. ”Kommunikationen på en arbetsplats kan vara ganska torftig, och det handlar mer om vanlig svenska än om yrkessvenska”, som en representant för verksamheten uttrycker saken. På alla arbetsplatser ska det finnas en handledare, dvs en anställd med särskild uppgift att ta sig an den nyanlände invandraren. Olika insatser görs för att informera och utbilda handledarna. Ett återkommande problem är svårigheten att rekrytera handledare från privata företag till olika sammankomster. Detta gäller särskilt handledare vid små rivata

arbetsplatser där man upplever tidsbrist. Insatser för att kvalificera handledarna är ett område med stor utvecklingspotential. De enskilda utbildningsanordnarna har anställt coacher som skall rekrytera arbetsplatser, och utgöra ett mellanled mellan utbildningen och arbetsplatsen, så att en så god individuell matchning som möjligt kan åstadkommas. Satsningen förutsätter samarbete mellan sfi-lärarna och arbetsplatserna, men hur organiseringen av arbetsplatser, coacher och lärare ska ske framstår som en olöst fråga.

Vuxenutbildningen har avtal med de flesta stora företag och organisationer (tex arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer) i kommunen, för att underlätta rekryteringen av integrationsarbetsplatser. Målet har varit att rekrytera 3 000 arbetsplatser, men ca 1 700 har visat sig vara en mer realistisk siffra. De typer av arbeten som dominerar finns inom turism, service av varierande slag, lagerarbete samt inom lokalvård.

Det som framstår som problematiskt i Göteborg är dels verksamhetens omfattning (totalt 8 991 individer i sfi under 2009), dels själva organiseringen av vuxenutbildningen med sju inbördes konkurrerande vuxenutbildningsanordnare, som samtidigt förväntas samarbeta i enskilda frågor. De administrativa systemen tar lätt överhanden och blir styrande även i innehållsliga frågor. En vital del i satsningen är rekryteringen av arbetsplatser. Här förekommer viss konkurrens mellan vuxenutbildningsanordnarna, som själva rekryterar arbetsplatser parallellt med Vuxenutbildningsförvaltningen. Även om man idag har en gemensam databas, kan viss konkurrens föreligga, och enskilda arbetsplatser kan bli kontaktade av flera olika vuxenutbildningsanordnare. Satsningen på integrationsarbetsplatser har haft viss framgång. Under 2009 var det sammanlagt 1 854 flyktingar (eller introduktionsinvandrare som de också kallas) i sfi. Av dessa hade 715 verksamhetsförlagd utbildning på en integrationsarbetsplats. Totalt kunde kommunen erbjuda 2 876 sfi-elever en introduktionsplats. Sammantaget fick 670 personer anställning i anslutning till sin verksamhetsförlagda utbildning. Detta motsvarar ca 23 % av samtliga i ”programmet”. Alla fick inte heltidsarbete, utan siffran inbegriper deltidsarbete, vikariat etc. Andelen som fått ett heltidsarbete är väsentligt lägre som resultat av integrationsarbetsplatser. Det ska tilläggas att ca 20–25 % av samtliga sfi-deltagare under 2009 hade flyktingstatus. Det är denna grupp som är prioriterad i satsningen på integrationsarbetsplatser, undantaget analfabeter. Bland övriga invandrargrupper finns arbetskraftsinvandring, studenter som läser i Göteborg på EES-avtal etc. För högskoleutbildade har Göteborg en särskild akademiker-

satsning där viss arbetsintroduktion också ingår. Här är andelen som fått arbete betydligt högre, ca 70 %.

Det finns ett krav för att invandraren skall kunna få en integrationsplats, nämligen att man har tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna kommunicera hjälpligt på arbetsplatsen. Erfarenheten är att språkutvecklingen därefter går snabbt när invandraren väl kommit ut i arbetslivet. Sfi-undervisningen sker parallellt med praktik på en integrationsarbetsplats, och lärare besöker deltagarna på arbetsplatsen för att senare kunna följa upp språkundervisningen i klassrummet. Ambitionen är att i princip all sfi i Göteborg skall vara verksamhetsförlagd, vilket innebär att klassrumsundervisningen skall varvas med praktik på en arbetsplats. Tiden mellan praktik och klassrumsundervisning varierar dels mellan olika grupper, dels för enskilda deltagare under sfi-tiden beroende på progressionen i studierna. Den pedagogiska grundtanken är att innehållet i svenskundervisningen skall präglas av fortlöpande kontakt med arbetslivet. Hur väl man lyckas med detta varierar avsevärt, och det finns betydande utvecklingsmöjligheter till förstärkt individualisering av undervisningen. För att markera integrationsaspekten talar man om *integrand* (ett nytt ord i den svenska vokabulären), istället för den mer vedertagna terminologin praktikant.

Kommunstyrelsen fattade beslut 2006 om ökad satsning på invandrades integration. Till bakgrunden hör att Göteborg är en segregerad svensk storstad. Det handlade om att bryta invandrades utanförskap i det svenska samhället genom effektivare svenskundervisning och genom ökade möjligheter till arbete. Inom vuxenutbildningen betonar man hur viktigt det är att arbeta aktivt med praktikplatserna, och det är därför man rekryterat och utbildat de särskilda coacherna, för bland annat rekrytering av integrationsplatser. Inom vuxenutbildningen i Göteborg framhålls att företagets behov måste tillgodoses, men också att den enskilde individens kompetens utnyttjas på ett fruktbart sätt, för att systemet ska fungera på sikt. Detta är samtidigt ett sätt för företaget att rekrytera ny personal. Som exempel på integrations-sfi genomför en av vuxenutbildningsanordnarna i Göteborg en utbildningsvariant man kallar Sfi-Business. Denna form av sfi rekryterar flyktingar med tidigare erfarenhet av egen affärsverksamhet, och avser att utöver kunskaper i svenska ge kunskaper om affärsverksamhet i Sverige. Det är med andra ord en väl preciserad insats för en skärskilt utvald grupp.

Vuxenutbildning i Göteborgs stad samordnar integrationsplatserna, som framförallt finns på privata arbetsplatser och inom ideella organisationer. Betydligt färre platser finns ännu hos offentliga arbetsgivare. I stort sett

finns det integrationsplatser inom samtliga branscher utom fordonsindustri, som för närvarande är en bransch i djup kris. Tidigare har integrationsplatser funnit även inom fordonsindustrin,<sup>32</sup> och som lett till att många invandrare fått arbete. Det handlar om att på bästa sätt kunna matcha den nyanlända flyktingens utbildningsbakgrund och tidigare yrkeserfarenheter med en integrationsplats i det nya hemlandet. Men nyanlända flyktingar kan även erbjudas en praktikplats för att orientera sig om det svenska arbetslivet.

### 4.3 Sfi 40 – en utbildning som leder till arbete eller fortsatta studier

I Jönköpings kommun är det ett uttalat krav att samtliga utbildningsanordnare ska samarbeta, så att varje sfi-deltagare utifrån sin bakgrund, sina erfarenheter och sin kompetens så snabbt som möjligt dels uppnår sfi-betyg, dels kan få ett arbete och försörja sig själv.

Sfi är en språkutbildning. Detta faktum hindrar inte att deltagarna också studerar annat än svenska i början av sin tid i Sverige, och att andra studier tillåts påverka språkstudierna. På samma sätt som man inför språkstudierna ska ta ställning till formen, t ex hur studierna läggs upp och vilka typer av hjälpmedel som är lämpliga, ska man förhålla sig till innehållet och vad språket/kommunikationen ska handla om.

”Sfi 40” står för ”heltid i Sverige”, och drivs av en av utbildningsanordnarna i kommunen, nämligen ABF Vuxenutbildning AB. Varje deltagare ska ha ett program som tar hela veckoarbetstiden i anspråk, och som tar hänsyn till individuella utvecklingsbehov. Ingen del i utbildningen blir riktigt lika för de studerande, inte ens språkutbildningen. Målet med ”Sfi-40” är att varje deltagare så snabbt som möjligt når den språkliga nivån och övriga kunskaper och kompetenser som tillsammans möjliggör en anställning. Kommunen säger sig vara beredd att tilldela extra ekonomiska medel, om det krävs för att man ska nå målen för enskilda deltagare.

Om möjligt ska man sträva efter att tillvarata tidigare yrkeserfarenheter samt tillgodose individuella intressen. 40-timmars arbetsvecka är en viktig

---

<sup>32</sup> I samarbete med Volvo Cars, ABF Vux i Göteborg och Göteborgsregionens tekniska gymnasium finns en bilbyggarskola för invandrare. Sedan 2005 har man varje år antagit 35 deltagare. Även om det inte alls finns någon garanti för anställning på Volvo efter utbildningen, är det många som tidigare fått anställning. Sedan den djupa krisen 2008, är situationen radikalt förändrad, och stora grupper av anställda har blivit uppsagda från Volvo.



förutsättning. Traditionellt innebär heltid för en deltagare i sfi endast hälften av denna veckoarbetstid. Man anser dessutom att 15–20 schemalagda arbets- eller studietimmar per vecka kan ge intryck av att heltid i Sverige är något helt annat än vad det faktiskt är. Detta, menar man, kan bli ett hinder när deltagaren så småningom möter den ordinarie arbetsmarknaden.

Kartläggning av deltagarnas bakgrund betonas mycket starkt. Detta anses vara en förutsättning för individualiseringen, och att utbildningens olika inslag ska kunna formas utifrån den enskilde deltagarens bakgrund, intressen, personliga önskemål och bedömda framtida möjligheter i Sverige. Kartläggningen är också av betydelse för att stärka motivationen, genom att studieplanen tidigt kan inriktas mot mål som i sig är motiverande för deltagaren. Den tid och omsorg som man ägnar åt kartläggningen anser man avspeglas i utbildningens kvalitet. Tillräckliga resurser måste helt enkelt avsättas i form av studie- och yrkesvägledning, tolk och lärare.

Den praktiska arbetslivsinriktningen kräver utöver resonemang om arbets- och studietid även mycket annat. Det handlar om många inslag som tillsammans bildar svensk arbetsplatskultur generellt, men även i förhållande till olika branscher. Tillgången till utbildningsmaterial är här begränsad, men för deltagarna är ämnet inte desto mindre avgörande för att kunna få en anställning.

Språkutbildningens innehåll ska inriktas mot den vardagliga verklighet som deltagaren möter på praktikarbetsplatsen, i sin yrkesutbildning, och i den situation man befinner sig tillsammans med sin familj. Detta betyder att mycket av det som traditionellt utgjort innehåll i språkutbildningarna nu bortprioriteras. Samtidigt måste hänsyn tas till att det teoretiska innehållet för vissa deltagare också kan och bör innehålla grammatiska moment. För det stora antalet studerande måste metoder som inte innefattar svensk grammatik kraftigt prioriteras. Detta resonemang speglar en brytning mot tidigare svenskundervisning för invandrare.

I Jönköpings kommun tar man fasta på att människor är olika och har skiftande bakgrund. Erfarenheter från skola, arbetsliv och kultur varierar avsevärt, vilket måste påverka studieplanen. Det krävs därför en starkt utvecklad individualisering, som även kontinuerligt måste följas upp, för att hänsyn ska kunna tas till individuella framsteg. Alla utbildningsresurser i kommunen måste tillvaratas. Detta kräver att studie- och yrkesvägledaren ska bidra till behovsanpassade åtgärder. Ett inslag i integrationsarbetet är

meritportföljer, för att man så snabbt som möjligt ska hamna rätt när det gäller innehåll, form och nivå i den enskildes utbildning

De nya högt ställda kraven på individualisering innebär att lärformerna ses över. Traditionella lektioner ges begränsat utrymme i Sfi 40. I stället ska man arbeta med skiftande arbetssätt; studier i mindre grupp, individuella studier, studiebesök, föreläsningar, digitala studier etc. Detta kallas med ett svenskt modeord för ”Blended learning”. Att utnyttja så många olika lärformer som möjligt gynnar deltagarna. Den individuella studieplanen ska vara ett stöd för deltagaren, och ett styrinstrument för den självständiga inläringen.

En utgångspunkt i Sfi 40 är kontinuerlig antagning, och att varje deltagare redan från starten får möjlighet att successivt börja utveckla ett självständigt lärande. Målet är ”independent learning”. Inom Sfi 40 finns en pedagogisk tanke att varje deltagare ska förstå syftet med varje enskilt arbetssätt i utbildningen, och hur detta ingår i helheten. Detta innebär att många deltagare erbjuds kurser i studieteknik och grundläggande dator teknik.

I Jönköping avser man att skapa en arbetsmodell med mentorer. En mentor ska förutom det individuella deltagaransvaret också fungera som ett slags skydd mot alla administrativa krav som deltagarna kan ställas inför. Mentorn är tillsammans med deltagaren ansvarig för att den individuella studieplanen hålls uppdaterad.

För att effektivisera utbildningen, så att deltagarna uppnår sfi-betyg och egenförsörjning, krävs förbättrat lärarsamarbete. Alla som medverkar måste vara ense om de principer, åtgärder och metoder som ska ligga till grund för Sfi 40. Målet för sfi och integrationsarbetet är inte förhandlingsbart, men ett utvecklingsarbete kommer att inledas som omfattar all personal och där alla ska tillåtas att ifrågasätta, men även att bli ifrågasatta och prövade. För arbetet har man bildat tre utvecklingsgrupper utifrån studievägarna: Alfabetisering, Studieväg 1 samt Studieväg 2 och 3. För att snabbt kunna nå resultat har man valt att starta med studieväg 2 och 3. Här finns de största förutsättningarna för att snabbast nå resultat, men också störst förståelse bland deltagarna för den helhetssyn som Sfi 40 innebär.

#### 4.4 Projekt Integration i Sommenbygd

Även detta projekt har som syfte att skapa bättre och snabbare förutsättningar för invandrare att bli delaktiga i samhällslivet och att komma in på ar-

betsmarknaden. Verksamheten har varit förlagd till Tranås kommun i Småland. En strävan har varit att skapa en helhet med fyra ingående delområden: utbildning och arbete, deltagande i föreningsliv och samhällsliv, fritidsaktiviteter samt kontakter med svenskar. Denna satsning har således inte endast handlat om arbetslinjen. Man kan säga att ett ledmotiv varit att skapa mötesplatser för de invandrare som deltagit i satsningen med föreningar och näringsliv. Att se helheten i en invandrades situation var en övergripande utgångspunkt. Projektet pågick mellan oktober 2006 och fram till den 30 november 2007. I den brett sammansatta styrgruppen fanns en rad olika myndigheter och organisationer företrädde: lärcentra, Svensk handel, Arbetsförmedlingen, den sociala myndigheten och folkhälsosamordnare från kommunen. En väl fungerande organisation sågs som ett villkor för att satsningen skulle kunna lyckas, men även delaktighet, reflektion och lärande. Snabbare integration var kanske det övergripande syftet och att skapa arbetstillfällen för deltagande invandrare och flyktingar. Men ett annat syfte var att verka för minskad ohälsa samt att ”skapa broar” till gemenskap i såväl arbete som på fritid.

En betydande del av satsningen innebar samordning av sfi och arbetspraktik. För detta ändamål inrättades ett yrkesråd med personer från det lokala näringslivet. Under projektiden tillskapades ett 60-tal praktikplatser. Studiepassen varvades systematiskt med praktikinslag. Sfi-lärarna besökte arbetsplatserna för att bättre kunna samordna innehållet i den egna undervisningen med arbetspraktiken. Försöket innebar, anser man i kommunen, att man gått från ett omhändertagandeperspektiv till ett integrativt deltagarperspektiv.

Samtliga deltagare intervjuades med avseende på tidigare yrke och intressen, för att man på så sätt skulle kunna utgå från tidigare erfarenheter. Det kan ibland vara förledande lätt att lyfta fram goda exempel. I detta fall redovisas en invandrare som i sitt hemland varit dokumentärfilmsregissör, och som genom projektet fick möjlighet att praktisera hos en svensk dokumentärfilmare. Detta är naturligtvis ett unikt exempel på integrationsarbete.

Arbetspraktiken var ett viktigt inslag, även om det var få deltagare som kom att få fast anställning eller vikariat genom arbetspraktiken. Det är lätt att skapa förväntningar och förhoppningar bland deltagarna. De flesta invandrare som deltog i projektet hade inte de yrkeskvalifikationer som arbetsgivarna efterfrågade. Men genom praktiken kom man i kontakt med svenskt arbetsliv och svenskar, vilket i sig tillmättes betydelse.

I denna satning engagerades förenings- och samhällslivet i samverkan med t ex Röda Korset, Rotary och politiska föreningar. Man bjöd in till olika aktiviteter, vilka var välbesökta, men något mer bestående resultat kunde man inte finna.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att om en satsning som denna skall fortleva och övergå i ordinarie verksamhet krävs kommunal finansiering. Nu erhöll projektet EU-finansiering för en begränsad tidsperiod. Erfarenheten visar emellertid att en permanent kommunal finansiering inte är någon självklarhet.

## 4.5 Solna kommun

Solna kommun, utanför Stockholm, som har fått nationell uppmärksamhet för sina särskilda satsningar på integrationsarbete; Solnamodellen kallad. Närmare en fjärdedel av befolkningen i kommunen är utlandsfödd och man har ett omfattande flyktigmottagande. Samtidigt är arbetslösheten förhållandevis låg i jämförelse med riket liksom grannkommunerna i Stockholmsområdet. Kommunen uppger att 75–80 % av av de nyanlända invandrarna har någon form av egen försörjning redan efter ett år efter ankomsten till Sverige. ”I landet som helhet tar det sju år innan 50 % har egen försörjning”. I korthet innebär Solnamodellen att individuella lösningar ska tillämpas. Varje nyanländ invandrare ska genom samtal kartläggas med avseende på kompetens, tidigare arbetslivserfarenhet, framtidsplaner och personliga önskemål. Dessa samtal anses motivationshöjande och stärker självförtroendet. Kompetensutveckling är ett annat inslag i modellen. Sfi är flexibel och kan kombineras utifrån den enskildes behov med praktik, arbete eller annan utbildning. Studie- och yrkesvägledare bistår vuxenutbildningen med utbildningsinformation, och i samarbete med det lokala arbetslivet skapar man utbildningar för enskilda individer efter arbetsmarknadens behov. Ytterligare ett inslag i modellen är det nära samarbetet med olika lokala parter. Inte minst framhåller man de goda kontakterna med de lokala företagen. Det som kanske är särskilt intressant med satsningen i Solna (förutom politikernas engagemang), är att näringslivschefen spelar en mycket central roll i integrationsarbetet. Det övergripande ansvaret ligger på en särskild kommunal nämnd, Kompetensförvaltningen, med näringslivschefen som ansvarig. Detta är en ovanlig modell i Sverige. Kompetensförvaltningen (och Kompetensnämnden) är själva navet i arbetet, och man samarbe-

ter med vuxenutbildning, arbetsförmedlingen och socialförvaltningen. Från kommunens sida framhåller man särskilt näringslivets centrala roll, till skillnad från många andra svenska kommuner där den sociala myndigheten har en mer framträdande roll.

#### 4.6 Integation genom folkhögskolan – ett exempel

Folkhögskolan är en annan utbildningsorganisatör som medverkar i integrationsarbetet, men på ett annat sätt och kanske också med andra grupper av invandrare. Här framträder inte arbetslinjen på ett lika uttalat sätt. Folkhögskolorna i Sverige styrs inte av läroplaner, utan får av uppdrag av Regeringen, men folkhögskolorna själva beslutar hur de ska gå tillväga för att fullgöra uppdraget. I det uppdrag som nu gäller<sup>33</sup> har regeringen istället angivit sju verksamhetsområden. Ett av dem är ”Det mångkulturella samhällets utmaningar”,<sup>34</sup> och där man skriver att ”folkbildningens möjligheter ska vara öppna för alla människor i Sverige. Att människor med olika etnisk, religiös och kulturell bakgrund möts inom folkbildningen skapar en dynamik i verksamheten. Folkbildningen kan erbjuda och aktivt verka för möten på mångkulturella arenor. I folkhögskolor och studieförbund ska människor kunna utveckla metoder för interkulturell dialog och reflektion”.

Ett exempel på folkhögskolans integrationsarbete är Göteborgs folkhögskola, som ligger i de västra stadsdelarna i Göteborg. Andelen invandrare är låg, och sedan mitten av 1990-talet har folkhögskolan förlagt utbildningar till andra delar av Göteborg. De har startat som enskilda projekt, men har efterhand blivit permanenta filialer. Man har nu fyra filialer i stadsdelar med stor andel invandrare. Filialerna har något olika inriktning. Vid en filial studerar endast kvinnor inom sfi. Man lär både språket och om det svenska samhället, och man läser andra ämnen samt praktiserar i arbetslivet en dag i veckan.

Vid en annan filial är studierna inriktade på gymnasial utbildning, som förberedelse för universitet och högskola. Här studerar både män och kvinnor. På hemsidan skriver man att ”Göteborgs folkhögskola i Biskopsgården är känd för sin mångfald och interkulturella kompetens. Vi bemöter varandra

<sup>33</sup> Lära, växa, förändra – Regeringens folkbildningsproposition, 2005/06:192.

<sup>34</sup> I föregående uppdraget var tre målgrupper prioriterade: korttidsutbildade, funktionshindrade och invandrare.

respektfullt, bekräftande och nyfiket i en miljö med språk och livsåskådningar från hela världen”.<sup>35</sup>

Den tredje filialen samverkar med Arbetarrörelsens folkhögskola och Kvinnofolk-högskolan.

På hemsidan skriver man: ”En av målsättningarna är att skolan ska vara en naturlig mötesplats för boendegrupper och olika föreningar i området. Folkhögskolan i Bergsjön strävar efter sammanhållna och mindre studiegrupper och ofta studerar man ämnesövergripande i projektform. Folkhögskolan utgår från de studerandes behov, förkunskaper, erfarenheter och mål samt betonar samarbete och personlig utveckling”.

Den fjärde filialen skiljer sig från de övriga genom att inte betona interkulturalitet och mångfald, med inriktning på en särskild grupp, nämligen romer. Under en försöksperiod om tre år driver Göteborgs folkhögskola en romsk filial förlagd till i Agnesberg utanför Göteborg. Efter de tre åren ska filialen bli den första självständiga folkhögskolan driven av och för romer. Kurserna bedrivs som allmänna kurser på grundskolenivå med 43 deltagare. Inriktningen är kärnämnesstudier samt romernas historia och kultur. Dessutom erbjuds undervisning i romernas språk – romanes.

Dessa exempel från Göteborgs folkhögskola är inte unika. Många folkhögskolor arbetar på olika sätt ut mot samhället. Många folkhögskolor är små. Ofta arbetar de för att pröva nya vägar genom att starta olika projekt, där en del senare blir permanenta. På mindre orter handlar det inte om att flytta ut skolans verksamhet i samhället, utan om att verksamheten i skolan skall vara tillgänglig och attraktiv.

---

<sup>35</sup> <http://www.gbg.fhsk.se/>

## 5. Avslutande diskussion

Ett betydande antal utredningar, promemorier, propositioner, offentlig statistik, forskningsrapporter, debattinlägg i dagspressen etc har under de senaste decennierna skrivits om integration och svenskundervisning för invandrare. Generellt framstår inte olika introduktionsinsatser för nyanlända invandrare som effektiva, så att man snabbt ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Man kan helt enkelt inte visa att personer som deltagit i något introduktionsprogram har någon fördel av detta i jämförelse med de som inte har deltagit i något program.

Kritik mot undervisningen i sfi har varit mer regel än undantag. De bristfälliga resultaten har varit ett återkommande problem, men synen på undervisningen i svenska har varit delad. Ett synsätt är att invandrare först måste lära sig svenska innan de kan ta steget ut på arbetsmarknaden, medan ett annat innebär att det är tillräckligt med förhållandevis begränsade kunskaper i svenska, och att man som invandrare lär sig språket efterhand väl ute i arbetslivet. En ofta återkommande kritik mot sfi är att man i alltför ringa utsträckning tar hänsyn till människors individuella förutsättningar. Att välutbildade deltar i undervisning i samma grupper som deltagare som helt saknar utbildningsbakgrund har ifrågasatts. Ekonomiska incitament är ett nytillkommet redskap för att stimulera och motivera invandrare till bättre prestationer. Den nya statliga myndigheten Skolinspektionen,<sup>36</sup> har under sent 2009 besökt ett antal sfi-utbildningar i landet. Skolinspektionen har ännu inte publicerat sin rapport, men man framhåller att sfi på många håll uppvisar god kvalitet, men att individualiseringen avsevärt kan förbättras.

När resultat och effekter av sfi ska värdes måste man ha i minnet att utbildningen förändrats över tid, att variationen mellan olika kommuner kan vara betydande, och även mellan olika typer av sfi-kombinationer. Därtill är

---

<sup>36</sup> Inrättades den 1 oktober 2008.

statistiken inte alltid helt tillförlitlig och måste tolkas med försiktighet. Ytterligare en omständighet är att under olika tider är det olika grupper av människor med varierande skäl, som invandrat till Sverige. Allt detta sammantaget påverkar givetvis såväl effektivitet som effekter.

Det finns studier som visar att människor som invandrar till Sverige ställs inför högre krav när det gäller språkfärdigheter och språkkunskaper jämfört med många andra länder (Integrationsverket 2001). Med utgångspunkt från OECD-studien International Adult Literacy Survey (IALS) skriver Integrationsverket (2001): ”Det svenska samhällets förväntningar på god läs- och skrivförmåga ligger på en mycket hög nivå. Sverige intar en tätposition när det gäller vuxnas läs-, skriv- och räkneförmåga bland tolv jämförbara länder som hittills deltagit i International Adult Literacy Survey” (s. 13). Möjligheten för högutbildade invandrare att få arbete i Sverige påverkas av varifrån man kommer. Skillnaderna är mycket stora mellan högutbildade invandrare från Europa, Nordamerika och Oceanien jämfört med högutbildade invandrare från Asien och Afrika.

## Referencer

- Budgetpropositionen 2009.  
Betänkande 1993/94.  
Ubu10 Svenskundervisning för invandrare.  
Dir 1999:79.  
Social och etnisk mångfald i högskolan.  
Ds 2005:33.  
Vuxenutbildningslag.  
Ds 2007:4.  
Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund.  
Ds 2007:45.  
Vägen till svensk legitimation för personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från tredje land.  
Förordning 1990:927 om statlig ersättning för flyktinmottagande.  
Förordning 1994/95:895 om svenskundervisning för invandare.  
Förordning 2002:1012 om kommunal vuxenutbildning.  
Förordning 2007:1030 med instruktion för Arbetsförmedlingen.  
European Commission (2007).  
Special Eurobarometer. Discrimination in the European Union. OECD (2007).  
IJ 2007/2539D.  
Dialog om relationen mellan staten den ideella sektorn. Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Protokoll vid regeringssammanträde.  
IFAU 2007:10.  
Invandrades avkastning på utbildning i Sverige.  
IFAU 2007:18.  
Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985–2003. Eriksen, R., Nordström, O., Sjögren, A. & Åslund, O.  
IFAU 2005:13.  
Vilka deltar i svenska för invandrare?  
Kennerberg, L. & Sibbmark, K.  
IFAU 2009:9.



- Hur försörjer sig nyanlända invandrare som inte deltar i sfi?" Kennerberg, L. IFAU 2001:7.
- Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad. Edin, P-A. & Åslund, O. Integrationsverket (2006).
- Rapport integration 2005.
- Integrationsverkets stencilserie 2007:09. Vad förklarar invandrarers integration på arbetsmarknaden. En teoriöversikt. Integrationsverket 2007.
- Integrationsverkets stencilserie 2007:40. Ett förlorat år. Indikatorer för nyanlända invandrarers etablering i det svenska samhället.
- Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. 2006:1.
- Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden? Zenou, Y., Åslund, O. & Öst, J. Lag 1986:159 om grundläggande svenskundervisning. Lag 1992:1068 om introduktionsersättning. OECD (2007).
- International Migration Outlook. Paris. Prop. 1991/92:172.
- Introduktionsersättning. Prop. 1993/94:126.
- Svenskundervisning för invandrare. Prop. 1997/98:16.
- Sverige, framtiden och mångfalden. Från invandrapolitik till integrationspolitik. Prop. 2000/01:1.
- Budgetpropositionen för 2001. Prop. 2000/01:72.
- Vuxenlärande och utvecklingen av vuxenutbildningen. Prop. 2001/02:1.
- Budgetpropositionen för 2002. Prop. 2005/06:148.
- Vissa frågor om vuxnas lärande. Prop. 2005/06:192.
- Lära, växa, förändra – Regeringens folkbildningsproposition. Prop. 2000/01:72.
- Vuxnas lärande. Prop. 2006/07:100.
- 2007 års ekonomiska vårproposition. Förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken samt tilläggsbudget m.m. Prop.2007/08:1.
- Budgetpropositionen för 2008. Prop. 2008/09:156.
- Sfi-bonus – Försöksverksamhet för att stimulera nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska. Prop. 2009/10:60.
- Nyanlända invandrarers arbetsmarknadsanpassning. Prop. 2009/10:1.
- Budgetpropositionen för 2010. Rapport Integration 2001. Integrationsverket.
- Regeringens skrivelse 2008/09:24.
- Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration. Riksrevisionsverket 2008:13.
- Svenskundervisning för invandrare (sfi). En verksamhet med okända effekter (RiR 2008:13).
- Riksdagens revisorer (2000).
- Språk och arbete : svenskundervisning för invandrare och invandrarernas arbetsmarknad. Rapport från Riksdagens revisorer, 2000/2001:3 Stockholm.
- Språk och arbete.
- Svenskundervisning för invandrare och invandrarers arbetsmarknad. Rapport: Riksdagens revisorer 2000/01:3. Skr. 1993/94:131
- Invandrar- och flyktingpolitik. Skr. 2008/09:24.
- Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration.
- Skollag (1985:1100)
- SFS nr: 1985:1100 Utbildningsdepartementet Utfärdad: 1985-12-12 Omtryck: SFS 1997:1212. Ändrad: t o m SFS 2009:1521.
- Skolverket (2006).
- Utvärdering av 2003 års kursplan för SFI. Effekter på organisation, tillämpning och genomströmning.

- Skolverket (2006).  
Det nationella provets funktion och status inom sfi.  
Skolverket (2009).  
Gemensam europeisk referensram för språk: lärande, undervisning och bedömning.  
Skolverket (2006)  
Läroplan för de frivilliga skolformerna – Lpf 94.  
Skolverket Kursplaner för vuxenutbildning:  
grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och SFI.  
<http://www.skolverket.se/sb/d/2974#paragraphAnchor5>  
SOU 1999: 39.  
Vuxenutbildning för alla. Stockholm. Utbildningsdepartementet.  
SOU 2000:28.  
Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet. Stockholm Utbildningsdepartementet.  
SOU 2000:47.  
Mångfald i högskolan. Stockholm. Utbildningsdepartementet.  
SOU 2004:21.  
Egenförsörjning eller bidragsberoende? Invandrarna, arbetsmarknanden och välfärdsstarten. Rapport från Integrationspolitiska maktutredningen. Stockholm. Integrations- och jämställdhetsdepartementet.  
SOU 2006:40.  
Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis. Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm. Integrations- och jämställdhetsdepartementet.  
SOU 2008:14.  
Timmar, kapital och teknologi. Bilaga till Långtidsutredningen 2008.  
SOU 2008:112.  
Yrkeskunnande – en likvärdig sökväg till en lärarutbildning mot yrkesämnen. Stockholm. Utbildningsdepartementet.  
SOU 2008:58.  
Egenansvar – med professionellt stöd. Betänkande av utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering. Stockholm. Integrations- och jämställdhetsdepartementet.  
Språkrav för medborgarskap: Kan Norge kan vi! Rapport 2006-08-21. Folkpartiet.  
Statistiska Centralbyrån (SCB) (2009) Beskrivning av Sveriges befolkning 2008.  
Statistiska Centralbyrån (SCB) (2009) Befolkningens utbildning 2008.  
Statskontoret (2009).  
Sfi – resultat, genomförande och lärar-kompetens. En utvärdering av svenska för invandrare. Rapport 2009:2.  
UNHCR (1996).  
Populations of Concern to UNHCR: A Statistical Overview (1996) Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.