

2000-11-28

Dnr 2000:3307

Riksdagens revisorer
100 12 STOCKHOLM

Rapport ”Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrarnas arbetsmarknad”, Riksdagens revisorer 2000/01:3

1. Sammanfattning av Skolverkets yttrande

Skolverkets yttrande har följande struktur. Skolverket lämnar först några övergripande synpunkter på rapporten, beskriver sedan Skolverkets arbete med sfi, och tar därefter ställning till de av rapportens förslag som berör Skolverkets ansvarsområde.

Skolverket tar inte ställning till de avsnitt av rapporten ”Språk och arbete” som berör invandrades arbetsmarknad.

Riksdagens revisorer föreslår sammanfattningsvis att

- kunskaperna om sfi-utbildningen ska förbättras
- kvaliteten i undervisningen ska förbättras
- utbildningens mål ska förändras och differentieras
- lärare ska erbjudas kompetensutveckling

Skolverket är positivt till dessa förslag och kommer under 2001 att arbeta ännu mera aktivt för att genomföra rapportens förslag.

Skolverket anser att förslaget om kompetensutveckling för lärare är alltför begränsat. Många sfi-lärare är inte utbildade för att undervisa i svenska som ett andraspråk. De behöver då kunskaper i ämnet svenska som andraspråk men Skolverket anser dessutom att alla sfi-lärare behöver en bred vuxenpedagogisk kompetens och förmåga till samarbete med praktikplatser så att den studerandes informella språkinläring inom olika former av praktik kan knytas till studierna.

De problem som rapporten belyser kan inte lösas bara genom att kursplanen för sfi delas. Alla studerande måste erbjudas god språkpraktik. De deltagare som når ett nytt lägre mål men som därefter inte kommer vidare i sina språkstudier måste erbjudas utvecklande verksamhet. Detta ställer stora krav på samarbete i kommunen och på en tydlig infrastruktur. En slutsats av rapporten ”Språk och arbete” är att en sådan infrastruktur saknas i många

2000-11-28

Dnr 2000:3307

kommuner. Samarbetet mellan utbildningen och arbetsförmedlingens fungerar på många håll dåligt trots att förordningen tydligt betonar sådant samarbete för att skapa språkpraktik (9 § förordning om svenskundervisning för invandrare).

Skolverket anser att rapporten "Språk och arbete" har ett begränsat perspektiv, bl.a. saknas synpunkter från de studerande och från andra representanter för arbetslivet än arbetsförmedlingens tjänstemän.

2. Övergripande synpunkter på rapporten

Rapportens perspektiv

Rapporten bygger huvudsakligen på statistikinsamling och intervjuer med personal inom sfi och arbetsförmedling. Deltagares erfarenheter saknas och arbetslivet representeras endast av arbetsförmedlingen och genom statistik. Arbetsgivare och fackliga organisationer kommer inte till tals. Därmed beskriver rapporten hur berörda tjänstemän inom sfi och arbetsförmedling ser på invandras språkkunskaper, språkutbildning och möjligheter att få arbete. Skolverket anser att rapportens perspektiv därmed är begränsat.

En konsekvens är att arbetslivets krav på invandras kunskaper i svenska beskrivs av arbetsförmedlingens tjänstemän. I mötet med arbetsförmedlingen är det naturligt att arbetsgivare betonar betydelsen av språkkunskaper. Under perioder av arbetslöshet kan arbetsgivare också ställa höga krav medan kraven sjunker när det råder brist på arbetskraft.

Ytterligare en följd av rapportens avgränsade perspektiv är att den problematiserar och belyser de vägval som samhället har utifrån hur utbildningens och arbetsförmedlingens personal beskriver utbildningen. De problem som konstateras relateras till principiella ställningstaganden bara när dessa går att uppfatta inifrån verksamheten eller på grundval av statistik, främst vad gäller deltagande i arbetslivet.

En fråga som är viktig när sfi diskuteras är hur avancerade mål en utbildning för alla inom en vid målgrupp ska ha. När utbildningen är för alla blir målen krav både för utbildningsanordnaren och för deltagare med mycket olika förutsättningar och behov. En annan fråga är vilket ansvar samhället har för sysselsättning och utbildning för individer som under perioder av hög arbetslöshet ställs utanför arbetslivet.

Ett exempel på en internationell studie som ger perspektiv på invandras språkkunskaper är IALS, *International Adult Literacy Survey*. Skolverket och Kunskapslyftskommittén ansvarar, inom detta projekt, gemensamt för en rapport som jämför läs-, skriv- och räkneförmågan hos invandrare i Sverige med hur väl invandrare i andra länder läser, skriver och räknar (International Adult Literacy Survey; Invandras läs-, skriv- och räkneförmåga på svenska Mats Myrberg m fl, 2000 Linköpings Universitet).

Rapporten visar att invandrare i Sverige, internationellt sett, har god läs-, skriv- och räkneförmåga. Resultaten i Sverige ligger på samma nivå som de i

2000-11-28

Dnr 2000:3307

Nederländerna, Nya Zeeland och Kanada och är betydligt bättre än de i USA, Tyskland och Storbritannien. Samtidigt har Sverige den största skillnaden i förmågan att läsa och skriva mellan den invandrade och den infödda befolkningen. I denna rapport finns deltagarperspektivet med och fyra av fem som deltagit i svenska som andraspråk tycker att utbildningen är bra. Rapporten tyder alltså inte på att sfi och svensk vuxenutbildning, internationellt sett, har misslyckats även om det framgår tydligt att många invandrare i Sverige har begränsad läs- och skrivförmåga.

Lärarkompetens

I diskussionen om lärarkompetens belyser rapporten ”Språk och arbete” i vilken mån lärarna har pedagogisk utbildning och utbildning i svenska som andraspråk. Riksdagens revisorer betonar kommunens ansvar för att så många sfi-lärare som möjligt har utbildning i svenska som andraspråk (sid 3 och 65). Revisorerna välkomnar också att regeringen tillskjuter medel till kompetensutveckling för sfi-lärare. Skolverket anser att många sfi-lärare behöver en bred kompetensutveckling som omfattar mer än svenska som andraspråk.

Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk stöder sfi-lärares kompetensutveckling men har begränsade resurser med tanke på den omfattande fortbildningsinsats som skulle krävas.

Rapporten konstaterar att lärarna inom sfi har pedagogisk utbildning i ungefär lika hög grad som grundskolans lärare. Begreppet pedagogisk utbildning problematiseras inte. Den lärarutbildning som erbjuds i Sverige är (med undantag för utbildningen för lärare i folkhögskola) huvudsakligen inriktad på undervisning antingen i grundskola eller gymnasieskola. Den rustar i ringa mån läraren för att möta vuxna invandrare och flyktingar. Sfi-undervisningen ställer krav på bl.a.

Kunskaper i

- det svenska språkets uppbyggnad i ett kontrastivt perspektiv
- alfabetisering av vuxna på språk som inte är deras modersmål
- läs- och skrivutveckling för kortutbildade vuxna
- olika språks struktur och uppbyggnad
- olika kulturer, även synen på utbildning, kunskap, arbete och familjerelationer i olika kulturer
- interkulturell kommunikation
- flyktingskap och tortyrskador
- vuxenpedagogik, en viktig del är att ta till vara vuxnas erfarenheter och kunskaper, i sfi också att kunna länka till validering och
- samarbete med andra myndigheter, med arbetsplatser, föreningsliv och med annan sysselsättning.

2000-11-28

Dnr 2000:3307

Sfi-läraren måste alltså behärska sitt ämne, svenska som andraspråk med samhällsorientering, kunna samarbeta med samhället utanför utbildningen och planera utbildningen så att den enskildes praktik eller annan sysselsättning bidrar till språkutvecklingen och till deltagarens förståelse för liv i Sverige.

Skolverket anser att den kompetensutveckling som många sfi-lärare behöver inte ska begränsas till svenska som andraspråk utan bör vara bred och ta fasta på de krav som kan ställas för att utbildningen ska utvecklas.

Utbildningens kvalitet och mål

Skolverket understryker att språkinläringen är en del av den nyanlände invandrarens livslånga och livsvida lärande. Språkinläringen sker samtidigt genom formell undervisning i sfi och genom kontakter med arbetsliv och samhälle. Det är därför viktigt att inte se språkundervisningens mål som en första hög tröskel som måste passeras innan individen kommer i kontakt med arbets- och samhällsliv. Om samhället konstruerar sådana trösklar skapas ett slags moment 22, särskilt för de grupper som revisorernas rapport definierar som de som i första hand misslyckas med utbildningen: kortutbildade, äldre, män, individer med problematiska sociala förhållanden, sjuka eller dåligt motiverade studerade.

När kvalitén i sfi-undervisningen värderas och bedöms är det viktigt att skilja mellan *undervisningsprocessen* och *utbildningens mål*. Om målen, för många av deltagarna, är för höga, dvs omöjliga att nå genom formell teoretisk utbildning inom rimlig tid, kan undervisningsprocessen i princip ha mycket god kvalitet även om bara hälften av de studerande når målen. Kvalitén kan alltså bedömas både utifrån olika individers förutsättningar och behov på kort och lång sikt och utifrån samhällets uppställda mål. Om samhällets mål inte är rimliga för delar av utbildningens målgrupp kan resultatet för dessa studerade inte bli annat än misslyckande vad gäller att nå målen.

När revisorerna skriver att ”.. *sfi-undervisningen inte är anpassad till den grupp elever som har de sämsta förutsättningarna att tillgodogöra sig svenskundervisningen.*” (sid 62 – 63) är detta en slutsats som man kan dra om *utbildningens mål*, men kanske inte utan vidare om *undervisningen*. Den studieprestation som krävs av en vuxen invandrare som är analfabet eller har kort utbildning från hemlandet för att utveckla goda muntliga och skriftliga färdigheter i svenska får inte underskattas. Den utbildning individen får kan vara relevant och av god kvalitet även om den studerande inte når de högt ställda målen. Att samhället, på grund av målen, ser avbrutna studier som misslyckade studier är däremot negativt för den enskilde.

Det är viktigt att samhällets mål är rimliga och att samhället är öppet även för människor som inte i vuxen ålder förmår tillgodogöra sig lång teoretisk utbildning. En sådan öppenhet kan för individen ge möjligheter till informellt lärande. Det är därför mycket bra att rapporten föreslår en uppdelning av kursplanens mål så att betyg skulle kunna ges på en lägre nivå.

2000-11-28

Dnr 2000:3307

Den studeranden behöver för sin språkutveckling både god språkundervisning och möjligheter att i informella situationer utveckla sitt språk genom samtal. Kommunen bör därför stödja olika nätverk för språkpraktik, fadderfamiljer, studiecirklar och föreningsliv där nyanlända invandrare kan möta svensktalande. Sådana möten bidrar också till infödda svenskars kunskaper och förståelse.

Styrdokument och kommunens ansvar

Kommunen har ansvar för att genomföra sfi-utbildningen samt för integration av nyanlända invandrare och flyktingar. Flera av de problem som belyses i rapporten "Språk och arbete" beror på att det i många kommuner saknas alternativ till sfi-studier för de deltagare som inte gör framsteg. Enligt skollagen har dessa studerande inte rätt att fortsätta sina sfi-studier. "*Den som har påbörjat en kurs i sfi har rätt att fullfölja kursen. Undervisningen för en elev skall dock upphöra, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg*" (13 kap. 11 § skollagen). Ändå visar rapporten (liksom Skolverkets utvärdering "Vem älskar sfi?") att många går kvar i utbildningen utan att göra framsteg. I rapporten i "Språk och arbete" saknas förslag om hur kommunen ska stärkas i rollen som ansvarig för kortutbildade invandrades integration och sysselsättning. Förslaget om mål även på lägre nivåer i sfi kommer att ställa ännu större krav på kommunerna i detta avseende. I rapporten "Språk och arbete" föreslås att två mål- och betygsnivåer införs och att elever som inte klarar sfi i dess nuvarande form ska få möjlighet att uppnå den lägre nivån och sedan lämna sfi för att gå vidare "*till annan verksamhet som passar dem bättre*" (sid 65). Sådan verksamhet saknas i många kommuner.

Den beskrivning som finns i rapporten "Språk och arbete" av arbetsförmedlingens förhållningssätt till sökande som kommer från sfi visar brister vad gäller samarbete mellan arbetsförmedling och utbildning och vad gäller efterlevnad av styrdokument. "*Styrelsen för utbildningen skall i samarbete med arbetsförmedlingen verka för att undervisningen så snart som möjligt kan kombineras med sådan arbetsplatsorientering eller sådant förvärvsarbete som ger deltagaren möjlighet att träna sig i att tala svenska.*" (9 § förordning om svenskundervisning för invandrare).

3. Skolverkets arbete med sfi

Inledning

Skolverket har i detta yttrande valt att relativt utförligt redovisa verkets arbete med sfi. I rapporten "Språk och arbete" finns kritik mot Skolverket och förslag om att verket på ett aktivare sätt ska arbeta så att sfi-undervisningens kvalitet blir tydlig och att utbildningen förbättras. Skolverket anser att verkets arbete med att samla kunskap om sfi, följa upp, granska och utöva tillsyn samt bidra till att förbättra utbildningens kvalitet

2000-11-28

Dnr 2000:3307

och föreslå förändringar i regelsystemet har varit omfattande men verket planerar samtidigt att utveckla detta arbete ytterligare i den riktning som rapporten föreslår. Skolverket har inte under de senaste åren riktat särskilda utvecklingsinsatser till sfi-lärare och anordnare av sfi. Satsningar på kompetensutveckling för sfi-lärare kommer nu att göras.

Skolverket har det statliga ansvaret för sfi, liksom för grundläggande och gymnasial vuxenutbildning, påbyggnadsutbildning och särvux samt grundskola och gymnasieskola. Skolverket ser ämnet svenska som andraspråk som en helhet i dessa olika utbildningar. Sfi för vuxna är en del av vuxenutbildningen och av vuxnas livslånga och livsvida lärande. Nyanlända invandrare har ofta andra utbildningsbehov förutom sfi. Många behöver lära sig läsa, skriva och räkna inom grundläggande vuxenutbildning. Den studerande kan även behöva komplettera sin yrkeskompetens eller skaffa sig en ny yrkesutbildning.

Kommunen har ansvar för genomförande av utbildningen. Om kommunen ska kunna skapa utbildning som anpassas till individens behov och önskemål krävs att den studerande kan kombinera studier inom t ex sfi, grundläggande samt gymnasial vuxenutbildning och även praktik. Kommunen måste då utveckla ett väl fungerande samarbete mellan olika utbildningar, utbildningsanordnare, statliga och kommunala myndigheter, arbetsplatser och föreningsliv.

Förslag om uppdelning av kursplanen i sfi

I revisorernas rapport föreslås en uppdelning av kursplanen i sfi. Skolverket har flera gånger framfört förslag om sådan uppdelning till regeringen.

Skolverkets förslag 1998

I Skolverkets redovisning till regeringen "Översyn av kursplanen för svenskundervisning för invandrare (sfi)" (dnr 1998:1426) föreslog Skolverket att verket skulle få i uppdrag att utreda hur kursplanen för sfi skulle kunna delas upp så att analfabeter och mycket kortutbildade först skulle studera en baskurs. Kursplanen i sfi skulle sedan, enligt förslaget, bilda två kurser med betyg. Detta förslag överensstämmer väl med det som framförs i rapporten "Språk och arbete". Skolverkets förslag ledde emellertid inte till att Skolverket fick i uppdrag att genomföra den föreslagna utredningen om uppdelning av sfis kursplan.

Skolverkets rapport Styrdokument för vuxenutbildning (1999)

Skolverkets rapport till regeringen - "Styrdokument för vuxenutbildning" – belyser de formella olikheter som finns mellan olika delar av vuxenutbildningen, sfi, grundläggande och gymnasial vuxenutbildning, påbyggnadsutbildning och särvux. Dessa skillnader försvårar studier som kombinerar kurser inom olika delar av vuxenutbildningen.

I rapporten föreslår Skolverket en uppdelning av kursplanen för sfi och ett enhetligt kurs- och betygssystem i vuxenutbildningens olika delar:

2000-11-28

Dnr 2000:3307

”För svenska som andraspråk gäller att den vuxne nybörjaren först studerar i skolformen sfi, i sig en mycket omfattande kurs. Kortutbildade invandrare läser båda ämnena parallellt. Vuxna nybörjare studerar alltså vissa ämnen mycket länge innan de når kursens mål och får betyg. Utbildningen blir därigenom otydlig för individen och avnämarna och svår att överskåda.

De mycket omfattande kurser som nu finns inom grundläggande vuxenutbildning och sfi borde kopplas loss från grundskolans mönster och struktur och i stället anknytas till kursstrukturen inom gymnasial vuxenutbildning. Detta skulle innebära att dessa kurser delas upp i kurser som inte är så omfattande och som har tydliga mål som går att nå inom rimlig tid. Betygssystemen bör harmoniseras.” (sid 36)

Skolverkets rapport Med vuxenutbildning i fokus (2000)

I rapporten ”Med vuxenutbildning i fokus” (Skolverket, 2000) till regeringen belyser Skolverket återigen problemen med sfis mål: *”Målsättningen med sfi är en relativt avancerad språkförmåga i svenska. Kursen blir för kortutbildade nybörjare mycket lång. Det finns visserligen en avstämningsnivå men inga betygsatta delmål. Eftersom denna höga sfi-nivå har införts under en period som tidvis kännetecknats av mycket hög arbetslöshet har samhällets krav på språkkunskaper och utbildning skärpts. Godkänt betyg från sfi har kommit att bli en tröskel till vidare studier, till arbetsförmedlingens åtgärder och till arbetslivet. Den som inte når denna tröskel har ofta ingen väg bort från eventuellt socialbidragsberoende. I tider av hög arbetslöshet hänvisar arbetsförmedlingen ofta dem som ännu inte fått betyg från sfi tillbaka till teoretiska språkstudier i sfi även om deltagarna avbrutit sina studier eftersom de inte gjort ”tillfredsställande framsteg” (13 kap. 11 § skollagen).*

Sfi har, i många kommuner, kommit att bli en slutet värld, en teoretisk språkkurs som högutbildade invandrare med indoeuropeiskt modersmål i regel avverkar snabbt, men som blir mycket lång och svåröverskådlig för kortutbildade. För individer som för sin försörjning är beroende av socialbidrag kan det upplevas som förnedrande att hänvisas till en värld där man inte kan förtjäna sitt uppehälle och där de egna erfarenheterna inte förefaller ha något egentligt värde.” (sid 34 – 35)

”Sfi, grundläggande vuxenutbildning och särvox består helt eller delvis av mycket omfattande kurser. Olika utvärderingar visar tydliga problem med dessa kurser. Både lärare och kursdeltagare har svårt att strukturera studierna och rollerna blir otydliga. De ”långa” ämnena skulle kunna delas upp i kurser som omfattar t ex max 100 poäng i dessa skolformer. Det skulle leda till ett mer differentierat kurssystem med olika ingångar i de breda ämnena (som t ex svenska och sfi / svenska som andraspråk) för t ex analfabeter, dyslektiker, högutbildade etc. och med olika utgångar för det deltagare som har individuella mål eller vill göra studieuppehåll.” (sid 38)

2000-11-28

Dnr 2000:3307

Skolverkets utvärdering av sfi

Vem älskar sfi

1997 presenterades rapporten "Vem älskar sfi? Utvärdering av svenskundervisning för invandrare – en utbildning mellan två stolar" (Skolverkets rapport 131). I denna rapport beskrivs de samverkansproblem som Skolverkets utvärderare mött i de undersökta kommunerna. Rapporten "Språk och arbete" beskriver samma typ av problem, främst i förhållandet mellan sfi och arbetsförmedlingen i kommunerna. Enligt Skolverkets utvärdering 1997 kräver dessa problem omedelbara åtgärder.

Sfi är en utbildning med ett enda ämne, en enda kurs. De studerande kan ha mycket varierande bakgrund. Skolverkets utvärdering av sfi pekar på vissa problem vad gäller kursplanen:

"Ett särskilt problem gäller förhållandet mellan undervisning och kursplanen för sfi. Problemet går i båda riktningarna. Dels saknar undervisningen den bredd som fordras för att uppnå kursplanens mål, t ex blir de samhällsorienterande momenten i utbildningen tämligen styvmoderligt behandlade på vissa skolor. Dels är kursplanen svår att applicera på den konkreta undervisningen. Bl.a. beror detta på att målformuleringen anger en kunskapsnivå som är synnerligen avlägsen för stora elevkategorier. För stora grupper av elever är det helt uteslutet att de på någorlunda rimlig tid ska kunna uppnå kursplanens mål. I stora stycken är formuleringarna i kursplanen också mycket allmänt hållna. Särskilt med tanke på att planen ska kunna appliceras på undervisning för vitt skilda målgrupper borde etapper inom sfi och delmål formuleras. Detta skulle också kunna innebära en kvalitativ förbättring av den sfi-undervisning som bedrivs med inriktning på särskild yrkesverksamhet eller särskild fortsatt utbildning. Det finns således mycket starka argument för en översyn av kursplanen."

Skolverkets utvärdering "Vem älskar sfi?" beskriver även problemet att många av sfi-lärarna saknar adekvat utbildning.

Vuxenutbildning, Tematisk rapport

För att ytterligare lyfta fram resultaten av bl.a. utvärderingen "Vem älskar sfi?" sammanställde Skolverket 1998 erfarenheter från tre utvärderingar av vuxenutbildning i rapporten "Vuxenutbildning, Tematisk rapport" (Skolverkets rapport 141). Denna rapport belyser, under rubriken "Utbildning som socialt stöd eller målinriktad verksamhet", problemet med deltagare som inte gör framsteg men ändå går kvar i utbildningen. Detta beskriver också Riksdagens revisorer i rapporten "Språk och arbete".

Stöd till utveckling

Nationellt prov för sfi

Sedan 1996 fastställer Skolverket nationella prov för sfi. Proven utarbetas av Centrum för tvåspråkighetsforskning vid Stockholms universitet. Årligen

2000-11-28

Dnr 2000:3307

tillhandahålls två nya versioner av provmaterialet. Provmaterialet utgör ett stöd för läraren vid betygssättningen och ska vara ett hjälpmedel för att bedömningsgrunderna ska bli så enhetliga som möjligt över landet. Som för övriga nationella prov utgår provmaterialet från utbildningens kursplan och fastställda betygskriterier. ”Vid betygssättningen skall läraren som stöd använda de betygskriterier som har fastställts för kursen av Statens skolverk. Betygskriterierna skall precisera vilka kunskaper enligt kursplanen som fordras för betyget Godkänd. Lärarna bör använda centralt fastställda prov som ett hjälpmedel för att bedömningsgrunderna skall bli så enhetliga som möjligt över landet.” (16 § förordning, 1994:895, om svenskundervisning för invandrare). Detta innebär att det nationella provet inte är ett examensprov utan en del av det underlag läraren har för sin betygssättning.

Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk

I rapporten ”Språk och arbete” (sid 37 – 38) beskrivs Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk vid Lärarhögskolan i Stockholm. Skolverket har, som framgår av revisorernas rapport följt och utvärderat centrets verksamhet. Regeringens uppdrag till Lärarhögskolan i Stockholm om att vara ett nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk är en insats som bör kombineras med andra riktade insatser till utbildningsanordnare, lärare och studerande m.fl.

Skolverkets uppföljning och statistik

Statistikens utveckling

Ansvar för framställning av statistik om sfi vilar på Skolverket och det praktiska arbetet sköts av SCB. Underlag till elevstatistiken har samlats in sedan läsåret 1988/89. Till och med läsåret 1992/93 hämtades underlaget från CSN:s system för utbetalning av studiestöd. Dessa uppgifter visade sig dock ha – för statistiskt ändamål – allvarliga kvalitetsbrister varför en separat insamling startades på initiativ av Skolverket.

Arbetet med att bygga upp en ny insamling av statistikunderlag omfattade hela produktionskedjan från blanketter och instruktioner, via etablerandet av insamlingskanaler till system för granskning och rättning av insamlade uppgifter. I samband med att sättet att samla in underlag för statistiken förändrades skedde också en utvidgning av variabelinnehållet. Som exempel på nya variabler kan nämnas uppgift om flyktingstatus, tid i timmar per termin och utbildningsbakgrund. En annan nyhet i statistiksystemet fr.o.m. 1993/94 är att de insamlade uppgifterna lagras i en longitudinell databas. Det ger möjlighet att följa eleverna över tid.

Kvalitetsfrågor

Skolverkets nya insamling gjordes till att börja med i två olika sammanhang. Den ena redovisningen avsåg en lägesbeskrivning och underlag till denna begärdes vid skolstatistikens huvudsakliga mättillfälle, vilket är den vecka då den 15:e oktober infaller. Den andra redovisningen avsåg läsåret i sin helhet

2000-11-28

Dnr 2000:3307

och begärdes från skolorna efter läsårets slut. Uppläggningsen var densamma som ifråga om kommunal vuxenutbildning.

För att förbättra statistikens kvalitet, bl.a. vad gäller avbrott, förändrades insamlingen inför läsåret 98/99. Bedömningen var att beroende på stor rörlighet i elevgruppen innebar den årliga insamlingen i efterhand alltför stor risk för att uppgifter glömdes bort i statistikunderlaget. För att klara undersökningen inom befintliga resursramar togs då mätveckoinsamlingen bort och resurserna satsades på totalinsamlingen. Denna delades upp på två tillfällen, ett efter vardera terminen. Detta innebär att den innehållsmässiga kvaliteten har förbättrats, i viss mån på bekostnad av aktualiteten.

Trots övergång till nya insamlingsvägar och tidpunkter har kvalitetsproblem funnits kvar. De har varit av huvudsakligen två slag, dels problem kopplade till personnummerfel, dels helt uteblivna uppgifter. Till den senare typen hör markering för studieavbrott och avbrottsorsak, som alltså i många fall saknas i rapporterna från skolorna. För att komma till rätta med problemen har SCB:s personal lagt ner mycket tid på granskning och rättning inklusive direkta kontakter med skolornas personal. Resultatet har också blivit successivt bättre kvalitet. Den är emellertid ännu inte tillräckligt bra.

Vad gäller uppgifter om avbrott är det inte möjligt att få en fullständig kartläggning om orsakerna genom insamling av statistik via skolans eller kommunens administration. För att få kännedom om alla avbrottsorsaker borde istället eleven själv vara uppgiftslämnare. Detta är emellertid inte möjligt i en löpande totalinsamling av den typ som nuvarande insamling av sfi-statistik representerar.

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

Även det förhållandet att elever med bristande kunskaper i läsning och skrivning samtidigt, kanske t.o.m. under samma lektion, deltar i utbildning inom två skolformer har försvårat statistikinsamlingen. Vissa elever har sannolikt rapporterats enbart som elever i grundläggande vuxenutbildning trots att de också gått i sfi. Det omvända förhållandet har troligen också förekommit. Även i detta avseende har kvaliteten successivt förbättrats av SCB. Man har skaffat sig allt bättre grepp om hur sfi bedrivs och därmed kunnat minska under- respektive övertäckningen.

Sammanfattningsvis kan sägas att stora ansträngningar har gjorts för att höja kvaliteten i sfi-statistiken. Enligt Skolverkets uppfattning har kvaliteten därmed blivit väsentligt bättre.

Revisorernas rapport visar också tydligt vilken rik och omfattande statistiskinformation som det numera finns om sfi och vilka stora möjligheter till bearbetningar och sambearbetningar av olika slag som den möjliggör.

2000-11-28

Dnr 2000:3307

Statistikens redovisning

I revisorernas rapport framförs kritik mot brister i redovisningen av statistik över resultat. Redovisningen bör, säger man, på ett bättre sätt spegla "undervisningens resultat när det gäller kön, ålder och utbildningsbakgrund". Vi kan konstatera att underlag för sådana redovisningar finns. Vi håller också med revisorerna om det principiellt lämpliga i att i Skolverkets årliga statistikpublikationer redovisa ytterligare resultat efter dessa uppdelningar. Eftersom publiceringen av statistik om sfi ingår i en helhet tillsammans med andra skolformer krävs dock ytterligare övervägande innan tabellverket kan förändras. Vår ambition är nu att i första hand utvidga redovisningen per kön. Förhoppningsvis ska detta kunna ske under kommande år.

När det gäller mer detaljerad uppgiftsinsamling om utbildningsbakgrund är läget lite annorlunda. De uppgifter som nu samlas in gäller antal år som respektive elev har gått i skola i hemlandet. Detta har bedömts som en rimlig ambitionsnivå när det gäller kraven på skolornas uppgiftslämnande (det åligger Skolverket som statistikansvarig myndighet att värna också om uppgiftslämnarnas situation). Vidare bedömer vi utifrån kontakter med skolor och med andra uppgiftsinsamlare att det är svårt att med acceptabel kvalitet samla in mer detaljerade utbildningsuppgifter. Detta skulle kräva att nyanlända invandrare kan relatera sin utbildning till svenska utbildningsnivåer (eller den internationella utbildningsklassificeringen). Det har alltså hittills inte funnits underlag för Skolverket att ändra ambitionsnivån när det gäller uppgifterna om elevernas utbildningsbakgrund. Mot bakgrund av revisorernas påpekande kommer emellertid frågan åter att prövas.

Lärarnas utbildning

I rapporten behandlas frågan om lärarnas utbildning. Man konstaterar att andelen lärare med pedagogisk utbildning är ungefär densamma som ifråga om grundskolan, men att andelen som har utbildning i svenska som andraspråk inte är känd. Detta är en riktig beskrivning av nuvarande situation, vilken gäller för alla lärarkategorier och skolformer. Att uppgifterna inte har kunnat redovisas beror på att alla utbildningsuppgifter om lärare hämtas från befintliga register. I dessa har inte högskolestudier per ämne kunnat urskiljas. Numera finns emellertid ett bättre underlag ifråga om ämnesutbildningen. Under hösten har SCB kompletterat lärarregistret med uppgifter om vilka ämnen lärarna har studerat. Uppgifterna avser visserligen än så länge bara studier fr.o.m. läsåret 93/94 men blir successivt bättre. Genom dessa uppgifter kommer den ämnesmässiga kompetensen att kunna beskrivas via registerbearbetningar. Därmed kan kostsamma och för uppgiftslämnarna betungande specialinsamlingar undvikas.

Statistik om kostnader

När det gäller redovisningen av kostnader för sfi kan Skolverket bara hålla med revisorerna om att dessa bör redovisas på likartat sätt. Det är också ambitionen i den samordnade uppgiftsinsamling av kostnader och intäkter för all kommunal verksamhet och för barnomsorgs- och skolverksamhet som

2000-11-28

Dnr 2000:3307

SCB genomför. Ambitionen att förbättra statistiken innebär att stora resurser läggs ner på definitioner, instruktioner och granskning inklusive telefon-kontakter med i stort sett alla kommuner. Dessa ges också möjlighet att granska preliminära nyckeltal genom återrapporter till både ekonomi- och skolansvariga samt via successiv publicering på SCB:s webb-plats. Där finns möjlighet att (för de uppgiftslämnare som lämnat tidiga uppgifter) under ett par månader ändra och korrigera uppgifterna. Ett ytterligare medel för att förbättra kvaliteten är elektroniska insamlingsblanketter som nu prövats i några år. Dessa ger möjlighet att redan vid uppgiftslämnandet kontrollera lämnade uppgifter mot jämförelsetal.

Trots de ansträngningar som beskrivs ovan finns till synes orimliga värden i den slutliga publiceringen, värden som respektive kommun alltså kunnat kontrollera före publiceringen. Arbetet på att förbättra kvaliteten i kostnadsstatistiken fortsätter dock, dels i de arbetsgrupper som har direkt ansvar för denna statistikinsamling, dels i ett par nyinrättade arbetsgrupper där Skolverket och SCB ska se över rutiner för kvalitetssäkring.

Skolverkets tillsyn av sfi

Skolverket är tillsynsmyndighet för barnomsorg, skola och vuxenutbildning. Med den innebörd som Skolverket har givit begreppet *tillsyn* innebär det en kontroll som kompletterar de övriga kontrollformerna uppföljning, utvärdering och kvalitetsgranskning. Utgångspunkten för tillsynen är att för en bestämd huvudman konstatera om det som granskas uppfyller de statliga kraven eller inte. Någon värdering därutöver görs inte inom ramen för tillsynen.

Det övergripande målet för Skolverkets tillsyn är att främja utvecklingen av barnomsorg, skola och vuxenutbildning mot de nationella målen genom en kontroll av att statliga bestämmelser efterlevs. De statliga bestämmelserna (skollag, läroplaner, förordningar) ska bl.a. garantera nationell likvärdighet, kvalitet och elevers rättigheter. Tillsynen inriktas därför i första hand mot sådana områden som har stor betydelse för den enskilda individen – dess rätt, integritet och rättssäkerhet – och mot andra faktorer som är viktiga för den nationella likvärdigheten, t ex kommunernas styrning och egenkontroll (PM, Resultat från Skolverkets tillsyn 1998).

Tillsynsuppdrag

Skolverkets tillsyn sker främst utifrån två uppdrag. Dels utifrån signaler från *enskilda anmälare* eller *andra* som t ex massmedia. Dels genom uppdrag från *regeringen* enligt regleringsbrevet eller i form av *annan projektlagd tillsyn*, s.k. riktad tillsyn.

Enskilda anmälare / andra signaler

Signaler om missförhållanden i enskilda fall kommer antingen från utomstående uppgiftslämnare (anmälare), massmedia eller verkets interna informationssystem. Utredningen / ärenden är alltid en fråga mellan Skolverket och skolhuvudmannen (oftast kommunen). Alla ärenden som i

2000-11-28

Dnr 2000:3307

utredningen får kritik av Skolverket följs upp och kontrolleras om skolhuvudmannen har vidtagit de åtgärder de kritiserats för.

Gällande gruppen *invandrare* har under 1999 till Skolverket inkommit 28 *anmälningar / signaler* angående *modersmålsundervisning* eller *undervisning i svenska som andraspråk*. Nio av dessa anmälningar utreddes vidare. I fem fall utdelades kritik mot huvudmannen. 19 ärenden utreddes inte vidare med olika motiveringar som grund (avslutat p.g.a. huvudmannens åtgärd, ärendet är utanför Skolverkets tillsyn, strider ej mot gällande bestämmelser, ärendet är utanför prioriteringar enligt programplanen, ärendet prövas i annat sammanhang).

Regeringens uppdrag till Skolverket

Skolverket har *regeringens uppdrag* att granska samtliga kommuner i landet under en sexårsperiod räknat fr.o.m. år 1998. Inriktningen på detta arbete bedrivs under ett verksamhetsår i enlighet med uppdrag i regleringsbrevet, s.k. fördjupningsområden. För åren 1999 och 2000 har regeringen som inriktning angivit främst barnomsorgen och särskolan samt barns och elevers stöd i verksamhetsformerna.

Fram till och med år 1999 har nio av de 99 *tillsyn enligt regeringsuppdraget* behandlat *modersmålsundervisning* (tidigare var beteckningen *hemspråksundervisning*) eller *svenska som andraspråk*. Fem av dessa nio kommuner kritiserades av Skolverket gällande brister i antingen *modersmålsundervisning* eller *undervisning i svenska som andraspråk*.

Svenska för invandrare (sfi)

Som framgår av rapporten från riksdagens revisorer finns 14 ärenden i tillsynsdaten för tiden 1994-1999 som bl.a. rör området *svenska för invandrare*. Sju av dessa ärenden utreddes inte vidare, två på grund av att ansvaret bedömdes ligga utanför Skolverkets tillsyn och 5 då huvudmannen åtgärdade ärendet. I 6 ärenden kritiserade Skolverket huvudmannen och i ett ärende bedömde Skolverket att huvudmannen levde upp till skolförfattningarnas krav.

Yttrande

Som framgår av ovanstående styrs inriktningen på Skolverkets tillsyn till stor del av *signaler/anmälningar* eller *uppdrag från regeringen*.

Trots den i stort sett klagörande beskrivningen av Skolverkets tillsyn på sidan 36 i revisionsrapporten beaktas inte de ovan beskrivna utgångspunkterna i rapporten och en sammanblandning görs av tillsyn, andra uppdrag samt kommunens övergripande ansvar.

Vidare är det troligt att det i grunden inte är klart för riksdagens revisorer att Skolverket inte tar till ”aktiv tillsyn” för att komma tillrätta med dåliga resultat. Särskilt om det dessutom inte finns signaler om brister i författningsefterlevnaden. Vad Skolverket däremot gör i tillsynen är att tala om på vilka områden som verksamhetens och utbildningens huvudman inte

2000-11-28

Dnr 2000:3307

lever upp till författningarnas krav. Detta görs i både skriftlig form genom tillsynsbeslut samt muntlig genom dialog, förankring och uppföljning.

Skolverket tar dock till sig revisorernas kritik vad gäller tillsynen av sfi-verksamheten och beaktar detta i kommande verksamhetsplanering. Angående verksamhetsplaneringen för år 2001 med anknytning till invandrarområdet har Skolverket därutöver funnit att stort behov av tillsyn föreligger för gruppen invandrabarn och invandrarelever på följande områden, nämligen:

- förskolornas bidrag till att barn med annat modersmål än svenska får möjligheter att utveckla det svenska språket och sitt modersmål,
- att svenska som andraspråk anordnas för berörda elever,
- att en elev ska få studiehandledning på sitt modersmål, om eleven behöver det.

Som sagt, Skolverket ska i verksamhetsplaneringen framöver beakta nödvändigheten av tillsyn vad gäller sfi-verksamheten. Samtidigt vill verket understryka att den bild som riksdagens revisorer beskriver inte nödvändigtvis enbart har med avsaknaden av tillsyn att göra. De problem som i andra beskrivningar har kommit fram kring verksamheten svenska för invandrare löses långtifrån enbart med tillsynsinstrumentet.

Skolverkets arbete med Kunskapslyftet

Statens stora femåriga satsning på vuxenutbildning, Kunskapslyftet, omfattar gymnasial vuxenutbildning, inte sfi. Kunskapslyftet har till syfte både att utveckla vuxenutbildningen och att minska arbetslösheten och innebar, när projektet startade, att medel överfördes från arbetsförmedlingens arbetsmarknadsåtgärder till gymnasial vuxenutbildning.

Denna stora satsning har följts upp och utvärderats noggrant både av Kunskapslyftskommittén och Skolverket. Kunskapslyftsdelegationen och sedan Skolverket har givit stöd till kommunernas utveckling av verksamheten och haft täta kontakter med samtliga kommuner inom ramen för satsningen.

Kunskapslyftet har i kommunerna inneburit att den gymnasiala vuxenutbildningen utvecklats vad gäller volym, organisation och arbetsformer. En starkt bidragande orsak till denna utveckling är det riktade statliga bidrag som finansierar utbildningen och det, för kursdeltagaren, fördelaktiga studiestödet, UBS.

De sfi-studerande som har svårt att inom rimlig tid nå de nuvarande målen inom utbildningen har inte haft någon nytta av Kunskapslyftet. Indirekt har i stället denna omfattande statliga satsning på gymnasial vuxenutbildning fått till följd att utvecklingen av den reguljära vuxenutbildning (de delar av denna som inte är gymnasiala), sfi, grundläggande vuxenutbildning, påbyggnadsutbildningar och särsvux, har hamnat i skuggan både i kommunen och inom Skolverket.

2000-11-28

Dnr 2000:3307

Skolverkets roll har därigenom, för sfi, blivit att tydligt beskriva problem och att kraftfullt och upprepat föreslå lösningar. När verket inte har fått möjlighet att genomföra den förändring som föreslagits, uppdelning av kursplanen, har utbildningsformen inte prioriterats vad gäller verkets stöd till utveckling i kommunerna på ett sätt som skulle ha varit önskvärt. Resurserna har riktats mot Kunskapslyftet.

4. Kommentarer till revisorernas överväganden och förslag (kap. 5)

Riksdagens revisorer föreslår sammanfattningsvis att

- kunskaperna om sfi-utbildningen ska förbättras
- kvaliteten i undervisningen ska förbättras
- utbildningens mål ska förändras och differentieras
- lärare ska erbjudas kompetensutveckling

Skolverket är positivt till dessa förslag och kommer under år 2001 att arbeta ännu mera aktivt för att genomföra rapportens förslag

Skolverket finner att Riksdagens revisorer, vad gäller uppföljning och statistik samt tillsyn, inte i alla delar har beaktat Skolverkets uppdrag och roll och vad Skolverket genomfört.

Skolverket anser att förslaget om kompetensutveckling för lärare är alltför begränsat. Många sfi-lärare är inte utbildade för att undervisa i svenska som ett andraspråk. De behöver då kunskaper i ämnet svenska som andraspråk men Skolverket anser dessutom att alla sfi-lärare behöver en bred vuxenpedagogisk kompetens och förmåga till samarbete med praktikplatser så att den studerandes informella språkinläring inom olika former av praktik kan knytas till studierna.

Mats Ekholm
Generaldirektör

Eva Jönsson
Expert

I ärendets slutliga handläggning har undervisningsrådet Ingrid Ekman deltagit.

Kopia

Utbildningsdepartementet

2000-11-28

Dnr 2000:3307

Innehållsförteckning

Rapport "Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrarernas arbetsmarknad", Riksdagens revisorer 2000/01:3	1
1. Sammanfattning av Skolverkets yttrande	1
2. Övergripande synpunkter på rapporten	2
Rapportens perspektiv	2
Lärarkompetens	3
Utbildningens kvalitet och mål	4
Styrdokument och kommunens ansvar	5
3. Skolverkets arbete med sfi	5
Inledning	5
Förslag om uppdelning av kursplanen i sfi	6
Skolverkets förslag 1998	6
Skolverkets rapport Styrdokument för vuxenutbildning (1999)	6
Skolverkets rapport Med vuxenutbildning i fokus (2000)	7
Skolverkets utvärdering av sfi	8
Vem älskar sfi	8
Vuxenutbildning, Tematisk rapport	8
Stöd till utveckling	8
Nationellt prov för sfi	8
Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk	9
Skolverkets uppföljning och statistik	9
Statistikens utveckling	9
Kvalitetsfrågor	9
Statistikens redovisning	11
Lärarnas utbildning	11
Statistik om kostnader	11
Skolverkets tillsyn av sfi	12
Tillsynsuppdrag	12
Enskilda anmälare / andra signaler	12
Regeringens uppdrag till Skolverket	13
Svenska för invandrare (sfi)	13
Yttrande	13
Skolverkets arbete med Kunskapslyftet	14
4. Kommentarer till revisorernas överväganden och förslag (kap. 5) ..	15
Kopia	15