

Redovisning av uppdrag (Dnr U2015/2596/s) att föreslå hur kursplanen för utbildning i svenska för invandrare (sfi) kan förändras så att studievägarna i sfi målgruppsanpassas och blir sammanhållna. Uppdraget omfattade även att Skolverket skulle se över behovet av andra förändringar i kursplanen för sfi.

Dnr U2015/2596/s

Härmed redovisas uppdraget att föreslå hur kursplanen för utbildning i svenska för invandrare, nedan benämnt sfi, kan förändras så att studievägarna i sfi målgruppsanpassas och blir sammanhållna. Skolverket redovisar även behovet av andra förändringar i kursplanen för sfi. Från 1 januari 2016 då sfi upphörde som egen skolform, benämns utbildningen kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Denna redovisning omfattar uppdraget ovan och därför använder vi den gamla benämningen av utbildningen i rapporten.

Sammanfattning

Skolverket lyfter i denna rapport behovet av att göra förändringar i kursplanen för utbildning i svenska för invandrare i två steg. Steg 1 innebär små justeringar i nuvarande kursplan och steg 2 avser ett mer omfattande utvecklingsarbete rörande kursplanen och aspekter som har en stark påverkan på planering och genomförande av utbildningen över landet.

Uppdraget

Kursplanen i sfi är reglerad i förordningen (SKOLFS 2009:2) om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och beslutas därmed av regeringen. Uppdraget inkom till Skolverket i regleringsbrev för budgetåret 2016 den 18 december 2015. Nedan redovisas uppdraget att föreslå hur kursplanen för utbildning i svenska för invandrare kan förändras så att studievägarna målgruppsanpassas och blir sammanhållna.

3 Uppdrag, Tillfälliga uppdrag, pkt.7

Statens skolverk ska utarbeta en ny kursplan för kursen svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå samt utveckla nationella delkurser för vissa kurser i enlighet med tidigare givet uppdrag. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 31 maj 2016. Statens skolverk ska även föreslå hur kursplanen för utbildning i svenska för invandrare (sfi) kan förändras så att studievägarna i sfi målgruppsanpassas och blir sammanhållna. Skolverket ska även se över behovet av andra förändringar i kursplanen för sfi. Denna del ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) den 31 [sic] november 2016.

Genomförandet av uppdraget

Utgångspunkter

Utbildning i svenska för invandrare, sfi, är en kvalificerad språkutbildning som syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i det svenska språket. En elev med ett annat modersmål än svenska ska inom utbildningen få lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk. Utbildningen ska ge språkliga redskap för kommunikation och aktivt deltagande i vardags-, samhälls- och arbetsliv.

Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter.

Sfi består idag av tre olika studievägar; 1, 2, 3 samt fyra kurser A, B, C och D. Studievägarna riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Studievägen visar vilken ingångskurs och progressionstakt som är lämplig medan kursernas kunskapskrav alltid är desamma. De fyra kurserna tydliggör progressionen inom utbildningen. Studieväg 1 utgörs för närvarande av kurserna A och B, studieväg 2 av kurserna B och C samt studieväg 3 av kurserna C och D.

I enlighet med förslaget i propositionen *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning* (prop. 2014/15:85) gjorde regeringen bedömningen att det ska finnas en språkutbildning i svenska för vuxna invandrare och att progressionen mellan sfi, svenska som andraspråk på grundläggande och gymnasial nivå skulle tydliggöras. I regleringsbrevet för budgetåret 2015 (Dnr U2015/2959/s) fick Skolverket uppdraget att utarbeta en ny kursplan för kursen svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Eventuella överlappningar mellan kursplanen i sfi och kursplanen i svenska som andraspråk på grundläggande nivå skulle därmed tas bort. De grundläggande kunskaperna i svenska språket skulle fortsättningsvis ges inom sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå skulle ha en språklig nivå över den som utvecklas inom sfi. Detta uppdrag redovisades för regeringen i maj 2016. Därefter fastställdes kursplanerna av Skolverket och de börjar tillämpas 1 januari 2017.

I regleringsbrevet för budgetåret 2016 fick Skolverket tilläggsuppdraget (nedan kallat kursplaneuppdraget) att föreslå hur kursplanen i sfi kan förändras så att studievägarna målgruppsanpassas och blir sammanhållna. Även dessa ändringar aviserades i propositionen 2014/15:85. Sfi ska erbjuda en sammanhållen utbildning och eleverna ska oavsett studiebakgrund och kunskapsnivå i svenska språket kunna läsa till och med kurs D. I arbetet med kursplaneuppdraget har det varit nödvändigt att ta hänsyn till några av Skolverkets andra regeringsuppdrag som direkt kunnat påverka skrivningar och ställningstaganden i kursplanen i sfi; uppdraget rörande nationella it-strategier för skolväsendet och den nya kursplanen i svenska som andraspråk på grundläggande nivå.

Den individuella studieplanen är central för en individanpassad vuxenutbildning där elevens mål med utbildningen och vägen dit i form av kurser finns dokumenterade. Studieplanen behöver därför följa eleven genom hela utbildningen och revideras vid behov. Studie- och yrkesvägledning är en förutsättning för att

den enskilde eleven ska kunna välja rätt väg genom utbildningssystemet. Både rätten till studie- och yrkesvägledning för elever på sfi och hemkommunens ansvar för den individuella studieplanen har skärpts i skollagen (2010:800) i och med de ändringar inom kommunal vuxenutbildning som trätt i kraft under 2016.

Arbetsprocessen

Skolverkets arbetsprocess har under året innehållit följande delar:

- Inventering – målgruppsanpassade och sammanhållna studievägar
Statsbidraget för att utveckla sfi (förordning 2012:993), verksamhetsbesök, regionala företrädare, externa kontakter, Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC), Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM).
- Hearings (2 stycken)
Målgrupper: rektor, SYV och lärare
- Andra regeringsuppdrag som Skolverket tagit i beaktande vid framtagandet av följande förslag.
Ny kursplan i svenska som andraspråk på grundläggande nivå samt nationella delkurser på grundläggande nivå i ämnena svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik
Implementeringskonferenser inom ramen för ovanstående uppdrag
Förslag på ny it-strategi för skolväsendet
Ändringar rörande sfi i förordningen (2011: 1108) om vuxenutbildning
- Extern remiss med konsekvensutredning för steg 1 i Skolverkets förslag har i novembermånad skickats till 25 instanser

Inventering – målgruppsanpassade och sammanhållna studievägar

Skolverket har under åren 2013-2016 haft uppdraget att fördela medel enligt förordningen (2012:993) om statsbidrag för utbildning i svenska för invandrare. Syftet med statsbidraget är att höja kvaliteten i och öka individanpassningen av utbildningen. Sammanlagt har 699 ansökningar inkommit till Skolverket och av dessa har 268 insatser i 190 kommuner fått ta del av bidraget. Tre områden är särskilt framträdande när det gäller inriktningen på insatserna: digitala lösningar för ökad flexibilitet gällande tid och rum, individanpassning genom modersmålsstöd, eller lärmiljöer med särskilt fokus samt utvecklade arbetssätt genom kollegialt lärande.

Skolverket har med anledning av kursplaneuppdraget genomfört åtta verksamhetsbesök hos anordnare av sfi-verksamhet. Verksamheterna har valts ut bland verksamheter som beviljats statsbidrag för att utveckla utbildningen i sfi. Under besöken har Skolverket fått en inblick i hur verksamheterna idag organiserar sin verksamhet för att säkerställa individanpassning och flexibilitet i undervisningen. Vidare har Skolverket studerat hur kursplanen i sfi fungerar i undervisningen och även mottagit förslag på förändringar i skrivningar från verksamheterna.

I samband med Skolverkets uppdrag om att genomföra informationsinsatser (U2015/2959/S med anledning av ändringar i skollagen (2010:800)) uppdragsanställdes regionala företrädare för att arbeta regionalt med de aktuella frågorna. Av rapporterna från dessa företrädare framgår att det råder en osäkerhet i kommunerna kring vad som avses gällande målgruppsanpassade och sammanhållna studievägar inom sfi och hur hårt reglerat det kommer att vara. Kommuner med all sfi-undervisning i egen regi eller samlad på en plats, menar att de redan nu erbjuder den undervisning som beskrivs i propositionen (2014/15:85). Andra kommuner ser problem med den upphandlade verksamheten när den är begränsad till de nuvarande studievägarnas kurser. Upphandlingarna kan medföra att elever som är färdiga med en kurs och ska läsa vidare, behöver byta anordnare om nästa kurs tillhör en annan studieväg. Kommunernas frågor handlar mycket om elever på studieväg 1. Det betonas att eleverna i studieväg 1 behöver mer studietid för att ha möjlighet att nå målen i de högre kurserna. Kommunerna uttrycker även stora behov av kompetensutveckling för sfi-lärare kring grundläggande läs- och skrivundervisning.

Hearings

Skolverket har med anledning av kursplaneuppdraget genomfört ett flertal samråd för olika berörda målgrupper. Två hearings har genomförts, en med lärare inom sfi och en med rektorer och studie- och yrkesvägledare. Dessa möten har omfattat sammanlagt 120 yrkesverksamma inom sfi från hela landet. Skolverket har under arbetsprocessens gång även träffat Nationellt centrum i svenska som andraspråk (NC) och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) rörande kursplanen i svenska för invandrare.

Andra regeringsuppdrag som Skolverket tagit i beaktande

Under oktober 2016 har Skolverket genomfört åtta konferenser riktade mot lärare samt en större konferens riktad mot huvudmän, rektorer och studie- och yrkesvägledare för att implementera den nya kursplanen i svenska som andraspråk på grundläggande nivå och de nya nationella delkurserna i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk. Under dessa konferenser, där drygt 1 000 verksamma lärare, studie- och yrkesvägledare och rektorer deltog, har delar av tiden ägnats åt ämnesspecifika gruppdiskussioner om grundläggande vuxenutbildning. Diskussionspunkterna som rör sfi har sammanställts och ligger också till grund för förslagen i denna rapport.

Extern remiss med konsekvensutredning för steg 1

Förslaget till justering i förordningen(2009:2) om kursplanen i sfi, steg 1 har skickats på remiss till 25 instanser och följande 14 instanser har inkommit med svar: Folkbildningsrådet, Hultsfreds kommun, Jönköpings kommun, Kriminalvården, Länsstyrelsen, Malmö stad, Regelrådet, Migrationsverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sveriges kommuner och landsting, Umeå kommun, Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslerämbetet.

Inkomna synpunkter

Jönköpings kommun, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Umeå kommun ställer sig positiva till förslaget utan övriga synpunkter.

Hultsfreds kommun anser att förslaget möjliggör för eleverna att klara samtliga nivåer på ett bättre sätt än idag. Kommunen ser organisatoriska utmaningar om studievägarna förväntas hållas isär och kurserna läsas separat. För en liten kommun kan detta bli resurskrävande. Kommunen understryker att eleverna på studieväg 1 kommer att behöva mer tid för att nå målen i kurs D.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) är positiva till att det tydliggörs i förordningen att studievägarna är sammanhållna och att eleverna därmed inte tvingas byta studieväg inom utbildningen. SKL:s bedömning är att denna individanpassning görs redan idag i de allra flesta fall. Skolverkets konsekvensutredning tar upp frågan om sfi-verksamhet som upphandlats per studieväg. SKL anser att konsekvenserna för de kommunerna som upphandlat studievägar behöver utredas och förtydligas ytterligare. SKL anser att det finns risk för att gällande avtal för upphandlad sfi inte kan fortsätta att gälla och att nya upphandlingar kan behöva göras.

Kriminalvården är positiv till att sambandet mellan sfi och svenska som andraspråk på grundläggande och gymnasial nivå tydliggörs och önskar att ett nationellt kartläggningsmaterial tas fram för likvärdig bedömning.

Övriga instanser har inga synpunkter på förslaget.

Skolverkets överväganden

De inkomna synpunkterna speglar de frågeställningar som funnits med i Skolverkets arbete med uppdraget under året. De synliggör frågor som blir av betydelse i implementeringsarbetet och i framtagande av kommentar- och stödmaterial.

SKL:s synpunkter rörande avtal som begränsar sig till nuvarande struktur för studievägarnas upplägg bör beaktas men Skolverket anser inte att detta behöver utredas ytterligare. Bakgrunden till uppdraget om sammanhållna studievägar har utretts och presenterats i samband med framtagandet av propositionen *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning* (prop. 2014/15:85). Skolverket menar därför att den föreslagna förordningsändringen bör träda i kraft så snart som möjligt för att säkerställa att studievägarna målgruppsanpassas.

När det gäller föreslagna justeringar i förordningstexten har inga synpunkter lämnats.

Skolverkets förslag

I vårens inventering har det blivit tydligt att mer omfattande förändringar i kursplanen för sfi behöver göras än de ändringar som Skolverket initialt noterade. Därför önskar Skolverket arbeta med kursplaneuppdraget i två steg. Nedan följer en beskrivning av dessa två steg:

Steg 1

Skolverket föreslår att en justering i förordningen (2009:2) om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare görs så snart som möjligt avseende möjligheten till målgruppsanpassade och sammanhållna studievägar.

Justeringen i ovan nämnda förordning innebär att texten under rubriken *Utbildningens uppbyggnad* i kursplanen revideras. Se föreslagen skrivning *Utbildningens uppbyggnad* nedan.

I samband med detta tar Skolverket fram studievägs-koder så att eleverna kan registreras på respektive studieväg och därmed ha möjlighet att följa sin studieväg till och med avslutad D-nivå. Studievägs-koden markerar individens ingångskurs och kan omfatta en studiegrupp i en angiven kurs men organisatoriskt kan eleven även läsa kursen tillsammans med elever på andra studievägar förutsatt att individuell anpassning görs av arbetssätt och kursupplägg. Det ska även fortsättningsvis vara möjligt för elever att byta studieväg om behov finns.

Skolverkets bedömning är att detta förslag till justering innebär små ändringar i nuvarande kursplan och i kombination med nya studievägs-koder kan verksamheterna fullt ut tillämpa målgruppsanpassade och sammanhållna studievägar så snart steg 1 är beslutat. Den nya kursplanen i svenska som andraspråk på grundläggande nivå börjar tillämpas den 1 januari 2017. Därför bör förändringen i kursplanen för sfi träda i kraft i nära anslutning till detta datum så att en språkutbildning för vuxna invandrare kan tillämpas fullt ut.

Förslag på ändrade skrivningar i kursplanen

Nedan presenteras ett förslag där en justering gjorts i nuvarande kursplan för sfi med anledning av målgruppsanpassade och sammanhållna studievägar.

Utbildningens uppbyggnad (förslag på ny text)

Utbildningen i svenska för invandrare inom kommunal vuxenutbildning består av tre olika studievägar; 1, 2, 3 samt fyra kurser A, B, C och D. Studievägarna riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Studievägen visar på vilken ingångskurs och progressionstakt som är lämplig medan kursernas kunskapskrav alltid är desamma oavsett studieväg. De fyra kurserna tydliggör progressionen inom utbildningen.

Studieväg 1 vänder sig i första hand till personer med mycket kort studiebakgrund och studieväg 3 till dem som är vana att studera. Trots att en elev kan avsluta utbildningen i svenska för invandrare efter respektive kurs är intentionen att alla elever ska ges möjlighet att studera till och med kurs D inom sin studieväg med den anpassning av undervisningen som fordras för att nå kunskapsmålen, vilka alltid är desamma oavsett studieväg. Kurserna på de tre studievägarna får olika utformning beroende på elevens

studievana, utbildningsbakgrund och kunskaper i svenska vid kursstarten. Bedömningen av på vilken nivå en elev ska börja sina studier utgår från en kartläggning av hans eller hennes kunskaper, förutsättningar och vad som i övrigt kan ha betydelse för möjligheterna att uppfylla kraven.

Kurserna är relaterade till den gemensamma europeiska referensramen för språk; lärande, undervisning och bedömning. Kurs A motsvarar nivå A1-/A1, kurs B motsvarar nivå A1/A2, kurs C motsvarar nivå A2/A2+ och kurs D motsvarar B1/B1+.

Steg 2. Revidering av kursplanen och utredning av andra frågor gällande sfi

Under vårens arbete har det blivit tydligt att en mer omfattande genomlysning av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare är önskvärd.

Kursplaneuppdraget, förutom förslag till ändringar i kursplanen, bör med fördel även innebära uppdrag kring framtagande av kommentarmaterial och stödmaterial.

Förslag på mer omfattande förändringar i kursplanen för sfi

Skolverket anser att revideringen av kursplanen i steg 2 bör omfatta nedanstående områden. Skolverkets bedömning är att revideringen fordrar en förlängd arbetsprocess och ett senare redovisningsdatum, förslagvis den 31 maj 2017.

- Översyn av kursplanen i sfi för att anslutningen till svenska som andraspråk på grundläggande nivå och progressionen däremellan ska vara tydlig. De båda kursplanerna är uppbyggda utifrån olika utgångspunkter där sfi-kursplanen bygger på den gemensamma europeiska referensramen för språk (GERS) medan svenska som andraspråk på grundläggande nivå är utformad enligt samma system som grund- och gymnasieskolans kurs- och ämnesplaner.
- Översyn av de olika kurserna och kunskapskraven för tydligare progression
- Översyn av betygsskalans funktion och betygen A-F i de fyra kurserna.
- Översyn av de olika kurserna och kunskapskraven utifrån domänen arbetsliv
- Tydliggörande av grundläggande läs- och skrivdelen
- Framskrivning av digital kompetens i aktuella kurser i kursplanen

Andra viktiga utvecklingsområden inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare

- Skolverket har i det inledande arbetet med revideringen av kursplanen i sfi identifierat ett antal utvecklingsområden som behöver ses över för att säkerställa att en likvärdig utbildning erbjuds.
- En översyn av måttet 525 timmar som riktvärde är nödvändig. Enligt 2 kap. 20a§ i förordningen (2011: 1108) om vuxenutbildning är *”Riktvärdet för undervisningens omfattning i tid inom kommunal vuxenutbildning i*

svenska för invandrare är 525 timmar. Riktvärdet får överskridas eller underskridas beroende på ur mycket undervisning eleverna behöver för att uppnå de kunskapskrav som anges i kursplanen.” Detta riktvärde tolkas olika av kommuner och anordnare vilket motverkar en likvärdig utbildning i svenska för invandrare över landet. I sammanhanget målgruppsanpassade och sammanhållna studievägar behöver även tid skrivas fram som en faktor för att nå målen i de högre kurserna för studieväg 1.

Andra viktiga utvecklingsområden när det gäller nyanlända vuxna och kommunal vuxenutbildning

- Skolverket har identifierat behov av mer omfattande utvecklingsinsatser när det gäller nyanlända vuxna.
Verksamheterna uttrycker behov av ett nationellt framtaget material för kartläggning och validering inför studier inom kommunal vuxenutbildning; inom sfi och på grundläggande nivå. Eftersom den skärpta regleringen har synliggjort ett ökat behov av tidig kartläggning och validering inför studier inom kommunal vuxenutbildning anser Skolverket att detta är ett viktigt utvecklingsområde att lyfta.
- Målgruppen unga nyanlända 16-20 år har ökat markant de senaste åren. Sfi-utbildningen är öppen för unga nyanlända från 16 år. Kommunerna gör olika när det gäller placeringen av eleverna. I vissa kommuner placeras de unga nyanlända direkt på sfi och i andra på språkinstruktionen. Det är organisationen som styr placeringen och inte individens bakgrund, förutsättningar eller mål.
- I den nya kursplanen i svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå har den grundläggande läs- och skrivdelen tagits bort. Den grundläggande läs- och skrivinläringen ska nu ske endast inom sfi. Detta kommer att bli problematiskt för unga nyanlända med kort eller ingen skolbakgrund som påbörjat sin utbildning i svenska på språkinstruktionen, men inte kommit så långt med sin grundläggande läs- och skrivinläring. Att bli placerad på sfi efter studier på språkinstruktionen upplevs av många som ett misslyckande.
- Skolverket ser ett starkt behov av att arbeta vidare med begreppet *yrkessvenska* inom ramen för kommunal vuxenutbildning och skapa en tydlighet rörande form, innehåll och arbetssätt som stöd för verksamheterna. Idag finns en mängd olika definitioner av vad yrkessvenska är, vilket skapar en stor osäkerhet både för individen och för verksamheterna.