



PM 2011:123 RII (Dnr 001-1253/2011)

Tid för snabb, flexibel inläring (SOU 2011:19)

Remiss från Utbildningsdepartementet

Remisstid 22 september 2011

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Tid för snabb, flexibel inläring” (SOU 2011:19) hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton anför följande.

Ärendet

Staden har fått betänkandet ”Tid för snabb, flexibel inläring” (SOU 2011:19) på remiss från Utbildningsdepartementet. Remisstiden sträcker sig till och med den 15 september 2011. Staden har fått visst anstånd. En sammanfattning av remissen bifogas. Förslaget i sin helhet finns att läsa på:
<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/162588>.

Regeringens utredare har haft i uppdrag att undersöka hur nyanlända invandrare ska kunna lära sig svenska snabbare genom att reglerna ändras angående hur länge det är möjligt att delta i sfi. Utredningen föreslår en tidsbegränsning som innebär att en nyanländ invandrare måste påbörja sina sfi-studier inom ett år efter första folkbokföringsdag i Sverige och att den sammanlagda studietiden inte får överstiga två år. Det finns i utredningen vissa möjligheter till studieuppehåll, men rätten till sfi föreslås upphöra helt senast fyra år från det att personen folkbokfördes i en kommun, detta oavsett hur länge eller till vilken nivå personen har studerat. Personer som missar möjligheten till sfi inom föreslagna tidsbegränsningar föreslås hänvisas till svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Dessa föreslås inte vara studiemedelberättigade under de två första åren för de studenter som deltagit i sfi. Syftet är att målgruppen inte ska tvingas ta studiemedel för att studera svenska.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och arbetsmarknadsnämnden.

Stadsledningskontoret anser att det saknas en mer ingående redovisning av konsekvenserna vad gäller överströmningen från sfi till svenska som andra språk inom den grundläggande vuxenutbildningen.

Arbetsmarknadsnämnden anser att det finns stora brister i utredningen och att den inte tar sin utgångspunkt i den kunskap och erfarenheter som finns.

Mina synpunkter

Kunskaper i svenska språket är av central betydelse för människors möjligheter till ett bra liv i Sverige. Frågan om hur nyanlända invandrare snabbare kan få tillgång till sfi, liksom hur studierna kan bedrivas på ett bra sätt, är viktiga politiska frågor. Flera av de begränsningar som föreslås i utredningen riskerar emellertid att leda till att utanförskapet inte minskar, utan ökar. Jag delar den kritik som förs fram av remissinstanserna. Jag instämmer i att det kan finnas fördelar med tidsbegränsningar för sfi-studier, men då måste de utformas så att utbildningen faktiskt blir mer flexibel. Den nu föreslagna tidsgränsen ger i värsta fall en motsatt effekt.

I Stockholms stad anmäler sig en överväldigande majoritet, 80 procent, av de nyanlända till sfi mycket snabbt. Men 20 procent gör det alltså inte vilket i en stor kommun som Stockholm innebär att 1 000 till 1 500 elever per år skulle behöva studera inom grundläggande vuxenutbildning och svenska som andraspråk enligt utredningens förslag. Detta utan möjlighet till studiemedel. För en majoritet av de studerande är dessutom två års studier en för kort tid för att nå kunskapskraven inom sfi. I gruppen lågutbildade är det endast 38,5 procent som klarar D-nivå inom två år, medan däremot 61,7 procent klarat av samma nivå på tre år. Under 2010 skulle 600 personer ha utestängts från vidare studier med utredningens förslag.

Med den begränsning som utredningen föreslår är risken stor att de med lägst utbildning som står längst ifrån arbetsmarknaden drabbas hårdast av förändringarna. Förslaget riskerar också drabba dem som söker sig till Sverige som arbetskraftsinvandrare och först efter några år kommer på att de vill stanna i Sverige och därmed också lära sig svenska. Det vore olyckligt för ett land som är i stort behov av utländsk kompetens.

Förslaget riskerar också att slå mot dem som arbetar och studerar svenska på deltid. Med den goda arbetsmarknad vi idag har i Stockholm får många människor snabbt möjlighet till ett arbete varför de väljer att studera på kvällstid eller i andra former av deltidstudier. Eftersom den här gruppen både arbetar och studerar tar det också längre tid. Arbete skyndar på integrationen och en tidsbegränsning av sfi-studier riskerar att leda till att människor tackar nej till arbete. Det vore att ta ett steg tillbaka.

En eventuell tidsbegränsning av sfi måste utredas vidare och det är viktigt att den flexibilitet vi har i Stockholm idag bejakas, samtidigt som vi naturligtvis välkomnar förslag på hur vi kan göra sfi ännu bättre och än mer flexibel.

När det gäller resultat och genomströmning inom sfi så har kommunerna, som utförare och/eller beställare en viktig uppgift. Det handlar om att sätta tydliga mål som är uppföljningsbara och som fokuserar på kvalitet, genomströmning och resultat. Landets kommuner har dock olika förutsättningar att skapa en individanpassad och nivåindelad utbildning eftersom målgruppen skiljer sig åt i storlek. Erfarenheter från 1990-talet, då det fanns en tidsbegränsning och då ett parallellt system med svenska som andraspråk skapades, bevisar att det kan bli svårt för små kommuner att få ihop tillräckligt stora grupper som dessutom ska delas in i olika nivåer. Med utredningens förslag riskerar alltså både kvalitet och individanpassningen att bli lidande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Tid för snabb, flexibel inläring” (SOU 2011:19) hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 31 augusti 2011

ULLA HAMILTON

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Tid för snabb, flexibel inläring (SOU 2011:19), sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Per Bolund* (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

- I huvudsak bifalla liggande förslag.
- I övrigt anföra:

Miljöpartiet de gröna vill framhålla den skarpa kritik som riktats mot förslagen om tidsbegränsning på två år. Att begränsa rätten så som utredningen föreslår slår extra hårt mot kvinnor, nyanlända med posttraumatisk stress och de elever som kommer till Sverige som lågutbildade och i vissa fall analfabeter.

Vi anser att andra insatser bör göras för att utveckla språkundervisningen; den ska kunna genomföras parallellt med arbete, praktik, studier eller validering av kompetens. Vidare bör undervisningen vara målstyrd och studietiden därför bestämmas av huruvida individen når uppsatta kunskapsmål eller inte.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Emilia Hagberg* och *Stefan Nilsson* (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (V) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta att

1. Som svar på remissen ”Tid för snabb, flexibel inläring” (SOU 2011:19) hänvisas delvis till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Vänsterpartiet anser att förslaget om tidsbegränsning av SFI ska avvisas, eftersom det i praktiken skulle kunna utestänga många lågutbildade, studerande med funktionsnedsättningar, gravida kvinnor, nyblivna mammor och personer med ohälsa från undervisningen. Tidigare

erfarenheter av tidsbegränsning av SFI har också varit negativa. I likhet med föredragande borgarråd delar vi därför den kritik som har framförts av remissinstanserna.

SFI är en språkutbildning, som inte bara syftar till att arbetslösa snabbare ska komma ut på arbetsmarknaden utan också att alla ska få lära sig svenska för att kunna delta aktivt i samhället. SFI ska därför både vara tillgänglig och anpassas för personer som kan få ett arbete och för personer som står utanför arbetsmarknaden.

I stället för att fortsätta att lägga pengar på att utreda tidsbegränsad SFI bör resurserna läggas på att öka möjligheterna att kombinera svenskstudier med yrkespraktik och att validera kompetens. Resurser behöver också läggas på att minska undervisningsgrupperna och göra utbildningen mer sammanhållen. Det ska finnas god möjlighet till deltidstudier.

ÄRENDET

Utredningens förslag syftar till att effektivisera svenska för invandrare för att på så sätt skapa mer gynnsamma förutsättningar för invandrare att integreras i samhället vilket i sin tur skulle ge en snabbare etablering på arbetsmarknaden. Utredningen menar att detta kan uppnås genom att en nyanländ invandrare måste börja läsa sfi senast ett år efter första folkbokföringsdagen samt att den sammanlagda studietiden inte får överstiga två år.

Precis som vid annan vuxenutbildning ska det enligt utredningen vara möjligt att göra uppehåll i studierna. Däremot föreslås rätten att delta i utbildning i svenska för invandrare helt upphöra efter fyra år räknat från den dag en person första gången folkbokfördes i en kommun.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och arbetsmarknadsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 1 juli 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret tillstyrker departementets förslag om hur fler nyanlända invandrare kan lära sig svenska snabbare genom att reglerna för hur länge man kan delta i undervisningen ändras.

Avbrotten under sfi-tiden är i dag alldeles för många och alldeles för långa. En tidsbegränsning kan skapa incitament för en effektivare utbildning och bidra till en ökad genomströmning och motverka inläsning i studier. Detta kräver emellertid flera förändringar av både sfi och områden som ligger utanför sfi. Förändringar som utredaren delvis pekar på såsom yrkesinriktad studiegång inom vuxenutbildningen och riktade arbetsmarknadsutbildningar till analfabeter.

Stadsledningskontoret saknar dock en mer ingående redovisning av konsekvenserna vad gäller överströmningen från sfi till svenska som andra språk inom den grundläggande vuxenutbildningen. Överströmningen till den reguljära vuxenutbildningen är direkt avgörande för kommunerna och kan komma att innebära ökade kostnader. Utredaren föreslår därför en ändring av studiestödsbestämmelserna. Stadsledningskontoret förutsätter att utredarens förslag beslutas i sin helhet och att regeringen i sitt kommande reformförslag i vanlig ordning kostnadsberäknar förslagen och finansierar dem enligt gängse regler.

Arbetsmarknadsnämnden

Arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 23 augusti 2011 att förvaltningens tjänsteutlåtande utgör svar på remissen.

Reservation anfördes av Emilia Lindqvist m.fl. (S) och Karin Rågsjö m.fl. (V), *bilaga 1*.

Reservation anfördes av Sara Pettigrew m.fl. (MP), *bilaga 1*.

Arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 15 augusti 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen kan i och för sig se positivt på idén om en tidsbegränsning av sfi. Det är bra med tydliga ramar för både individ och organisation.

Förvaltningen anser också att det finns skäl att vidare utreda om man ska låta sfi bli en insats som riktar sig till nyanlända och att invandrare som efter en tid i landet av olika skäl behöver läsa svenska hänvisas till svenska som andraspråk inom den kommunala vuxenutbildningen.

Utformningen av en tidsbegränsning bör dock bygga på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Förvaltningen bedömer att det finns stora brister i utredningen och att den inte tagit sin utgångspunkt i den kunskap och erfarenhet som finns. Konsekvenserna av olika förslag är dåligt utredda och därför osäkra. Det gäller särskilt kopplingen till arbetslinjen samt de ekonomiska konsekvenserna av förslagen.

Det uttrycks klart i utredningen att det inte räcker med att tidsbegränsa utbildningen utan att utbildningen måste effektiviseras och göras mera flexibel. Ett antal åtgärder bedöms som förutsättningar för att tidsbegränsningen ska bli lyckosam: Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten, arbetsförmedlingen och andra statliga myndigheter föreslås därför få olika uppdrag som att ge kommunerna stöd i kartläggningen för att upptäcka funktionsnedsättning, utforma allmänna råd kring individualisering, ta fram allmänna råd för hur man arbetar med studerande med funktionsnedsättning, utveckla en webbplattform när reformen träder i kraft, skapa nya arbetsmarknadsutbildningar för lågutbildade invandrare med svaga kunskaper i svenska.

Dessa förslag är dock bara förslag och inte villkorade. De kommer inte att vara genomförda när reformen träder i kraft, om de överhuvudtaget kommer att genomföras. Förvaltningen anser därför att risken är stor att tidsbegränsningen får negativa konsekvenser för stora grupper.

Tidsbegränsningen

Förvaltningen ställer sig tveksam både till begränsningen av möjligheten för nyanlända att påbörja sina studier till det första året i landet och en generell begränsning av studietiden på två år.

En allt större grupp nyanlända är arbetskraftsinvandrare och det är vanligt att de först efter en tid i landet bestämmer sig för att stanna och först då upplever ett behov av att lära sig språket. De bör då ha rätt att lära sig grundläggande svenska. Av samma situation gäller för gravida kvinnor och nyblivna mammor samt personer som av andra skäl, t. ex. sjukdom, inte kan påbörja sfi-studier inom det första året.

Ett argument för denna begränsning är i utredningen att det i Sverige inte finns något incitament att lära sig svenska snabbt på samma sätt som i länder där språkkunskaper är ett krav för medborgarskap och att det därför behövs andra incitament som en tidsbegränsning och sfi-bonus.

Förvaltningens uppfattning är att en överväldigande majoritet av de nyanlända invandrarna anmäler sig till sfi mycket snabbt och att de flesta som börjar senare har skäl till det. Det finns en liten grupp som av olika anledningar aldrig söker sig till sfi. Dessa personer lär inte påverkas av en tidsbegränsning.

Målet är en snabbare integration, d. v. s. ett snabbare inträde på arbetsmarknaden. I utredningen betonas vikten av goda språkkunskaper för att få ett arbete. Ändå tas inte någon hänsyn till att invandrarna utgör en mycket heterogen grupp när det gäller utbildningsbakgrund och förutsättningar att lära sig svenska. Studietiden begränsas för alla till högst två år.

Förvaltningens bedömning är att utredningen är alldeles för optimistisk när det gäller hur mycket svenska de studerande kommer att lära sig under de två åren. För en relativt stor grupp är två års studier tillräckligt men för majoriteten är det för kort tid.

Enligt siffror SFI Stockholm tagit fram för 2010 hade 66,7 % av de som klarade utbild-

ningen (kurs D) under året gjort det inom 2 år medan 81,5 % hade gjort det under tre år. Om man tittar på de högutbildade var siffrorna 83,3 % resp 93,0 % och för de med medelkort eller låg utbildning 38,5 % resp 61,7 %. Under 2010 handlade det om ca 600 personer som enligt förslagets modell skulle utestängas från att slutföra utbildningen. En rimlig skattning är att minst lika många skulle utestängas från de lägre kurserna.

Kommunerna kommer enligt förslaget till förordningstext att vara skyldiga att fatta beslut om utbildningens upphörande när en person studerat sfi i två år eller när en person varit folkbokförd i landet i fyra år. En nackdel med detta osmidiga regelverk är att en studerande som kanske bara har en kort tid kvar på kursen tvingas sluta och gå över i ett nytt system med andra regler och förväntningar och där nya lärare och annan personal måste bilda sig en uppfattning om vilka behov och förutsättningar den studerande har. Detta får i så fall till följd att utbildningstiden förlängs vilket är negativt.

Grupper som skulle drabbas särskilt hårt av en begränsning på två år är analfabeter, andra lågutbildade och studerande med olika funktionsnedsättningar. De behöver ofta längre tid för att klara målen, de behöver trygghet i rutinerna och de är mera känsliga än andra för förändringar. Ett påtvingat studieavbrott för att gå vidare till kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå med nya lärare, nya studiekamrater och nya lokaler för att fortsätta sina studier utan annat skäl än att de läst två år skulle kunna innebära en alltför stor förändring med risk för avbrott i studierna.

Förvaltningen bedömer att den nuvarande sfi-nivån bör vara ett rimligt mål för de som studerar på studieväg 2 och studieväg 3. Målen kan ses som högt satta för vissa studerande, kanske ouppnåeliga för en mindre grupp. Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att sfi-målen inte motsvarar de språkliga krav som krävs för ett kvalificerat arbete eller högre studier.

Förvaltningens bedömning är således att två år är en för kort tid om tidsbegränsningen ska vara generell.

Ett annat problem med tidsbegränsningen är att den går stick i stäv med den arbetslinje Stockholms stad och regeringen driver. P. g. a. den goda arbetsmarknaden är det allt fler studerande som väljer kvälls- eller andra deltidstudier. Den gruppen missgynnas av den föreslagna tidsbegränsningen eftersom den som läser på deltid behöver längre tid än den som deltar i intensivundervisning på dagarna

Ett krångligt och administrativt kostsamt system

Förvaltningen bedömer att den föreslagna konstruktionen av tidsbegränsningen kommer att leda till avsevärt ökad administration och därmed ökade kostnader för stadens utbildning av invandrare.

En kommun måste ha kunskap om en sökandes tidigare studiehistorik för att kunna besluta om antagning och om utbildningens upphörande. Invandrare och särskilt nyanlända utgör en mycket rörlig grupp – de flyttar ofta både inom länet och inom landet. Det betyder att det blir mycket svårt för kommunerna att hålla reda på när en person faktiskt påbörjade sina studier och hur länge personen studerat.

Under utredningstiden talades det om att införa ett nationellt dataregister vilket är en förutsättning för ett enkelt hanterande av regelverket. I utredningen föreslås däremot individen själv hålla reda på och kunna verifiera det genom att förse sig med intyg från de olika utbildningsanordnare där de studerat. Detta är orealistiskt och innebär att de mottagande enheterna i de olika kommunerna kommer att tvingas kolla upp om sökande studerat tidigare och i så fall när och hur mycket. Det är en relativt stor arbetsuppgift i en stor kommun där antalet sökande under ett år varierar mellan 10 000 och 12 000. Kommunerna kan inte välja att lita på de uppgifter som individerna lämnar utan verifikat eftersom utredningen föreslår att kommunernas beslut om undervisningens upphörande ska kunna överklagas.

Kommunerna förväntas också när en studerande avbryter sina studier lämna en dokumentation till individen för att den studerande ska kunna fortsätta studera på rätt nivå om den studerande vill återuppta sina studier senare och/eller byter kommun. Även detta är ett krav som förutsätter ett nationellt dataregister där ansvarig kommun kan föra in sådan information eftersom det är orealistiskt att tro att en studerande tänker på att ordna ett sådant intyg om

det blir aktuellt med ett avbrott. En stor andel meddelar idag inte skolan att de gör avbrott. För att kunna erbjuda utbildning till en studerande som läst i annan kommun kommer den mottagande kommunen även fortsättningsvis att tvingas göra en kartläggning.

Parallella verksamheter inom sfi och kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

De som inte påbörjar sina studier inom ett år och de som inte lärt sig så mycket svenska att de kan börja arbeta eller gå vidare till reguljära studier efter två år ska i stället erbjudas svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.

I utredningen framförs att kommunerna redan idag har skyldighet att erbjuda svenska som andraspråk på samma nivåer som sfi har. Det stämmer i teorin men i praktiken erbjuder det stora antalet kommuner inte svenska som andraspråk på sfi-nivå inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, vilket är helt naturligt när alla som saknar grundläggande kunskaper i svenska har rätt till sfi.

Kommunerna kommer att tvingas bygga upp en ”sfi-verksamhet” inom komvux. Att en person som av olika skäl inte kunnat börja läsa svenska under sitt första år i landet inte får läsa sfi betyder att kommunerna kommer att tvingas ha nybörjarverksamhet inom två skolformer med olika regler och förutsättningar. Det kommer både att innebära ökade kostnader, sämre möjlighet att skapa inlärningsmässigt homogena grupper och eventuellt också längre väntetider innan de studerande får börja läsa. Även för invandrare som nått en del av målen för sfi måste en parallell verksamhet byggas upp. Pedagogiskt blir det svårare att skapa jämna undervisningsgrupper när studerandeunderlaget blir mindre.

Förvaltningen bedömer att det kommer att vara en stor grupp som överförs till svenska som andraspråk. Enligt betänkandet är det ca 80 % av de som läser sfi som börjar studera under det första året och därför inte skulle beröras av tidsbegränsningen. 20 % är dock ingen liten grupp, åtminstone inte i en kommun som Stockholm som tar emot mellan 6 000 och 7 000 helt nya studerande varje år. En överväldigande majoritet av dem är nybörjare eller har kunskaper motsvarande upp till ett par månaders studier. En skattning är att mellan 1 000 och 1 500 studerande per år skulle påbörja sina studier inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Dessutom tillkommer de som p. g. a. tvåårsregeln skrivs ut från sfi utan att ha nått kursmålen. Bara på studieväg 3 kurs D skulle det handla om ca 600 studerande per år.

Många studerande kommer att tvingas att avbryta sina studier trots att de är inne i en produktiv process för att gå till en annan verksamhet med nya lärare och nya studiekamrater av administrativa och inte av pedagogiska skäl. Detta är särskilt allvarligt när det gäller analfabeter, andra kortutbildade och studerande med olika funktionsnedsättningar eftersom de är mera beroende av kontinuitet och trygghet.

Lärarna inom grundläggande vuxenutbildning har ferietjänster och undervisar färre timmar per vecka än sfi-lärarna varför det kommer att bli dyrare att ersätta sfi med svenska som andraspråk. De lärare som idag arbetar med svenska som andraspråk inom såväl grundläggande som övrig kommunal vuxenutbildning har som regel inte erfarenhet av att arbeta med studerande som idag läser sfi på studieväg 1 och studieväg 2 varför denna kompetens måste byggas upp.

Förvaltningen anser att det är viktigt att inte glömma historien. Under 1990-talet var sfi tidsbegränsad och då infördes ett parallellt system med svenska som främmande språk inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå för invandrare som varit i landet mer än två eller i vissa fall tre år. Kritik riktades mot detta - särskilt i mindre kommuner blev det svårt att ordna grupper utifrån kunskapsnivå eftersom de inte kunde låta studerande från de två systemen läsa tillsammans. Efter några år tog man bort tidsbegränsningen och öppnade sfi för alla som saknade grundläggande kunskaper i språket.

Svenska som andraspråk ska inte vara studiemedelsberättigade

Studerande som läser sfi och som inte kan försörja sig själva får vanligtvis försörjningsstöd. Det gäller i normalfallet inte för studerande inom kommunal vuxenutbildning på grund-

läggande nivå. För att studerande med relativt svaga kunskaper i svenska och som hänvisas till svenska som andraspråk eftersom deras rätt till sfi upphört inte ska tvingas att söka studiemedel föreslår utredningen att svenska som andraspråk inte ska vara studiemedelsberättigade under de två första åren efter sfi-studierna.

Om förslaget går igenom är det positivt för vissa studerande – kortutbildade och andra som behöver lång tid för att lära sig språket. Går förslaget däremot inte igenom kommer denna grupp att tvingas att ta studielån för elementär läs- och skrivinläring med risk att de blir tungt skuldsatta eller att de inte studerar.

Utredningen utgår från att genomströmningen i utbildningen kommer att öka och att kostnaderna för försörjningsstöd därför inte kommer att öka för kommunerna. Förvaltningens bedömning är att utredningen är alltför optimistisk när det gäller effektiviseringen och ser därför en risk för en ökning av kostnaderna. Ett skäl är att många av de lågutbildade är rädda för att ta lån och kanske väljer att inte studera varför de riskerar att hamna längre från arbetsmarknaden än idag.

Om förslaget går igenom är det negativt för en annan grupp – den stora grupp studerande som klarar sfi på relativt kort tid och som vanligtvis fortsätter med svenska som andraspråk på kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och då väljer att läsa andra ämnen parallellt med svenska som andraspråk för att klara sin studiefinansiering. De kommer nu inte att få ihop underlag till fullt studiemedel. Staden riskerar också att få ökade kostnader om studerandegrupper som idag studerar på studiemedel tvingas söka försörjningsstöd.

Enligt utredningen ska studier i svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå inte vara studiemedelsberättigade under de två första åren för de som deltagit i sfi. Anledningen är att denna målgrupp inte ska tvingas ta studiemedel för att läsa svenska på låg nivå. Det framgår inte vad som gäller för den grupp som inte påbörjar sfi under det första året och därför aldrig läser sfi. Omfattas de av samma regelverk eller ska de tvingas ta studiemedel?

Snabbare inträde i arbetslivet

Det huvudsakliga syftet med utredningen och tidsbegränsningen är att effektivisera utbildningen och göra den mera flexibel i syfte att möjliggöra för den nyanlände att snabbare komma ut i arbetslivet. Utredningen föreslår ett antal åtgärder som stöd till kommunerna i kartläggningen, allmänna råd kring individualisering och hur man arbetar med studerande med funktionsnedsättning och utveckling av en webbplattform för att möjliggöra ett flexibelt lärande.

I detta resonemang finns mer eller mindre direkt uttalad kritik mot sfi, en kritik som är vanligt förekommande i debatten. Sfi-verksamheten är naturligtvis inte perfekt men det har skett en mycket positiv utveckling under de senaste tio åren. Utbildningen har delats upp i olika studievägar för olika målgrupper och olika yrkes- och studieförberedande lösningar har utvecklats. Verksamheten har präglats av flexibla lösningar både pedagogiskt och organisatoriskt. Likaså har under senare år anpassad sfi utvecklats för olika grupper med funktionsnedsättning för att öka deras möjligheter till en snabbare integration. Det betyder inte att ytterligare förbättringar inte behöver göras men de förslag till insatser utredningen föreslår kommer inte att leda till sådana förändringar att en majoritet av de studerande på två år kommer att lära sig tillräckligt bra svenska för att integreras i samhället och komma ut i arbetslivet.

Det är viktigt att ta i beaktande att sfi är en språkutbildning, ett instrument bland många i mottagandet av nyanlända invandrare. Sfi kan inte ensamt ta ansvar för integrationen. För att de studerande ska få ökade möjligheter att komma in på arbetsmarknaden behövs satsningar och engagemang från andra aktörer som näringslivet och arbetsförmedlingen. Staten måste ge tydliga direktiv till arbetsförmedlingen att gå in med olika yrkesförberedande insatser parallellt med sfi-studierna och att erbjuda anpassade yrkesutbildningar. Likaså bör staten på olika sätt stimulera näringslivet till ett utökat samarbete med sfi.

Gruppen analfabeter och andra kortutbildade kan komma ut i arbete men för att de ska ha en chans att bli kvar mer än en kort subventionerad period behöver de ha grundläggande kunskaper i språket och en förståelse för vad arbetslivet kräver. De behöver en mycket konkret introduktion ofta med språkstöd under en första tid och de behöver tillräckligt med tid.

Utredningen föreslår att arbetsförmedlingen ska erbjuda yrkesinriktade kurser för de lågutbildade när de skrivs ut från sfi efter två års studier. Uppdraget är att ordna yrkeskurser inom yrken där det inte krävs goda kunskaper i svenska. Tanken är god men förvaltningen ifrågasätter om det finns sådana jobb.

Förutsättningar för en tidsbegränsad sfi

Sfi är enligt lagen en språkutbildning och en egen skolform. Den som saknar grundläggande kunskaper i svenska har rätt till sfi. Det gäller såväl nyanlända som den som varit i landet en längre tid. Det gäller såväl flyktingar och andra invandrare som har sin försörjning genom bidrag och de som har sin försörjning ordnad genom arbete eller på annat sätt. Detta gör att många ofta motstridiga krav ställs på utbildningen.

En förutsättning innan beslut om utformningen av en tidsbegränsning fattas är därför att bestämma vad sfi är. Kanske ska den svenskundervisning som erbjuds flyktingar och andra med bidrag skiljas från övrig svenskundervisning och tidsbegränsas medan övriga grupper erbjuds svenskundervisning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och då redan från början. Andra möjliga aktörer är folkhögskolor och studieförbund.

En tidsbegränsning skulle kunna utformas på flera olika sätt. Det enklast vore att sätta en tidsgräns på tre eller fyra år från första folkbokföringsdag – eventuellt med möjlighet till förlängning med ett år om det föreligger särskilda skäl som är definierade i lag eller förordning. Det skulle vara ett rättssäkert och administrativt mycket enkelt system. De kortutbildade och andra med särskilda behov skulle ges en rimlig chans att nå en god nivå i språket.

Ett annat sätt vore att inte sätta en tidsgräns i år utan i antal erbjudna studietimmar – också där eventuellt med möjlighet att ge ytterligare ett antal timmar om det föreligger särskilda skäl. Problemet med ett sådant system är att det är svårt att följa upp om det inte finns ett nationellt register över de studerande.

Båda beskrivna modellerna skulle också kunna differentieras så att studerande av olika kategorier efter kartläggning i samband med antagningen tilldelas en viss tid eller ett visst antal timmar beroende på behov och förutsättningar – olika för respektive studieväg och med möjlighet för viss extratilldelning när det föreligger särskilda behov.

Kommentarer till 24 kap. skollagen

Skolinspektionen kan enligt förordning (2010:253) om betygsrätt för vuxenutbildning ge rätt till folkhögskola som bedriver utbildning som motsvarar sfi att utfärda betyg. Betygsrätten innebär rätt att sätta betyg, anordna provning och utfärda betyg.

Förvaltningen ställer sig frågande till regeringskansliets formulering ”konsekvenserna av förslagen när det gäller utbildning vid folkhögskola som motsvarar utbildning i svenska för invandrare enligt 24 kap skollagen (2010:800)”. Förslagen har redan trätt i kraft.

När det gäller möjligheten för folkhögskolor att bedriva utbildning som motsvarar sfi och skyldigheten för kommunen att betala för denna verksamhet kan den säkert innebära problem för små och medelstora kommuner som för att kunna erbjuda en kvalitativ utbildning behöver ett visst elevunderlag. För Stockholm innebär det en viss ökning av administrationen och för de utbildningsanordnare staden har avtal betyder med det ökad konkurrens men förvaltningen ser det inte som ett problem. Hittills är det bara två folkhögskolor som börjat erbjuda utbildning som motsvarar sfi till studerande från Stockholm.

RESERVATIONER M.M.

Arbetsmarknadsnämnden

Reservation anfördes av Emilia Lindqvist m.fl. (S) och Karin Rågsjö m.fl. (V) enligt följande.

att delvis bifalla förvaltningens förslag till svar på remissen
att därutöver anför följande som svar på remissen

Att tidsbegränsa sfi enligt betänkandet innebär att flyktingar och invandrare starkt begränsas i sin möjlighet att integreras i det svenska samhället. Betänkandet föreslår t.ex. som står i remissvaret ”att arbetsförmedlingen ska erbjuda yrkesinriktade kurser för de lågutbildade när de skrivs ut från sfi. Uppdraget är att ordna yrkeskurser inom yrken där det inte krävs goda kunskaper i svenska” och här genomlyser kanske utredningens huvudsyfte, nämligen att lågutbildad arbetskraft inte behöver tala god svenska. Helt i regeringens och Stockholms stads ”arbetslinje” som precis som förvaltningen skriver endast jämställer *arbete* med integration ”Målet är en snabbare integration, d.v.s. ett snabbare inträde på arbetsmarknaden” (sid. 6). Arbete är självklart en viktig del av integrationen, men integration är mycket mer än ett arbete utan svenskkunskaper. Integration innebär att aktivt delta i samhället i sin helhet och för det krävs acceptabla språkkunskaper. Ingen tidsbegränsning av sfi är därför förenlig med en seriös integrationspolitik. Sfi bör därför, för att främja integrationen, fortsätta att erbjudas såsom hittills gjorts, utan tidsbegränsningar.

Reservation anfördes av Sara Pettigrew m.fl. (MP) enligt följande.

Att delvis besluta enligt förvaltningens förslag, samt
Att därutöver anför

Undervisningen i svenska språket är ett av våra främsta verktyg för integration. Att som utredningen föreslår kraftigt begränsa den tid en individ har möjlighet att genomföra sin utbildning, samt att minska flexibiliteten i utbildningen anser vi vara en anmärkningsvärt dålig väg att gå, och mycket olyckligt om detta skulle genomföras.

Fem av åtta experter som deltagit i utredningen kritiserar förslaget. De som studerar SFI är en väldigt heterogen grupp. Det är klart att några klarar av studierna på två år, säkert mindre. Men för dem som inte har samma förutsättningar eller samma studievana är förslaget ett hårt slag. Att begränsa rätten så som utredningen föreslår slår extra hårt mot kvinnor, nyanlända med posttraumatiskt stress och de elever som kommer till Sverige som analfabeter.

Klart är att SFI-undervisningen är i behov av ett lyft. I dag är det politiska engagemanget lågt och resurserna sämre än i andra skolformer. Det har lett till att SFI har haft låg status som skolform och har haft svårt att attrahera behöriga lärare. Först under hösten förra året startade en särskild utbildning för SFI-lärare där de blivande lärarna också får lära sig hur man undervisar i andraspråk och får kunskaper om integration och diskriminering. Utbildningarna är i första hand i behov av kvalitetshöjande reformer, inte begränsningar för enskilda elever.

Vi anser också att språkundervisningen ska kunna genomföras parallellt med arbete, praktik, studier eller validering av kompetens. Vi vill förbättra kvaliteten på sfi och anpassa den betydligt mer efter varje persons behov och förutsättningar. Vi bör se mer på hur vi ska kunna skapa förutsättningar för ett gott lärande. Genom mindre grupperna ska bli mindre och mer sammanhållen undervisning kan vi förbättra kvaliteten istället, och därigenom resultaten. Utbildningen bör vara målstyrd, och studietiden därför bestämmas av huruvida individen nått uppsatta kunskapsmål eller ej.

Miljöpartiet vill också inför särskilda satsningar på sfi-undervisning på modersmålet. Det skulle underlätta för framför allt analfabeter och andra lågutbildade elever att få svenska språket förklarat för sig på sitt modersmål istället för att direkt förväntas förstå vad en svensk-talande lärare säger. Genom att erbjuda detta till de största språkgrupperna skapar vi istället förutsättningar för människor att snabbare ta sig igenom sin utbildning, vilket är det fokus som en reform av SFI bör ha.