

Tid för snabb flexibel inläarning

Betänkande av Utredningen om tidsbegränsad Sfi

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:19

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23542-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet

Regeringen beslutade den 3 december 2009 (dir. 2009:117) att ge en utredare i uppdrag att ta reda på hur fler nyanlända ska kunna lära sig svenska snabbare genom att reglerna ändras för hur lång tid det är möjligt att delta i svenskundervisning för invandrare (sfi). Utredningen ska föreslå hur en tidsbegränsning ska utformas samt bedöma hur en tidsbegränsning kan påverka grundläggande kommunal vuxenutbildning och särvox.

I oktober 2010 förlängdes utredningstiden till den 1 mars 2011 (dir. 2010:111).

Chefen för Utbildningsdepartementet, statsrådet Jan Björklund, anställde forskaren Birgitta Ornbrant som särskild utredare den 1 februari 2010. Kanslirådet Anna Gralberg anställdes som sekreterare i utredningen den 1 mars och den 15 november anställdes pol. mag. Lennart Brege som sekreterare. I arbetet med utredningen har också departementssekreterarna Thomas Nordling och Johan Hultgren deltagit.

Kanslirådet Sverker Lönnerholm och departementssekreterarna Henrik Emilsson och Johanna Fryksmark förordnades den 16 februari 2010 till sakkunniga i utredningen.

Den 31 augusti entledigades Henrik Emilsson och ersattes av departementssekreteraren Anna Envall, som i sin tur ersattes av ämnesrådet Eva Cederholm Cars den 15 november 2010. Samma dag förordnades departementssekreterare Anders Borgström som sakkunnig i utredningen. Johanna Fryksmark ersattes den 9 mars 2010 av departementssekreteraren Kerstin Molander.

Processledaren Arjun Bakshi, integrationsfrågeexperten Göran Ferm, undervisningsrådet Suzanne Mehrens och doktoranden Karin Sandwall utsågs till experter i utredningen den 16 februari 2010. Den 20 december 2010 ersattes Arjun Bakshi av utredaren Nina Andersson-Brynja. Den 9 augusti 2010 förordnades ytterligare en sakkunnig i utredningen, departementssekreteraren Karin Stillerud.

Utredningen, som har tagit namnet Utredningen om tidsbegränsad sfi (U 2009:09), överlämnar härmed sitt betänkande *Tid för snabb, flexibel inläarning* (SOU 2011:19).

Stockholm i mars 2011

Birgitta Ornbrant

/Anna Gralberg
Lennart Brege

Innehåll

Sammanfattning	9
Sammanfattning Lättläst svenska	11
Sammanfattning Engelska	15
Sammanfattning Arabiska	19
Sammanfattning Kurmandji	23
Sammanfattning Sorani	25
Sammanfattning Somaliska	29
Sammanfattning Thaiändska	33
Författningsförslag	37
1 Om uppdraget och arbetet med uppdraget	41
1.1 Uppdraget.....	41
1.2 Hur vi arbetat med uppdraget	42
1.2.1 Några begrepp.....	44
1.3 Hur vi lagt upp betänkandet	45

2	Förslag till tidsbegränsning – utgångspunkter och utformning.....	47
2.1	Utbildningen påbörjas inom ett år	50
2.2	En sammanlagd utbildningstid på högst två år	54
2.2.1	Utbildningsmålen ska fastställas i en individuell studieplan.....	57
2.2.2	Utbildningen måste kombineras med förvärvsarbete på ett bättre sätt.....	59
2.2.3	Tidsbegränsning i förhållande till deltagare med behov av särskilt stöd.....	60
2.3	Möjlighet till avbrott	64
2.4	Undervisningen upphör	67
2.5	Krav på uppgiftsskyldighet för att bli antagen	69
2.6	Rätten att överklaga	70
2.7	Övergången till en tidsbegränsning och ikraftträdandet	71
2.8	Behovet av information vid övergången till en tidsbegränsning.....	72
3	Vad behövs för att en tidsbegränsning ska fungera?	75
3.1	Undervisningen måste individualiseras	76
3.1.1	Den individuella studieplanen ett viktigt verktyg.....	76
3.1.2	Dokumentation av vad som uppnåtts under utbildningstiden	78
3.1.3	Anpassad undervisning och stödinsatser under sfi	80
3.2	Effektivisering med fokus på lärandet och lärarna	84
3.2.1	Flexibelt lärande och teknikens möjligheter	85
3.2.2	En tillgänglig undervisning.....	93
3.2.3	Metodstöd och adekvata lärverktyg.....	95
3.3	Samsyn och samverkan under och efter sfi-tiden.....	98
3.3.1	En tidsbegränsning ställer krav på fungerande samverkan inom kommunen	99
3.3.2	Ökad samverkan behövs mellan sfi och sörvux.....	105
3.3.3	Interkommunal samverkan.....	109

3.4	Fortsättningen efter sfi.....	111
3.4.1	Studieplanen ska även omfatta deltagarens planer efter avslutad sfi.....	112
3.4.2	Regelverket behöver klargöras.....	113
3.4.3	Ökad yrkesprofilering inom den grundläggande vuxenutbildningen.....	114
3.4.4	Riktade arbetsmarknadsutbildningar.....	116
3.4.5	Tidsbegränsning av sfi – konsekvenser för socialtjänsten.....	119
3.4.6	Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser	124
4	Tidsbegränsningens ekonomiska förutsättningar och konsekvenser	127
4.1	Etableringsreformen – ekonomiska konsekvenser	128
4.2	Tidsbegränsningen och förändrad efterfrågan – ekonomiska konsekvenser.....	132
4.2.1	Förändringar i efterfrågan.....	133
4.2.2	Finansiering av studierna.....	135
4.2.3	Slutsatser	137
4.3	Ekonomiska konsekvenser för stat, kommun och individ	138
4.4	Övriga kostnader	141
4.5	Tidsbegränsningens effekter måste följas upp	143
5	Bakgrund och underlag för arbetet	145
5.1	Kort om sfi	146
5.1.1	Allmänt om bestämmelserna	147
5.2	Etableringsreformen	149
5.2.1	Samhällsorientering	150
5.3	Vilka läser sfi?.....	151
5.4	Kursdeltagare på de olika studievägarna och deras resultat år 2009	154
5.4.1	Nyborjare 2007 och deras resultat t.o.m. 2009.....	156
5.4.2	Deltagarnas bakgrund 2009.....	158

5.5	Tillämpningen av bestämmelserna i skollagen om avbrott i undervisningen	159
5.5.1	Praxis från Skolväsendets överklagandenämnd	162
5.6	Studietid och avbrott	164
5.6.1	Studietidens längd med avseende på olika bakgrundsfaktorer	168
5.7	En utblick över Europa	175
5.7.1	Språkrav kopplade till invandringsreglerna	175
5.7.2	Rättighet och skyldighet att lära sig språket	176
5.7.3	Förekomsten av tidsbegränsning	177
5.7.4	Exemplet Norge	179
5.7.5	Exemplet Danmark	182
5.7.6	Vad Sverige kan lära av andra länder – en summering	185
5.8	Tidsbegränsning – möjligheter och farhågor	186
5.8.1	Möjligheter och farhågor – länsstyrelsernas perspektiv	187
5.8.2	Möjligheter och farhågor – kommunernas perspektiv	190
	Särskilt yttrande	195

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv	197
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv	207

Sammanfattning

Regeringen har tillsatt en särskild utredare för att undersöka hur fler nyanlända invandrare ska kunna lära sig svenska snabbare genom att reglerna ändras för under hur lång tid det ska vara möjligt att delta i svenskundervisning för invandrare (sfi).

Direktiven till utredningen finns som bilaga i detta betänkandet samt på webbplatsen¹. Utredningens förslag ska syfta till att effektivisera utbildningen så att det skapas gynnsammare förutsättningar för invandrare att integreras i samhället och för att de snabbare ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Utredningen har kommit fram till en tidsbegränsning som innebär att en nyanländ invandrare måste börja läsa sfi senast ett år efter första folkbokföringsdagen. Den sammanlagda studietiden får inte överstiga två år. I likhet med vad som gäller inom övrig vuxenutbildning ska det vara möjligt att göra uppehåll under studietiden. Rätten att delta i utbildning i svenska för invandrare föreslås upphöra helt efter fyra år från den dag en person första gången folkbokfördes i en kommun. Under studietiden ska man själv kunna bestämma studietakt och längden på eventuella uppehåll så länge det sker inom den bestämda fyraårsperioden.

Tidsbegränsningen har utformats utifrån vad som gäller för den nyligen introducerade etableringsreformen för vissa nyanlända invandrare. Syftet med denna reform är att så snart som möjligt ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och att stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet, vilket även ligger i linje med denna utrednings direktiv.

Det räcker emellertid inte med att sätta tidsgränser för att fler ska få en första och snabb grund i det svenska språket. Det behövs ytterligare insatser för att en tidsbegränsning ska fungera enligt intentionerna i direktiven. Förslaget till tidsbegränsning bör därför ses som en delreform som ställer krav på att också annat reformeras.

¹ <http://www.sou.gov.se/sfi/>

Framför allt behöver undervisningen göras mer flexibel och individualiseras i högre grad. Övergången till ordinarie utbildningssystem liksom till de insatser som erbjuds inom arbetsmarknadspolitiken måste fungera på ett smidigt sätt. För analfabeter och personer med kort utbildning behövs särskilda arbetsmarknadsutbildningar.

Från och med den 1 juli 2012 blir det obligatoriskt med individuella studieplaner i utbildningen i svenska för invandrare. Utredningen föreslår att Skolverket får i uppdrag att ta fram allmänna råd för hur dessa planer kan användas som verktyg för att i högre grad individualisera undervisningen. För att varje deltagare ska kunna komma så långt som möjligt under den tid som står till förfogande är det också viktigt att läraren noga följer upp de framsteg som görs. Detta ska fortlöpande dokumenteras. För att undervisningen ska bli tillgänglig för alla krävs att anpassningar görs för personer med funktionsnedsättning samt för personer som har svårt att tillgodogöra sig undervisningen på grund av ohälsa.

Det flexibla lärandet kan med teknikens hjälp göra utbildningen mer tillgänglig, både i tid och rum, vilket ökar möjligheterna att kunna ta del av undervisningen vid t.ex. föräldraledighet och förvärvsarbete. Det ger även möjligheter att differentiera undervisningsgrupperna på ett bättre sätt genom samarbete över kommungränserna. Utredningen föreslår att en delegation tillsätts för att utveckla ett sådant flexibelt lärande.

För att inte personer som fortsätter att läsa svenska som andraspråk inom den grundläggande vuxenutbildningen ska behöva ansöka om studiemedel så länge som man läser svenska på grundläggande nivå, föreslår vi att studier i svenska som andraspråk under de två första åren inte ska vara studiemedelsberättigade. Med detta förslag bedöms de föreslagna förändringarna inte påverka kostnadsansvaret mellan stat och kommun.

Det är viktigt att tidsbegränsningen följs upp så att effekterna närmare kan studeras. Det är särskilt viktigt att följa upp vilka konsekvenser en tidsbegränsning får för personer som har kort utbildningsbakgrund eller är analfabeter samt vilka konsekvenser en tidsbegränsning får för personer med funktionsnedsättning. Konsekvenserna av tidsbegränsningen bör även följas upp ur ett bredare integrations- och jämställdhetsperspektiv. Slutligen måste även ekonomiska och andra konsekvenser för såväl stat, kommun som individ följas upp.

Sammanfattning

Utredning om SFI Lättläst sammanfattning

Regeringen vill att invandrare ska lära sig svenska snabbare

Regeringen vill att personer som nyligen har kommit till Sverige ska lära sig svenska snabbare. Därför har regeringen bett en utredare att föreslå nya regler för utbildning i svenska för invandrare, sfi.

Med de nya reglerna vill regeringen att invandrare snabbare ska få ett arbete och bli en del av det svenska samhället.

Utredaren föreslår att personer som nyligen kommit till Sverige måste börja utbildning i svenska för invandrare, sfi, senast ett år efter att de blivit folkbokförda i en svensk kommun.

Personer som studerar sfi, kan studera som mest i två år. De personer som behöver ett uppehåll i undervisningen, kan få det, men uppehållet får inte vara hur långt som helst. Alla personer som studerar svenska för invandrare, sfi, måste bli klara med sin utbildning inom fyra år från att de blivit folkbokförda i en svensk kommun.

**Alla ska så snabbt som möjligt
få ett arbete och kunna försörja sig**

I december år 2010 började en ny lag gälla.
Den brukar kallas etableringsreformen och gäller
för vissa nyanlända invandrare.
Meningen med lagen är
att personer som kommer till Sverige
så snabbt som möjligt ska få ett arbete
och vara en del av samhället.
Det finns likheter mellan de nya reglerna för sfi
och den lagen.

Egna planer ska ge bättre undervisning

Utredaren vill också
att undervisningen i svenska för invandrare, sfi,
ska vara anpassad efter
vad varje person behöver lära sig.

Utredaren tycker att det är viktigt
att personer som inte kan läsa och skriva
när de kommer till Sverige
och de personer som har gått kort tid i skola
i sitt hemland får en undervisning som också passar dem.

Från och med den 1 juli år 2012
ska alla som studerar svenska för invandrare, sfi,
ha en egen plan för sina studier.
Utredaren föreslår att Skolverket ska visa
hur en sådan plan ska se ut.
Planerna är till för
att alla ska få så bra undervisning som möjligt.

Alla har samma rätt till undervisning

Undervisningen måste också fungera
för personer som har funktionsnedsättning,
och för personer som mår dåligt och är sjuka.

De personer som är föräldralediga
eller som arbetar
ska också kunna studera.
Datorer och andra tekniska hjälpmedel

ska göra det enklare att studera hemifrån
eller på andra platser än i skolan.
Ibland behöver kommuner samarbeta
för att alla personer ska kunna studera
på den plats och den tid som passar dem bäst.

Det kallas flexibelt lärande.
Utredarna vill att en grupp personer
ska fundera vidare på
hur flexibelt lärande ska fungera i framtiden.

Om du läser svenska på grundnivå ska du inte söka studiemedel

Utredarna föreslår
att personer som fortsätter att studera
svenska efter sfi
inte ska behöva söka studiemedel under de första två åren.

Hur kommer tidsbegränsningen att fungera?

Utredaren säger att det är viktigt att undersöka
om de nya reglerna blir bra eller inte.
Särskilt viktigt är det att undersöka
hur reglerna fungerar för personer
som inte kan läsa och skriva
när de kommer till Sverige
och för personer som har gått kort tid i skola
i sitt hemland.

De nya reglerna ska passa
lika bra för män som för kvinnor.

Det är också viktigt att undersöka
vad de nya reglerna kostar staten och kommunerna.

Om du vill veta mer om utredningen
kan du läsa på webben:
www.sou.gov.se/sfi/
Sidan är inte lättläst.

Summary

The Government has appointed an Inquiry Chair to investigate how more newly arrived immigrants can learn Swedish more quickly through changes to the rules concerning how long it should be possible to take part in Swedish for Immigrants (SFI).

The terms of reference for the Inquiry are included as an annex to this report and are also available on the website¹. The Inquiry proposals are intended to make language training more efficient in order to create more favourable conditions for immigrants to become integrated into society and in order for them to be able to become established on the labour market more quickly.

The Inquiry has decided on a time limit, which means that a newly arrived immigrant must begin to attend SFI classes no later than one year after the first day on which they are registered in the population register. The total study period may not exceed two years. As is the case with other adult education courses, it shall be possible to take a break during the study period. It is proposed that the right to attend Swedish for Immigrants classes expire completely after four years from the day on which a person was first registered as a resident in a given municipality. During the study period, immigrants are to be able to determine their pace of study and the length of any breaks themselves, as long as this remains within the set four-year period.

This time limit has been chosen based on the rules that apply for the establishment reform for certain newly arrived immigrants that was recently introduced. The aim of this reform is to create the conditions for newly arrived immigrants to, as soon as possible, support themselves and to strengthen their active participation in working life and society; this is in line with the terms of reference of this Inquiry.

¹ <http://www.sou.gov.se/sfi/>

However, it is not enough merely to set time limits for more immigrants to receive an initial and speedy grounding in the Swedish language. Much more is needed if a time limit is to work in the way the terms of reference intend. The proposal for a time limit should therefore be seen as a partial reform that requires other areas to be reformed as well. Above all, teaching needs to be made more flexible and better adapted to the needs of the individual. The transition to the ordinary education system, as well as to the measures offered within labour market policy, must be a smooth one. Special employment training is needed for people who are illiterate or who have had a short education.

From 1 July 2012, individual study plans for Swedish for Immigrants will be made obligatory. The Inquiry proposes that the National Agency for Education be tasked with drawing up general advice on how these plans can be used as tools to better adapt teaching to the needs of the individual. In order for every participant to progress as far as possible during the time at their disposal, it is also important that the teacher carefully monitors the progress made. This must be continuously documented. In order for teaching to be accessible for all, adjustments need to be made for people with disabilities and for people who have difficulties benefiting from teaching due to ill health.

With the help of technology, flexible learning can make teaching more accessible – both in terms of time and location – which improves the possibilities of accessing teaching, for example during parental leave or employment. It also provides opportunities to better differentiate between teaching groups through cooperation between municipalities. The Inquiry proposes that a delegation be appointed to develop such a system of flexible learning.

So that people who continue to study Swedish as a second language as part of basic adult education do not need to apply for financial support for studies as long as they are studying Swedish at basic level, we propose that studies in Swedish as a second language during the first two years should not carry an entitlement to financial support for studies. With this proposal, the proposed changes will not affect the cost responsibility between central government and municipalities.

It is important that the time limit be followed up so that the effects can be studied more closely. It is particularly important to follow up what consequences a time limit may have for people who, for various reasons, have learning difficulties, who do not

have much education or who are illiterate. The consequences of the time limit should also be followed up from a broader integration and gender equality perspective. Finally, the financial and other consequences for central government, municipalities and individuals must also be followed up.

عهدت الحكومة السويدية إلى محقق خاص مهمة القيام بعمل بحث عن كيف يمكن أن يتعلم عدد أكبر من المهاجرين القادمين حديثاً إلى السويد اللغة السويدية بصورة أسرع وذلك عن طريق تغيير القواعد المتعلقة بالفترة التي يمكن أن يمضيها المرء في المشاركة في دراسة اللغة السويدية للمهاجرين (اس اف إي sfi).

إن التوجيهات التي حصل عليها القائم على التحقيق موجودة على شكل ملحق مع هذا الاقتراح وفي موقع الإنترنت¹. يجب أن يهدف اقتراح التحقيق إلى زيادة فعالية التعليم بحيث تخلق ظروف مناسبة بصورة أكبر لدمج المهاجرين في المجتمع ولكي يتمكنوا بصورة أسرع من تثبيت أنفسهم في سوق العمل.

توصل التحقيق إلى تحديد زمني يعني بدء المهاجر الوافد حديثاً إلى السويد دراسة اللغة السويدية للمهاجرين خلال فترة لا تتعدى سنة واحدة بعد أول يوم تم تسجيله فيه في سجل الأحوال المدنية (قيد النفوس). لا يجب أن تزيد فترة الدراسة الإجمالية عن سنتين. وكما هو الحال بالنسبة لما يسري ضمن دراسات البالغين الأخرى فيجب أن يكون بوسع المرء التوقف عن الدراسة خلال فترة الدراسة. يقترح أيضاً أن ينقضي الحق في المشاركة في التعليم في دراسات اللغة السويدية للمهاجرين بصورة تامة بعد أربع سنوات من التاريخ الذي تم فيه لأول مرة تسجيل الشخص في سجل الأحوال المدنية في إحدى البلديات. يجب أن يكون بوسع المرء خلال فترة الدراسة أن يقرر بنفسه سرعة إتمام الدراسة وطول فترة التوقف عن الدراسة في حالة وجود ذلك طالما كان هذا الشيء يتم ضمن إطار فترة الأربعة سنوات.

تم تشكيل التحديد الزمني انطلاقاً من الشيء الذي يسري بالنسبة لإصلاح الترسخ الذي بدء تطبيقه مؤخراً بالنسبة لبعض المهاجرين القادمين حديثاً إلى السويد. إن الهدف الكامن وراء هذا الإصلاح هو توفير الظروف المواتية للمهاجر القادم حديثاً لكي يتمكن في أسرع وقت ممكن من إعالة نفسه بنفسه

¹ <http://www.sou.gov.se/sfi/>

على أي حال فلا يكفي وضع الحدود الزمنية لكي يتمكن عدد متزايد من الناس الحصول على أساس أولي وسريع في اللغة السويدية. هناك مزيد من الأشياء التي يتطلبها الأمر والتي تلزم لكي تسير أطر الفترة الزمنية المحدودة على ما يرام حسب القصد الكامن وراء التوجيهات. لذلك فيجب اعتبار اقتراح التحديد الزمني كإصلاح جزئي يفرض شروطاً على وجود أشياء أخرى يجب إصلاحها أيضاً. يتطلب الأمر بصورة أولية أن يتم عمل التعليم أكثر مرونة، وأن يتم عمله على أساس فردي بشكل أكبر. إن الانتقال إلى نظام تعليمي عادي وأيضاً الإجراءات التي تعرض ضمن سياسة سوق العمل يجب أن تسير بصورة مرنة. بالنسبة للأميين والأشخاص من ذوي الخلفية التعليمية القصيرة فإن الأمر يتطلب دراسات خاصة تتعلق بسوق العمل.

ابتداءً من 1 يوليو (تموز) 2012 سيفرض بصورة إجبارية وجود مخططات دراسية فردية ضمن دراسة اللغة السويدية للمهاجرين. يقترح التحقيق أن يعهد إلى مصلحة المدارس Skolverket القيام بكتابة نصائح عامة حول كيفية استعمال هذه المخططات كأداة في المقام الأول لجعل التدريس فردياً. لكي يتمكن كل شخص من المشاركين في الوصول إلى ابعاد مجال ممكن خلال الفترة المتاحة له فمن المهم أيضاً أن يتابع المدرس بصورة دقيقة التطور الإيجابي الذي يحدث. يجب أن يتم توثيق ذلك بصورة مستمرة. ولكي يكون التعليم متاحاً للجميع فإن الأمر يتطلب التهيئة للأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة وأيضاً للأشخاص الذين يعانون من صعوبة في الاستفادة من التعليم بسبب سوء حالتهم الصحية.

إن التعلم المرن يمكن أن يجعل التعليم متاحاً بصورة أكبر بمساعدة التقنيات المتوفرة، فيما يتعلق بكل من الزمان والمكان، وهذا الشيء يزيد من إمكانية الحصول على التعليم مثلاً في حالة كون المرء مجازاً في إجازة الوالدين أو يمارس عمل يكسب منه دخلاً. كما يوفر هذا أيضاً إمكانية توزيع المجموعات الدراسية بصورة أفضل عن طريق التعاون عبر حدود البلديات. يقترح التحقيق تأسيس وحدة يعهد إليها مسؤولية تطوير التعلم المرن.

لكي لا يحتاج الأشخاص الذين يستمرون في دراسة اللغة السويدية كلغة ثانية ضمن دراسات البالغين الأساسية إلى طلب دعم مادي دراسي طالما كانوا يمارسون الدراسة على المستوى الأساسي فإننا نقترح أن لا تؤهل دراسات اللغة السويدية كلغة ثانية المرء أن يحصل خلال أول سنتين على الدعم المادي الدراسي. عن طريق هذا الاقتراح نقيم أن التغييرات المقترحة لن تؤثر على مسؤولية توزيع التكاليف بين الحكومة والبلدية.

من المهم متابعة التحديد الزمني بحيث يمكن دراسة الآثار الناجمة عن ذلك بصورة دقيقة. من المهم بصورة خاصة متابعة ما هي العواقب الناجمة عن التحديد الزمني بالنسبة للأشخاص الذي يعانون لأسباب مختلفة من صعوبات في التعلم، أو ذوي الخلفية التعليمية القصيرة أو بسبب كونهم من الأميين. كما

متابعة العواقب المادية والعواقب الأخرى بالنسبة للحكومة والبلدية والأفراد.

Xulase (Kurmandji)

Hikûmetê komîsyoneke taybetî tayîn kiriye ku lêkolînê bikin ka wê çawa xerîbên nûhatî wê xwe zûtir fêrî swedî bikin bi riya ku qaîde werin guhertin ji bo dema beşdarbûna (sfi) – perwerdeya zimanê swedî ya ji bo bîyanîyan-.

Talûmatên lêkolînê wek pêvok di vê raporê de û di malperêda¹ jî heye. Mebesta lêkolînê ew e ku perwerdeyê baştir bike jiber encamên bi fayde ji bo bîyanîyan da ku ew tevî civakê bibin û di pêvajoyê de zûtir di nav piyaseya kar de xwedî şixul bibin.

Lêkolîn demsînorek didê xwiyakirin ku mirovekî ku nû tê Swêd mecbûre bi derengî yek salî pey qeyda nufûsê dest bi sfi bike. Dem ya perwerdeyê nabê ku tevde ji du sala bibûrê. Mîna xwendina salmezinan mimkune ku mirov navberê bixê xwendinê. Mafê beşdarbûna perwerdeya swedî ji bo bîyanîyan pêşniyaz dibe ku piştî roja mirovek li şaredariyekê qeyd dibe û çar salan wêde ji binî betal bibe. Di nava van çar salan de mirov bi xwe biryara lez û dirêjbûna perwerdeyê an jî navberên muhtemel dide.

Demsînor li gor reformek bingeîn ku bi çendakî ji bo bîyanîyên nûhatî pêşkeş bûye hatiye amade kirin. Mebesta vê reformê ew e ku di demek e kintirînde şertê li xwe bi xwenêrîn bi dest kesê nûhatî biêxê û piştgiriya wan bikê ku di jiyana karî û civakî de çalak bin. Ev jî bi talîmata lêkolînêde di yek xetêde ye.

Di gel vê çendê de jî danîna demsînoran têra bingehekî ewil û xurt yê zimanê swedî nakin. Hîn tiştên zêdetir divin heta ku demsînor wezîfeya esas ya talomatê bi cih bîne. Ji ber wilo divê ku pêşniyazî weke nîvreformekî werê dîtîn ku hewcebûnê bi reforme kirina tiştên din bike. Berî her tiştî divê perwede bêtir fleksibel û kesî bibê. Veguhastina sîstema perwerdariyê ya normal mîna pêşniyaziye pêşkeş di nav siyaseta bazara karîde bi awayeke hesanî pêk werê. Ji bo nexwenda û kêmxwendeya perwerdeya siyaseta karî ya diyar pêwiste.

¹ <http://www.sou.gov.se/sfi/>

Ji 1ê temûzê 2012a pê de planên dersa yê kesî ji xwendevanên sfi re mecbûrî dibe. Lêkolîn ji Daîreya Giştî ya Dîbistanan re pêşnîyaz dikê û wezîfe ya ku van planan têxê faliyetê ji bo perwerdeyeke kesî bi sitû dêxê. Ji ber her beşdar heta ku jê tê bi pêşve herê hewceye ku mamoste gavavêtinan teqîb bike. Eviya wê bînavber werê qeytkirin. Ji ber ku perwerdeyî ji herkesî re berdest bê hewcebûn bi adaptasyonan heye. Da ku kesên malûl an jî ji sebebnan tendurustîya wan dest nedê karibin dersa bibînin.

Fêrkirina fleksîbel karê bi alîkarîya teknîkê dersan bêtir berdest bikê. Hem ji awyê wext hem jî cih. Ev jî îmkana ku tu heman dema karibe dersê bibîne bi dest tîne. Wek Mînak: dema ku mirov karê bêmeaş bikê an jî di îzna dêûbavîtîyêde bê. Her wekî din bi riya ku mirov di navbera şaredarîyande hevkarîyê bikê îmkana ku mirov sinifan jev cude bikê çêdibe. Lêkolîn pêşnîyaz dike ku delegasyonêk tayîn bibe ku fêrkirina wisa fleksîbel bêtir bipêşve bibê.

Ji ber ku şexsên ku xwendina xwe ya bîngehî bi swêdî wek zîmanê duyemîn berdewam dikin mecbûr nemînin miracaetê li piştgiriya maddî ya ji bo xwendinê bikin, em pêşnîyaz dikin ku her du salên pêşî bê mafdarîya piştgiriya maddî ya ji bo xwendinê bin. Bi vê pêşnîyazê nayê bawerkirin ku ew guhrtinên nû têsîre li berpirsîyarîya mesrefa di navbera dewlet û şaredarîyêde bikê.

Giringe ku demsînor werê taqîpkirin ji ber ku mirov karibê ji nêzîk ve hûrlênêrîna bikê û têsîra ferq bikê. Bi taybetî giringe ku mirov taqîp bikê ma demsînorek çî têsîran li şexsna dikê. Weke şexsên ku ji sebebê guhertî zehmetîya fêrbûnê dikişênin, kesê kêmxwende an jî kesên nexwend. Gerek netîceyên vê demsînorê ji perpektîveke berfirehtir ya têvlibûn û wekhevbûnê jî werê taqîpkirin. Di dawîyêde herweha divê ku encamên aborî û yê din ji bo hem kesan, hem jî dewletê werin berçavkirin.

به‌لام سنوورداریکردنی ماوه بهش ناکات بۆ ئه‌وه‌ی بناغه‌یه‌کی خیرا له‌ زمانێ سویدیدا به‌دهست بهێنرێت. ئه‌وه‌ پێویستی به‌ زۆر شتی تر له‌ پال ئه‌مه‌وه‌ هه‌یه‌ بۆ ئه‌وه‌ی سنوورداریکردنی ماوه‌که‌ وا کار بکات که‌ ئه‌م فهرمانه‌ به‌ری‌وه‌به‌رایه‌تیه‌ مه‌یه‌ستێتی. پێشنیارکه‌ی سنوورداریکردنی ماوه‌ ده‌یه‌یت وەک به‌شه‌ چاککردنێک ته‌ماشای بکری‌ت که‌ مه‌رجی چاککردنی شتی تریش داوا بکات. له‌ پێش هه‌موو شتی‌که‌وه‌ فێرکردنه‌که‌ زۆریش پێویستی به‌وه‌ هه‌یه‌ که‌ به‌کێشمان (خۆشگونجاری) وه‌ تاکرموی واته‌ تاییه‌خۆی که‌س بکری‌ت. گواسته‌وه‌ بۆ سیسته‌یه‌کی تری خۆیندن هه‌روه‌هاش بۆ ئه‌و باربووکردنه‌ی که‌ له‌ ناو سیاسه‌تی بازاریکاردا پێشکesh ده‌کری‌ن ده‌یه‌یت به‌ شێوه‌یه‌کی نه‌رمونیان کار بکات. بۆ نه‌خۆینه‌واران وه‌ که‌سانێ که‌ خۆیندنی ماوه‌مۆرتیان هه‌یه‌ پێویست به‌ خۆیندنه‌کانی بازاریکاری تاییه‌یت هه‌یه‌.

له‌ ١ ی یولیۆی (ته‌مموز) ٢٠١٢ وه‌ نه‌خشه‌ی خۆیندنی تاکرموی له‌ خۆیندنی زمانێ سویدی بۆ بیانه‌یه‌کان به‌ زۆر مه‌لی ده‌یه‌یت. لێکۆلینه‌وه‌که‌ پێشنیار ده‌کات که‌ بکری‌ت به‌ ئه‌رک به‌سه‌ر ده‌زگایی ده‌وله‌تی خۆیندنه‌گا‌که‌وه‌ که‌ نامۆزگاری گشتی به‌یه‌یه‌تیه‌که‌وه‌ بۆ چۆنیه‌تی به‌کارهێنانه‌ی ئه‌م نه‌خشانه‌ وەک ئامرازیک وه‌ تا راده‌یه‌کی به‌رز خۆیندنه‌که‌ تاکرمو بکری‌ت. بۆ ئه‌وه‌ی هه‌موو به‌شداریکه‌ریک هه‌تا بکری‌ت به‌رمو‌پیش بچێ‌ت له‌و ماوه‌یه‌ی که‌ له‌ژێر رکیفی دایه‌ ئه‌واگه‌رنه‌که‌ که‌ به‌رمو‌ام مامۆسته‌تاکه‌ به‌ ووردی و ده‌وه‌که‌وتنی له‌سه‌ر به‌رمو‌پیش‌وه‌مچوونه‌کانی که‌ ده‌کری‌ت هه‌یه‌یت. ئه‌مه‌ ده‌یه‌یت به‌رمو‌ام به‌ ده‌که‌وتنه‌ بکری‌ت. بۆ ئه‌وه‌ی فێرکردنه‌که‌ چنگ هه‌موان به‌که‌وتنه‌ ئه‌وا داوا ده‌کری‌ت که‌ گونجاندن به‌مه‌سه‌له‌ی بۆ که‌سانێ که‌مه‌جوله‌ هه‌روه‌ها بۆ ئه‌و که‌سانه‌ی که‌ نه‌خۆشن وه‌ سه‌خته‌ له‌ لایان سوود له‌ فێرکردنه‌که‌ و به‌رگه‌رن.

ده‌کری‌ت ئه‌وه‌یه‌ر بونه‌ به‌کێشمانه‌یه‌ به‌ یارمه‌تی و به‌رگه‌رن له‌ ته‌کنیکه‌وه‌ چنگه‌که‌وتنی خۆیندنه‌که‌ له‌ هه‌ر دوو کات و شوێنیشدا پتر بکات، ئه‌مه‌ش له‌ خۆیدا ده‌رفه‌تی سوود به‌رگه‌رن له‌ خۆیندن زیاد ده‌کات بۆ نمونه‌ بۆ ئه‌وانه‌ی کار ده‌که‌ن یاخود مه‌رمه‌سه‌ی به‌ته‌نگه‌وه‌هاته‌ی منداڵی ساوايان هه‌یه‌. ئه‌مه‌ هه‌روه‌ها ده‌رفه‌تی ئه‌وه‌ش ده‌دات که‌ جیاکاری له‌ نیوان که‌مه‌له‌ی فێرکردنه‌کاندا به‌ شێوه‌یه‌کی باشتر ئه‌نجام بدرێ‌ت ئه‌وه‌ش له‌ رێگه‌ی هاریکاری له‌ ده‌رمو‌هی سنووری شارموانیه‌کاندا. لێکۆلینه‌وه‌که‌ پێشنیار ده‌کات که‌ ده‌سته‌یه‌کی نوێ به‌ر دایه‌مه‌ز رێنرێ‌ت بۆ به‌رمو‌پیدانی فێرکردنێکی به‌ کێشمان.

بۆ ئه‌وه‌ی ئه‌و که‌سانه‌ی که‌ زمانێ سویدی وەک زمانێ دوهم له‌ خۆیندنی بنچینه‌یه‌ی گه‌وره‌سالاندا ده‌خۆینن پێویست نه‌کات که‌ داوا یه‌ری خۆیندکاران به‌که‌ن هه‌تا ئه‌و کاته‌ی مرۆف سویدی له‌سه‌ر ئاقاری بنچینه‌یه‌ی بخۆینن، ئه‌وا پێشنیار ده‌که‌ین که‌ سویدی وەک زمانێ دوهم له‌ دوو سالی یه‌که‌مه‌دا مافی قه‌ری خۆیندکاری نه‌که‌وت. به‌م پێشنیاره‌ وا هه‌له‌سه‌نگینه‌رێ‌ت که‌ گۆرانکاری به‌ پێشنیارکار و مه‌کان کاریگه‌رییان له‌سه‌ر به‌رپرسیاری تێچوونه‌که‌ له‌ نیوان ده‌وله‌ت و شارموانیدا نه‌یه‌یت.

ئه‌وه‌ گه‌رنه‌که‌ که‌ سنوورداریکردنی ماوه‌که‌ و ده‌وه‌که‌وتنی له‌سه‌ر بێ‌ت بۆ ئه‌وه‌ی کاریگه‌رییان له‌ نزیکه‌وه‌ تێروانینی له‌سه‌ر بێ‌ت. ئه‌وه‌ به‌ تاییه‌یت گه‌رنه‌که‌ که‌ و ده‌وه‌که‌وتن له‌سه‌ر ده‌ره‌ئانه‌یه‌کانی سنوورداریکردنی ماوه‌ بۆ سه‌ر ئه‌وانه‌ی سه‌خته‌ی فێربوونیان هه‌یه‌، پێشینه‌ی خۆیندنیان کورته‌ یاخود نه‌خۆینه‌واران بکری‌ت. وا باشیه‌ که‌ و ده‌وه‌که‌وتن له‌سه‌ر ده‌ره‌ئانه‌یه‌کانی سنوورداریکردنی ماوه‌ بکری‌ت له‌ روانگه‌یه‌کی فراوانتری

Soo koobid (Somaliska)

Dawaladdu waxay u xilsaartay baare khaas ah oo soo baaraya sidee bay qaxootiga cusub ee wadankan soo gala, intooda ugu badanni ay afka iswidhishka sida ugu dhakhsaha badan u baran karaan, haddii xeerarka jira wax laga bedelo iyo wakhtiga loo qoondeynayo in ay qaataan waxbarashada afka iswidhishka ee shisheeyaha loogu taloglay (sfi).

Raadraaca iyo tilmaamaha la siiyay baaritaanka dadka soo samaynaya waxay ku jiraan lifaaqa la socda mashruuca soo jeedinta ah iyo weliba bogga internetka¹. Soo jeedinta baaritaanka waxay ujeedaddisu noqonaysaa tayayn lagu samaynayo waxbarashada, si ay ugu socon lahayd si wax ku ool ah, loona abuuri lahaa xaalad wanaagsan oo uu shisheeyaha ah dhaxalsiisa inay isdhexgeli taam ah la yeeshaan bulshada, islamarkaasna ay sida ugu dhakhsaha badanna uu qeyb uga noqon lahaa suuqa shaqada.

Baaritaanku waxay soo jeediyeen in wakhti xadidaad la sameeyo, taasi oo micnaheedu noqonayo in qofka cusub ee qaxootiga ahi uu dhigto afka iswidhishka ee sfi, inta ka horeysa ugu dambeyn hal sano, marka laga soo bilaabo maalinta ugu horeysa ee la diiwaangeliyay. Isku dar wakhtiga loo ogol yahay waxbarashadu waa in aanu ka badnaan laba sanno. Sida waxbarashooyinka kale ee dadka waaweyn ee caadiga ah, waxaa suurto gal ah in la samayn karo kala joojoojin inta lagu guda jiro wakhtiga waxbarashada. Xaqa uu qofku u leeyahay in uu dhigto waxbarashada afka iswidhishka ee loogu talogalay shisheeyaha, waxaa la soo jeedinayaa in gebi ahaaba aanu tirtir maayo, marka ay ka soo wareegto mudo afar sannadood ahi, wakhtigii ugu horeeyay ee laga diiwaangeliyay degmo. Inta lagu jiro wakhtiga waxbarashada, qofku isaga ayaa go'aanka iska leh, hadba sida uu ugu dhakhsanayo waxbarashadiisa iyo dhererka wakhtiga kala joojoojinta waxbarasho, shardi waxa uun ah, inay waafaqsan tahay xilli sannaddeedka loo qoondeeyay waxbarashada.

¹ <http://www.sou.gov.se/sfi/>

Xadidaadda wakhtigu waxay u qaabaysan tahay nidaamka cusub ee loogu talagalay dejinta qaxootiyada cusub qaarkood. Ujeedada qorshahan cusub waxaa uu yahay in sida ugu dhakhsaha badan ee suurtoagal ah uu qofka wadanka ku cusubbi uu ugu gudbo xaalad uu ku dammaanad qaadanayo in uu isagu masaariiftiisa, islamarkaasna lagu xoojinaanayo inuu si firfircoon uu uga qeyb qaato suuqa shaqada iyo hawlaha kale ee dhinacyada nolosha bulshada, taasi oo ka turjumaysa raadraacii iyo tusaalooyinkii loo jeexay baaritaankan. Kuma filna oo keli ah in waxbarashada lagu sameeyo wakhti xadiddaad oo keli ah, si loo hanto horumar iyo aasaas adag oo afka iswidhishka laga gaaro. Waxaa kale oo jira waxyaabo kale oo loo baahan yahay, si ay habsami ugu shaqeysto xadiddaada wakhtiga waxbarashadu, sida ku cad raadraaca iyo tilmaamaha la siiyay baaritaanka. Sidaas awgeed, soo jeedinta xadiddaada wakhtiga, waa in loo arkaa inay qeyb ka tahay isbedel, kaasi oo u baahan in waxyaabo kale lagu sameeyo iyana isbedel. Ugu horeyn waxaa loo baahan yahay in waxbarashada laga dhigo mid la bedbedeli karo, oo ku salaysan qof kasta heerkiisa waxbarasho, intii suurtoagal ah. U gudubka tacliinta caadiga ah iyo sidoo kale dadaallada dheeraadka ah ee lagu fidiyo waxqabad dhinaca siyaasadda suuqa shaqada, waa in ay u hirgalaan hab debecsan. Dadka aan waxna qorin, waxna akhriyin iyo dadka heerka waxbarashadoodu aadka u hooseyso, waxay u baahan yihiin waxbarashooyin khaas ah oo la xiriirra suuqa shaqada.

Laga bilaabo 1 luuliyo 2012 iyo wixii ka dambeeyaba waa khasab in qof kasta loo sameeyo qorshe waxbarasho oo u khaas ah isaga, lana xiriirra luqadda afka iswidhishka ee shisheeyaha loogu talagalay. Baaritaanku waxaa uu soo jeedinayaa in Hay'adda Waxbarashada loo xilsaaro inay ka soo talobixiso guud ahaan, sida ugu habboon ee qorshahaas loo isticmaali karo u adeegsiga waxbarasho, intii suurogal ah, waxbarasho qof kasta gaarkiisu ugu habboon. Si ka qeybgale kastaa uu ugu guuleysan karo heerka ugu sareeya ee u suurtoogalka ah wakhtiga cayiman ee loo qoondeeyay, waxaa muhiim ah in macalinku uu si dhab ah kuurgal ugu sameeyo guulaha la hantiyay. Kuwaasi oo si taxane ah loo diiwaangeliyo. Si waxbarashadu ay u noqoto mid loo siman yahay, waxaa loo baahan yahay in tixgelin loo sameeyo dadka naafada ah iyo dadka uu fahamku ku adag yahay, si ay uga faa'iideystaan waxbarashadu, iyada oo ay jiraan sababbo caafimaad darro awgeed.

Farsamada casriga ahi, waxay sahlayaa in waxbarashadu ay noqoto mid la bedbedeli karo, islamarkaasna loo siman yahay,

marka laga fiiriyo dhinaca wakhtiga wax la baranayo iyo meesha wax lagu baranayaba, taasi waxay kor u qaadaysa suurtoogalka ah in laga qeybgeli karo waxbarasho, iyada oo lagu jiro fasaxa waalidiinta ee dhalmada iyo haddii uu qofku helo shaqoba. Waxaa kale oo iyana jiri karta kala habeynta kooxaha waxbarashada, haddii la hagaajiyo wada shaqeynta degmooyinka ka dhexeysa. Baaritaanku waxaa uu soo jeedinayaa in la sameeyo ergo kala habeeyo waxbarashadaas la bedbedeli karo.

Si aanay dadka doonaya inay sii wataan waxbarashada luqadda iswidhishka ee ah ee loo qaato luqad labaad ahaan, kuna jira waxbarashada aasaasiga ah ee dadka waaweyn ugu baahan inay dalbadaan gunnada waxbarasho, inta ay ku dhex jiraan heerka waxbarasho ee aasaasiga ah ee af iswidhishka, waxaanu soo jeedinaynaa in waxbarashada afka iswidhishka ee luqadda labaad, labada sannadood ee ugu horeeya in aanay noqon mid lagu qaatan karo gunnada waxbarasho. Waxaanu ku talinaynaa soo jeedintan iyo wax ka bedellada kale ee la xiriirra, aanay wax saamayn masuuliyadda kharashka ee u dhexeysa qaranka iyo degmooyinka.

Waxaa muhiim ah in xadiddaada wakhtiga, lagu sameeyo daba gal natiijooyinka ka soo ifbaxa, oo si qoto dheer looga baaraandego. Waxaa si gaar ah muhiimad u leh in lala socdo saameynta ay ku yeelanayso xadiddaada wakhtigu dadka, sababbo dhinaca fahamada awgeed dhibaatooyin ka haystaan, ama heerkooda waxbarasho uu aad u hooseeyo, amaba ah dad aan waxna qorin, waxna akhriyin. Saameynta xadiddaada wakhtigu ay ku yeelanayso isdhexgalka iyo sinaanta dhinacooda iyana waa in lala socdaa.

Ugu dambeys waa in xitaa saamaynta dhinca dhaqaalaha iyo saameynta kale ee ay ku leedahay qaranka, degmada iyo qofka shaqsiga ahba waa in lala socdaa.

บทสรุป (Thailändska)

รัฐบาลได้แต่งตั้งผู้ตรวจสอบพิเศษในการตรวจสอบหาวิธีการเพื่อคนต่างด้าวที่ย้ายมาใหม่ให้มีความสามารถในการเรียนรู้ภาษาสวีเดนได้เร็วเพิ่มจำนวนมากขึ้นโดยจะมีการปรับเปลี่ยนกฎการกำหนดเวลาการเรียนภาษาสวีเดนสำหรับคนต่างด้าว (sfi)

หนังสือคำสั่งในการตรวจสอบได้แนบมากับบทสรุปฉบับนี้และมีที่เว็บไซต์¹ ด้วย ข้อเสนอของการตรวจสอบนี้มีวัตถุประสงค์คือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการศึกษาเพื่อที่จะสร้างคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ขั้นพื้นฐานสำหรับคนต่างด้าวในการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและสามารถเข้าสู่ในตลาดแรงงานได้เร็วขึ้น

จากการตรวจสอบมีข้อสรุปว่าให้มีการกำหนดเวลาเรียน คือ คนต่างด้าวที่ย้ายมาใหม่จะต้องเริ่มเรียน sfi โดยไม่เกินหนึ่งปีหลังจากวันแรกที่มีการลงทะเบียนใน สำนะโนประชากร ซึ่งในกฎข้อเดียวกันนี้จะมีระยะเวลาในการเรียนรวมทั้งหมดไม่เกินสองปี และหากมีการหยุดพักการเรียนในระหว่างที่เรียนให้ใช้กฎเกณฑ์เดียวกันกับระบบการศึกษาผู้ใหญ่อื่นๆ และได้เสนอว่าสิทธิในการเข้าเรียนภาษาสวีเดนสำหรับคนต่างด้าวจะหมดลงหลังจากสี่ปี โดยนับจากวันแรกที่มีการลงทะเบียน

¹ <http://www.sou.gov.se/sfi/>

สำมะโนประชากรที่เทศบาล

โดยในระหว่างที่เรียนสามารถกำหนดว่าจะเรียนเร็วหรือช้าและระยะเวลาที่จะหยุดพักการเรียนด้วยตัวเองได้ภายในเวลาเรียนทั้งหมดสี่ปี

การกำหนดเวลาเรียนนี้มีรูปแบบมาจากการปฏิรูปแบบใหม่สำหรับคนต่างด้าวบางคนที่เพิ่งย้ายมา

วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปนี้คือการให้คนต่างด้าวที่ย้ายมาใหม่มีคุณสมบัติสามารถประกอบอาชีพด้วยตัวเองได้และเสริมสร้างการเข้ามีส่วนร่วมด้านการทำงานและสังคมมากขึ้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ซึ่งสอดคล้องกับคำสั่งของการตรวจสอบ

การที่จะทำให้ผู้ที่เรียนภาษาสวีเดนขึ้นพื้นฐานได้เร็วเพิ่มจำนวนมากขึ้นนั้นการกำหนดเวลาเรียนอย่างเดียวไม่อาจเพียงพอ

หากแต่จะต้องมีดำเนินการในหลายๆเรื่องด้วยกันเพื่อให้การกำหนดเวลาเรียนนั้นบรรลุผลตามจุดประสงค์ของคำสั่ง

การกำหนดเวลาเรียนตามที่เสนอมานั้นควรที่จะมองว่าเป็นเพียงส่วนหนึ่งในการปฏิรูปเท่านั้นซึ่งจะต้องมีการปฏิรูปในส่วนอื่นๆด้วย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสอนจะต้องยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับแต่ละบุคคลให้มากขึ้น

โดยการดำเนินการสำหรับเรียนต่อในระบบการศึกษาภาคปกติหรือหลักสูตรที่เสนอจากนโยบายด้านแรงงานจะต้องเป็นไปอย่างสะดวกมากขึ้น

สำหรับบุคคลที่ไม่รู้หนังสือและบุคคลที่มีความรู้พื้นฐานน้อยจะต้องมีการอบรมวิชาชีพสำหรับผู้ว่างงานแบบพิเศษ

การบังคับใช้แผนการเรียนเป็นรายบุคคลสำหรับการเรียนภาษาสวีเดนสำหรับคนต่างด้าวจะเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.2555 เป็นต้นไป

และจากการตรวจสอบนี้มีข้อเสนอแนะให้ Skolverket

มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาโดยทั่วไปสำหรับวิธีที่จะนำแผนงานต่างๆมาใช้เป็นเครื่องมือในการสอนเป็นรายบุคคลมากขึ้น

นอกจากนี้ยังเป็นเรื่องสำคัญสำหรับครูที่จะติดตามความคืบหน้าของการเรียนเพื่อให้นักเรียนทุกคนสามารถประสบผลด้านการเรียนที่ดีที่สุดเท่าที่เป็นไปได้โดยจะต้องมีก

ความยืดหยุ่นของการเรียนการสอนที่อาศัยความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคสามารถทำให้มีการเข้าถึงการศึกษาได้มากขึ้นและทั้งในด้านเวลาและช่องทางซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสในการศึกษา เช่น

ผู้ที่ลาหยุดเพื่อเลี้ยงดูบุตรหรือผู้ที่ทำงานก็สามารถเรียนได้

ทั้งนี้ยังเป็นโอกาสที่จะแยกความแตกต่างระหว่างการสอนเป็นกลุ่มในทางที่ดีขึ้นโดยการทำงานร่วมกันระหว่างเขตเทศบาล

จากการตรวจสอบมีข้อเสนอให้แต่งตั้งคณะตัวแทนเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่นดังกล่าว

จากการตรวจสอบนี้มีข้อเสนอว่าผู้เรียนภาษาสวีเดนเป็นภาษาที่สองในระดับชั้นพื้นฐานจะไม่มีสิทธิในการยื่นขอเงินช่วยเหลือเพื่อการศึกษาขณะที่เรียนอยู่ในช่วงสองปีแรกเพื่อไม่ให้ผู้ที่เรียนต่อภาษาสวีเดนเป็นภาษาที่สองซึ่งอยู่ในระบบการศึกษาผู้ใหญ่ชั้นพื้นฐานยื่นขอเงินช่วยเหลือเพื่อการศึกษา

ซึ่งข้อเสนอนี้ประเมินว่าการเปลี่ยนแปลงของข้อเสนอต่างๆไม่มีผลกระทบต่อการรับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่ายระหว่างรัฐบาลและเทศบาล สิ่งที่สำคัญคือ

การตรวจสอบการกำหนดเวลาเรียนเพื่อที่จะศึกษาถึงผลลัพธ์ต่างๆเพิ่มเติมได้และสิ่งที่สำคัญเป็นพิเศษคือ

การตรวจสอบผลกระทบของการกำหนดเวลาเรียนต่อบุคคลที่มีปัญหาด้านการเรียนรู้ที่เกิดจากสาเหตุต่างๆหรือมีพื้นฐานความรู้น้อยหรือเป็นบุคคลไม่รู้หนังสือ

ผลกระทบของการกำหนดเวลาเรียนควรที่จะตรวจสอบตามหลักการบูรณาการด้วยความเสมอภาคและทัศนคติที่เปิดกว้าง

ในท้ายที่สุดแล้วจะต้องมีการตรวจสอบผลกระทบด้านเศรษฐกิจและผลกระทบด้านอื่นๆที่มีต่อทั้งประเทศ เทศบาลและปัจเจกบุคคลด้วย

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)
dels att 22 kap. 16 och 17 §§ samt 28 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 22 kap. 14 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

14 a §

En person har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare under sammanlagt högst två år. Utbildningen får påbörjas senast inom ett år från den dag då personen första gången folkbokfördes i en kommun. Rätten att delta i utbildningen upphör helt fyra år efter den dag då personen första gången folkbokfördes i en kommun.

16 §

Den som har antagits till en kurs har rätt att fullfölja kursen.

Huvudmannen ska dock besluta att utbildningen på kursen ska upphöra när eleven deltagit i utbildningen under sammanlagt

två år eller efter fyra år från den dag eleven första gången folkbokfördes i en kommun.

Huvudmannen får dock besluta att utbildningen på kursen ska upphöra, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

Huvudmannen får även besluta att utbildningen på kursen ska upphöra, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

Utbildningen får avbrytas även enligt bestämmelserna i 5 kap. 17–20 §§.

17 §

Den för vilken utbildningen har upphört enligt 16 § andra stycket eller som frivilligt avbrutit utbildningen ska på nytt beredas sådan utbildning om det finns särskilda skäl för det.

Den för vilken utbildningen har upphört enligt 16 § andra eller tredje stycket får på nytt beredas sådan utbildning om det finns särskilda skäl för det.

28 kap.

12 §

Beslut av en kommun eller ett landsting får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 §,
2. uppskjuten skolplikt enligt 7 kap. 10 § andra stycket,
3. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,
4. mottagande av en elev från en annan kommun enligt 9 kap. 13 §, 10 kap. 25 § eller 11 kap. 25 §,
5. åtgärder enligt 10 kap. 29 § tredje stycket för en elev som inte bor hemma,
6. placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavare önskar enligt 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket, 11 kap. 29 § andra stycket eller 19 kap. 19 § andra stycket,
7. behörighet eller mottagande i första hand enligt 16 kap. 36 § eller mottagande enligt 17 kap. 14 § när det gäller en utbildning i gymnasieskolan som utformats för en grupp elever,
8. tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 8 § andra stycket,
9. mottagande till kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 13 §, 14 § andra stycket eller 22 §, till särskild utbildning för vuxna enligt

21 kap. 7 § tredje stycket eller till utbildning i svenska för invandrare enligt 22 kap. 15 §,

10. upphörande av utbildningen för en elev i kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § andra stycket, i särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 9 § andra stycket eller i utbildning i svenska för invandrare enligt 22 kap. 16 § andra stycket,

10. upphörande av utbildningen för en elev i kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § andra stycket, i särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 9 § andra stycket eller i utbildning i svenska för invandrare enligt 22 kap. 16 § *andra eller tredje* stycket,

11. att på nytt bereda kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § tredje stycket, särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 9 § tredje stycket eller utbildning i svenska för invandrare enligt 22 kap. 17 §,

12. åtagande om interkommunal ersättning enligt 20 kap. 21 § tredje stycket, eller

13. rätt till utbildning eller annan verksamhet för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.

Beslut som avses i första stycket 1, 4 och 7–12 får överklagas endast av barnet, eleven eller den sökande.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

2. För en person som första gången folkbokförts i en kommun före den 1 juli 2012 men inte tidigare deltagit i svenskundervisning för invandrare upphör rätten att delta i utbildning i svenska för invandrare den 1 juli 2013. Om personen före den 1 juli 2012 har deltagit i svenskundervisning för invandrare upphör rätten att delta i utbildning i svenska för invandrare den 1 juli 2015.

1 Om uppdraget och arbetet med uppdraget

Under flera decennier har vi i Sverige varit medvetna om språkets betydelse för invandrades etablering och integration. Även om undervisningen varit utformad på olika sätt över åren har det ända sedan mitten av 1960-talet funnits möjligheter till avgiftsfri undervisning i svenska språket. Ambitionerna att ge dem som invandrat stöd för sin etablering och integration har alltså länge varit höga.

Erfarenheterna och kunskaperna under dessa år har emellertid visat att det inte alltid är så lätt att nå uppsatta mål. Trots höga ambitioner och många satsningar över åren på att utforma en utbildning som leder till att vuxna invandrare snabbt får en grund i svenska språket har resultatet hittills inte blivit tillräckligt bra. Under senare år har det kommit en lång rad rapporter som har visat på brister och problem. De flesta av dessa brister och problem har varit kända sedan länge.

Om de förslag vi lägger i denna utredning förverkligas, och om de bedömningar vi gör tas på allvar, kan en del av de höga ambitioner som finns för invandrades integration, infrias. Våra förslag och bedömningar visar att det handlar om en hel del mer än att sätta gränser för tiden för utbildningen. Det handlar också om förbättringar av utbildningen som ger möjligheter till snabb och flexibel inläring.

1.1 Uppdraget

Enligt direktiven till utredningen om tidsbegränsning i svenskundervisning för invandrare (dir. 2009:09)¹ ska utredningen undersöka hur fler nyanlända invandrare ska kunna lära sig svenska snabbare

¹ Direktiv, bilaga 1.

genom att reglerna ändras för under hur lång tid det är möjligt att delta i svenskundervisning för invandrare (sfi). De förslag som tas fram ska syfta till att effektivisera utbildningen och skapa bättre förutsättningar för invandrare att kunna etablera sig snabbare på arbetsmarknaden och integrera sig i samhället. Uppdraget syftar alltså inte till att utreda om utan *hur* en tidsbegränsning ska utformas.

I uppdraget ingår att föreslå hur en tidsbegränsning av sfi ska utformas samt se närmare på konsekvenserna av en tidsbegränsning. Utredningen ska även bedöma hur en tidsbegränsning av sfi kan påverka utbildningens genomförande och om undantag behöver göras för personer med funktionsnedsättning och för personer med läs- och skrivsvårigheter.

Vidare ingår i uppdraget att se hur en tidsbegränsning kan påverka kursplanen i ämnet svenska som andraspråk inom grundläggande kommunal vuxenutbildning (komvux) samt vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvtux). I uppdraget ingår också att se vilka de ekonomiska konsekvenserna av en tidsbegränsning blir för stat respektive kommun.

Sfi är en utbildning som är tänkt att stödja och underlätta invandrarers integration i Sverige och förhindra utdragna etableringsperioder som riskerar att leda till långvarigt utanförskap. Därför är det, enligt direktiven, viktigt att tydliggöra utbildningens roll som en tidsbegränsad integrationspolitisk insats med sikte på att förbättra individens möjligheter att snabbare kunna etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt. En snabbare etablering är alltså ett övergripande syfte med uppdraget.

Trots flera reformer över åren har genomströmningen i utbildningen och de studerandes resultat inte blivit bättre. Flera exempel ges på detta i direktiven. Den bild av situationen som tecknas där har stöd av kunskaper och erfarenheter som funnits sedan länge och som visar att sfi inte fungerar som man skulle önska. Det tar helt enkelt för lång tid att skaffa sig grundläggande kunskaper i det svenska språket.

1.2 Hur vi arbetat med uppdraget

Arbetet med utredningen påbörjades i februari 2010. Efter en tids arbete stod det klart för oss att ett förslag till tidsbegränsning inte kunde läggas utan att vi fick mer tid att närmare studera såväl konsekvenserna av en tidsbegränsning som vad som behövs för att

en tidsbegränsning ska fungera på ett så bra sätt som möjligt. Detta ledde till att vi fick förlängd tid för arbetet med tre månader.² En tid som vi har använt för att närmare analysera vad som behövs och vad som måste beaktas vid en tidsbegränsning.

Mycket snart kunde vi konstatera att de rapporter och utvärderingar som gjorts under senare år inte var ett tillräckligt underlag för att utforma ett förslag till hur sfi skulle kunna tidsbegränsas. Befintlig dokumentation i form av utredningar, utvärderingar, forskning m.m., behövde kompletteras med kunskaper av annat slag. Kunskaper som måste inhämtas med hjälp av bland annat enkäter, statistik och studiebesök.

Under våren och sommaren 2010 gjorde vi därför ett 15-tal studiebesök i olika delar av landet. Ett viktigt syfte med studiebesöken var att få träffa både sfi-lärare och kursdeltagare och att få lära oss mer om själva undervisningssituationen. Eftersom en tidsbegränsning måste utformas så att den passar olika typer av kommuner, när det gäller det geografiska läget, befolkningssammansättningen, arbetsmarknadssituationen m.m., påverkade det vårt val av kommuner. Flera av de kommuner vi besökte hade bjudit in kollegor från andra kommuner i regionen till mötet med oss, vilket gav oss en ännu bredare bild av hur det ser ut i olika delar av landet. På så sätt har vi sammantaget kunnat föra en dialog med ett stort antal kommuner.

Studiebesöken har gett oss ett brett spektrum av erfarenheter. Intrycken har också förstärkts av att vi fått tillfälle att träffa många olika kategorier av personer under våra besök. Förutom sfi-lärare och studerande har vi träffat rektorer, studievägledare, utbildningsanordnare, arbetsförmedlare, flyktingsamordnare, socialsekreterare och många andra. Inte minst intressant har det varit att vi fått ta del av de studerandes synpunkter och erfarenheter. Det har gett oss insikter om att man inte på något enkelt sätt kan beskriva vad en person kan och vill uppnå med sina studier. Det är nödvändigt att föra en dialog som ger en bild av varje enskild persons behov och drivkrafter. Att en person är analfabet eller har en mycket kort utbildning behöver t.ex. inte betyda att personen inte har intresse för utbildning eller saknar höga ambitioner att nå långt med sina studier.

För att vidga våra vyer och ta del av andra länders erfarenheter och kunskaper när det gäller invandrares språkinläring har vi också gjort studiebesök i Norge och Danmark. Med hjälp av de

² Tilläggsdirektiv, bilaga 2.

svenska ambassaderna i EU-länderna har vi även genom en enkät skaffat oss kunskaper om hur motsvarigheten till sfi ser ut i andra europeiska länder. Vi har också skickat en enkät med frågor om tidsbegränsning till länsstyrelserna samt fått hjälp av Sveriges Kommuner och Landsting med en enkät till kommunerna om studieavbrott.

Utöver detta har vi haft kontakter och möten med flera myndigheter och organisationer: Skolverket, Skolinspektionen, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten m.fl. Vi har även haft ett möte med SIOS som är ett samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige. Kontakterna med Skolverket har varit av flera slag. Bland annat har vi varit i kontakt med Skolverket om det uppdrag som verket fått av regeringen att göra en översyn av kursplanerna för grundläggande vuxenutbildning och grundläggande vuxenutbildning för utvecklingsstörda. I detta uppdrag ska Skolverket bland annat utreda möjligheten att använda verksamhetspoäng som mått på studieomfattning inom sfi. I det arbetet har Skolverket i uppdrag att samråda med vår utredning.

Fyra experter och fyra sakkunniga har ingått i utredningen. Vi har haft sex möten med dessa experter och sakkunniga. Förutom att bidra med sina kunskaper på våra möten, har de på olika sätt bidragit med synpunkter och förslag under hela arbetsprocessen.

Vi har också utsett en referensgrupp med representanter för privata och offentliga organisationer. I denna referensgrupp har förutom ett urval av de kommuner vi gjort studiebesök i bland annat ingått företrädare för Svenskt Näringsliv, SACO, TCO, LO, Folkhälsoinstitutet, Försäkringskassan, Skolinspektionen, Lernia och Handisam. Vi har träffat referensgruppen två gånger och inhämtat deras kunskaper och synpunkter.

1.2.1 Några begrepp

Riksdagen beslutade i juni 2010 om den nya skollagen (2010:800). Denna lag trädde i kraft den 1 augusti 2010 men ska tillämpas på vuxenutbildningen från och med den 1 juli 2012. I denna lag byter skolformen sfi namn till utbildning i svenska för invandare och den nuvarande förkortningen, sfi, har inte först in i den nya lagen. Även förkortningarna särvux och komvux tas bort. I våra förslag utgår vi därför från begreppet utbildning i svenska för invandare. I övrig

text har vi dock tagit oss friheten att även fortsättningsvis använda oss av vedertagna förkortningar som t.ex. sfi, komvux och sårvox.

I lagtexter talar man om elever, även om det handlar om vuxna personer. Vi har valt att kalla personer som deltar i utbildning i svenska för invandrare för deltagare eller studerande.

1.3 Hur vi lagt upp betänkandet

Efter detta inledande kapitel börjar vi med att i kapitel 2 presentera vårt förslag till hur utbildningen i svenska för invandrare ska tidsbegränsas och vilka våra utgångspunkter till detta förslag är.

I kapitel 3 tar vi upp ett antal olika faktorer som måste beaktas och åtgärdas för att en tidsbegränsning ska fungera både under den tid en person deltar i utbildningen och efter utbildningen. Tidsbegränsningens ekonomiska förutsättningar och vilka de ekonomiska konsekvenserna blir för stat, kommun och individ tas upp i kapitel 4.

En del av det bakgrundsmaterial och underlag som varit av betydelse för utredningsarbetet och våra förslag och bedömningar redovisas i kapitel 5. Här finns bland annat en summering av våra studiebesök samt de enkäter vi skickat ut. I betänkandet finns också förslag till författningsändringar. Författningsförslagen är inte kommenterade i ett särskilt avsnitt. De kommenteras i stället i direkt anslutning till att vi presenterar våra förslag.

2 Förslag till tidsbegränsning – utgångspunkter och utformning

För alla nyanlända invandrare är språket av avgörande betydelse för möjligheterna att kunna få arbete och bli delaktig i det svenska samhället. Detta är något som har avspeglats i den svenska integrationspolitiken sedan decennier. Den första undervisningen i svenska för invandrare startade i form av en försöksverksamhet redan 1965. Även om många förändringar av undervisningen har skett sedan dess så har den grundläggande undervisningen i svenska för invandrare, det som i många år har kallats sfi, hela tiden varit en central del av integrationspolitiken.

I integrationspolitiken poängteras vikten av åtgärder under den första tiden i Sverige och att det är särskilt viktigt att erbjuda nyanlända invandrare utbildning i svenska så snart som möjligt. Utgångspunkten är att ge alla nyanlända en bra start i Sverige, vilket innebär att man både ska erbjudas och ta del av språkundervisning så tidigt som möjligt, oavsett på vilken grund man fått sitt uppehållstillstånd.

Sedan många år har det funnits särskilda stöd och åtgärder riktade till dem som fått stanna av flyktingskäl och vissa nära anhöriga till dessa. När det gäller den gruppen, den s.k. flyktinggruppen, genomfördes en ny reform den 1 december 2010. Denna reform kallas etableringsreformen och den syftar till att underlätta och påskynda nyanlända flyktingars etablering i arbets- och samhällslivet. (Mer om etableringsreformen, se kap. 5).

Vi har av flera skäl valt att utgå från etableringsreformen vid utformandet av vårt förslag till tidsbegränsning av sfi, trots att målgruppen för sfi är betydligt större än den som omfattas av etableringsreformen. Det huvudsakliga skälet är att sfi ingår som en del i den etableringsplan som den nyanlända har rätt att få, enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Vi menar att det är viktigt att inte konstruera ytterligare ett system

som komplicerar intentionerna med den nya etableringsreformen och som dessutom skulle kunna medföra ett administrativt merarbete. De ambitioner om att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbetsliv och samhällsliv, som kommer till uttryck i den proposition som ligger till grund för etableringsreformen (prop. 2009/10:60), bedömer vi dessutom ligga väl i linje med vad som gäller för samtliga sfi-deltagare.

Integrationspolitiken är på flera sätt viktig för Sveriges utveckling. Den pågående globaliseringen ökar ständigt samarbetet över gränserna och kontaktytor med omvärlden är av stor betydelse, inte minst ur ett tillväxtperspektiv. Språkutbildning handlar alltså inte enbart om att ge utbildningsmöjligheter för den som behöver kunna svenska för att integrera sig i det svenska samhället och hitta vägar till sin egen försörjning, utan kan också ses som en långsiktig satsning för att stärka Sveriges internationella konkurrenskraft. För att kunna ta tillvara potentialen i den arbetskraft som kommer med invandringen är det viktigt att så många som möjligt så snabbt som möjligt lär sig svenska.

Till skillnad från vad som gäller i flera andra europeiska länder är språkkunskaper inte kopplade till invandringsreglerna i Sverige. I Sverige har vi exempelvis inga bestämmelser som säger att man måste klara av ett språktest för att få medborgarskap eller uppehållstillstånd, vilket är fallet i ett antal europeiska länder. I dessa länder skapas tydliga incitament för nyanlända invandrare att lära sig det nya språket så snabbt som möjligt. Eftersom reglerna för uppehållstillstånd och medborgarskap ser annorlunda ut i Sverige måste vår utgångspunkt för en tidsbegränsning vara av ett annat slag.

Sfi, eller utbildning i svenska för invandrare som det kallas i den nya skollagen, är en egen skolform som kännetecknas av speciella förutsättningar. Jämfört med andra utbildningar utgör kursdeltagarna en mycket heterogen grupp när det gäller såväl utbildningsbakgrund, inlärningsförutsättningar som kulturella referensramar. Vid första anblicken kan det se ut som om de speciella förutsättningar som gäller för sfi inte skulle kunna medge någon tidsbegränsning över huvud taget. Vår slutsats är emellertid att fördelarna med en tidsbegränsning överväger.

Under arbetets gång har vi blivit övertygade om att en tidsbegränsning kan skapa incitament för en effektivare utbildning och bidra till en ökad genomströmning. Detta kräver emellertid flera förändringar både av sfi och inom områden som ligger utanför sfi, t.ex. inom den övriga vuxenutbildningen och inom Arbetsförmed-

lingens verksamhetsområde. Vidare behöver undervisningen göras mer flexibel så att det i högre grad går att kombinera sfi med t.ex. förvärvsarbete och föräldraledighet. Undervisningen måste dessutom i högre grad anpassas för personer med funktionsnedsättning och även för analfabeter. En tidsbegränsning ställer också krav på en fungerande samverkan mellan olika aktörer. Mer om vad som krävs för att en tidsbegränsning ska fungera tar vi upp i kap. 3.

Om förslagen

Som tidigare sagts är utredningens uppdrag inte att föreslå om utan *hur* rätten till sfi kan tidsbegränsas. I detta kapitel presenterar vi våra förslag till utformning av en tidsbegränsning. I korthet innebär förslagen att det införs en tidsbegränsning, både för rätten att påbörja utbildningen och för hur länge en person ska ha rätt att delta. Vi har kommit fram till att samma tidsbegränsning ska gälla för alla som har rätt att delta i utbildningen. Det innebär att tidsbegränsningen föreslås vara densamma oavsett på vilka grunder en person fått uppehållstillstånd och bosatt sig i Sverige och oavsett personens livssituation och utbildningsbakgrund. Detta innebär att undervisningen måste anpassas till såväl familjesituation som arbetsförhållanden. Man måste även beakta att vissa deltagare kan vara påverkade av olika former av migrationsrelaterad ohälsa.

Eftersom utbildningen i svenska för invandrare är tänkt som ett första steg in i det svenska språket och det svenska samhället är det självklart att det steget ska tas så snart som möjligt. Utformningen av vårt förslag till tidsbegränsning innebär därför att man ska påbörja sfi senast ett år efter att man har blivit folkbokförd första gången. När det gäller den tid man får ha till förfogande att läsa sfi har vår utgångspunkt varit att hitta en tidsgräns som kan vara rimlig för att flertalet nyanlända invandrare ska kunna förvärva grundläggande svensk kunskaper. Vi har funnit att två år är en rimlig tid. Denna tidsgräns stämmer även med de tidsgränser som finns i bestämmelserna för etableringsreformen.

För att få en ökad genomströmning i utbildningen måste avbrotten minska. Vi anser emellertid att avbrott bör kunna göras, men endast i begränsad omfattning. Även här utgår vi, bland annat av praktiska och administrativa skäl, från hur etableringsreformen är utformad. De som omfattas av etableringsreformen kan göra avbrott på maxi-

malt ett år. Vi menar att det är en bra utgångspunkt för i vilken omfattning man ska kunna göra avbrott.

Till skillnad från vad som gäller för etableringsreformen ser vi däremot inget behov av att skälen till avbrott behöver vara av visst slag för att godkännas. Men vi anser att lärare måste få veta och hållas väl informerade om de frivilliga avbrott som kursdeltagarna gör. Med bättre kunskaper om längden på och skälen till avbrotten kan lärare på flera sätt medverka till att kursdeltagaren inte förlorar sina möjligheter att nå de fastlagda målen för sina studier. Vi lägger även förslag som syftar till att göra undervisningen mer flexibel. Dessa förslag kommer sannolikt också att öka möjligheterna att upprätthålla och utveckla förvärvade kunskaper under ett uppehåll.

Sammantaget innebär vårt förslag till tidsbegränsning att en nyanländ invandrare måste börja läsa sfi inom ett år från den dag han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun, att den sammanlagda utbildningstiden inte får överstiga två år och att det ska finnas utrymme för att göra uppehåll under utbildningstiden. Rätten att delta i utbildningen föreslås dock upphöra helt fyra år efter den dag då personen första gången folkbokfördes i en kommun. Det betyder att det kan gå maximalt fyra år från första folkbokföringsdatum till dess att tiden för sfi är förbrukad. Den som påbörjar sfi tidigare än ett år och som når uppsatta utbildningsmål på kortare tid än två år, kan med vårt förslag få möjlighet till lite längre uppehåll än ett år så länge som man håller sig inom den fastslagna fyraårsperioden.

2.1 Utbildningen påbörjas inom ett år

Förslag:

- Utbildning i svenska för invandrare får påbörjas senast inom ett år från det att en person första gången folkbokfördes i en kommun.

Enligt skollagen (2010:800) ska utbildningen i svenska för invandrare finnas att tillgå så snart som möjligt efter det att rätten inträtt. Om det inte finns särskilda skäl, ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader. För dem som omfattas av etableringslagen ingår sfi som en central del i etableringsinsatserna. Enligt förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa

nyanlända invandrare ska Arbetsförmedlingen upprätta en etableringsplan för den nyanlände inom två månader.

Etableringsplanen ska med andra ord upprättas så tidigt som möjligt. Om det finns särskilda skäl får etableringsplanen upprättas senare, men senast inom ett år efter det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun. I samband med införandet av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare infördes en ny bestämmelse i skollagen som säger att varje kommun aktivt ska verka för att en nyanländ invandrare som omfattas av etableringslagen kan påbörja undervisningen en månad från det att den nyanlände anmält sig till en sfi-kurs hos kommunen. Här understryks således att både språkinläringen och övriga etableringsinsatser bör påbörjas i ett tidigt skede för denna målgrupp. Det finns även en bortre gräns för när en etableringsplan senast kan upprättas.

En förutsättning för att en nyanländ invandrare ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden är att han eller hon förvärvar nödvändiga språkkunskaper. Att som invandrare lära sig ett nytt språk måste därför anses vara en etableringsinsats, oavsett om man omfattas av etableringslagen eller inte. Utbildning i svenska för invandrare bör alltså påbörjas i ett tidigt skede oavsett på vilka grunder man har beviljats uppehållstillstånd. Det bör med andra ord finnas en gräns för under hur lång tid det ska vara möjligt att skjuta upp starten för sin utbildning.

De flesta kommunföreträdare som vi har träffat delar denna uppfattning och det är också något som vi fått stöd för i vår enkät till länsstyrelserna. Flera personer har påpekat att den som varit länge i Sverige bör bli erbjuden undervisning inom den ordinarie vuxenutbildningen i stället för sfi. Många har också ansett att studieförbunden skulle kunna få en tydligare roll för dem som efter ett antal år i Sverige vill förbättra sina svenskkunskaper. Det verkar således finnas en allmän uppfattning om att det inte är rimligt att man ska kunna få avgiftsfri sfi om man redan har vistats i Sverige under flera år. Vi har vid våra studiebesök sett exempel på äldre personer som återkommit till sfi efter 20–30 års yrkesarbete, vilket reser frågan om vem utbildningen egentligen ska rikta sig till. Det finns således mycket som talar för att det bör finnas en bortre gräns för under hur lång tid man ska kunna vänta med att påbörja utbildningen.

Ett år är en rimlig tidsgräns för starten på utbildningen

Statistik från Skolverket visar att de allra flesta deltagare som påbörjat sfi har gjort det inom ett år från det att de första gången folkbokfördes i en kommun. I genomsnitt hade 86 procent av männen och 81 procent av kvinnorna som påbörjat sfi under perioden 2000–2009 gjort det inom ett år från första folkbokföringsdatum.

Tabell 2.1 Andel deltagare som påbörjat sfi åren 2000-2009¹

Andel män resp. kvinnor som påbörjat sfi inom ett år från det att de folkbokfördes första gången i en kommun

År	Andel män	Andel kvinnor
2000	88 %	82 %
2001	84 %	75 %
2002	86 %	79 %
2003	85 %	80 %
2004	85 %	81 %
2005	87 %	82 %
2006	91 %	85 %
2007	88 %	82 %
2008	83 %	81 %
2009 ²	80 %	83 %
Totalt	86 %	81 %

Källa: Statens skolverk.

Såväl statistik på området som vår ambition att tydliggöra att sfi är en etableringsinsats talar för att ett år är en rimlig tidsgräns för hur lång tid det ska vara möjligt att skjuta upp starten, räknat från första folkbokföringsdagen. Detta är också väl förenligt med bestämmelsen i 22 kap 11 § skollagen (2010:800), som säger att utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt. Förslaget är också i överensstämmelse med det övergripande målet för sfi, nämligen att bidra till att stärka individens ställning i arbets- och samhällslivet. Detta är också vad utredningens förslag enligt direktiven ska syfta till, nämligen gynnsammare förutsättningar för en snabbare etablering på arbetsmarknaden.

¹ År 2009 ingår endast studerande som påbörjade sin utbildning under första halvåret, dvs. senast juni 2006.

² Endast studerande med uppgift om första folkbokföringsdagen.

Det faktum att en person av olika anledningar kan ha missat eller avstått från ett erbjudandet om att läsa svenska inom sfi behöver inte innebära att möjligheterna att lära sig svenska har gått förlorade. Det är möjligt att lära sig svenska både inom vuxenutbildningen och genom studieförbund. En person som är intresserad av att lära sig svenska efter att det första året har förflutit har således möjligheter att göra det på andra sätt.

Det är ytterst angeläget att en kommun inte erbjuder sfi när en persons rätt att antas till utbildningen har upphört. Annars skulle en tidsbegränsning av sfi bli helt verkningslös. Som tidigare nämnts finns det olika alternativ för en person som inte har kunnat påbörja utbildningen inom ett år. En kommun kan också upphandla utbildningar som på olika sätt ger kunskaper i svenska språket.

Vi har även fört diskussioner om hur man bör se på familje- bildning och barnafödande i kombination med intentionerna att sfi bör påbörjas så tidigt som möjligt och senast inom ett år. Här går meningarna lite isär, men merparten anser att man inte bör kunna få skjuta upp utbildningen under ett flertal år för att sedan återkomma och göra anspråk på att få läsa sfi. Vi delar denna uppfattning. Att regelmässigt ge möjligheter att uppskjuta utbildningen för att kvinnor inte förväntas kunna delta på grund av föräldraledighet rimmar även illa med de ambitioner som finns på jämställdhetsområdet. Utgångspunkten bör i stället vara att båda föräldrarna på olika sätt delar på föräldraledigheten. Några undantag i detta avseende har inte heller gjorts inom det som gäller enligt etableringsreformen.

Utmaningen måste i stället ligga i att så långt som möjligt anpassa undervisningen så att det kan fungera att läsa sfi även under den period i livet när man bildar familj och har små barn. I och med att vårt förslag till tidsbegränsning även ger möjligheter till avbrott under en viss tid (se kap. 2) innebär inte heller en tidig kursstart att den som påbörjar utbildningen måste fullfölja den i ett svep utan avbrott. Det kommer att finnas möjligheter att göra avbrott under en viss tid, bland annat för att vara föräldraledig.

Man kan emellertid inte utesluta att en tidigare start inledningsvis kan komma att innebära att vissa kvinnor helt enkelt inte hinner påbörja utbildningen. Det finns därför anledning att vid uppföljningen av den föreslagna reformen särskilt följa utvecklingen för föräldralediga kvinnor. Detsamma gäller för personer som på grund av sjukdom inte hinner börja sfi inom ett år. (Mer om uppföljningen i kap. 4).

2.2 En sammanlagd utbildningstid på högst två år

Förslag:

- En person har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare under sammanlagt högst två år.

Förutom att utbildningen bör starta så tidigt som möjligt bör även den tid som står till förfogande för att delta i utbildningen begränsas. Det finns anledning att anta att tydliga bestämmelser om både start- och slutpunkt skapar incitament hos nyanlända invandrare att i möjligaste mån försöka organisera sitt liv på ett sådant sätt att det blir möjligt att prioritera utbildningen under den tid som står till buds. En tidsbegränsad undervisning bör också kunna leda till ökad motivation hos deltagarna, eftersom det blir viktigt för dem att få ut så mycket som möjligt av undervisningen under den begränsade tiden.

För en utbildningsanordnare kan en tidsbegränsning vara bra på så sätt att den tydliggör hur den tillgängliga tiden bör disponeras på bästa sätt för att de uppsatta utbildningsmålen ska kunna nås. Det kan i sin tur leda till ökad effektivitet. Därutöver kan ökade krav från deltagarnas sida leda till kvalitetsförbättringar. En på förhand fastslagen undervisningsperiod kan på detta sätt skapa incitament för både deltagare och utbildningsanordnare att effektivisera undervisningen.

Ett problem som tagits upp under våra studiebesök är att vissa deltagare tenderar att bli kvar i utbildningen trots att de inte gör några framsteg. En del av dessa utgörs av deltagare som primärt läser sfi för att få sin försörjning. I en enkätundersökning som Statistiska centralbyrån (SCB) gjorde 2008 framkom att det vanligaste skälet till att studera på sfi var att lära sig svenska.³ Åtta av tio deltagare instämde helt i detta påstående. Sex av tio instämde helt med påståendet att man läser sfi för att lättare kunna få arbete. En av fyra instämde dock helt med att skälet var att få ersättning/försörjning.

En person som ansöker om försörjningsstöd är i regel hänvisad till att läsa svenska för att i ett senare skede kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. Om individen inte själv är motiverad att lära sig svenska riskerar undervisningen att reduceras till ett måste för att få tillvaron att gå ihop rent ekonomiskt. En sådan inställning underminerar drivkrafterna för framsteg. Vi har även noterat att motiven att komma till undervisningen ibland kan vara mångbottnade.

³ SCB, Temablad 2009:1.

Skolan utvecklas ofta till en viktig social samlingspunkt där man dagligen umgås och utbyter tankar och erfarenheter. Enligt den ovan beskrivna enkätundersökningen ansåg cirka 40 procent att skälet till att man läste sfi var att få träffa vänner och få sociala kontakter.

I etniskt segregerade bostadsområden kan kontakten med skolan vara särskild betydelsefull, då den i vissa fall representerar den enda kontakten med det svenska samhället. Ibland väljer man från kommunens sida att förstärka den sociala dimensionen på skolan genom att förlägga olika typer av sociala aktiviteter i anslutning till undervisningen. Skolan i form av social mötesplats tenderar då att öka motivationen hos deltagarna att komma till skolan. En hög närvaro återspeglas dock inte alltid av motsvarande framsteg inom sfi-undervisningen. I de fall drivkrafterna att komma till skolan är mer av social natur finns risken att studieresultaten i stället nedprioriteras. En tidsbegränsning kan i dessa fall sannolikt leda till en effektivare utbildning.

När det gäller korttidsutbildade personer har vi övervägt att göra ett undantag från tidsbegränsningen, eftersom denna grupp i regel behöver längre utbildningstid än två år. Men vi har kommit fram till att inbegripa även denna grupp i vårt förslag till tidsbegränsning. Vi anser att det är viktigt att utbildningen inom det ordinarie utbildningssystemet tar vid på ett bra sätt efter avslutad sfi även för denna grupp, så att korttidsutbildade deltagare inte blir föremål för en i tiden utsträckt säråtgärd. På samma sätt har vi kommit fram till att även analfabeter som behöver läs- och skrivträning på sitt eget språk och som inte har någon tidigare utbildning bör inbegripas i denna undervisningstid. Mer om detta längre fram i detta kapitel. Mot denna bakgrund föreslår vi att det i skollagen (2010:800) införs en ny bestämmelse med innebörden att en person har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare under sammanlagt högst två år.

I och med att utbildningstiden på detta sätt begränsas är det viktigt att den utbildning som individen får inte understiger dagens riktvärde på 15 timmar i veckan. Utbildningen bör också bedrivas under hela året.

Hur ska då den sammanlagda utbildningstiden räknas? Man kan tänka sig att räkna tiden från den dag en person anmäler intresse av att delta i utbildningen eller från den dag som man blivit erbjuden att delta eller från den dag man påbörjar utbildningen. Kommunen har en skyldighet att erbjuda sfi så snart som möjligt och den enskilde har ett ansvar att utnyttja detta erbjudande utan onödigt dröjsmål. I

vissa fall kan den enskilde dock inte påverka när sfi-starten sker och i vissa fall kan det ta olika lång tid från det att man blivit erbjuden plats tills man de facto kan påbörja utbildningen. Vi menar att det blir mer rättvist att räkna tiden från det att utbildningen påbörjats. Vi föreslår därför att den sammanlagda utbildningstiden ska börja räknas från och med den tidpunkt då en deltagare som har rätt att läsa sfi för första gången påbörjade utbildningen.

Vi har också ställt oss frågan om en tidsgräns på två år i praktiken kan komma att förlänga sfi-tiden för vissa, eftersom många sfi-deltagare avslutar sfi med godkänt betyg på D-nivån på betydligt kortare tid. Men vi har inte kunna finna några skäl till att personer som är snabba med att lära sig svenska skulle bli mindre motiverade vid en tidsbegränsning. Även om den s.k. sfi-bonusen kanske skulle behöva ha en annan utformning för att fungera som incitament vid en tidsbegränsning av sfi, kan den säkert i sin nuvarande form medverka till att tiden inte förlängs för dem som i dag blir färdiga på kortare tid.

När tiden är förbrukad anser vi att kommunen inte längre ska kunna erbjuda fortsatt sfi, eftersom en tidsbegränsning då inte skulle få de önskade effekterna. För att kunna veta när tiden är förbrukad måste huvudmannen noga följa och dokumentera hur mycket undervisningstid som varje deltagare har förbrukat.

För dem som förbrukat sina två år utan att nå sina mål måste det finnas fortsatta möjligheter att studera svenska. Ett alternativ kan vara att fortsätta läsa svenska inom den kommunala vuxenutbildningen. Ett annat alternativ kan vara att ta del av yrkesinriktade kurser i Arbetsförmedlingens regi, där språkinläring ingår som en del av utbildningen. Ett ökat utbud av varierande kurser skulle kunna hjälpa fler att få fotfäste på arbetsmarknaden. Det kan ge en större utdelning både för individ och samhälle jämfört med att vara kvar i sfi långa tider.

Som nämnts tidigare har en av våra utgångspunkter varit att harmoniera våra förslag med de tidsgränser som är fastställda för dem som omfattas av etableringsreformen. Utöver att det inte finns någon anledning att skapa omotiverade skillnader mellan olika gruppers rätt till samma utbildning skulle olikheter i detta avseende även riskera att upplevas som krångliga av skolhuvudmän och andra aktörer. Ambitionen för etableringsreformens målgrupp är att sfi-starten ska ske inom en månad från det att man anmält sig till sfi och senast i anslutning till att etableringsplanen upprättas, dvs. i normalfallet inom två månader. Vårt förslag om att räkna tiden från första gången en deltagare påbörjade undervisningen torde stämma

ganska väl med den tidpunkt då etableringsplanen upprättas och påbörjas. Vi kan inte heller se att en person som omfattas av etableringsreformen och som hinner påbörja sfi innan etableringsplanen upprättas på något sätt skulle missgynnas av en tidsgräns på två år. Tvärtom bör det kunna vara till fördel för den personen eftersom utrymmet då blir större för andra, kompletterande aktiviteter i etableringsplanen.

2.2.1 Utbildningsmålen ska fastställas i en individuell studieplan

Det övergripande syftet med sfi är att ge invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Vad som anses vara grundläggande kunskaper framgår av kursplanen för sfi (SKOLFS 2009:2). Där finns även beskrivet vilka mål som den studerande ska ha uppnått efter varje avslutad kurs. Utbildningen består av tre olika studievägar, Sfi 1, Sfi 2 och Sfi 3, som riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Sfi 1 utgörs av kurserna A och B, Sfi 2 av kurserna B och C samt Sfi 3 av kurserna C och D. De fyra kurserna tydliggör progressionen inom utbildningen. Sfi 1 vänder sig i första hand till personer med mycket kort studiebakgrund och Sfi 3 till dem som är vana att studera.

De olika studievägarna är ett sätt att strukturera undervisningen för att säkerställa att den undervisning som erbjuds överensstämmer med den studerandes utbildningsbakgrund och inlärningsförmåga. De som inte har fått möjligheter att lära sig läsa eller skriva får läs- och skrivträning parallellt med övrig undervisning. Två av kurserna finns i mer än en studieväg. Beroende på studieväg kan var och en av dessa två kurser, kurs B och C, vara antingen nybörjarkurs eller fortsättningskurs. Oavsett vilket, är målen för respektive kurs desamma, men kursen kan få olika utformning beroende på den studerandes studievana, utbildningsbakgrund och kunskaper i svenska vid kursstarten samt vald studieväg. Bedömningen av på vilken nivå en studerande ska börja sina studier ska utgå från en kartläggning av hans eller hennes kunskaper, förutsättningar och vad som i övrigt kan ha betydelse för möjligheterna att nå målen. Trots att en studerande kan avsluta sfi efter respektive kurs eller studieväg är intentionen i dag att alla ska ges möjlighet att studera till och med kurs D.

Vi har sett enastående exempel på att sfi-deltagare som från början varit analfabeter och påbörjat sfi 1A har kunnat avsluta på D-nivå. Men de kommunala företrädare vi har mött har berättat att detta endast sker undantagsvis. Det är med andra ord ovanligt att en analfabet genomgår hela utbildningen från 1A till D. Detta framgår också till viss del av Skolverkets statistik som visar att endast åtta procent av dem som påbörjat kursen 1A år 2007 hade avslutat på D-nivå två år senare⁴.

I de fall man har lyckats har det i regel handlat om en tidsperiod på många år. Det är därför inte realistiskt att tro att alla ska kunna genomgå hela utbildningen från 1A till D inom två år. Däremot är det viktigt att varje deltagare kommer så långt som möjligt under denna period. Undervisningen måste därför bedrivas på ett sådant sätt att varje deltagare ges förutsättningar att komma så långt som möjligt under den tid som står till förfogande. I samband med den första kursstarten måste därför varje kursdeltagares utbildningsmål fastställas i en individuell studieplan. Ambitionen bör sedan vara att deltagaren ska nå dessa mål under den aktuella perioden.

För att sfi-deltagarna ska kunna komma så långt som möjligt under sin sfi-tid kommer det att krävas tätare uppföljningar från utbildningsanordnarens sida. En tidsbegränsning av sfi kan på så sätt bidra till att de deltagare som i dag läser svenska under längre perioder utan att göra framsteg fångas upp i ett tidigare skede. En tidigare identifiering av dessa personer ökar möjligheterna att erbjuda en undervisning som är mer anpassad till deras förutsättningar och behov. Tätare uppföljningar kan också tydliggöra behovet av att utveckla nya metoder för språkinläring utifrån ett bredare integrationsperspektiv, för dem som inte bedöms kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. När en individuell studieplan ska tas fram måste bedömningen av vilka utbildningsmål deltagaren ska uppnå göras utifrån den tid deltagaren har till sitt förfogande. Mer om den individuella studieplanen och behovet av uppföljning tas upp i kap. 3.

⁴ Skolverkets statistik, Tabell 2A Kommentarer.

2.2.2 Utbildningen måste kombineras med förvärvsarbete på ett bättre sätt

Våra studiebesök har på ett tydligt sätt visat på den inbyggda målkonflikten mellan arbetslinjen och språklinjen. Vad menas egentligen med arbetslinjen? Vad syftar sfi till i ett integrationspolitiskt perspektiv? Hur mycket svenska ska man kunna efter avslutad sfi? Hur mycket svenska ska man kunna för att vara redo för arbetsmarknaden? En del, oftast sfi-lärare, menar att samtliga studerande bör ges möjligheter att nå upp till D-nivån medan andra, företrädesvis företrädare för socialtjänsten, flyktingsamordnare och rektorer, anser att man mycket väl kan vara redo för arbetsmarknaden vid avklarad C-nivå. Det finns även de som anser att man kan klara ett arbete vid uppnådd B-nivå, om man hittar rätt jobb. Från Arbetsförmedlingens sida anser man i vissa fall att den arbetsökande behöver mer svenskkunskaper och ibland att det räcker med t.ex. C-nivå för att kunna anses stå till arbetsmarknadens förfogande, sannolikt beroende på både konjunktursvängningar och efterfrågan på den lokala arbetsmarknaden.

Oavsett var man väljer att lägga ribban för ”tillräckliga” svenskkunskaper är en viktig fråga i samband med en tidsbegränsning hur man ska se på sfi i förhållande till arbete. Är det av godo eller ondo att avbryta sfi när man får ett arbete? Vissa sfi-ansvariga som vi pratat med har uttryckt en rädsla för att de krav som den s.k. arbetslinjen ställer på sfi-deltagarna, dvs. att man måste stå till arbetsmarknadens förfogande och ta de arbeten som erbjuds, riskerar att försämra möjligheterna att lära sig svenska. Andra anser att om de svenskkunskaper man hunnit förvärva under sin sfi-tid räcker för en anställning så är det tillräckligt.

Det är givetvis en utmaning att få sitt första jobb i ett nytt land där man inte har vare sig kontakter, referenser eller tidigare yrkeserfarenheter. Att å ena sidan inte ta de jobbchanser som dyker upp kan resultera i arbetslöshet och i förlängningen leda till ett permanent utanförskap. Att å andra sidan ta första bästa jobb som kanske inte ens är i en svenskspråkig miljö kan på sikt riskera att försämra möjligheterna att integreras i det svenska samhället. Vår slutsats är att det krävs en långsiktig och hållbar utveckling av språkfärdigheterna för att arbetslinjen verkligen ska fungera. Sfi utgör den viktiga basen för det livslånga lärandet av det nya språket och därutöver behövs kontinuerlig fortbildning i olika former.

Det faktum att man måste arbeta för att försörja sig om man står till arbetsmarknadens förfogande får inte innebära att man förlorar sin rätt att läsa sfi. Av det följer att undervisningen måste göras mer flexibel så att fler kan kombinera sfi med förvärvsarbete, så att valet inte behöver stå mellan att antingen läsa svenska eller arbeta. Man måste kunna göra både och.

I dag uttrycks omfattningen av sfi-utbildningen i timmar. Utbildningen ska i genomsnitt omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan, enligt 22 kap 6 § (skollagen 2010:800). Undervisningens omfattning får minskas om eleven begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med utbildningens syfte. Timmar är ett mått som är omöjligt att förena med en flexibel undervisning eftersom det bygger på en traditionell klassrumsförlagd undervisning som inte medger t.ex. distansstudier.

En flexibel undervisning med möjligheter att studera på distans på de tidpunkter man själv väljer måste räknas på något annat lämpligt sätt. I dag finns verksamhetspoäng inom flera skolformer, bl.a. komvux. I oktober 2010 fick Skolverket i uppdrag av regeringen att göra en översyn av kursplanerna för viss vuxenutbildning. I uppdraget ingår att utreda möjligheten att använda verksamhetspoäng som mått på studieomfattningen inom sfi. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 1 september 2011. Vår uppfattning är att en flexibel utbildning kräver att studieomfattningen beräknas i verksamhetspoäng och inte i timmar.

Förutom att det i större utsträckning och på bättre sätt måste gå att kombinera sfi-utbildningen med förvärvsarbete är det även viktigt att det efter avslutad sfi finns tydliga vägar för vidareutbildning, för att möjliggöra en kontinuerlig utveckling av språkfärdigheterna parallellt med förvärvsarbete.

2.2.3 Tidsbegränsning i förhållande till deltagare med behov av särskilt stöd

En annan fråga som diskuterats flitigt under utredningens gång är hur man ska se på tidsbegränsning i förhållande till studerande med särskilda behov. De flesta som vi har träffat under våra studiebesök har inledningsvis ansett att tiden bör förlängas för deltagare som av olika skäl har inlärningssvårigheter. Det kan t.ex. gälla flyktingar och andra skyddsbehövande som genomgått svåra upplevelser innan ankomsten till Sverige och som lider av s.k. posttraumatiskt stressyn-

drom eller personer som på grund av andra hälsoskäl eller olika former av funktionsnedsättning har svårt att tillgodogöra sig undervisningen. Samtidigt har diskussionerna ofta handlat om behovet av att i högre grad anpassa undervisningen till deltagarnas behov. Många anser att det finns en stor utvecklingspotential inom detta område.

Vår slutsats är att om man per automatik förlänger tiden i sfi för personer som av olika skäl har inlärningssvårigheter, utan att närmare reflektera över undervisningsmetodernas betydelse i sammanhanget, riskerar alltför låga ambitioner att cementeras. Utgångspunkten vid fastställande av en tidsbegränsning måste enligt vår mening vara både den studerandes inlärningsförmåga och de krav som man rimligen bör kunna ställa på en utbildningsanordnare. Vår uppfattning är därför att tidsbegränsningen även bör gälla för deltagare med behov av särskilt stöd.

I skollagen (2010:800) framgår att de studerande ska ha inflytande över hur deras utbildning ska utformas. I detta ligger även att undervisningen bör utformas efter deltagarnas förutsättningar. För att så många som möjligt ska kunna komma så långt som möjligt under sammanlagt två år är det därför viktigt att undervisningen anpassas till deltagarnas olika inlärningsförutsättningar. Som vi tidigare sagt finns det anledning att tro att incitamenten att utforma undervisningen på ett sådant sätt att målen nås ökar, om det från början står klart vilka mål som ska uppnås och när de ska ha uppnåtts. En tidsbegränsning torde därför inte per automatik försämra kvaliteten i undervisningen för deltagare som av olika skäl har behov av särskilt stöd, men det ställer tydliga krav på att undervisningen görs tillgänglig och anpassas utifrån vars och ens behov. Det måste även finnas rutiner för en kontinuerlig uppföljning av progressionen. Undervisningen måste helt enkelt kvalitetssäkras i detta sammanhang.

Som tidigare nämnts ställer en tidsbegränsning krav på att övergången från sfi till det ordinarie utbildningsväsendet fungerar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. För personer som är i behov av särskilt stöd i undervisningen är det även viktigt att den fortsatta utbildningen utformas så att personen i fråga får det stöd som behövs för att kunna tillgodogöra sig utbildningen.

Tidsbegränsning i förhållande till analfabeter

Gruppen analfabeter har under alla våra studiebesök kommit upp i diskussionerna. Många har understrukt att det behövs en speciell pedagogik och speciella undervisningsmetoder för denna grupp.

Alfabetiseringsundervisning bedrevs tidigare inom den grundläggande vuxenutbildningen, vilket innebar att en person parallellt med sfi-undervisningen kunde få läs- och skrivinläring inom den grundläggande vuxenutbildning. I prop. 2005/06:148 ansåg regeringen att det innebar vissa pedagogiska och administrativa problem för de enskilda deltagarna att dessa båda utbildningar gavs i två olika skolformer. Inte minst det faktum att de två skolformerna i vissa fall var utlagda hos olika utbildningsanordnare på olika ställen i kommunen försvårade för deltagarna såväl schemamässigt som avståndsmässigt. Inom kommunerna förorsakade uppdelningen på två skolformer praktiska och administrativa problem. Regeringen föreslog därför i prop. 2005/06:148 att vuxna invandrare som saknade grundläggande läs- och skrivfärdigheter i fortsättningen skulle ha möjligheter att förvärva sådana färdigheter helt och hållet inom sfi. Så har sedan varit fallet alltsedan 2007.

Inom sfi-undervisningen ingår således läs- och skrivinläring för personer utan tidigare utbildning samt för personer som har kort utbildning och som inte är funktionellt litterata, dvs. som inte kan läsa eller skriva en text av betydelse för det vardagliga livet. Syftet är att de ska få möjlighet att förvärva grundläggande läs- och skrivfärdigheter. Utbildningen vänder sig även till personer som är litterata men inte behärskar det latinska alfabetet. Läs- och skrivinläringen knyts inte till någon av kurserna A–D, utan utgör en egen del, som kan läsas fristående eller kombineras med någon av kurserna. Det är alltså en process som kan pågå under hela sfi-tiden. Undervisningen får även ske på den studerandes modersmål eller annat språk och bör även då kunna ske parallellt med undervisningen i svenska.

Kommunerna är samtidigt skyldiga att erbjuda grundläggande vuxenutbildning till personer som saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan. Ett av de ämnen som ingår i den grundläggande vuxenutbildningen är svenska som andraspråk. Ämnet svenska som andraspråk syftar till att utveckla förmågan att tala, lyssna, läsa och skriva som medel för tänkande, lärande och kommunikation. Syftet är bland annat att ge varje individ tilltro till den egna språkförmågan för att stärka den personliga och kulturella identiteten och att utveckla förmågan att reflektera över likheter och skillnader

mellan egna kulturella erfarenheter och den svenska kulturen. Ämnet ska utveckla en allsidig kommunikativ förmåga utifrån den studerandes förutsättningar, behov och studiemål. Kunskaper i svenska är en förutsättning för studier i andra ämnen, för fortsatta studier och för att den studerande ska kunna fungera i vardags-, arbets- och samhällsliv. Språkutveckling sker inte bara inom ramen för utbildning utan även i arbete och under andra aktiviteter. Genom att reflektera över likheter och skillnader i språk kan den studerande utveckla både det egna språket och olika kommunikationsstrategier. Den första delen av utbildningen i ämnet svenska som andraspråk omfattar vid behov både alfabetisering på svenska eller på modersmålet och grundläggande läs- och skrivutveckling för analfabeter och kortutbildade vuxna. De studerande som har grundläggande färdigheter går vidare mot målen i den andra delen⁵.

Alfabetisering – på svenska eller på modersmålet – finns alltså allttjämt kvar inom den grundläggande vuxenutbildningen och ingår i ämnet svenska som andraspråk. Det finns därför inget som hindrar att en analfabet eller kortutbildad person som läst sfi i två år ska kunna fortsätta inom grundläggande vuxenutbildning på den nivå man då befinner sig och även vid behov få fortsatt läs- och skrivträning på svenska eller på modersmålet.

Från och med den 1 juli 2012 kommer det att vara obligatoriskt med individuella studieplaner inom utbildningen i svenska för invandrare. Inom den grundläggande vuxenutbildningen finns redan motsvarande krav. Det faktum att individuella studieplaner därmed kommer att finnas i båda skolformerna torde bidra till att skapa förutsättningar för en smidig övergång från utbildningen i svenska för invandrare till den övriga vuxenutbildningen.

Det som utmärker vuxna som inte har fått möjligheter att lära sig läsa och skriva tidigare i livet är att man är tacksam över att nu äntligen få denna möjlighet. Man är ofta motiverad och har hög närvaro och är ambitiös i sitt lärande. Det är många som under våra studiebesök gjort oss uppmärksamma på att den sfi-bonus⁶ som infördes den 1 september 2010 ofta upplevs som orättvis eftersom bonussystemet är uppbyggt så att de som klarar godkänt på kurs D på studieväg 3 får den högsta bonusen och de som klarar Godkänt på kurs B på studieväg 1 får det lägsta beloppet. Bonussystem premierar på så sätt de som redan är motiverade och har förutsättningar att nå

⁵ SKOLFS 2004:25 Föreskrifter om nationella kursplaner och betygskriterier för kurser inom grundläggande vuxenutbildning.

⁶ Sfi-bonusen gäller ej för arbetskraftsinvandrare, gäststuderande och EES-medborgare.

långt på kort tid. Det reser frågan om vilken effekt bonussystemet egentligen har. Om man skulle utgå från hur mycket en sfi-deltagare anstränger sig skulle det i stället vara befogat med ett omvänt bonussystem. Oavsett hur man ser på denna fråga finns det skäl att titta närmare på bonussystemet i förhållande till en tidsbegränsning.

2.3 Möjlighet till avbrott

Förslag:

- I likhet med vad som gäller för övrig vuxenutbildning ska det vara möjligt att göra avbrott i utbildningen i svenska för invandrare.
- Rätten att delta i utbildning i svenska för invandrare upphör helt fyra år efter att en person första gången folkbokfördes i en kommun.
- Under denna fyraårsperiod kan en person själv bestämma studietakt och längden på eventuella uppehåll under den fastställda studietiden.

Det är svårt att få någon djupare kunskap om orsakerna till avbrott med ledning av befintlig statistik. Avbrotten ses ofta som ett misslyckande inom sfi men förklaringarna kan vara många. Sfi är en skolform med speciella förutsättningar som riktar sig till invandrare som kommer till Sverige i vuxen ålder präglade av de liv de tidigare levt i sina hemländer. Det ligger i sakens natur att de som kan besöka sina hemländer också gör det, vilket kan vara en av förklaringarna till att avbrott görs. Många befinner sig också i den tidpunkt i livet då man bildar familj, vilket är en ytterligare förklaring till att avbrott görs. Andra väljer att avbryta sfi för att de har fått ett arbete. Oavsett vilka orsaker som ligger bakom ett avbrott måste utgångspunkten och ambitionen vara att minska avbrotten så långt som möjligt. Avbrott bör dock enligt vår mening få göras, men i begränsad omfattning.

I de diskussioner vi har fört om hur man bör se på familjebildning och föräldraledighet i kombination med sfi är en av de uppfattningar som framförts att kvinnor som är föräldralediga bör ha rätt att läsa sfi under en längre tidsperiod än två år. Merparten av

de personer vi diskuterat frågan med anser dock att det inte är rimligt att vara borta från sfi under ett flertal år för att sedan återkomma och göra anspråk på sin rätt att läsa sfi. Vi delar denna uppfattning. Som tidigare sagts kan det knappast ligga i linje med de ambitioner som finns på jämställdhetsområdet att per automatik utsträcka tiden för att kvinnor inte förväntas kunna delta på grund av barnafödande. Även här måste utmaningen i stället vara att så långt som möjligt anpassa undervisningen så att det kan fungera även under den period i livet som man bildar familj. Ett sätt att lösa detta är att tillåta avbrott i utbildningen under viss tid.

Det kan också finnas andra skäl till att man väljer att avbryta undervisningen. Det kan t.ex. handla om nedsatt hälsa, sociala problem, trångboddhet, sömnproblem eller andra mänskliga faktorer som gör det svårt för en deltagare att koncentrera sig på undervisningen i den utsträckning som är nödvändig för att nå målen. Även i dessa fall kan en periods uppehåll vara av värde för att möjliggöra återhämtning eller behandlingsinsatser.

När det gäller möjligheter att kunna göra avbrott eller uppehåll har vi valt att utgå från den konstruktion som finns i etableringsreformen och som regleras i förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Enligt denna förordning får ett avbrott från de aktiviteter som ingår i en etableringsplan sammanlagt omfatta högst ett år.

Vi anser att ett år även är en rimlig tid för avbrott från utbildningen i svenska för invandrare. Med vårt tidigare förslag om att utbildningen måste påbörjas senast inom ett år från första folkbokföringsdagen och att undervisningstiden får uppgå till högst två år, blir den totala sammanlagda tiden som en person har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare fyra år från första folkbokföringsdagen. Så länge som sfi-deltagaren håller sig inom denna fyraårsperiod, anser vi att sfi-deltagaren själv ska få bestämma studietakt och längd på eventuella uppehåll under studietiden. Den sammanlagd studietiden får dock inte överstiga två år.

Till skillnad från vad som gäller för etableringsreformen tillåter således vårt förslag en större flexibilitet. Ju tidigare man påbörjar sfi desto längre uppehåll kan man göra så länge det sker inom ramen för de fyra åren. Detsamma gäller om man sammantaget behöver mindre tid på sig än två år för att uppnå de fastställda utbildningsmålen. Den extratid som man på detta sätt kan förvärva kan t.ex. vara bra att ha för den som under sfi-tiden flyttar till en annan kommun i de fall det uppstår väntetid inför kursstart i den nya

kommunen. Vi kan inte se att detta på något sätt skulle krocka med den tidsgräns som gäller för etableringsreformen. Tvärtom bör det ligga i allas intresse med ett flexibelt system som gör att det lönar sig börja på sfi så tidigt som möjligt. Ett flexibelt system i kombination med fasta tidsramar skapar sannolikt också incitament för sfi-deltagarna att planera sina studier på ett bättre sätt, vilket i sin tur kan bidra till en effektivare undervisning. En liknande möjlighet till frivilliga avbrott finns även inom den övriga vuxenutbildningen och genom den utformning som vi föreslår kommer bestämmelserna att harmoniera.

Vi föreslår således att det införs en ny bestämmelse i skollagen (2010:800) som innebär att rätten att delta i utbildning i svenska för invandrare ska gälla under högst fyra år från första folkbokföringsdatum.

En annan skillnad gentemot de regler som gäller för etableringsreformen är att vi inte anser det vara nödvändigt att närmare reglera orsakerna till uppehåll. Att reglera frånvaroorsaker är framför allt av betydelse när deltagandet i aktiviteterna är direkt kopplade till den enskildes ersättning. För den grupp som omfattas av etableringsreformen är detta redan reglerat. För övriga sfi-deltagare anser vi inte att det är nödvändigt att närmare reglera vilka frånvaroorsaker som ska anses vara godtagbara vid avbrott från sfi. Dels saknas fortfarande tillräckliga kunskaper om avbrottsorsakerna, dels skulle det i många fall krävas så pass långtgående individuella bedömningar att det svårligen skulle kunna gå att reglera. Genom att endast reglera den tid som är möjlig att använda för avbrott tydliggörs även att det är den enskildes eget ansvar att så långt som möjligt organisera sitt liv så att den tid som står till förfogande för sfi-studier kan utnyttjas på ett så bra sätt som möjligt. Vetskapen om att rätten till undervisning upphör fyra år efter folkbokföringsdatum torde utgöra positiva incitament i detta avseende.

Som vi kommer in på i nästa avsnitt föreslår vi att reglerna om att undervisningen i vissa fall ska upphöra även ska gälla fortsättningsvis. Det talar för att avbrott inte kan göras hur som helst, eftersom en person som gör återkommande oplanerade avbrott och inte gör tillfredsställande framsteg riskerar att avstängas från utbildningen.

Vidare kan en kommun ställa krav på att en person som söker försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) ska delta i utbildning i svenska för invandrare så länge som man har rätt till utbildningen. Det innebär att skälen till avbrott även kommer att beaktas i samband med prövningen av rätten till försörjningsstöd.

Förslaget innebär att en följdändring behöver göras i 22 kap. 17 § i skollagen (2010:800). Enligt bestämmelserna i denna paragraf ska den som frivilligt avbrutit utbildningen på nytt beredas utbildning om det finns särskilda skäl för det. Eftersom vårt förslag innebär att man de facto får göra frivilliga avbrott, föreslår vi att bestämmelsen ändras så att en person som gjort ett frivilligt avbrott på nytt ska beredas utbildning utan prövning av särskilda skäl.

I detta sammanhang är det också värt att nämna att en anpassad och mer flexibel undervisning har betydelse för möjligheterna att minska avbrotten. Ökade möjligheter att kombinera sfi med förvärvsarbete kan t.ex. innebära att en person som får arbete inte behöver göra något avbrott i undervisningen över huvud taget. Likaså kan en flexibel undervisning som medger att den som är föräldraledig får möjligheter att fortsätta läsa sfi på distans, innebära att personen i fråga inte behöver börja om från början efter ett uppehåll. Mer om flexibel undervisning tas upp i kap. 3.

2.4 Undervisningen upphör

Förslag:

- Bestämmelserna om att undervisningen ska upphöra för den som saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg ska gälla även fortsättningsvis.

Bedömning:

- En tidsbegränsning ökar förutsättningarna att tillämpa bestämmelsen på ett adekvat sätt.

Enligt bestämmelsen i 13 kap. 11 § skollagen (1985:1100) ska sfi upphöra för den som saknar förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg. I den nya skollagen (2010:800) återfinns motsvarande bestämmelser i 22 kap. 16 och 17 §§. Detta ska fortsatt gälla. Enligt direktiven ska vi ta reda på hur kommunerna tillämpar dessa bestämmelser.

Under december månad 2010 skickade utredningen med hjälp av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ut en enkät till landets kommuner med frågor om tillämpningen av denna bestämmelse. Enkäten skickades ut till totalt 266 mottagare som antingen var utbildningschefer eller förvaltningschefer för vuxenutbildningen eller

motsvarande. Totalt inkom 162 svar vilket ger en svarsfrekvens på 61 procent.

Sammanfattningsvis visar resultatet av enkäten att kommunerna inte i särskilt stor omfattning tillämpar skollagens bestämmelse om att undervisningen ska upphöra för den som saknar förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg. Det innebär i sin tur att de kommunala skolhuvudmännen sällan får anledning att pröva om deltagaren har särskilda skäl för att återuppta sfi. Däremot förekommer det att utbildningen upphör på huvudmannens inrådan. I 38 procent av svaren framkommer att det finns kommunala riktlinjer för detta. Resultatet av enkäten överensstämmer med de intryck vi fått under våra studiebesök.

Enligt de kontakter vi haft med utbildningsanordnare är det svårt att göra en adekvat bedömning av utebliven progression eftersom en sådan bedömning kräver omfattande dokumentation. Eftersom det inte alltid finns tillräcklig dokumentation som på ett tydligt sätt styrker en utebliven progression, ser man framför sig att den som överklagar ett beslut kan komma att få rätt vid en prövning. Många anser därför att det helt enkelt inte är lönt att tillämpa bestämmelsen. Det vanliga tycks i stället vara att lärare och sfi-deltagare på ett mer informellt sätt kommer överens om och när ett avbrott ska göras, likaså om en person ska kunna återuppta sina studier.

Det är viktigt för en deltagare att veta vilka regler som gäller, inte minst med tanke på att otillfredsställande framsteg kan leda till att rätten att delta i utbildningen upphör. Det faktum att bestämmelserna inte tillämpas som det är tänkt medför ett rättsosäkert läge för den enskilde.

Vår bedömning är att dagens tillämpningsproblem inte primärt handlar om att regelverket skulle vara otydligt på något sätt, utan snarare på att det är brister i uppföljningen och dokumentationen av deltagarnas måluppfyllelse som gör det svårt att tillämpa reglerna på det avsedda sättet. I vårt förslag till tidsbegränsning är utgångspunkten att alla deltagare ska kunna komma så långt som möjligt under den tid som står till förfogande. De utbildningsmål som ska uppnås under den begränsade tiden ska fastställas i en individuell studieplan som kommer att bli ett viktigt verktyg för att få till stånd en individualiserad undervisning. Det ligger i sakens natur att täta uppföljningar och avstämningar måste göras av studieplanen för att säkerställa att utbildningsmålen nås, dvs. att tiden används på ett optimalt sätt. En tidsbegränsning torde därför öka förutsättningarna att tillämpa bestämmelsen på ett adekvat sätt.

2.5 Krav på uppgiftsskyldighet för att bli antagen

Förslag:

- För att antas till utbildning i svenska för invandrare ska den sökande visa när han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun.
- Vid byte av utbildningsanordnare ska den enskilde även visa intyg från tidigare utbildning.

Vid en tidsbegränsning av utbildning i svenska för invandrare, kommer det att krävas att huvudmännen vid antagningen måste ta ställning både till om den sökande över huvud taget har rätt att påbörja utbildningen och till hur länge deltagaren har rätt att delta i utbildningen. I dag saknas ett nationellt system där huvudmännen kan få information om när den sökande kommit till Sverige. Det saknas också ett system som gör det möjligt för kommuner att på ett enkelt sätt byta information med varandra t.ex. om hur långt en kursdeltagare kommit i sina studier och vilken tid som är förbrukad.

Vid vårt studiebesök i Norge fick vi lära oss hur uppgifter av detta slag som fanns registrerade på nätet kunde komma till stor nytta för både kommuner, utbildningsanordnare och kursdeltagare. Att införa ett sådant system är svårare i Sverige än i Norge, beroende på att våra länder är uppbyggda på olika sätt när det gäller relationen stat-kommun. Kommunerna har en mer självständig ställning i Sverige. Att utforma ett system liknande det norska skulle kräva ett omfattande utredningsarbete vilket inte ligger inom ramen för vårt uppdrag. Vi berör dock denna fråga i kap. 3. I brist på ett nationellt informationssystem måste således nödvändig information förmedlas på annat sätt.

Sfi är i likhet med övrig utbildning en förmån som den enskilde har rätt att ta del av. I likhet med vad som gäller vid antagning till annan utbildning för vuxna bör det vara den sökandes ansvar att visa intyg på folkbokföring och eventuella tidigare studier. Vi föreslår att det i förordning regleras att den enskilde vid ansöknings-tillfället ska visa när han eller hon för första gången folkbokfördes i en kommun. Vid byte av utbildningsanordnare ska den enskilde även visa intyg från tidigare utbildning.

2.6 Rätten att överklaga

Förslag:

- Beslut om att utbildningen upphör efter en sammanlagd undervisningstid på två år ska kunna överklagas. Det gäller även för beslut om att rätten att delta i utbildningen upphör helt fyra år efter första gången personen folkbokfördes i en kommun.

Det ska vara möjligt att överklaga ett beslut om att utbildningen ska upphöra när en deltagare sammanlagt deltagit i utbildning i två år. Det ska också vara möjligt att överklaga ett beslut om att utbildningen helt ska upphöra fyra år efter första gången personen folkbokfördes i en kommun. Detta är väl förenligt med vad som i övrigt gäller enligt den nya skollagen (2010:800) och innebär bara vissa anpassningar till de redan befintliga överklagandemöjligheterna.

Regeringen angav som principiell utgångspunkt för den nya skollagen i propositionen Den nya skollagen – För kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165) att bl.a. rättssäkerheten för elever och vårdnadshavare ska stärkas genom att betydligt fler beslut än i dag ska kunna överklagas.

Enligt 28 kap. 12 § skollagen (2010:800) är det möjligt att överklaga de beslut en kommun eller ett landsting fattar om mottagande till utbildning i svenska för invandrare (22 kap. 15 §) och upphörande av utbildningen i svenska för invandrare (22 kap. 16 §). Enligt lagen är det också möjligt att överklaga beslut om att på nytt bereda utbildning i svenska för invandrare (22 kap. 17 §).

I fråga om överklagandemöjligheten för mottagande till utbildning i svenska för invandrare påverkas inte de nuvarande bestämmelserna i skollagen av de förslag som vi lägger i betänkandet. Samma sak gäller möjligheten att överklaga beslut om att utbildningen ska upphöra om eleven inte har förutsättningar att klara utbildningen eller inte gör tillfredsställande framsteg.

Vi föreslår emellertid att beslut om att utbildningen upphör efter en sammanlagd undervisningstid på två år ska kunna överklagas. Det föreslås även gälla för beslut om att rätten att delta i utbildningen upphör helt fyra år efter första gången personen folkbokfördes i en kommun. Ytterst handlar detta om att rätten till utbildning kan äventyras av att en huvudman beslutar att utbild-

ningen ska upphöra för tidigt. Det kan med andra ord finnas menings-
skiljaktigheter om rätten till den garanterade undervisningstiden.

När det gäller överklagade ärenden till Skolväsendets över-
klagandenämnd som handlat om sfi har antalet varit mycket begränsat
de senaste tre åren. Under 2008 var antalet ärenden som avsåg sfi åtta
stycken varav två bifölls och 2009 var antalet ärenden tio stycken,
varav sju bifölls. År 2010 var antalet ärenden nio, varav ett hittills
bifallits. När utredningen skrivs är alla ärenden ännu inte avgjorda.
Det finns inget som tyder på att de bestämmelser som föreslås i
detta betänkande i nämnvärd omfattning skulle öka antalet ärenden
som gäller den aktuella skolformen.

Om en huvudman avslår en persons ansökan om att bli mot-
tagen till utbildning i svenska för invandrare kan det innebära att
personen går miste om tid i utbildning. Om nämnden vid sin pröv-
ning finner att huvudmannen borde ha erbjudit personen utbild-
ning bör nämnden också kunna ta ställning till om personens
utbildningstid ska förlängas. Den tid som medges får emellertid
inte innebära att den sammanlagda utbildningstiden på två år
överskrids. Som en följd av detta kan en persons utbildning i vissa
fall dock komma att pågå under längre tid än fyra år.

2.7 Övergången till en tidsbegränsning och ikraftträdandet

Förslag:

- Ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2012.
- För den som folkbokförts i en kommun före den 1 juli 2012
men inte tidigare deltagit i svenskundervisning för invandrare
upphör rätten att påbörja utbildningen den 1 juli 2013.
- För den som före den 1 juli 2012 har påbörjat svensk-
undervisning för invandrare upphör rätten att delta i utbild-
ningen den 1 juli 2015.

De författningsförslag som föreslås i betänkandet är inte särskilt
omfattande vilket talar för att de bör kunna träda i kraft relativt
snart. Samtidigt innebär förslagen förändringar som påverkar både
utbildningen i svenska för invandrare och den grundläggande vuxen-
utbildningen. Kommunerna kan därför behöva en viss förberedelse-
tid.

för detta. Samma sak gäller alla de invandrare som berörs av förslaget. Det är därför rimligt att bestämmelserna inte träder i kraft före den 1 juli 2012.

De förslag som läggs i betänkandet kommer att påverka personer som i dag har rätt till sfi som inte är tidsbegränsad. För en person som folkbokförts i en kommun före den 1 juli 2012 och som inte tidigare har deltagit i svenskundervisning för invandrare föreslår vi att rätten att påbörja utbildningen ska upphöra den 1 juli 2013. Det innebär att även denna grupp får ett år på sig att börja på utbildningen. Därefter har denna grupp, i likhet med vad som gäller för övriga, rätt till en sammanhängande utbildningstid på två år med möjligheter till ett års avbrott.

För en person som före den 1 juli 2012 har påbörjat sfi föreslås rätten att delta i utbildningen upphöra den 1 juli 2015. Det möjliggör även för denna grupp att få en sammanhängande utbildningstid på minst två år med möjlighet att göra ett års avbrott.

2.8 Behovet av information vid övergången till en tidsbegränsning

Förslag:

- Skolverket får i uppdrag att tillsätta en arbetsgrupp med uppdrag att ta fram en informationsstrategi för hur målgruppen ska informeras om de nya reglerna i samband med tidsbegränsningen av utbildningen i svenska för invandrare.
- Skolverket ska samråda med Sveriges Kommuner och Lands-ting vid tillsättandet av arbetsgruppen.

Vid övergången till en tidsbegränsning av utbildningen i svenska för invandrare är det oerhört viktigt att alla invandrare som kan tänkas bli berörda av tidsbegränsningen får information om de nya bestämmelserna. Det är inte bara de nyanlända som behöver känna till vad tidsbegränsningen innebär för dem. Även invandrare som redan bott i Sverige kortare eller längre tid måste få information om de nya reglerna, så att de inte missar den möjlighet de har att ta del av utbildningen under en övergångsperiod. Riskerna för att man som invandrare, vare sig man är nyanländ eller inte, missar möjligheterna att ta del av utbildningen måste minimeras.

För att minimera dessa risker bör man tidigt se över hur informationen om det nya systemet bäst når målgrupperna. När man gör det bör man inte fastna i gamla tänkesätt om hur man informerar. Erfarenheten säger oss att man alltid måste känna till en målgrupps sätt att ta till sig information för att nå fram till den. Hur länge man varit i Sverige, utbildningsbakgrund, modersmål och kön, är faktorer som måste tänkas in. Gruppen invandrare är ju som vi vet mycket heterogen. Men inte bara det. Viktigt är också att man skaffar sig en uppfattning om på vilka sätt personerna i målgrupperna normalt tar till sig annan, mer privat information. En fråga man kan ställa sig då är t.ex. vilka webb-platser som olika grupper invandrare ofta besöker. Med kunskaper om det skulle man kunna lägga in länkar med information om tidsbegränsningen på sådana webbplatser. Eftersom förslaget till tidsbegränsning gäller alla nyanlända måste man också uppmärksamma vikten av att informationen görs tillgänglig för personer som till följd av funktionsnedsättning behöver en anpassad information. Informationen måste även göras tillgänglig för analfabeter.

Eftersom ansvaret för utbildningen i svenska för invandrare ligger på kommunerna har dessa givetvis ett särskilt ansvar att se till att informationen når fram till dem som behöver sådan information. Men förutom de enskilda kommunernas ansvar måste informationen också ges av andra och på andra sätt. Med sitt övergripande informationsansvar för utbildningsfrågor har Skolverket ett speciellt ansvar för att informera om nya bestämmelser som gäller utbildning. Som företrädare för Sveriges kommuner är Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) en självklart viktig part i ett kommande informationsarbete.

Exempel på andra aktörer som det kan finnas skäl att involvera i ett kommande informationsarbete är Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Migrationsverket. Arbetsförmedlingen har ett ansvar för etableringsreformen, som är viktig i sammanhanget. Länsstyrelserna har både ett övergripande regionalt ansvar för integration och ett ansvar för att träffa överenskommelser med kommunerna om mottagande och bosättning av nyanlända flyktingar och deras anhöriga, vilket också är av intresse i ett sådant arbete. Migrationsverket kan medverka till att information om reglerna för utbildningen i svenska och när både asylsökande, kvotflyktingar och övriga invandrare i ett tidigt skede. En annan grupp aktörer som har kunskaper som är viktiga i detta sammanhang är de etniska organisationerna.

Vi föreslår att Skolverket får i uppdrag att tillsätta en arbetsgrupp bestående av för uppgiften relevanta aktörer med uppgift att ta fram en informationsstrategi för hur informationen om en tidsbegränsning av utbildningen i svenska för invandrare ska utformas så att den når den aktuella målgruppen. Skolverket bör samråda med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i detta arbete.

3 Vad behövs för att en tidsbegränsning ska fungera?

Räcker det att sätta en gräns för när en nyanländ invandrare ska kunna börja läsa sfi samt reglera hur länge man sedan får hålla på för att fler ska få en första och snabb grund i det svenska språket? Svaret är nej. Det krävs en hel del ytterligare för att önskade mål ska uppnås, både när det gäller själva utbildningen och på vilket sätt undervisningen kan kombineras och kompletteras med annat – både under sfi-tiden och därefter.

För att utbildningen ska bli mer effektiv och skapa gynnsamma förutsättningar för alla nyanlända invandrare som har rätt att läsa sfi, måste undervisningen individualiseras och följas upp i högre grad. Den måste också i ökad utsträckning göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Därutöver måste det finnas möjlighet till större flexibilitet i lärandet. Vi har bland annat tagit fasta på de möjligheter som tekniken ger i detta sammanhang. En effektiv utbildning ställer också krav på lärarnas roll och kompetens och på att det finns en samsyn och samverkan mellan olika aktörer. Om man begränsar den tid som står till den nyanländes förfogande att skaffa sig en grund i svenska språket ställs också nya krav på de möjligheter som ges när man förbrukat rätten att läsa sfi. En tidsbegränsning ställer även krav på ett bra uppföljningssystem. Effekterna och konsekvenserna av reformen måste kunna följas upp och utvärderas.

Detta är frågor som kommer att tas upp i detta kapitel och som är av avgörande betydelse för att tidsbegränsningen ska leda till en effektiviserad utbildning. Förslaget till tidsbegränsning bör ses som en delreform som ställer krav på att också annat reformeras.

3.1 Undervisningen måste individualiseras

Som vi vet har de som kommer till Sverige och som har rätt att läsa sfi mycket skiftande bakgrunder och befinner sig i väldigt olika livssituationer. Detta är något som ställer krav på såväl undervisningen som på undervisningssituationen. Det är inget nytt, men blir än mer viktigt att beakta vid en tidsbegränsning. För att varje enskild person ska få möjligheter att komma så långt som möjligt under den begränsade tiden måste undervisningen vara individuellt anpassad. En individuell studieplan måste upprättas som svarar mot deltagarens behov och förutsättningar.

För att en tidsbegränsning ska fungera krävs därutöver att det görs kontinuerliga dokumenterade avstämningar som visar vilken tid som förbrukats och vad som uppnåtts under den tiden. Att individualisera undervisningen är ett steg på vägen till en effektivare utbildning, en utbildning som leder till att fler än i dag får en snabb grund i det svenska språket.

3.1.1 Den individuella studieplanen ett viktigt verktyg

Förslag:

- Skolverket får i uppdrag att ta fram allmänna råd för hur den individuella studieplanen kan användas som verktyg för att i högre grad individualisera utbildningen i svenska för invandrare.
- Skolverket ska även ta fram allmänna råd för hur en persons inlärningsförutsättningar kan bedömas.

I förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare framgår att sfi ska vila på de grundläggande värden som anges i läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). I läroplanen understryks att undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar, behov och kunskapsmål och att särskild hänsyn ska tas till deltagare som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Det ställs med andra ord höga krav på att undervisningen ska vara individuellt utformad.

Under årens lopp har sfi återkommande kritiserats för att deltagarnas individuella förutsättningar och egna strategier inte alltid har varit utgångspunkten i utbildningens utformning och innehåll.

Såväl tidigare utredningar som forskning har pekat på behovet av att i högre grad ta tillvara deltagarnas erfarenheter och resurser.

Skolinspektionen har under 2009 och 2010 granskat sfi med fokus på deltagarnas förutsättningar, intressen och mål.¹ Centrala frågeställningar som styr granskningen har varit om utbildningen är anpassad utifrån en kartläggning av den studerandes erfarenheter, behov och mål, om den studerande ges möjligheter att påverka utformningen av utbildningen samt om anordnare och huvudmän följer upp sfi. Sammanlagt har 25 kommuner granskats och drygt 370 deltagare har intervjuats. Därutöver har ett stort antal intervjuer genomförts med lärare, politiker, tjänstemän, verksamhetsansvariga, rektorer och representanter för samverkande parter såsom Arbetsförmedlingen och socialtjänst- och integrationsenheter. Granskningen ger exempel på väl fungerande verksamheter, men också på områden som behöver stärkas för att höja utbildningens kvalitet. Sammantaget visar resultatet att en individuell kartläggning och studieplanering behöver utgöra en bättre grund för utbildningens utformning. Vidare att behov av särskilt stöd, inklusive stöd på modersmålet, i högre grad behöver utredas och beaktas i samband med kartläggning och studieplanering.

I rapporten konstateras att det finns undervisning som är individualiserad, t.ex. med inriktning på branscher och yrken, men att individualiseringen behöver utvecklas ytterligare. Sfi-deltagarna måste också få möjlighet att påverka sin undervisningssituation i högre grad. Ytterligare en slutsats i rapporten är att uppföljningsarbetet behöver stärkas. Många kommuner brister i att utvärdera, analysera och utveckla sfi, särskilt utifrån om och hur verksamheten anpassas efter individuella förutsättningar och mål.

En tidsbegränsning av sfi sätter fokus på behovet av en individuell undervisning, eftersom en anpassad studiegång är en förutsättning för att en sfi-deltagare ska kunna komma så långt som möjligt under sfi-tiden. De brister som framkommer i Skolinspektionens rapport behöver därför åtgärdas för att en tidsbegränsning inte ska få negativa effekter för vissa sfi-deltagare.

Från och med den 1 juli 2012 kommer det att vara obligatoriskt med individuella studieplaner inom sfi-undervisningen. Studieplanen ska upprättas i nära anslutning till antagningen och vid behov revideras. I regeringens proposition Den nya skollagen – För kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165) framgår att

¹ Skolinspektionens rapport 2010:7.

planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna liksom den enskildes behov, önskemål och förutsättningar. Den individuella studieplanen kommer således att bli ett viktigt verktyg vid planeringen av hur sfi-undervisningen ska läggas upp. För att den ska fungera på ett bra sätt krävs även att den följs upp regelbundet.

För att detta verktyg ska fungera på ett optimalt sätt föreslår vi att Skolverket får i uppdrag att ta fram allmänna råd för hur den individuella studieplanen kan användas som verktyg för att i högre grad individualisera utbildningen i svenska för invandrare, utifrån de brister som framkommer i Skolinspektionens rapport.

För att studieplanen ska kunna fungera som ett bra verktyg måste den upprättas i ett så tidigt skede som möjligt, vilket kräver en tidig kartläggning. I denna första kartläggning ska inte bara den enskildes bakgrund, behov och önskemål i mer generell bemärkelse vara en utgångspunkt. En tidig bedömning av inlärningsförutsättningarna måste även göras.

Vi har under vårt arbete med utredningen kunnat se vikten av att sådana bedömningar görs, helst på den enskilda personens modersmål, men vi har också fått många belägg för att detta är en mycket problematisk uppgift. I uppdraget till Skolverket bör därför också ingå att ta fram allmänna råd för hur en persons inlärningsförutsättningar kan bedömas.

3.1.2 Dokumentation av vad som uppnåts under utbildningstiden

Förslag:

- För deltagare som inte fått godkänt betyg på D-nivå efter avslutad utbildningstid ska de utbildningsmål som uppnåts utifrån den individuella studieplanen dokumenteras i ett intyg.
- Uppnådda utbildningsmål ska även dokumenteras vid avbrott.

I förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare framgår att läraren ska sätta betyg när en elev har avslutat en kurs. Betyget som ges kan antingen vara Godkänt (G) eller Väl godkänt (VG). Om en elev inte når upp till nivån för betyget Godkänt ska i stället ett intyg utfärdas som visar vad eleven kan i förhållande till kursens mål. Enligt Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2008:81) ska

både betyg och intyg föras in i betygskatalogen i anslutning till att en kurs avslutats. Redan i dag utfärdas således både betyg och intyg när en kurs har avslutats. Så kommer också bli fallet vid en tidsbegränsning av sfi.

Med en tidsbegränsning av sfi måste en avstämning emellertid även göras när utbildningstiden är slut. Detta oavsett om en kurs är avslutad eller alltjämt pågår. Här blir det alltså tiden i sig som avgör när en avstämning ska göras, inte när en kurs är avslutad. Förutom de betyg och eventuella intyg som utfärdats under perioden måste även de kunskaper som förvärvats under den pågående och ännu inte avslutade kursen dokumenteras.

I Statskontorets granskning av Skolverkets statistik, som redovisas närmare i kap. 5, framgår att elevens först valda studieväg är den information som ensamt säger mest om hur lång elevens studietid kan komma att bli. Den valda studievägen uppges ge en mer träffsäker prognos för studietidens längd än t.ex. utbildning eller modersmål. Det visar sig stämma med de uppgifter vi fått från Skolverket avseende studieväg. Av dem som år 2005 påbörjade studieväg 3 (kurs D) hade 78 procent klarat D-nivån efter två år och av dem som påbörjade studieväg 3 (kurs C) hade 42 procent klarat D-nivån efter två år. Motsvarande resultat för dem som började på studieväg 2 (kurs C) var 32 procent. Intressant att notera är även att nio procent av dem som påbörjade studieväg 1 (kurs A) hade uppnått D-nivån efter två år. Statistiken talar för att merparten av dem som påbörjar sfi på studieväg 3 kommer att nå D-nivån på två år. Dessa personer kommer även vid en tidsbegränsning att få ett betyg där detta framgår.

För deltagare som inte fått godkänt betyg på D-nivå efter avslutad utbildningstid föreslår vi att de språkkunskaper som förvärvats under perioden ska dokumenteras i ett intyg. Förslaget föreslås regleras i förordning.

Det är ett faktum att vissa sfi-deltagare avbryter utbildningen i förtid. En del avbryter helt och hållet och andra gör kanske ett uppehåll. Det kan bero på olika saker, t.ex. att man får arbete, är föräldraledig eller att man blir sjuk under en längre tid. Även om det finns anledning att tro att en tidsbegränsning med möjligheter till uppehåll kommer att minska de förtida definitiva avbrotten är det inte rimligt att anta att alla kommer att fullfölja utbildningen i ett svep. Det är därför viktigt att även de som avbryter sfi-undervisningen får sina förvärvade språkfärdigheter dokumenterade. Kanske återupptar man undervisningen och då är mycket vunnet på att under-

visningen i möjligaste mån kan anpassas till de kunskaper personen redan skaffat sig så att han eller hon inte behöver börja om från början. I de fall en sfi-deltagare inte återupptar undervisningen efter ett avbrott är det naturligtvis också av värde att man kan visa vad man har hunnit lära sig under den tid man läst sfi. Det är även viktigt att en avstämning görs i de fall en deltagare avbryter sin utbildning för att flytta till en annan kommun, så att mottagarkommunen får möjligheter att utforma undervisningen efter deltagarens förkunskaper. Vi föreslår därför att uppnådda utbildningsmål även ska dokumenteras vid avbrott. Förslaget föreslås regleras i förordning.

I detta sammanhang är det också viktigt att understryka betydelsen av att skapa en kontinuitet under undervisningstiden så att ett uppehåll i sig inte behöver betyda en onödig tillbakagång i språkutvecklingen. En viktig fråga blir då hur förvärvade språkkunskaper kan upprätthållas under ett uppehåll. Detta är något som tas upp i avsnittet om flexibel undervisning längre fram i detta kapitel.

Av naturliga skäl kan det vara svårt att i förväg kunna veta om det handlar om ett permanent avbrott eller ett uppehåll. Men med tydliga regler om hur länge det är tillåtet att göra uppehåll kan man anta att oförutsedda avbrott kommer att minska till förmån för mer planerade uppehåll. Detta kan i sin tur öka möjligheten till framförhållning hos kommunen.

3.1.3 Anpassad undervisning och stödinsatser under sfi

Förslag:

- Skolverket får i uppdrag att i sitt kommentarmaterial till kursplanen för utbildning i svenska för invandrare tydliggöra att utbildningen ska kunna kombineras med aktiviteter som erbjuds inom hälso- och sjukvården.

Deltagarna i utbildning i svenska för invandrare är en heterogen grupp med olika utbildningsbakgrund och kulturella referensramar. En del har kommit till Sverige som flyktingar och andra av familjerskäl. Somliga kommer från länder inom EU och andra från mer avlägsna världsdelar. Vissa har kommit hit för att arbeta och några för att studera. De skiftande migrationsorsakerna medför vari-

erande upplevelser och erfarenheter såväl av migrationen som av den första tiden i Sverige.

Det är ett faktum att vissa personer behöver särskilda stödinsatser under sfi-tiden för att kunna tillgodogöra sig undervisningen. Det gäller framför allt de som kommit till Sverige som flyktingar. Förekomsten av traumatiska upplevelser liksom olika typer av stressrelaterade problem är av naturliga skäl vanligare i denna grupp jämfört med övriga.

I en enkätundersökning av sfi-deltagare som genomförts i stadsdelen Fosie i Malmö kommun under hösten 2008,² framkom att de flesta av de intervjuade personerna var mycket nöjda med pedagogiken och lärarna. Drygt 80 procent upplevde dock en stor oro över sin familj eller andra anhöriga i hemlandet. Många, speciellt kvinnor, kände sig isolerade och ensamma. Vidare framkom att det var vanligt med sömnproblem bland flyktingarna i undersökningsgruppen. Många deltagare hade också svårt för att koncentrera sig på lektionerna och hade svårt för att förstå hemuppgifterna och även att göra hemuppgifterna i lugn miljö. Gruppen som helhet upplevde även problem med att få hjälp från hälso- och sjukvården för både fysiska och psykiska konsultationer liksom från tandvården.

I samma rapport framkommer att flertalet sfi-lärare var mer nöjda med sitt samarbete med kommunens introduktionshandläggare än var de var med samarbetet med deltagarnas behandlare av olika slag, t.ex. läkare och psykologer. De största hindren för deltagarnas progression i undervisningen ansåg lärarna vara psykisk ohälsa, sömnsvårigheter, familjeproblem och bostadsproblem (trångboddhet). Resurser och styrkor hos deltagarna beskrevs av lärarna i termer av engagemang, nyfikenhet, tro på framtiden, vilja att lära och motivation. En slutsats i rapporten är att det finns ett stort behov av att förebygga och behandla sömnbesvär och andra hälso-relaterade besvär hos nyanlända flyktingar.

Det förekommer redan i dag hälsoinriktade insatser inom sfi. Ett exempel är Göteborg där sfi erbjuds i särskilda grupper för dem som har traumatiska upplevelser bakom sig. Likaså finns ett särskilt hälsospår i bland annat Örebro, Norrköping och Uppsala, där man med utgångspunkt från deltagarnas hälsosituation erbjuder olika typer av hälsofrämjande insatser inom sfi-undervisningen. Det kan t.ex. handla om att undervisningen bedrivs utanför klassrummet, att man tar gemensamma promenader eller att undervisningen kom-

² Malmö högskola, FoU Rapport 2009:5.

bineras med avslappningsövningar eller lättare fysiska övningar. Mäniskor som återfinns i dessa typer av verksamheter upplever ofta att de på olika sätt har förlorat kontrollen över sin livssituation och har svårt för att hitta sin nya roll i det nya landet. Trygghet, trivsel, mindre grupper liksom fasta ramar är då av stor betydelse. Andra viktiga inslag är t.ex. kunskaper om egenvård och om hur det svenska sjukvårdssystemet fungerar.

Ett återkommande problem, som har beskrivits för oss under våra studiebesök, är personer som har en mer diffus ohälsa där det är svårt att veta vilka insatser som egentligen skulle behövas. Man gör inte framsteg men kommer alltjämt till skolan. Här är det särskilt viktigt att en fördjupad kartläggning görs så att personen i fråga inte bara sitter av sin sfi-tid. Samverkan med hälso- och sjukvården måste då ingå som ett naturligt inslag och pågå parallellt med studierna. De ovan beskrivna hälsoinriktningarna tycks vara framgångsrika sätt att hantera stressrelaterade problem, oavsett om de bakomliggande orsakerna är kända eller ej.

När det gäller personer som har inlärningssvårigheter på grund av hälsoskäl finns det olika utgångspunkter i debatten. En uppfattning är att det bästa för individen är att vänta med sfi och i stället lägga fokus på behandling och återhämtning. En annan är att sysselsättning inte gagnar någon och att undervisningen behöver anpassas så att även personer som i perioder kan ha koncentrationssvårigheter får möjligheter att ta del av utbildningen. De som förespråkar den tidigare nämnda ståndpunkten motiverar ställningstagandet med att sfi är en avancerad språkutbildning som kräver att man är i tillräcklig balans för att kunna tillgodogöra sig den. De som förespråkar den senare ståndpunkten menar att eftersom målgruppen för sfi bland annat består av flyktingar som kan ha traumatiska upplevelser bakom sig, eller andra migrationsrelaterade problem, så är det viktigt att undervisningen anpassas till målgruppen.

Vår uppfattning är att undervisningen måste anpassas till målgruppens behov i så stor utsträckning som möjligt. Vi tror också att det finns en utvecklingspotential inom detta område, vilket de tidigare beskrivna exemplen visar. Om fler kommuner utvecklar en hälsoinriktad sfi skulle sannolikt fler personer som upplever migrationsrelaterad ohälsa få en undervisning som passar dem.

Det är viktigt att både läkar- och psykologkontakter kan äga rum parallellt med sfi-undervisningen så att det inte blir ett val för den enskilde att antingen vara kärnfrisk och läsa svenska eller vara sjuk och avstå. Det handlar i stället om att skapa förutsättningar för att

så många som möjligt ska kunna komma så långt som möjligt i sin språkutveckling under den tid som står till förfogande, i vetenskap om att vissa under denna period lider av stressrelaterade hälsoproblem. Det är även viktigt att psykiatrik kommer in under sfi-tiden på ett naturligt sätt liksom kuratorskontakter och andra stödinsatser.

Det finns redan i dag möjligheter att läsa utbildning i svenska för invandrare trots att man är sjukskriven eller har tidsbegränsad eller bestående sjukersättning. Det framgår i 22 kap. 7 § skollagen (2010:800) där det sägs att huvudmannen ska verka för att utbildning i svenska för invandrare kan bedrivas under tid för vilken eleven får ersättning från sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Det framgår även att undervisningen ska kunna kombineras med aktiviteter som erbjuds inom hälso- och sjukvården.

För att ytterligare betona värdet av att undervisningen anpassas till de stödinsatser som kan behövas, föreslår vi att Skolverket får i uppdrag att i sitt kommentarmaterial till kursplanen för utbildning i svenska för invandrare tydliggöra att utbildningen ska kunna kombineras med aktiviteter som erbjuds inom hälso- och sjukvården.

Idéburna organisationer som språkstöd och lotsar in i det svenska samhället.

De flesta elever vi har pratat med har uttryckt att det är svårt att hitta svensktalande miljöer utanför sfi-undervisningen. Man kommer till skolan, är aktiv och pratar på lektionerna och går sedan hem där det uteslutande är det egna språket som talas. Denna situation blir särskilt bekymmersam för personer som till följd av koncentrations-svårigheter, trångboddhet eller andra skäl kan ha svårt för att hänga med i undervisningen. Det är ofta inom denna grupp som man dessutom har svårigheter att studera på egen hand hemma. Ett sätt att förstärka språkutvecklingen kan vara att i anslutning till sfi skapa miljöer där det finns möjligheter att praktisera sina språkfärdigheter. Det är också ett bra sätt att lära känna nya personer. Här kan studieförbund och andra idéburna organisationer spela en viktig roll. I några av de kommuner vi besökt har man haft tankar på att i en mer strukturerad form knyta till sig frivilligorganisationer som samtalspartner för sfi-deltagarna.

Vissa deltagare har varken studier eller förvärvsarbete för ögonen efter avslutad sfi. Även om vår utgångspunkt är att det stora flertalet av sfi-deltagarna omfattas av den s.k. arbetslinjen gäller det inte för alla. Det kan t.ex. handla om kvinnor som aldrig har förvärvsarbetat och som börjar närma sig pensionsåldern eller personer som till följd av sjukdom saknar arbetsförmåga. En och annan kanske inte heller behöver förvärvsarbete för sin försörjning. Även här kan idéburna organisationer spela en viktig roll som lotsar in i det svenska samhället.

Sociala verksamheter utgör också ett viktigt komplement till undervisningen. Deltagarna lär känna varandra, umgås och får på så sätt en social plattform i det nya landet. Det kan t.ex. handla om café-verksamheter, idrottsaktiviteter eller andra sociala aktiviteter. Vi har dock blivit uppmärksammade på att dessa sociala aktiviteter ibland kan förlänga tiden i sfi. I vissa fall har drivkraften att komma till sfi primärt handlat om att vara delaktig i det sociala nätverk som utvecklas på skolan och mindre om att lära sig svenska.

Om dessa miljöer dessutom har ett begränsat inslag av det svenska språket är det tveksamt om dessa aktiviteter bidrar till en positiv språkutveckling. Det är naturligtvis viktigt att undervisningen bedrivs i en social miljö där människor kan träffas och utbyta erfarenheter, men även här tror vi att det finns en utvecklingspotential. Om de sociala verksamheterna på ett mer strategiskt sätt knyts till själva undervisningen torde bättre förutsättningar kunna skapas för att de sociala verksamheterna ska kunna bidra till en positiv språkutveckling.

3.2 Effektivisering med fokus på lärandet och lärarna

Individualisering är, som tidigare nämnts, ett viktigt steg på vägen mot en effektivare utbildning. Men det räcker inte. Man måste också se närmare på själva lärandet för kunna individualisera. Sätten att lära ut på måste bli mer flexibla för att undervisningen ska kunna fungera för varje enskild deltagare. Ett flexibelt lärande ger fler möjligheter för den enskilde att kombinera lärandet med annat, som t.ex. praktik, arbete och andra studier. Det ökar också möjligheterna att lägga en grund i svenska språket samtidigt som man t.ex. tar ansvar för barn och familj. Med teknikens hjälp ges stora möjligheter till flexibilitet, något som tas upp i detta kapitel.

Ett mer flexibelt lärande med teknikens hjälp ger läraren en delvis annan roll, samtidigt som läraren naturligtvis måste ha kunskaper om hur man undervisar med teknikens hjälp. Detta ställer i sin tur delvis nya krav både på lärarutbildningen och på möjligheterna till kompetensutveckling. Undervisningens tillgänglighet och behovet av metodstöd och adekvata läromedel är också av stor vikt för att det ska bli en undervisning som passar alla på bästa sätt. Tekniken kan här vara av stort värde. Detta är frågor som tas upp i detta kapitel.

3.2.1 Flexibelt lärande och teknikens möjligheter

Bedömning:

- Ett flexibelt lärande med teknikens hjälp stödjer och underlättar införandet av en tidsbegränsning.
- Flexibel utbildning med teknikens hjälp ger möjligheter till en effektivare utbildning som på ett bättre sätt än i dag kan anpassas till den enskildes bakgrund, behov och inlärningsförutsättningar.

Det finns många som har en viss skepsis mot vad som kan uppnås med hjälp av teknik i lärandet. Ofta förenat med uppfattningen att det är något som skulle kunna diskriminera vissa grupper av personer, t.ex. analfabeter och personer med kort utbildning. Erfarenheten visar dock att teknikanvändningen har många positiva effekter på lärandet om den används på rätt sätt. Detta har vi också fått bekräftat vid flera av våra besök hos sfi-anordnare som tagit till sig tekniken på olika sätt.

Med den takt som tekniken utvecklas i samhället är det inte bara ofrånkomligt utan också önskvärt att denna utveckling får genomslag i undervisning och lärande. Tekniska hjälpmedel och digitala lösningar bereder väg för ett ökat flexibelt lärande med högre kvalitet. Med flexibelt lärande brukar man mena att man lär sig utan direkt bindning till en fast undervisningslokal eller en fastlagd tid i ett schema, dvs. lärandet kan ske från exempelvis en dator i hemmet eller på en allmän plats som ett Internet-café.

Flexibelt lärande kan även vara mobilt. Ett mobilt lärande kan sägas vara en mer dynamisk och rörlig form av flexibelt lärande där lärandet i lämplig utsträckning sker via mobila enheter som till

exempel en bärbar dator, en mobiltelefon eller en så kallad surfplatta. En kombination av mobilt och annat mer platsbundet lärande gör att det är lättare att optimera utbildningsinsatsen för varje enskild deltagare. Kombinationen kan dessutom se olika ut för olika kommuner beroende på de studerandes behov.

Ett flexibelt, mobilt lärande kan på goda grunder förutsättas få gynnsamma effekter på utbildningen i svenska för invandrare eftersom kursdeltagarnas möjligheter att ta del av utbildningen ökar. Var man än som nyanländ invandrare bor i landet, i storstad eller glesbygd, ökar förutsättningarna för att kunna ta del av utbildningen. Vidare ökar också förutsättningarna för att varje deltagare får en utbildning som passar hennes eller hans utbildningsbakgrund och livssituation. Utbildningen kan t.ex. anpassas och kombineras med både arbete och barnomsorg. Att forskning dessutom visar att språk är särskilt väl lämpat för inlärninng med användning av ny teknik gör det än mer intressant.³ Forskningen visar också att användning av tekniska hjälpmedel i lärandet är särskilt framgångsrik för personer med funktionsnedsättning.⁴

Detta betyder alltså att oavsett bakgrund och personliga förutsättningar kan man med teknikens hjälp få större möjligheter att integrera sig i det nya hemlandet. Ett flexibelt lärande med teknikens hjälp bidrar således till den individualisering som är nödvändig för att ambitionerna med en tidsbegränsad utbildning i svenska för invandrare ska infrias.

Individens behov och möjligheter

Det är viktigt att alla invandrare, oavsett skälen till invandringen, snabbt kommer in i det svenska samhället, får lära sig svenska och vidga sina kunskaper om samhället. Med teknikens hjälp kan denna process påskyndas och antalet deltagare som lyckas med sina studier bli avsevärt större eftersom tekniken erbjuder så varierande och mångfacetterade möjligheter. För många kan tekniken dessutom medföra

³ Balanskat, Blamire, Kefala, 2006, *The ICT Impact Report, European Schoolnet*, http://insight.eun.org/shared/data/pdf/impact_study.pdf, Cox m.fl., 2003, *ICT and attainment – a review of the research literature*, Becta.

⁴ Brodin m.fl., 2004, *Lyrisk, arg och frustrerad – Riktad kompetensutveckling för specialpedagoger inom ITiS*, Lärarhögskolan i Stockholm., Prior & Hall, 2004, *ICT in Schools Survey 2004*, Becta.

en större motivation för inläringen, vilket är en effekt som forskningen bekräftar.⁵

Alla har inte samma förutsättningar att lära sig svenska. Ett mobilt lärande och flexibla lösningar kan emellertid öka möjligheterna för en deltagare att få lära sig svenska på ett sätt som är anpassat till de egna förutsättningarna. Detta kan i sin tur öka individens möjligheter att nå så långt som möjligt under den utsatta studietiden.

Oberoende av tid och rum kan inläringen ske under de för individen mest gynnsamma omständigheterna. Det finns dessutom möjlighet att själv välja längden på sina inlärningspass, längre eller kortare. Förutsättningar att repetera och upprätthålla sina kunskaper blir också större. Till och med kafferasten och väntan på bussen eller tåget kan man ägna åt sitt lärande. Den som har ett arbete och därför har svårt att göra sig fri för undervisning inom sfi kan med mobilt lärande genomföra studierna i anslutning till arbetet eller på fritiden, i hemmet eller på annan plats. På samma sätt underlättas studier i sfi för den som bor i glesbygd eller är föräldraledig.

Tekniken innebär också stora fördelar för huvudmannen, som kan få ökade möjligheter att erbjuda en differentierad utbildning genom samverkan över kommungränser. Här finns alltså nya sätt för kommuner – och även regioner – att samarbeta kring nyanländas utbildning i svenska språket.

Att ett minskat behov av resande följer av de flexibla studieuppläggen är för övrigt positivt både för ekonomi och miljö, såväl för den enskilde som för utbildningsanordnare och samhället i stort. För dem som av olika skäl gör avbrott i sina studier underlättar användningen av mobil teknik ett senare återupptagande av studierna. Generellt öppnas också möjligheter för dem som studerar mobilt att fortsätta sin inläring av språket vid tillfälliga eller längre besök i det gamla hemlandet.

Det mobila lärandet passar alltså bra för att genomföra mer individanpassade utbildningar. Detta är något som är extra viktigt t.ex. när de studerandes utbildningsnivå är låg. I sådana fall kan målen sättas och vägen till målen stakas ut på andra sätt än i en mer traditionell undervisningssituation. Erfarenheterna säger att detta är något som också gynnar analfabeter, vilket även blivit tydligt för oss under våra studiebesök.

⁵ Cox m.fl., 2004, *An investigation of the research evidence relating to ICT pedagogy*, Becta ICT Research, Chaib & Tebelius, 2004, *ITiS-satsningen 1999–2002 – Sammanfattning av den nationella utvärderingen*, Högskolan i Jönköping och Högskolan i Halmstad, Passey m.fl., 2004, *The motivational effect of ICT on pupils*.

Vid en mer traditionell sfi-undervisning i klassrumsform med heterogena grupper kan en del vara rädda för att yttra sig. Detta är något som vi fått flera exempel på under våra studiebesök. Det finns personer som inte vill eller vågar visa upp sin bristande förmåga i uttal inför andra studerande. Med mobil sfi-undervisning kan dessa problem minskas eftersom den studerande tränar uttal och problemlösningar enbart mot sig själv eller en lärare.

En annan intressant möjlighet som erbjuds med användning av olika IT-lösningar för sfi-undervisningen är att språkinläringen kan starta redan före ankomsten till Sverige. Detta är något som skulle kunna vara en stor fördel för t.ex. kvotflyktingar och arbetskraftsinvandrare. Asylsökande kan i dag börja lära sig svenska under asyltiden, men det sker inte inom ramen för sfi. Med kortare väntetider finns det behov av att pröva nya vägar för svenskinläringen och svaret på detta kan mycket väl vara mobilt lärande. Även om sfi inte är den utbildningsform som man får ta del av under asyltiden skulle man kunna koordinera lärandet på nya sätt genom utnyttjande av tekniken och på så sätt skapa en enklare övergång till sfi för dem som får uppehållstillstånd.

En positiv sidoeffekt av ett flexibelt lärande med teknikens hjälp är att den studerande samtidigt som hon eller han lär sig svenska skaffar sig kunskaper som kan bidra till att minska den så kallade digitala klyftan i samhället. Om en mobiltelefon är den utrustning som används för det mobila lärandet kan den också användas till mycket annat som underlättar vardagen för den studerande. När man har kunskaper om hur man använder tekniska hjälpmedel kan man också på ett enkelt sätt skaffa sig behövlig information om det svenska samhället. Användningen av teknik kan eventuellt också ge utbildningen i svenska för invandrare en ny status, som i sig kan bli en drivkraft och en framgångsfaktor.

Lärarna, pedagogiken och tekniken

Eftersom syftet med att använda sig av tekniken är att förbättra undervisningens kvalitet och effektivitet genom ökad individualisering, är det särskilt viktigt att stödja lärarna i deras nya och vidgade roll. Lärarna måste både kunna använda sig av tekniken och lägga upp sin undervisning på nya sätt. Svenska lärare har dokumenterat låg beredskap att använda sig av informationsteknologi (IT) i under-

visningen.⁶ En av förklaringarna är att man inte anser sig ha tillräcklig utbildning och kompetens. För den nya allmänna lärarutbildningen, med sina fyra olika inriktningar, som är planerad att starta 2011, lyfts IT fram som en viktig utbildningsresurs som ska ingå i blivande lärares utbildning.

I kommande lärarutbildningar i svenska för invandrare bör IT som utbildningsresurs också få en framskjuten plats. Med en sådan betoning av kunskaper på detta område kan sfi-lärare bli en grupp som går i spetsen för användningen av ny teknik. De kan bli en förebild för andra lärare. Detta skulle vara särskilt positivt eftersom sfi-lärare i dagsläget har en lägre utbildningsnivå än lärare för övriga skolformer samt att det saknas en särskild lärarexamen för denna lärarkategori.

Lärarkompetensen behöver alltså utvecklas och inom den nya allmänna lärarutbildningen finns möjlighet att skapa ett alternativt program för blivande lärare i svenska för invandrare på olika lärosäten. En sådan lärarutbildning i svenska för invandrare har redan startat vid Stockholms universitet och fler lärosäten planerar att följa efter. Inom den nya utbildningen bör det även finnas flera inslag av mobilt lärande. Flexibla lärmeter, pedagogik med användning av ny teknik och god kunskap om teknisk apparatur bör vara ingående kursmoment i utbildningen. Denna nya utbildningen för lärare i svenska för invandrare bör följas upp och utvärderas redan från start.

I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att det generellt tycks vara svårt att locka studerande till lärarutbildningar. Det behövs fler och kompetenta lärare som kan undervisa i svenska, och då inte bara inom utbildningen i svenska för invandrare utan också i utbildningen i svenska som andraspråk.

Om undervisningen blir mer individualiserad med teknikens hjälp kommer sannolikt antalet studerande inom sfi med en kortare utbildningsbakgrund att bli fler. Detta kommer att ställa krav på att lärarutbildningen kan erbjuda blivande lärare en utbildning som ger dem kompetens att anpassa utbildningen till alla nyanlända invandrare, oavsett vilken utbildningsbakgrund de har. Med teknikens hjälp ökar även möjligheterna att kunna göra utbildningen tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Kanske kan ett modernt flexibelt lärande också locka fler att bli lärare på detta område.

⁶ Ramböll Management, 2006, *E-learning Nordic 2006*, CMA, 2006, *IT i skolan 2006 – attitydundersökning*.

Slutsatser och framåtblickar

Förslag:

- Regeringen tillsätter en delegation med uppgift att ta fram förslag till hur ett flexibelt lärande med teknikens hjälp kan vidareutvecklas. Delegationen ska även starta pilotprojekt.
- Delegationen får också i uppgift att skapa en gemensam mötesplats på nätet, en webbplats, för utbildningsansvariga, studerande och andra relevanta aktörer.

I Sverige finns det bara i begränsad omfattning forskning om nyttan med IT i undervisningen. Den utländska forskningen är mer omfattande och uppvisar tämligen entydigt positiva resultat.⁷ Framför allt har man i den forskningen uppmärksammat IT-användningens betydelse för barn och ungdomar som har sociala eller andra problem. Man har också noterat resultat som pekar på utjämning i kunskapsnivå mellan könen när IT används frekvent.⁸ Användning av IT i undervisningen kan därför sägas ha gynnsamma effekter för såväl jämlikhet som jämställdhet. Samma förhållande gäller med all sannolikhet för vuxna studerande även om forskningen här är mer sparsam.

I Sverige finns emellertid en del goda ansatser och förebilder när det gäller att använda flexibla lärmeter inom sfi. En sådan är GITU (Grundläggande IT-utbildning för personer med invandrabakgrund) i Umeå. Visionen är att GITU ska bli en utbildning som lämpar sig för självstudier integrerat i annan utbildning såsom sfi. GITU ska t.ex. kunna användas av personer med begränsad förmåga att läsa och skriva. Innehållet ska finnas på en rad olika språk. GITU ska ge kunskap om att använda de vanligaste publika webbtjänsterna som t.ex. Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans webbplatser. Deltagarna ska efter utbildningen ha kompetens att använda digitala banktjänster och kunna skaffa sig e-legitimation.

Ytterligare ett exempel är en satsning som görs i Kristianstad där invandrarkvinnor med kort utbildning får särskild utbildning både i språk samt om IT. Dessa invandrarkvinnor kan genom en kortare, riktad utbildningsinsats förberedas för arbete inom IT-sektorn, där det i dag finns ett stort behov av arbetskraft på olika

⁷ Cox m.fl., 2004, *An investigation of the research evidence relating to ICT pedagogy*, Becta ICT Research.

⁸ *ICT and attainment – a review of the research literature*, Becta Condie m.fl., 2007, *The impact of ICT in schools – a landscape review*, Becta Research.

nivåer. De kan även stimuleras till att starta och driva företag med IT-verksamhet. En viktig satsning för jämställdhet när det gäller den digitala kompetensen.

Digital kompetens är för övrigt också ett begrepp som EU nu trycker särskilt på för att få medlemsländerna att utveckla sina medborgare för en digital delaktighet i samhället. Digital kompetens innebär säker och kritisk användning av kommunikativ teknik både i arbetsliv, studier och på fritiden. Digital kompetens består av grundläggande IT-färdigheter, dvs. användning av datorer eller annan, mobil teknisk utrustning för att interagera via olika nätverk via Internet. En flexibel och mobil sfi-undervisning kan stödja utvecklingen av den digitala kompetensen.

Behovet av en digital agenda för Sverige har nyligen också lyfts fram av IT-ministern och ett arbete pågår för att göra insatser på olika ämnesområden. Det har bland annat pekats på att insatser bör göras för att förbättra kompetensen hos befolkningen samt för att genom forskning och innovationsstöd skapa förutsättningar för konkurrensstärkande åtgärder för det framtida samhället. Sverige har sedan länge haft en framskjuten roll inom detta område och här kan den mobila utbildningen i svenska för invandrare få en viktig roll i utvecklingen och tillämpningen inom utbildningsområdet.

Hur kan man då utveckla ett flexibelt och dessutom mobilt lärande i Sverige? Vad gäller de tekniska förutsättningarna innebär det i korthet att varje mobil enhet förses med programvara samt uppkoppling mot Internet via lokalt placerade servrar som hanterar såväl språkundervisning som samhällsinformation. Det går också att enkelt få tillgång till mer allmän information om samhälle och olika utbildnings- och yrkesalternativ via de mobila enheterna.

Även om det redan i dag finns vissa grundläggande förutsättningar och kunskaper för ett flexibelt lärande är det en hel del som behöver utvecklas. Som vi tagit upp tidigare fungerar t.ex. inte ett flexibelt lärande om man måste räkna undervisningstimmar. En övergång till verksamhetspoäng är därför av stor vikt. Som vi också tagit upp tidigare kräver en tidsbegränsning fler och tydligare avstämningar under utbildningstiden. Detta är exempel på en annan förändring som krävs för att ett flexibelt och mobilt lärande ska kunna fungera. För att ett flexibelt lärande ska kunna vidareutvecklas krävs också en utvecklad samverkan mellan kommuner.

Mot bakgrund av de kunskaper som utredningen skaffat sig i kontakter med bland annat Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm (KTH) och Riksföreningen för E-kompetens (REK) till-

sammans med det som framkommit i utredningens kontakter med ett antal kommuner, föreslår vi att regeringen tillsätter en delegation med uppgift att ta fram förslag på hur ett flexibelt lärande med teknikens hjälp kan vidareutvecklas.

Till delegationen bör knytas den kompetens som behövs för uppgiften, t.ex. Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), SKL, KTH samt Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet. Vidare bör förslagsvis representanter för Migrationsverket, Vinnova, Svenskt Näringsliv, IT- och Telekomföretagen samt stiftelsen .SE knytas till delegationen, eftersom samtliga av dessa kan bidra med viktiga kunskaper i detta sammanhang.

SPSM ansvarar bland annat för specialpedagogiskt stöd för undervisning av elever med funktionsnedsättning av olika slag och har lång erfarenhet av att använda teknik i undervisningen. Myndigheten anser sig ha både intresse, kompetens och resurser för att finnas med som en aktör när det gäller att utbilda sfi-lärare för ett lärande genom mobil teknik.

I samverkan med ett antal kommuner föreslår vi att delegationen startar pilotprojekt med en regional spridning över landet. Dessa pilotprojekt bör följas från starten. Pilotprojektens syfte bör vara att pröva nya former för mobilt lärande inom utbildningen i svenska för invandrare med målet att effektivisera undervisningen och höja kvalitén. Det finns vinster i att pilotprojekten har nära kontakt med de nya lärarutbildningarna som införs på olika lärosäten, där också blivande lärare i svenska för invandrare kan engageras i pilotprojektens.

Vi föreslår att delegationen också ska ha som uppgift att skapa en gemensam mötesplats via Internet, en webbplats, för alla studerande, lärare, utbildningsanordnare och andra berörda intressenter. Syftet med mötesplatsen är bland annat att förmedla information om utbildningen och kursinnehållet samt skapa en gemensam kommunikationsplats för dem som deltar i utbildning i svenska för invandrare. I förlängningen skulle man också kunna tänka sig att studerande kan ha kontakt med varandra via kommunikationen på mötesplatsen. På mötesplatsen kan också finnas information om utbildningens roll i samhället samt länkar till viktiga samhällsinstitutioner.

En lärare ska fortlöpande ge den studerande information om studieresultatet. Detta bedöms delvis också kunna ske via mötesplatsen. Möjligheten att tillgängliggöra studieresultaten med iakttagande av gällande regler om sekretess, är ytterligare en uppgift som

vi anser att delegationen bör ha. Här bör också erfarenheter från Skolverkets genomförande av de nationella proven via Internet tas till vara.

3.2.2 En tillgänglig undervisning

Det finns mycket som talar för att dagens undervisning i sfi skulle kunna göras mer tillgänglig för personer med olika typer av funktionsnedsättning. Ett problem är att det fortfarande saknas kunskaper om vad det innebär att ha en funktionsnedsättning samt hur det i sin tur påverkar möjligheterna att kunna lära sig ett nytt språk. Ett annat problem är att det ofta är svårt att få grepp om de bakomliggande orsakerna till bristande inlärningsförmåga. Det kan t.ex. vara svårt att skilja på vad som är konsekvenser av en funktionsnedsättning och vad som beror på kort tidigare skolgång. Det är inte ovanligt att inlärnings svårigheter uppmärksammas först när undervisningen pågått en tid. Med en tidsbegränsad sfi måste personer med funktionsnedsättning ges samma förutsättningar att lära sig svenska som övriga deltagare, annars riskerar en tidsbegränsning att få negativa effekter för denna grupp. Det är därför viktigt att inlärnings svårigheter som beror på funktionsnedsättning uppmärksammas i ett tidigt skede.

Det finns även internationella åtaganden att beakta i detta sammanhang. I december 2008 ratificerade Sverige FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen utgör en av de centrala internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Den innehåller inga nya rättigheter i sig, utan har kommit till för att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning så att de i likhet med övriga ska kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter. I artikel 24 behandlas rätten till utbildning. Enligt denna artikel ska konventionsstaterna säkerställa att personer med funktionsnedsättning inte uteslås från det allmänna utbildningssystemet och att de ska få tillgång till allmän högre utbildning, yrkesutbildning, vuxenutbildning och livslångt lärande utan att diskrimineras. I detta syfte ska konventionsstaterna bland annat säkerställa att skälig anpassning erbjuds.

Vikten av att ge nyanlända invandrare med funktionsnedsättning en god språklig grund att stå på framkommer bland annat i Socialstyrelsens rapport "Alltjämt ojämlikt – Levnadsförhållanden för vissa personer med funktionsnedsättning". I rapporten beskrivs

levnadsförhållandena för personer med funktionsnedsättning som har insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Tio procent av undersökningsgruppen, ungefär 6 000 personer, är födda i ett annat land än Sverige (motsvarande andel i totalbefolkningen är cirka 16 procent). Rapporten belyser situationen för personer med funktionsnedsättning ur ett funktionshinderspolitiskt perspektiv och resonerar kring uppfyllandet av de uppsatta målen, såsom jämlika livsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Resultaten visar på betydande skillnader i levnadsförhållanden mellan den grupp man undersökt och befolkning i stort.

I förhållande till befolkningen i övrigt kännetecknas gruppen av en låg utbildningsnivå och ett utanförskap på arbetsmarknaden samtidigt som de har en svag personlig ekonomi och en mindre aktiv fritid. För att minska gapet mellan de uppsatta målen inom politikområdet och den vardag som personer med insatser från socialtjänsten lever i behövs insatser såväl inom socialtjänsten, arbetsmarknadsområdet och utbildningsväsendet, enligt Socialstyrelsen. I detta sammanhang är det enligt vår mening viktigt att betona betydelsen av att även utbildningen i svenska för invandrare görs tillgänglig och anpassas efter de behov nyanlända invandrare med funktionsnedsättning kan ha, eftersom förvärvade språkkunskaper i hög grad kan förbättra levnadsförhållandena.

Språkinläringen påverkas av en rad faktorer, av vilka funktionsnedsättning utgör en. En funktionsnedsättning innebär rent konkret att en person har en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. Nedsättningen kan vara medfödd eller ha uppstått som följd av sjukdom eller skada. Fysiska funktionsnedsättningar såsom t.ex. nedsatt rörlighet i någon del av kroppen, nedsatt syn eller hörsel är i regel lättare att uppmärksamma jämfört med psykiska, neuropsykiatriska och intellektuella funktionsnedsättningar som t.ex. ADHD och lindrig utvecklingsstörning. Dyslexi kan också vara svårt att uppmärksamma i ett tidigt skede.

För många nyanlända utgör dessutom själva migrationen i sig en påfrestning som kan försämra koncentrationsförmågan och inlärningsförutsättningarna. En del lider av posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) eller olika former av smärttillstånd som också kan påverka språkinläringen. Som tidigare nämnts finns det mycket att vinna på att i ett tidigt skede få grepp om de bakomliggande orsakerna till bristande inlärningsförmåga, så att undervisningen kan anpassas till deltagarnas behov och förutsättningar.

3.2.3 Metodstöd och adekvata lärverktyg

Förslag:

- Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) får i uppdrag att utveckla ett metodstöd som ger lärare och skolledare kunskaper om hur utbildning i svenska för invandrare kan göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning.
- SPSM får även i uppdrag att säkerställa att det för utbildningen finns adekvata lärverktyg för vuxna med olika former av funktionsnedsättning.

Hur säkerställer man att undervisningen verkligen är tillgänglig för samtliga deltagare? Till att börja med är det viktigt att både skollledning och lärare har adekvata kunskaper om vad det innebär att ha en funktionsnedsättning samt vilka krav det i sin tur ställer på utformningen av undervisningen. Med adekvata kunskaper blir det naturligt att diskutera hjälpmedel, anpassade lärverktyg och eventuellt andra anpassningar som behöver göras för att undervisningen ska kunna fungera för alla. Många lärare har vittnat om att det för en person med någon typ av funktionsnedsättning innebär en stor ansträngning att lära sig ett nytt språk, man blir helt enkelt väldigt trött. Det gäller oavsett vilken typ av funktionsnedsättning man har. Det tar därför i regel längre tid att lära sig ett nytt språk för personer som har någon form av funktionsnedsättning.

En annan gemensam faktor som man bör reflektera över är att det inte är ovanligt att personer med funktionsnedsättning som studerar har dåligt självförtroende. Ofta är funktionsnedsättningen förknippad med negativa erfarenheter från situationer som man är rädd för ska uppstå igen, vilket behöver uppmärksammas från lärarens sida. Det kan även finnas kulturella aspekter att beakta i synen på funktionsnedsättning. I undervisningssituationen kan en synpedagog, hörselpedagog eller specialpedagog utgöra viktiga komplement till läraren. Modersmålslärare är även viktiga i dessa sammanhang.

För att undervisningen ska vara tillgänglig krävs individuella anpassningar. Enligt förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare ska deltagare som har svårigheter med utbildningen ges särskilt stöd. Där framgår även att nödvändiga anpassningar av kursplanen får göras för döva eller hörselskadade elever samt att läraren får bortse från enstaka betygskriterier eller från enstaka delar av betygskriterier om det finns särskilda skäl. Med

särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för deltagaren att uppfylla kraven för ett visst kriterium.

I sin kommentar till kursplanen för sfi tar Skolverket upp vad man särskilt bör vara uppmärksam på när det gäller döva och hörsel-skadades behov och hur kursplanen kan anpassas för teckenspråkiga döva och hörselskadade.⁹ I detta sammanhang är det värt att notera att vi under våra studiebesök fått klart för oss att hörsel- och syn-tester fortfarande inte görs särskilt ofta vid sfi-start, vilket givetvis är en förutsättning för att rätt stöd ska kunna ges till rätt person. Vi vill därför betona vikten av att detta görs i samband med den första kursstarten.

För döva är grundläggande kunskaper i svenskt teckenspråk en nödvändighet för att i ett senare skede kunna tillgodogöra sig utbildningen i sfi. Många döva som kommer till Sverige har inte ett fungerande teckenspråk och för dessa personer är målet att det svenska teckenspråket ska bli deras förstaspråk. Det visuella teckenspråket har ingen självklar koppling till det skrivna språket vilket innebär att döva personer först måste lära sig det svenska teckenspråket och därefter svenska. Dessutom måste döva personer lära sig att läsa och skriva på svenska eftersom teckenspråket inte har någon skriven form. Förmågan att kunna växla mellan svenska och svenskt teckenspråk på ett adekvat sätt är en viktig del av tvåspråkigheten. Kurser i teckenspråk för invandrare (tfi) erbjuds bland annat av Västerviks folkhögskola. I samarbete med Stockholms kommun bedriver Västerviks folkhögskola även tfi i Stockholm.

Förutom individuella anpassningar krävs även generella anpassningsåtgärder för att alla ska ha samma möjligheter att söka, komma in på och genomföra en utbildning. Den fysiska tillgängligheten innebär att såväl inomhus- som utomhusmiljöer måste vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Det behöver t.ex. finnas ramper, dörröppnare, kontrastmarkeringar och informations-skyltar med punktskrift och piktogram (symbolskyltar).

Tillgänglighet handlar även om kommunikation, dvs. att alla ska kunna ta emot information och interagera med andra. Det innebär att det måste finnas tolkar vid behov, god akustik, hörselteknisk utrustning, teleslinga samt god belysning. Webbplatser behöver vara utformade så att de är tillgängliga även för personer med funktionsnedsättning. Vidare är det viktigt att alla kan ta del av den

⁹ Skolverket, Kommentarer till Kursplan för svenskundervisning för invandrare, sfi (SKOLF5 2009:2).

information som ges, vilket innebär att tryckt och digital information måste vara tydligt utformad och vid behov gå att få i punktskrift, på kassett eller diskett eller i en lättläst version. Talad information kan också kompletteras med visuella bilder.

Även lärverktyg och hjälpmedel måste utformas så att de blir tillgängliga för samtliga sfi-deltagare. I en enkät riktad till sfi-ansvariga i kommunerna som genomfördes av Nationellt centrum för sfi och svenska som andra språk (2006) framkom att cirka 30 procent ansåg att bristande tillgång till adekvata lärverktyg utgjorde ett hinder för att tillgodose sfi-studerandes särskilda behov och cirka 46 procent ansåg att bristande hjälpmedelstillgång utgjorde ett sådant hinder. Tidigare gjorda undersökningar (bland annat Specialpedagogiska institutet 2004) har visat att läromedlen inte passar för vuxenstuderande med funktionsnedsättning då de flesta är producerade för barn, med bilder och texter anpassade för barns nivåer.

Denna bild bekräftas av de sfi-lärare som vi träffat vid våra studiebesök. Det tycks alltså fortfarande vara ett problem att lärverktyg som riktar sig till vuxna i vissa fall utgörs av material som vänder sig till barn. I detta sammanhang är det emellertid intressant att notera vilken betydelse den senaste tidens teknikutveckling har haft för många sfi-deltagare med funktionsnedsättning. I dag finns möjligheter till både digital och visuell kommunikation med många olika typer av programvaror såsom t.ex. punktskriftsdisplay, skanner, rättstavningsprogram och talsyntes (innebär att en röst läser upp en text eller ett specifikt bokstavsljud). Dagens utmaning handlar till stora delar om att integrera teknik och pedagogik på ett ändamålsenligt sätt.

Ett konkret sätt att öka kunskaperna på detta område är att förse lärare och skolledare med ett adekvat metodstöd som ger kunskaper om vad man bör tänka på för att undervisningen ska kunna bli tillgänglig för samtliga deltagare, oavsett om man har en funktionsnedsättning eller inte. Det gäller såväl i den konkreta undervisningssituationen som i den omgivande miljön. Anpassade hjälpmedel och tillgängliga lärverktyg är andra viktiga områden.

Vi föreslår att SPSM får i uppdrag att utveckla ett sådant metodstöd med det övergripande syftet att öka kunskaperna om vad det innebär att ha en funktionsnedsättning samt hur det påverkar möjligheterna att lära sig ett nytt språk. Med bättre kunskaper inom detta område ökar möjligheterna för både lärare och skolledare att utforma undervisningen så att den blir tillgänglig för alla deltagare. Metodstödet ska vända sig till såväl pedagoger som skolledare och

bör även kunna användas som vägledning när en kommun upphandlar utbildning i svenska för invandrare från externa aktörer.

SPSM ger sedan tidigare ut skrifter och metodmaterial för olika målgrupper och det ter sig lämpligt att det föreslagna metodstödet utarbetas inom ramen för myndighetens befintliga skriftserie. Metodmaterialet bör sedan kompletteras med återkommande fortbildning som vi föreslår att SPSM anordnar inom ramen för den kursverksamhet som redan finns inom myndigheten. Vi föreslår även att SPSM får i uppdrag att säkerställa att det finns adekvata lärverktyg inom sfi för vuxna med olika funktionsnedsättningar. Ett första steg kan vara att göra en behovsinventering och en sammanställning av lämpliga befintliga lärverktyg inom sfi som är användbara för vuxna. I ett längre perspektiv kan det även vara nödvändigt att utveckla nya lärverktyg som är anpassade för vuxna.

3.3 Samsyn och samverkan under och efter sfi-tiden

För att en tidsbegränsning ska leda till en effektiv undervisning krävs en fungerande samverkan, både inom och mellan kommuner. Samverkan behövs både under utbildningstiden och vid övergången till annan verksamhet när utbildningstiden är förbrukad. En fungerande samverkan är med andra ord viktig både initialt och i ett mer långsiktigt integrationspolitiskt perspektiv.

Som tidigare nämnts finns redan former för samverkan mellan den nyanlände och berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer när det gäller dem som omfattas av etableringsreformen. Ur individens synvinkel är det rimligt att en samverkan kommer till stånd oavsett vilken kategori man tillhör. För att en tidsbegränsning ska få önskade effekter för alla sfi-deltagare behöver därför en samverkan komma till stånd som också innefattar övriga sfi-deltagare.

3.3.1 En tidsbegränsning ställer krav på fungerande samverkan inom kommunen

Att ha tillgång till språket, att förstå och att kunna göra sig förstådd, är avgörande för att känna delaktighet i samhället och för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Att lära sig ett nytt språk är att få tillgång till verktyg som vi använder i alla våra roller i livet, på arbetsplatsen, i utbildningen, i kontakter med det omgivande samhället och i vårt sociala liv. Det innebär att undervisningen måste sättas in i ett större sammanhang och ingå i en bredare struktur för att kunna ge nyanlända invandrare förutsättningar att integreras i samhället. Att en sådan struktur måste byggas genom samarbete är i det närmaste en självklarhet. Det är dock inte lika självklart att den samverkan som sker är optimal ur individens synvinkel. Efter som en tidsbegränsning av sfi understryker vikten av en fungerande samverkan inom kommunen har vi valt att titta närmare på detta.

Bristen på samsyn försvårar samverkan

Det är många parter som kan vara involverade i sfi-undervisningen och dessa aktörer har inte sällan olika syn på vad undervisningen egentligen ska syfta till. En sfi-anordnares tydliga språkperspektiv kan t.ex. krocka med socialtjänstens uppfattning att förvärvade svensk-kunskaper i första hand bör leda till att man blir självförsörjande. Ibland kan det vara tvärtom, dvs. socialtjänsten villkorar försörjningsstödet med krav på deltagande i sfi-undervisning samtidigt som man från sfi-anordnaren sida gör bedömningen att personen i fråga inte längre gör några framsteg.

I vissa fall råder samsyn mellan sfi-anordnaren och Arbetsförmedlingen när det gäller synen på vilken språknivå som ska anses vara rimlig för att klara arbetsmarknadens krav men ibland skiljer sig uppfattningarna åt. Språkfärdigheternas betydelse ur ett mer långsiktigt integrationspolitiskt perspektiv är ytterligare en fråga som ofta diskuteras utifrån olika utgångspunkter. Det ovan beskrivna illustrerar att de olika aktörerna ofta kan ha olika uppfattning trots att man utåt sett samverkar med varandra.

Utifrån de studiebesök vi gjort kan vi konstatera att en utvecklad samverkan sällan tycks uppstå av sig självt. Där samverkan har fungerat har det varit förankrat och sanktionerat på ledningsnivå och det har även funnits ett tydligt individperspektiv samt en gemen-

sam syn på hur olika aktörer tillsammans kan effektivisera undervisningen.

Praktiken ska förstärka språkinläringen

I skollagen (2010:800) framgår att sfi ska kunna kombineras med olika insatser, såsom arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. Huvudmannen ska i samarbete med Arbetsförmedlingen också verka för att deltagaren får möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet. Utbildningen ska även kunna kombineras med förvärvsarbete.

Det vanligaste är att sfi kombineras med någon slags språkpraktik som syftar till att förstärka språkinläringen. Det innebär oftast att man varvar den teoretiska undervisningen med arbetsplatsförlagd praktik. Det är också vanligt att kombinera sfi med s.k. instegsjobb, som är en subventionerad anställning inom privat eller offentlig sektor för nyanlända invandrare.

I dessa sammanhang pratar man ofta om värdet av parallella insatser. Men det förekommer i vissa fall att språkpraktiken – i praktiken – är mer av en förtäckt anställning där praktikanten blir utnyttjad som billig arbetskraft och inte får några möjligheter alls att utveckla språket. Vi har sett exempel på språkpraktik som inneburit att sfi-deltagare varit hänvisade till lagerarbete utan några som helst kontakter med svensktalande eller att man fått arbetsuppgifter som innebär att man har hörlurar på sig hela dagen. Dessa två exempel visar på nödvändigheten av en bättre samordning mellan utbildningsanordnarna, kommunen och Arbetsförmedlingen. Det visar även på behovet av att klargöra syftet med praktiken, dvs. att praktik inom sfi-utbildningen syftar till att förstärka språkinläringen.

Att bristen på samsyn riskerar att leda till sämre studieresultat för den enskilde har framgått tydligt under våra studiebesök. Praktik och instegsjobb anses i vissa fall vara ett hinder för språkinläring i stället för ett värdefullt komplement. Ofta har det berott på att det inte har funnits någon gemensam planering kring dessa verksamheter vare sig när det gäller valet av arbetsplats eller när i tiden det är lämpligt att erbjuda en sådan insats. Från lärarhåll kan det upplevas som ett irriterande avbrott i undervisningen när en deltagare utan förvarning avbryter en kurs för att praktisera eller ägna sig åt något annat som sfi-läraren inte har varit inbegripen i.

Ibland verkar det nästan kunna bli två helt separata spår som lever sina egna liv vid sidan av varandra och de pedagogiska vinsterna av att kunna kombinera språkinläring med praktik och t.ex. instegsjobb går då förlorade. För den enskilde blir det då givetvis svårt att se att det fortfarande är en sammanhängande språkutbildning.

Vi har också sett exempel på det motsatta, dvs. där det verkligen fungerar. I bästa fall kan praktiken då utgöra ett slags inofficiell arbetsprövningsinstrument och på så sätt utgöra en brygga över till arbetsmarknaden. Men vi har också förstått att det behövs fler mötesplatser mellan näringslivet och sfi-anordnare för att bryggan ska kunna fungera på ett effektivt sätt. Näringslivet behöver komma in i utbildningen i svenska för invandare på ett tydligare sätt.

Svenska med inriktning mot ett yrke

I vissa kommuner erbjuder man olika typer av yrkesinriktade kurser inom sfi. Ett exempel är de utbildningar som finns i Stockholms län, de s.k. sfx-kurserna, där x:et står för ett visst yrkesområde. Sfx är ett samarbete mellan kommunerna i Stockholms län, Länsstyrelsen i Stockholms län och Kommunförbundet i Stockholms län. Exempel på sfx-utbildningar är svenska för företagare, lastbilschaufförer, medicinsk personal, ingenjörer, hantverkare och lärare. Utbildningarna riktar sig till personer som redan har yrkeserfarenhet och/eller yrkesutbildning från sitt hemland. Deltagarna läser svenska med fokus på yrkesspråket samtidigt som de får kunskaper om hur arbetsmarknaden och det specifika yrket fungerar i Sverige. Om möjligt erbjuds praktik på en arbetsplats och chans att komplettera utbildningen på högskolan eller inom den övriga vuxenutbildningen. Syftet är att förkorta tiden till arbete eller företagande.

Många har vittnat om att deltagarnas motivation ökar när man läser en yrkesinriktad sfi, eftersom det då blir tydligt vad svensk-kunskaperna förväntas leda till. Kombinationen av motiverade deltagare och goda utsikter till arbete efter avslutad kurs är tydliga framgångsfaktorer för denna typ av undervisning. Om det däremot inte leder till arbete kan det upplevas som frustrerande eftersom deltagaren tycker att han eller hon har satsat så mycket och att det borde ha gett större utdelning. Här finns en utvecklingspotential för såväl coachinsatser som för näringslivet att fånga upp deltagarnas motivation under utbildningens gång. Vi har sett lyckade exempel på hur kontakter mellan sfi-anordnare och det lokala när-

ingslivet under sfi-tiden har ökat deltagarnas möjligheter att få arbete efter avslutad utbildning. Det finns således stora vinster i att redan under tiden i utbildning etablera kontakter mellan deltagare och näringsliv för att fånga upp den motivation som kännetecknar personer som läser en yrkesinriktad sfi.

Validering

I 22 kap. 26 § skollagen (2010:800) framkommer att en elev i utbildning i svenska för invandrare kan få sina kunskaper och sin kompetens validerade. Sedan 2003 finns en formell definition av validering som regeringen fastslagit, vilken även återfinns i den ovan nämnda paragrafen:

Med validering avses en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats.

Reell kompetens kan man ha utvecklat genom att man gått i skola eller på universitet, genomgått kurser utanför det formella skolväsendet eller genom att ha arbetat eller genom sitt fritidsintresse. Det spelar ingen roll om detta skett i Sverige eller utomlands eller när i tiden det ägt rum.

Myndigheten för yrkeshögskolan (Yh-myndigheten) har i uppdrag att samordna och stödja en nationell struktur för validering. Strukturen ska bidra till att den validering som genomförs i Sverige sker med god kvalitet och legitimitet och på ett rättssäkert sätt för individen. Arbetet består i stor utsträckning av att ge tydlig information om validering i Sverige.¹⁰

Flera av de kommunala företrädare som vi har träffat har uttryckt att det är svårt att få till stånd en validering under sfi-tiden. Till viss del upplevs det vara konjunkturbetonat. Om efterfrågan på ett visst arbete inte finns, så finns inte heller något intresse från Arbetsförmedlingens sida att erbjuda validering, enligt de kommunföreträdare vi pratat med. Ett annat problem som beskrivits för oss är att valideringen ibland upplevs vara alltför generell och att det därför är svårt att validera vissa speciella yrkesförmågor hos en person.

Validering är av stor betydelse för att nyanlända invandrades kompetens ska kunna tas tillvara på ett adekvat sätt, inte minst för

¹⁰ www.valideringsinfo.se

dem som inte har några dokument som styrker meriter eller kvalifikationer och som därför inte kan visa sina färdigheter på annat sätt. Det är därför viktigt att validering vid behov görs under sfi-utbildning. En tidig validering kan även förkorta vägen till arbete.

Det civila samhällets potential och betydelse

Den ideella sektorn och dess organisationer återfinns i dag inom alla delar av det svenska samhället. Inom denna sektor utförs en mängd olika typer av uppdrag och verksamheter bedrivs inom en rad områden. Regeringen anser att den kunskap och engagemang som finns inom denna sektor bör tas tillvara på ett bättre sätt och att organisationerna bör få utrymme att utvecklas på sina egna villkor. Under 2007 inleddes en dialog mellan regeringen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och den ideella sektorn. Ett första resultat konkretiserades i oktober 2008 då regeringen fattade beslut om en överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området, och SKL.

Syftet med överenskommelsen var att erkänna de idéburna organisationernas viktiga roll som opinionsbildare, intresseorganisation och utförare av sociala tjänster. En annan målsättning var att utveckla relationen mellan staten och den ideella sektorn samt bidra till dess oberoende och självständighet. De tre parterna enades om ett antal principer som ska utveckla relationerna och tydliggöra rollerna parterna emellan.

I början av 2009 fortsatte dialogen, denna gång med organisationer inom integrationsområdet och SKL. Syftet med denna dialog var att förtydliga relationen mellan staten, kommunerna och den ideella sektorn i arbetet med nyanländas etablering och integration samt att utveckla former och metoder för att idéburna organisationerna på ett bättre sätt ska kunna medverka i detta arbete. Dialogen resulterade i ytterligare en överenskommelse, denna gång mellan regeringen och idéburna organisationer inom integrationsområdet och SKL, vilken undertecknades 2010. Parterna enades även här om ett antal principer för det fortsatta samarbetet.

Det är ett omfattande utbud av utbildnings- och bildningsinsatser som erbjuds av idéburna organisationer. Därutöver skapar de i sina nätverk naturliga platser för lärande, kulturer och möten mellan generationer. Att finnas i ett socialt sammanhang, exempelvis en förening, kan vara en viktig del av det informella lärandet

eftersom sociala koder ofta måste upplevas för att förstås. Det kontaktnät som föreningslivet kan erbjuda är även av intresse för möjligheterna att i ett senare skede kunna få arbete. Bland föreningsarna finns t.ex. etniska föreningar som i samverkan med studieförbunden erbjuder fördjupad förenings- och samhällskunskap. Vidare har ideella organisationer goda förutsättningar att kunna medverka i planering och genomförande av utbildningar som riktar sig till nyanlända invandrare. De idéburna organisationerna kan även tänka sig att medverka i språkutbildning, enligt vad som framkommer i den ovan nämnda överenskommelsen.¹¹

SKL kommer genom seminarier sprida goda exempel på lokal samverkan mellan kommuner och idéburna organisationer. Erfarenhetsutbytet kan enligt SKL generera lokala överenskommelser eller på andra sätt bidra till att dialog och kontakter upprätthålls mellan kommuner och idéburna organisationer.

Det civila samhället har definitivt en roll att spela inom integrationsområdet, eftersom integration till syvende och sist handlar om mellanmänniskliga relationer. Med en förstärkt samverkan mellan kommunala företrädare och idéburna organisationer finns stora möjligheter att skapa olika typer av plattformar för vidare språkinläring, både under och efter avslutad sfi. Som tidigare nämnts är det många som har pekat på behovet av någon form av språkarena där man har möjligheter att praktisera de språkkunskaper man förvärvat inom sfi. Det gäller framför allt i vissa etniskt segregerade bostadsområden där man kanske inte pratar svenska över huvud taget utanför sfi-undervisningen. Här kan idéburna organisationer spela en viktig roll.

Vi har sett goda exempel på när idéburna organisationer har fungerat som samtalspartners i undervisningen. I ett fall var det Pensionärernas riksorganisation (PRO) som stod för detta. Dessa kontakter var högt uppskattade av både sfi-deltagarna och de personer som var engagerade i PRO. Det förekommer även att studieförbund erbjuder medspråkare, mentorer och språktränare för nyanlända invandrare. Studieförbunden har tidigare anordnat svenskundervisning för invandrare och bedriver fortfarande sfi på uppdrag av kommuner, om än i mindre skala.¹² Sedan 2003 har antalet som läst sfi på studieförbund varit knappt cirka 3 000 deltagare per år. Studieförbunden har ofta värdefulla lokala nätverk där både föreningslivet,

¹¹ www.regeringen.se/sb/d/9735

¹² Statskontoret, 2009:2, Sfi-resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare.

myndigheter och företag kan ingå. Sammantaget finns det mycket som talar för att idéburna organisationer kan spela en viktig roll i nyanlända invandares språkutveckling.

Därutöver är även sociala kontaktytor av stor betydelse för språkutvecklingen, både under och efter avslutad sfi. Det gäller framför allt för personer med kort utbildning som bedöms stå långt från arbetsmarknaden. Det är lätt hänt att man tappat det man lärt sig om man inte får möjligheter att praktisera sina språkkunskaper på ett naturligt sätt i vardagen. Även här tror vi att idéburna organisationer skulle kunna nyttjas i högre grad i syfte att upprätthålla och vidareutveckla förvärvade svenskkunskaper. Det kan t.ex. handla om att vidareutveckla den vardagssvenska som behövs för att man ska kunna kommunicera med personal i förskola, skola, sjukvård, myndigheter eller i affären. Genom att finnas med i olika typer av svenskspråkiga lokala nätverk kan även möjligheterna öka att få en praktikplats och kanske på sikt ett arbete.

Sammanfattningsvis anser vi att en vidareutvecklad samverkan på lokal nivå mellan kommunala företrädare och idéburna organisationer har stora möjligheter att stärka språkutvecklingen, inte minst för personer som bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden.

3.3.2 Ökad samverkan behövs mellan sfi och särvux

Vuxna med utvecklingsstörning har rätt att delta i sfi-undervisning och har vid behov rätt till särskilt stöd. År 2008 ändrades förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare för att möjliggöra för personer med funktionsnedsättning att erhålla godkänt betyg även om de inte kan uppfylla alla betygskriterier. Om det finns särskilda skäl får läraren bortse från enstaka betygskriterier eller från enstaka delar av betygskriterier. Med särskilda skäl avses t.ex. en funktionsnedsättning som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för eleven att uppfylla kraven för ett visst kriterium.

För att ha rätt att delta i undervisningen på särvux ska personen ha fyllt 20 år och ha diagnosen utvecklingsstörning eller ha en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av en förvärvad hjärnskada. Mottagandet i särskild utbildning för vuxna (särvux) måste föregås av en noggrann utredning för att fastställa om en individ har en utvecklingsstörning. I den nya skollagen (2010:800) sägs att beslut om mottagande i grund-

särskolan ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Skolverket har utarbetat allmänna råd och rekommendationer för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan.¹³ När det gäller beslut om mottagande i särsvux saknas motsvarande bestämmelser. Det finns inte heller några specifika rekommendationer som vänder sig till vuxna, utan de allmänna råd som Skolverket tagit fram som riktar sig till den obligatoriska särskolan används även för vägledning av hur en utredning av vuxna ska genomföras.

Det är inte något nytt problem att det saknas kunskaper och riktlinjer när det gäller utredningar rörande vuxna. Redan i Carlbeckkommitténs¹⁴ betänkande sägs att en del av de invandrare som studerar i sfi mycket väl kan ha en utvecklingsstörning men att det är svårt att bedöma, eftersom det inte finns några tester som är avpassade för denna grupp samt att bristande språkkunskaper utgör ett stort problem i sammanhanget.

Kommittén gjorde bedömningen att invandrare inte har samma tillgång till särsvux som övriga med utvecklingsstörning. I en rapport gjord av Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)¹⁵ var problemställningen den motsatta, syftet var då att kartlägga och analysera en eventuell överrepresentation av elever med utländsk bakgrund mottagna i särskolan. Studien förutsatte att det förelåg en överinskrivning av dessa elever, men detta antagande fick dock inget stöd i studien. Även i en tidigare sfi-utredning¹⁶ omnämns denna problematik. Då konstaterades att frågan om utbildning för individer med utländsk bakgrund som har utvecklingsstörning och rätt att delta i både sfi och grundläggande särsvux är komplex och man ställde sig frågan vilket instrument som ska användas vid utredning av människor med annat språk och andra kulturella referensramar samt vem som har kompetens att göra en sådan utredning.

Det är naturligtvis av största vikt att nyanlända invandrare får det stöd i undervisningen som de behöver och det är otillfredsställande att det fortfarande råder osäkerhet kring denna målgrupp. Behovet av att alla ges möjligheter att använda den tid som står till buds inom sfi på ett effektivt sätt accentueras av naturlig skäl med en tidsbegränsning av sfi. Det finns anledning att tro att vissa per-

¹³ SKOLFS 2001:23.

¹⁴ SOU 2004:98, För oss tillsammans. Om utbildning och utvecklingsstörning.

¹⁵ Specialpedagogik i mångfaldens Sverige – Om elever med utländsk bakgrund i särskolan. Specialpedagogiska skolmyndigheten 2008.

¹⁶ SOU 2003:77, Vidare vägar och vägen vidare. Svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv.

soner som läser sfi har en oupptäckt utvecklingsstörning likväl som att vissa personer som läser svenska som andraspråk inom särsvux inte alltid har utretts på det sätt som krävs för att få diagnosen utvecklingsstörning. Denna bild förstärks av Skolinspektionens granskning som redovisades till regeringen i slutet av januari 2011¹⁷. Granskningen visar på allvarliga brister i många av de utredningar som ska ligga till grund för beslutet att ta emot ett barn i särskolan. I många fall saknades utredningar helt, främst de sociala och medicinska. Även handläggningen har brister och är rättsosäker.

Det finns inget som talar för att det skulle fungera bättre när det gäller vuxna. Det är förmodligen snarare tvärtom, eftersom det inte finns några riktlinjer över huvud taget för denna målgrupp. En försvårande omständighet för denna grupp är även att särskild hänsyn måste ska tas till språkets betydelse och betydelsen av olika kulturella referensramar i detta sammanhang. För att en utredning ska kunna komma till stånd krävs vidare samtycke av den enskilde, vilket förutsätter att den enskilde faktiskt vill genomgå en sådan utredning. En del som kommer till Sverige vet kanske inte om att de har en utvecklingsstörning eftersom de aldrig tidigare blivit utredda och frågan blir då aldrig aktuell, en del kanske vet om det men vill inte erkänna det.

Av totalt 4 868 elever i särsvux läsåret 2009/10 var sex procent av kvinnorna och fem procent av männen födda utomlands. Cirka 10 procent verkar vara en ganska stabil andel över åren. Det är intressant att notera att andelen födda utomlands varierar väsentligt beroende på var i landet man bor. Under hösten 2009 varierade andelen från 28 procent i de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö till endast sex procent i mindre kommuner. En förklaring kan vara att där det finns en upparbetad kompetens som täcker alla delar som ingår i utredningen är andelen högre och där kompetens saknas är andelen väsentligt lägre. Det framkommer däremot inte om dessa personer har börjat på särsvux från början eller om de har läst sfi under utredningstiden.

Enligt förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare får sfi kombineras med annan utbildning inom det offentliga skolväsendet. Det finns således möjligheter att kombinera sfi med studier inom särsvux. Gymnasiesärskoleutredningen skickade ut en enkät med bland annat frågor om det förekommer någon sam-

¹⁷ Skolinspektionen 2011: Särskolan. Granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande.

verkan mellan kommunens särvox och sfi.¹⁸ Cirka 37 procent svarade ja på frågan om det förekommer någon samverkan, 60 procent svarade nej och drygt tre procent att de inte visste. På frågan om hur samverkan ser ut har flera svarat att verksamheterna finns inom samma enhet. Enligt enkätsvaren förekommer det också att anställda undervisar både på särvox och sfi. I andra fall utnyttjas kompetensen över gränserna. Några svarar att det är en stor utmaning för en liten kommun att anordna gymnasial särvox och att det krävs samverkan med närliggande kommuner och med gymnasiesärskolan.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det fortfarande råder stor osäkerhet kring val av skolform för personer som kan ha en utvecklingsstörning. Svårigheten att i ett tidigt skede kunna uppmärksamma denna typ av funktionsnedsättning innebär att det stöd som målgruppen behöver riskerar att utebli. Det är olyckligt eftersom denna målgrupp behöver specialpedagogisk kompetens för att kunna tillgodogöra sig sfi-undervisningen. En tidig identifiering av denna typ av funktionsnedsättning är därför av avgörande betydelse för att undervisningen ska kunna göras tillgänglig.

Det förekommer redan i dag samverkan mellan sfi och särvox och vi tror att en ökad samverkan kan bidra till en positiv utveckling inom detta område. Det kan inte minst utveckla den specialpedagogiska kompetens som krävs för att i ett tidigt skede kunna identifiera personer som har inlärningssvårigheter till följd av en utvecklingsstörning. Det möjliggör i sin tur att undervisningen kan anpassas till denna målgrupp på ett bättre sätt.

¹⁸ Resultatet framgår i sin helhet i betänkandet Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning (SOU 2011:8).

3.3.3 Interkommunal samverkan

Förslag:

- Länsstyrelserna får i uppdrag att främja samverkan mellan kommuner som bedriver sfi, i syfte att öka möjligheterna att erbjuda en differentierad undervisning.

Ett återkommande problem för mindre kommuner är svårigheterna att utifrån ett begränsat deltagarunderlag kunna erbjuda tillräckligt differentierade undervisningsgrupper som svarar mot deltagarnas utbildningsbakgrund, önskemål, och de behov av särskilt stöd som kan föreligga. Det gäller särskilt för delar av Norrland där invandrarna utgör en heterogen grupp samtidigt som det är långa avstånd mellan tätorterna. Här finns både kvotflyktingar, anhöriginvandrare, arbetskraftsinvandrare, vissa säsongsarbetare som blir kvar under en längre period (ofta bärplockare) och ”nybyggare”. Den senare kategorin utgörs bland annat av tyskar och holländare som efter att ha semestrat i Sverige valt att investera i ett mer permanent boende i denna region. Detta visar på bredden i sfi-deltagarnas olika bakgrunder och inom var och en av dessa kategorier finns olika behov av svenskundervisning. Ibland löser man det på ett smidigt sätt genom samverkan med grannkommunen eller med flera närliggande kommuner, men ibland är det svårt att få till en tillräckligt bra samverkan för att möjliggöra en individualiserad undervisning, vilket är en nödvändighet vid en tidsbegränsning av sfi.

I rapporten ”Alla kan inte göra allt – men alla kan göra något”¹⁹ behandlas samverkan när det handlar om regionalt samarbete kring nyanlända invandrades etablering. En av slutsatserna i rapporten är att det sällan finns några reella hinder för samverkan utan att det är den politiska viljan och initiativkraften som avgör om man ska bli framgångsrik eller inte. Ett av de vanligaste och allvarligaste hindren för konkret samarbete uppges vara svårigheterna att hitta former för gemensam finansiering och kostnadsfördelning. I många fall finns det också en rädsla för att lämna ifrån sig kontrollen över de egna verksamheterna och kostnaderna för sådant som man anser bör skötas kommuninternt.

I detta sammanhang är det intressant att titta närmare på länsstyrelsernas uppgifter när det handlar om de nationella integra-

¹⁹ Sveriges Kommuner och Landsting, Om regionalt samarbete kring nyanlända invandrades etablering, 2009.

tionspolitiska målen. Länsstyrelsen är regeringens företrädare i länet och arbetar för att i samverkan med andra aktörer uppnå de nationella integrationspolitiska målen. Det övergripande målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Ett av de områden som integrationspolitiken fokuserar på är förbättrade språkkunskaper och utbildningsmöjligheter för vuxna. Sedan den 1 juli 2007 har länsstyrelserna även haft i uppgift att hålla samman det regionala samarbetet när det gäller mottagandet av flyktingar. Enligt regeringens mening har det inneburit ett förbättrat flyktingmottagande med ett ökat inslag av samverkan och samarbete mellan flera aktörer i flera kommuner.

I många län har det bildats organisatoriska strukturer för samverkan och erfarenhetsutbyte, som t.ex. flyktingsamordnarnätverk, länsvisa integrationsråd och partnerskap. Länsstyrelserna har dialog med och ger stöd till kommuner, ordnar länsvisa och regionala integrationskonferenser och temadagar, tar fram regionala integrationsstrategier och bedriver utvecklingsprojekt. Inför den nya etableringsreformen gör regeringen bedömningen att det är viktigt att länsstyrelserna vidareutvecklar denna samverkan på regional nivå, särskilt när det gäller samordning av kommunal verksamhet som svenskundervisning för invandrare och samhällsorientering, där det finns stora möjligheter till stordriftsfördelar.

Sfi ingår alltså redan i dag som ett naturligt inslag i länsstyrelsernas ansvarsområde. Dels genom att språkkunskaper och utbildningsmöjligheter för vuxna är ett av de prioriterade områdena inom integrationspolitiken, dels genom att sfi ingår i de etableringsinsatser som länsstyrelsen har i uppdrag att främja samverkan mellan. Vi delar regeringens bedömning att det är viktigt att länsstyrelserna inför den nya etableringsreformen vidareutvecklar samverkan på regional nivå av de kommunala verksamheterna, där svenskundervisning för invandrare är av central betydelse. Då vårt förslag till tidsbegränsning bland annat syftar till att tydliggöra sfi som en integrationspolitisk åtgärd är det viktigt att samverkan kommer till stånd oavsett om sfi-deltagaren omfattas av etableringsreformen eller inte, vilket ligger i linje med det övergripande ansvar som länsstyrelserna redan har inom integrationsområdet.

Vi förslår därför att länsstyrelserna får i uppdrag att främja samverkan mellan kommuner som bedriver sfi, i syfte att öka möjligheterna att erbjuda en differentierad undervisning. I uppdraget bör ingå att dels göra en behovsinventering av vilken typ av samverkan

som behövs för att få till stånd en mer individualiserad undervisning, dels vid behov ge förslag på hur en samverkan över kommungränserna kan utformas utifrån deltagarnas behov och förutsättningar.

Det är även värt att notera att de förslag som vi lägger när det gäller flexibelt lärande i tidigare avsnitt i detta kapitel också bedöms ha potential att öka samarbetet över kommungränserna och därmed skapa möjligheter till ett mer differentierat utbud.

3.4 Fortsättningen efter sfi

Våra förslag syftar till att effektivisera utbildningen så att det skapas gynnsammare förutsättningar för invandrare att integreras i samhället och för att de snabbare ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Behovet av att utveckla sina färdigheter i svenska tar emellertid inte slut för att man fått arbete och en inkomst och kan försörja sig själv. I dag ligger fokus till största delen på sfi när det gäller invandrades språkinläring. Sfi står ofta som samlingsnamn för all svenskundervisning och förväntningarna är höga på att det just inom denna skolform ska finna möjligheter att tillgodose behovet av svenskundervisning i livets olika skeden. Att lära sig ett nytt språk är emellertid ett livslångt projekt och det måste finnas möjligheter att lära sig svenska på olika sätt och vid olika tidpunkter i livet.

Som tidigare nämnts utgör sfi den första viktiga basen för det livslånga lärandet av det svenska språket. Oavsett vad man lägger i begreppet "att vara färdig med sfi" innebär en avslutad utbildning i sfi att man endast har fått grundläggande kunskaper i det svenska språket, kunskaper som man senare kan behöva vidareutveckla på olika sätt. Det måste därför finnas en tydlig fortsättning inom samhällets ordinarie strukturer. En tidsbegränsning av utbildningen i svenska för invandrare ställer därmed krav på att det ordinarie utbildningssystemet kan svara upp mot de behov deltagarna har efter avslutad utbildning. En tidsbegränsning ställer även krav på att arbetsmarknadspolitiska insatser anpassas till målgruppen.

3.4.1 Studieplanen ska även omfatta deltagarens planer efter avslutad sfi

Som tidigare nämnts kommer det att från och med den 1 juli 2012 bli obligatoriskt med individuella studieplaner även inom utbildningen i svenska för invandrare. Studieplanen kommer att bli ett viktigt verktyg vid planeringen av hur deltagarens utbildning ska läggas upp och ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna liksom den enskildes behov, önskemål och förutsättningar.

För att kunna utforma undervisningen på ett ändamålsenligt sätt måste man veta vad den ska leda till i ett längre perspektiv. En del läser sfi som en första början på en längre universitetsutbildning och andra har kanske siktet inställt på att få ett arbete så snart som möjligt. För några kan det vara aktuellt med fortsatta studier inom vuxenutbildningen och andra kanske behöver lära sig svenska primärt för att klara sin vardag i Sverige. Då handlar det kanske mest om att ha tillräckliga svenskkunskaper för att kunna prata med sina barn, att fungera i ett socialt umgänge, kunna ta kontakter med barnavårdscentralen, vården, skolan etc.

Det finns med andra ord mycket att vinna på att redan från början tänka in vad nästa steg kommer att bli. Dels kan undervisningen anpassas till den enskildes behov på ett bättre sätt, dels kan det bidra till en smidigare övergång till nästa fas. Enligt en enkätundersökning som Statistiska centralbyrån (SCB) genomförde 2008 ville nästan hälften av sfi-deltagarna ha mer information om arbetsmarknaden och studiemöjligheter efter sfi.²⁰ Utgångspunkten bör alltså vara att studieplanen även ska omfatta deltagarens planer efter avslutad sfi.

För personer som avser att fortsätta studera efter avslutad sfi är det viktigt att övergången till det ordinarie utbildningssystemet fungerar på ett smidigt sätt. För dem som står i begrepp att arbeta efter avslutad sfi är det lika viktigt att det inte uppstår några onödiga glapp i övergången från sfi till Arbetsförmedlingen. Det är även viktigt att det finns en tydlig planering efter avslutad sfi för deltagare som inte står till arbetsmarknadens förfogande. För denna grupp kan idéburna organisationer spela en viktig roll. Det innebär att fler aktörer än i dag kan bli inbegripna i processen med att upprätta och följa upp studieplanen. Förutom lärare kan det t.ex. handla om studievägledare och syokonsulenter.

²⁰ SCB Temablad 2009:1.

3.4.2 Regelverket behöver klargöras

Förslag:

- Skolinspektionen får i uppdrag att följa upp hur intentionerna i de styrdokument som gäller för den grundläggande vuxenutbildningen tillämpas i praktiken.
- Vid behov ska Skolinspektionen föreslå åtgärder i syfte att få till stånd en bättre överensstämmelse mellan styrdokumentens intentioner och tillämpning.

I Skolverkets kommentarer till den grundläggande vuxenutbildningen framkommer att kraven på flexibilitet och anpassning till olika gruppers och individers behov är stora. Utbildningen ska med elevernas tidigare utbildning och livserfarenhet som utgångspunkt, fördjupa och utveckla elevernas kunskaper som grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för deltagande i samhällslivet. De studerandes egna erfarenheter, kunskaper, behov och intressen utgör på så sätt utgångspunkten och avgör på vilken nivå studierna ska påbörjas. Den studerande ska själv kunna välja studietakt, vilket gör att studierna ska kunna kombineras dels med arbete eller praktik, dels med studier i andra skolformer. Hjälpmédlet som lyfts fram i detta sammanhang är de individuella studieplanerna. Det finns således inget i det nuvarande regelverket som omöjliggör en smidig övergång från utbildning i svenska för invandrare till övrig vuxenutbildning.

Det är dock långt ifrån alltid som det är lika flexibelt i praktiken. Vi har under våra studiebesök ofta stött på uppfattningen att man först måste ha uppnått godkänt i sfi på D-nivå innan man kan fortsätta läsa svenska som andraspråk inom komvux. Det är intressant att notera att denna tämligen cementerade uppfattning tycks leva sitt eget liv vid sidan av de styrdokument som faktiskt gäller för den grundläggande vuxenutbildningen. Här finns ett stort informationsproblem som behöver åtgärdas, vilket är en uppgift för Skolverket. I annat fall riskerar studietiden för nyanlända invandrare att förlängas i onödan.

Vi föreslår att Skolinspektionen får i uppdrag att följa upp hur de intentioner som återspeglas i de styrdokument som gäller för den grundläggande vuxenutbildningen tillämpas i praktiken samt vid behov föreslå åtgärder i syfte att få till stånd en bättre överensstämmelse mellan intentioner och tillämpning.

3.4.3 Ökad yrkesprofilering inom den grundläggande vuxenutbildningen

Personer som har en låg utbildningsnivå vid ankomsten till Sverige har ofta en lång väg att gå innan de får sitt första arbete. Ibland är vägen onödigt lång, enligt de intryck vi fått under våra studiebesök. Med tanke på den uppförsbacke vissa har framför sig är det därför angeläget att särskilt fokusera på denna grupp när det handlar om att snabbare kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

I dag läser invandrare med kort utbildning vanligtvis sfi under längre tid än två år. Vid en tidsbegränsning kommer en del av dessa personer att fortsätta läsa svenska inom den grundläggande vuxenutbildningen. En del kommer även att ha fortsatta behov av läs- och skrivträning efter avslutad sfi. Det tar naturligtvis olika lång tid för olika individer att skaffa en språkliga grund att stå på. Både utbildningsbakgrund och det s.k. språkliga avståndet är faktorer som spelar in. När det gäller sfi finns inget klarlagt samband mellan längre tid i sfi och ökade möjligheter att få arbete. Rent generellt ökar etableringen på arbetsmarknaden ju längre tid som gått sedan invandringen. Däremot påverkas inte etableringsgraden i lika stor utsträckning av om man slutfört sfi-undervisningen eller ej.²¹

Att förlänga utbildningstiden ökar således inte per automatik möjligheterna att få arbete. Att medvetet skjuta upp inträdet på arbetsmarknaden kan snarare försvåra möjligheterna att få arbete i ett längre perspektiv. I dag tenderar vissa lågutbildade personer att bli inlåsta i en sfi-undervisning som riskerar att bli en återvändsgränd. Det är olyckligt om motsvarande problem flyttas över till vuxenutbildningen vid en tidsbegränsning av sfi. Personer som saknar utbildning från sitt hemland eller som endast har en kort utbildning vid ankomsten till Sverige måste få möjligheter att komma ut i arbetslivet utifrån den kompetens de har.

Det som kännetecknar många av de kortutbildade sfi-deltagare som vi har träffat under utredningstiden är att de har arbetat under stora delar av sitt liv och är ivriga att få börja arbeta i Sverige. Det gäller inte minst analfabeter som ofta varit verksamma som entreprenörer i sina hemländer. Det visar att man mycket väl kan ha en uttalad arbetsförmåga trots att man kan ha problem med att läsa och skriva. Ambitionerna möts emellertid ofta av en slags uppgivenhet hos både sfi-anordnare och lärare. Den allmänna uppfatt-

²¹ Svenskt Näringsliv 2010: Svenska som (alla) andra språk, en översikt av svenskundervisningen.

ningen tycks vara att det inte finns någon plats för kortutbildade invandare i dagens Sverige.

Det finns all anledning att tro att invandare med kort utbildning och bristfälliga kunskaper i det svenska språket i viss mån redan finns på arbetsmarknaden, men att det då handlar om svartjobb. Det finns därför mycket att vinna på att så tidigt som möjligt rusta människor så att de i stället får möjligheter att ta sig in på den ordinarie arbetsmarknaden. Utmaningen ligger då i att närmare analysera och kartlägga vilka typer av arbeten som kan vara lämpliga för personer med kort utbildningsbakgrund och bristfälliga svensk-kunskaper och utifrån denna kunskap utforma det stöd som behövs. Inom vuxenutbildningen kan det handla om att utveckla en tydligare yrkesprofil i syfte att korta vägen till arbete för denna grupp.

Kombinationen yrke och språk förkortar vägen till arbete

Förslag:

- Skolverket får i uppdrag att genom allmänna råd tydliggöra hur man på ett bättre sätt kan åstadkomma en yrkesinriktad studiegång inom vuxenutbildningen.

Den kunskap som vuxna söker följer inte alltid den gängse indelningen i nivåer, program och kurser. Vuxna har hunnit skaffa sig erfarenheter av olika slag och behovet av kompletterande utbildning ser olika ut för olika individer. I regeringens proposition Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen, prop. 2000/01:72 framkommer att vuxenutbildningen i allt för hög utsträckning mött individerna som ett kollektiv med gemensam bakgrund och gemensamma behov och att utbildningen ofta anordnats i form av färdiga paket. I den nämnda propositionen understryks att de individuella olikheterna ställer krav på en ökad flexibilitet. Vuxenutbildningen behöver alltså utformas på ett sådant sätt att det ger ett flexibelt stöd för individers lärande.

Att få möjligheter att studera på olika nivåer samtidigt kan vara av stort värde för att en individ ska kunna nå sina mål. Det kan t.ex. handla om att en person efter avslutad sfi har förutsättningar att tillgodogöra sig ett yrkesprogram på gymnasial nivå under förutsättning att han eller hon samtidigt får möjligheter att förbättra sina svensk-kunskaper på grundläggande nivå.

Dagens kursplaner och styrdokument lägger inga hinder i vägen för att åstadkomma en sådan anpassad studiegång. I praktiken är dock utbildningen vanligtvis inte anpassad på det ovan beskrivna sättet, utan man tenderar att se på den i form av en trappa där en nivå måste klaras av innan det kan bli aktuellt med nästa.

Det är inte rimligt att en person med tidigare kort utbildning förväntas ha en fullständig grundskolekompetens och därefter en gymnasiekompetens innan frågan om arbete kan bli aktuell. En sådan syn tenderar att förlänga tiden i vuxenutbildningen i onödan. Utgångspunkten måste i stället vara att den yrkesinriktade utbildningen även kommer personer med bristfälliga svenskkunskaper till del. För att vägen till arbete ska kunna förkortas för denna målgrupp måste det vara möjligt för dessa personer att förbättra sina svenskkunskaper samtidigt som de förvärvar kunskaper inom ett visst yrkesområde.

Vi föreslår därför att Skolverket får i uppdrag att genom allmänna råd tydliggöra hur man på ett bättre sätt kan åstadkomma en yrkesinriktad studiegång genom att kombinera ämnet svenska som andraspråk på grundläggande nivå med yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå.

Förslaget kan komma att innebära att kursplanen i ämnet Svenska som andraspråk inom den grundläggande vuxenutbildningen behöver ses över, eftersom nuvarande kursplan primärt är utformad för att lägga grunden för fortsatta studier i svenska i en mer generell bemärkelse. Vi lägger dock inga förslag i detta skede, utan lämnar denna fråga till Skolverket för bedömning.

3.4.4 Riktade arbetsmarknadsutbildningar

Förslag:

- Arbetsförmedlingen får i uppdrag att utforma arbetsmarknadsutbildningar för personer som är analfabeter eller har kort utbildning vid ankomsten till Sverige och som efter avslutad utbildning i svenska för invandare söker arbete och bedöms kunna få det inom branscher där det inte är så höga krav på svenskkunskaper.
- Arbetsförmedlingen får även i uppdrag att utforma yrkesinriktade kurser i svenska för personer med bristfälliga

svenskkunskaper som efter en tids förvärvsarbete blivit arbetslösa och som söker nytt arbete.

Personer som varit analfabeter eller som haft kort utbildning vid ankomsten till Sverige har ofta en mycket lång väg att gå innan de har skaffat sig den grundutbildning som de flesta i Sverige har. För många handlar det om att först klara av sfi som inte sällan kan ta flera år och sedan återstår ytterligare ett antal år inom den grundläggande vuxenutbildningen innan man kan börja orientera sig mot arbetsmarknaden. Samtidigt har vi hört många lärare som vittnat om – och vi har även själva sett – att personer som varit analfabeter vid ankomsten till Sverige ofta har en mycket stark egen drivkraft i lärandet. Att äntligen få en chans till utbildning ses som en stor möjlighet och många vill få ett arbete så snart som möjligt. Många är vana att arbeta och har arbetat under hela sitt liv. En del har även verkat som entreprenörer av olika slag. Vi har under våra studiebesök fått exempel på följande yrken som analfabeter har erfarenheter av: bilmekaniker, städare, skräddare, rörmokare, bagare och frisör. Detta är drivkrafter som vi borde ta tillvara på ett bättre sätt, enligt vår mening. Ett sätt att göra det är att inte vänta i kanske tio år innan frågan om arbete aktualiseras.

En person som inte kan läsa eller skriva svenska på grundskolenivå har i dag små möjligheter att få ett arbete i Sverige. Men även om möjligheterna är begränsade anser vi att dörren mot arbetslivet borde öppnas i ett tidigare skede. Som vi tidigare nämnt finns det anledning att tro att invandrare med kort eller ingen utbildning till vissa delar redan finns på den svarta arbetsmarknaden och det finns naturligtvis fördelar med att i stället tillvarata denna kompetens inom den reguljära arbetsmarknaden. Ett sätt kan vara att erbjuda arbetsmarknadsutbildningar som särskilt riktas till denna målgrupp. Dessa utbildningarna måste då skräddarsys efter en noggrann analys över tänkbara branscher som deltagaren förväntas kunna få arbete inom efter avslutad kurs, eftersom det för denna grupp de facto handlar om ett begränsat antal möjliga arbetstillfällen. Risken är annars att man blir arbetslös efter avslutad kurs.

I dag finns möjligheter att kombinera sfi med insatser från Arbetsförmedlingen. Det kan t.ex. handla om instegsjobb, arbetspraktik eller olika typer av förberedande utbildningar. Omfattningen av dessa s.k. kombinationsinsatser varierar runt om i landet. Arbets-

förmedlingen har tagit fram en implementeringsstrategi²² inför den nya etableringsreformen som trädde i kraft den 1 december 2010. Där framkommer bland annat att den arbetsmarknadsutbildning som Arbetsförmedlingen upphandlar ska kunna kombineras med sfi. Därutöver planeras vissa målgruppsinriktade aktiviteter, t.ex. serviceutbildning (inkl. hushållsnära tjänster) som riktar sig till vissa nyanlända arbetssökande med kortare utbildning. Man planerar även för ett arbetsförberedande orienteringsprogram för korttidsutbildade som ska kunnas kombineras med sfi-studier, samhällsorientering och vid behov med övrig kommunal vuxenutbildning. Vissa av de ovan beskrivna insatserna riktar sig specifikt till den målgrupp som omfattas av etableringsreformen.

Gruppen analfabeter är jämförelsevis liten. Den syns inte i statistiken men går att uppskatta utifrån vissa utgångspunkter. Om man utgår från de deltagare som påbörjat utbildningen på den lägsta studievägskursen (1A), har deltagit i läs- och skrivinläring och har 0-3 års tidigare utbildning så uppgår gruppen till cirka tre procent av samtliga nybörjare varje år under åren 2005–2009. En majoritet utgörs av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av flyktorsak samt deras anhöriga, dvs. en majoritet omfattas av etableringsreformen och faller därmed under Arbetsförmedlingens ansvar. Det är rimligt att anta att även övriga med liknande utbildningsbakgrund och behov kommer att kunna få del av dessa insatser, eftersom Arbetsförmedlingen, förutom det ansvar man har fått genom etableringsreformen, redan har ett ansvar för att samtliga nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden.²³

Ur integrationssynpunkt är det viktigt att man får möjligheter att kontinuerligt förbättra sina språkkunskaper och stärka anställningsbarheten även i ett längre perspektiv, inte minst i perioder av arbetslöshet. I de fall en person blir arbetslös efter att ha arbetat inom en bransch där det endast krävs rudimentära svenskkunskaper är det därför viktigt att det finns en beredskap för att erbjuda fortsatt svenskundervisning. I annat fall kan ett tidigt arbetsmarknadsinträde få negativa konsekvenser och i stället leda till ett mer eller mindre permanent utanförskap. Vid behov bör därför Arbetsförmedlingen även utforma kurser i yrkesinriktad svenska som riktar sig till personer som efter en tids förvärvsarbete inom en bransch där det

²² Förberedelsearbetet inför den nya lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända, Arbetsförmedlingens återrapportering 2010.

²³ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

endast krävs begränsade språkkunskaper blivit arbetslösa och på nytt söker arbete.

Vi föreslår sammanfattningsvis att Arbetsförmedlingen får i uppdrag att utforma särskilda arbetsmarknadsutbildningar som riktar sig till personer som är analfabeter eller endast haft kort utbildning vid ankomsten till Sverige och som efter avslutad utbildning i svenska för invandrare söker arbete och bedöms kunna få det inom en bransch där det endast krävs begränsade svensk-kunskaper. Utbildningen ska innehålla yrkessvenska som är anpassad till den aktuella branschen. Vi föreslår även att Arbetsförmedlingen får i uppdrag att utforma kurser i yrkessvenska som riktar sig till personer som efter en tids förvärvsarbete inom en bransch där det endast krävs begränsade språkkunskaper blivit arbetslösa och på nytt söker arbete.

3.4.5 Tidsbegränsning av sfi – konsekvenser för socialtjänsten

I direktiven till utredningen ställs bland annat frågan om en tidsbegränsning av sfi innebär att kommunernas möjligheter att ställa krav på studier i svenska kan komma att inskränkas. I detta avsnitt beskriver vi närmare den analys vi har gjort av konsekvenserna för socialtjänsten med anledning av denna fråga.

I 4 kap 1 § socialtjänstlagen (2001:453) regleras rätten till bistånd. Här framkommer att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

I Socialstyrelsens handbok "Stöd för rättstillämpning och handläggning"²⁴ vidareutvecklas de krav som kan ställas på en person som är arbetslös. Där framgår bland annat att om den enskilde är arbetslös bör socialnämnden i regel kunna kräva att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande på heltid och är villig att ta anvisat arbete. Kravet gäller i första hand heltidsarbete, om sådant finns att få. Den enskilde måste emellertid söka och ta varje lämpligt arbete, således även deltidsarbete. För en biståndssökande som arbetar deltid kan krav ställas på heltidsarbete, om det är möjligt att

²⁴ Ekonomiskt bistånd, Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala hemtjänsten, 2003.

få. Den enskilde har med andra ord inte rätt att avstå från att arbeta heltid och kompensera inkomstbortfallet med ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Skyldigheten att söka arbete inkluderar i princip också deltagande i verksamhet som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, praktik eller arbetsrehabiliterande åtgärder. Även grundutbildning i svenska, särskilda introduktionsprogram för nyanlända invandrare och s.k. arbets-sökarverksamheter räknas normalt in här.²⁵ Det finns dock inget stöd i lagen eller i rättspraxis för att villkora ekonomiskt bistånd genom att kräva att den enskilde deltar i arbete eller sysselsättning som inte ryms inom den vanliga arbetsmarknaden eller arbetsmarknadspolitiken eller inte är att betrakta som praktik eller kompetenshöjande åtgärd.²⁶ Det är även viktigt att komma ihåg att socialtjänsten alltid måste göra en individuell bedömning av den biståndssökandes behov och förmåga.

Under 1990-talets ekonomiska kris fick vissa grupper, särskilt ungdomar, stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det fick till följd att de i ökad utsträckning var hänvisade till försörjningsstöd för sin försörjning. I syfte att bryta denna utveckling förtydligade regeringen i propositionen Ändring i socialtjänstlagen (prop. 1996/97:124) socialtjänstens skyldighet att bistå med aktiva åtgärder samt den enskildes eget ansvar att göra vad man kan för att bli självförsörjande. Nya bestämmelser infördes som ger kommunen rätt att begära att ungdomar under 25 år som uppbär försörjningsstöd ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. De nya bestämmelserna regleras i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) och innebär att socialnämnden kan ställa krav på att den som får försörjningsstöd ska delta i viss praktik eller "kompetenshöjande verksamhet". Bestämmelsen är tänkt som ett undantag i de fall personen ifråga inte kan ges någon lämplig arbetsmarknadsåtgärd. Syftet är att åtgärden ska öka den enskildes möjligheter att försörja sig själv. Det kan ske antingen genom åtgärder som kan bidra till arbete eller som behövs för fortsatt utbildning. Sfi får antas kunna bli aktuellt i båda situationerna men det krävs ett samråd mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen för att säkerställa dels att socialnämndens åtgärd inte ersätter en arbetsmarknadspolitisk åtgärd, dels att den planerade insatsen kan förväntas under-

²⁵ SOSFS 2003:5.

²⁶ Ekonomiskt bistånd, Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala hemtjänsten, 2003.

lätta för den enskilde att få sysselsättning och kunna försörja sig själv.

Undantagsvis kan denna bestämmelse även gälla för äldre personer men då måste det finnas något särskilt skäl för att personen ifråga behöver en kompetenshöjande insats. För denna grupp är samrådet mellan socialtjänsten och arbetsförmedlingen av särskild betydelse. Det finns ingen fastställd tidsgräns för hur länge insatsen kan fortgå men det har uttalats att den ska vara tidsbestämd och att detta ska framgå av den individuella plan som rekommenderas i förarbetena. Det framhålls som särskilt viktigt att det finns en plan för hur den enskildes möjligheter att försörja sig ska kunna stärkas. Deltagande i en verksamhet ska därmed utgöra en väsentlig del för att uppnå ett mål och får inte innebära en lösning som gäller tills vidare.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att bestämmelsen i socialtjänstlagen inte endast nämner sfi som kompetenshöjande verksamhet, utan att det finns möjlighet att ställa krav på andra typer av kompetenshöjande åtgärder utöver sfi. När det handlar om fortsatt grundutbildning i svenska efter avslutad sfi, kan man t.ex. tänka sig att studier i svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildningen kan vara ett adekvat krav att ställa. Det kan även handla om andra åtgärder som bedöms vara relevanta som fortsättningsinsatser efter att tiden för sfi har löpt ut, såsom t.ex. att vara aktivt arbetssökande eller att delta i program och utbildningar i Arbetsförmedlingens regi. Det verkar inte heller vara en ny tanke att de kompetenshöjande åtgärderna som kan omfattas av krav ska ha en begränsad varaktighet.

En tidsbegränsning av utbildning i svenska för invandrare bedöms därför ligga i linje med den målsättning som redan finns inom detta område. Som tidigare nämnts har vissa deltagare tenderat att bli kvar inom undervisningen längre perioder utan att göra framsteg. Till denna grupp hör bland annat personer som är beroende av försörjningsstöd och som framför allt läser sfi för att få sin försörjning. En tidsbegränsning av utbildningen kan sannolikt bidra till att incitamenten för att göra individuella behovsbedömningar för denna grupp ökar och att alternativa insatser utvecklas.

Inte studiemedel under de första två åren efter sfi

Förslag:

- Studier i svenska som andraspråk inom den grundläggande vuxenutbildningen ska inte vara studiemedelsberättigade under de två första åren för personer som har deltagit i utbildning i svenska för invandrare.

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd beviljas normalt sett inte försörjningsstöd till den som studerar på gymnasial nivå inom den kommunala vuxenutbildningen, eftersom vuxna studerande i regel bör ha sin försörjning genom studiestödsformerna. Studiemedel består av studiebidrag och studielån. Studiebidragsdelen omfattar cirka en tredjedel av det totala studiemedlet vid studier på heltid. Personer som studerar på kommunal vuxenutbildning och som saknar grundskole- eller gymnasieutbildning kan få ett högre bidragsbelopp enligt 3 kap, 13 § studiestödslagen (1999:1395). Det högre studiebidraget omfattar cirka 70 procent av det totala studiemedlet. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd bör emellertid en vuxen kunna ges ekonomiskt bistånd om han eller hon deltar i grundläggande svenskundervisning för invandrare och behovet inte kan tillgodoses genom deltidsarbete.²⁷

Det är förknippat med stora nackdelar för den enskilde att behöva skuldsätta sig för studier på en så pass låg utbildningsnivå, det gäller inte minst för analfabeter som kan ha en lång sammanlagd utbildningstid framför sig. Dels är det ofta svårt för målgruppen att klara av den studietakt som krävs för få studiemedel, dels riskerar den totala studieskulden bli tämligen hög om man väljer, och sedan klarar av, att fortsätta studera på gymnasie- och högskolenivå. Centrala studiestödsnämnden (CSN) har i sin rapport från 2010 "Studiemedel till studerande på grundskolenivå" konstaterat att mer än hälften av dem som tagit lån för studier på grundskolenivå senare hamnar med en avgift hos Kronofogdemyndigheten. Det innebär att det är mer än tio gånger så hög risk att en person som lånar för studier på grundskolenivå får en avgift överlämnad till Kronofogdemyndigheten jämfört med en studerande som lånar för eftergymnasiala studier.

Som tidigare nämnts ska bistånd enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen (2001:453) utformas så att det stärker personens möjligheter att leva

²⁷ SOSFS 2003:5.

ett självständigt liv och vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd ska alltid en individuell behovsbedömning göras. Det förekommer redan i dag att man från socialtjänstens sida beviljar försörjningsstöd för studier på grundläggande nivå för att det på sikt bedöms stärka möjligheterna för personen i fråga att få arbete, bli självförsörjande och därmed kunna leva ett självständigt liv. Denna praxis bör enligt vår mening även vara vägledande vid studier i svenska som andraspråk inom den grundläggande vuxenutbildningen.

För att personer som efter två års studietid i sfi behöver fortsätta läsa svenska inom den grundläggande vuxenutbildningen ska garanteras att inte behöva ansöka om studiemedel under den första tiden går vi dock ett steg längre. Vi föreslår att studier i svenska som andraspråk inom den grundläggande vuxenutbildningen inte ska vara studiemedelsberättigade under de två första åren för personer som deltagit i utbildning i svenska för invandrare. För att en person ska omfattas av dessa föreslagna regler måste möjligheterna att läsa sfi vara förbrukade, dvs. det ska inte vara möjligt att avsluta sfi i förtid för att påbörja studier i svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildningen. Förändringen föreslås regleras genom en ändring i bilagan till studiestödsförordningen (2000:655).

Vårt förslag till tidsbegränsning syftar till att fler ska lära sig svenska snabbare. Av den anledningen har vi valt att begränsa målgruppen för detta förslag till dem som börjar läsa sfi i ett tidigt skede. Det innebär att den som inte hunnit påbörja sfi inom ett år och därför vid ett senare tillfälle ansöker om att få läsa svenska som andraspråk inom den grundläggande vuxenutbildningen inte kommer att omfattas av samma förmånliga regler, vilket vi anser vara rimligt. Socialstyrelsens praxis kommer dock alltjämt att finnas för denna grupp.

Som vi redovisat i kap. 2 påbörjar emellertid redan i dag de allra flesta deltagare sfi inom ett år från första folkbokföringsdatum. Därutöver torde en tidsbegränsning skapa ytterligare incitament för nyanlända invandrare att prioritera utbildningen under den tid som står till buds. Det finns därför anledning att tro att de flesta som läser svenska som andraspråk inom den grundläggande vuxenutbildningen kommer att ha läst sfi innan och därmed omfattas av de föreslagna reglerna.

3.4.6 Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

Bedömning:

- Socialtjänsten bör i ett tidigt skede initiera samverkan enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning för personer som efter avslutad sfi bedöms vara i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser för att på sikt kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Den 1 januari 2004 trädde lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser i kraft (Finsam). Lagen möjliggör för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommun och landsting att samverka finansiellt inom rehabiliteringsområdet. Lagen kom till för att förbättra situationen för människor som till följd av en kombination av medicinska, psykiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade problem är i behov av rehabilitering. Dessa individer löper stor risk att hamna i en gråzon mellan olika aktörers ansvarsområde och behöver därför samordnade rehabiliteringsinsatser. Insatserna ska syfta till att deltagarna uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Lagen är frivillig för kommuner och landsting.

De involverade myndigheterna, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, ges i sina instruktioner i uppdrag att samverka med varandra. Därutöver har Försäkringskassan ett särskilt samordningsansvar för att stödja utvecklingen av Finsam. Försäkringskassan står för statens andel vilket är hälften av de avsatta medlen och kommunen och landstinget bidrar med varsin fjärdedel. Försäkringskassan får använda högst fem procent av sjukpenningsanslaget för olika typer av samverkan där bland annat Finsam ingår. År 2010 motsvarade det 810 miljoner kronor. Den finansiella samordningen bedrivs genom ett samordningsförbund där samtliga parter ingår. I juni 2010 ingick 176 kommuner i något samordningsförbund. Alla län utom Gävleborgs län hade minst ett samordningsförbund.

Majoriteten av Finsam-deltagarna är kvinnor. De flesta tillhör den yngre medelåldern eller är ungdomar. Nästan en tredjedel av deltagarna har en utbildning som motsvarar högst grundskolenivå. 20 procent är födda i ett annat land än Sverige. Målgruppen står ofta långt från arbetsmarknaden och är beroende av offentlig försörjning, inte sällan försörjningsstöd.²⁸ Försäkringskassans åter-

²⁸ Statskontoret, 2008:7, Fyra år med Finsam.

rapportering 2007 visar att 55 procent av deltagarna i huvudsak hade ersättning i form av försörjningsstöd.

I den proposition som låg till grund för Finsam²⁹ framhåller regeringen att ohälsa, rehabilitering samt effekter av rehabilitering ser olika ut för män och kvinnor samt att risken är stor för utrikes födda att drabbas av ohälsa. I propositionen betonas därför värdet av ett tydligt köns- och integrationsperspektiv vid fastställande av målgruppen. Av det material Statskontoret samlat in framgår det dock att jämställdhet och integration inte tycks stå i centrum när rehabilitering planeras och genomförs.³⁰

Av den uppföljning av deltagare i Finsam-insatser som Statskontoret gjort framgår att deltagarnas beroende av offentlig försörjning minskar efter Finsam-insatser samtidigt som försörjningen via eget förvärvsarbete ökar. I rapporten sägs dock samtidigt att resultatet inte kan generaliseras till att gälla Finsam i stort på grund av brister i det nationella uppföljningssystemet. Statskontoret har emellertid även tagit del av uppföljningar som samordningsförbunden själva har gjort samt den sammanställning som Försäkringskassan gjort av Finsam-deltagares huvudsakliga försörjning före och efter insatsen. Båda dessa uppföljningar återspeglar trenden att andelen individer som försörjer sig på eget arbete ökar efter insatsen och att deltagarnas behov av offentlig försörjning, i synnerhet försörjningsstöd minskar.³¹

Av det ovan sagda framgår att Finsam inte är något nytt inom rehabiliteringsområdet, det är tvärtom en verksamhet som har utvecklats under de senaste åren. Av Statskontorets rapport tycks det även finnas en utvecklingspotential när det gäller integrationsinsatser. Det finns anledning att tro att det bland de personer som i dag fortsätter att läsa svenska i flera år utan att göra nämnvärda framsteg finns personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser för att förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Finsam-insatser framstår då som ett relevant alternativ.

I syfte att stärka möjligheterna för personer som efter avslutad sfi på grund av hälsoskäl har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden bör socialtjänsten i ett tidigt skede initiera samverkan enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning. Det är dock viktigt att ha i minnet att målgruppen för Finsam inte utgörs av personer som rent allmänt är i behov av rehabiliteringsinsatser, utan att det rör

²⁹ Prop. 2002/03:132.

³⁰ Statskontoret, 2008:7, Fyra år med Finsam.

³¹ Statskontoret, 2008:7, Fyra år med Finsam.

sig om personer som löper risk att missgynnas av en sektoriserad myndighetsstruktur och som av den anledningen behöver samordnade insatser. Om fullgoda alternativ för rehabilitering finns att tillgå inom ordinarie verksamheter bör individer i första hand erbjudas dessa insatser.

4 Tidsbegränsningens ekonomiska förutsättningar och konsekvenser

Utredningen ska enligt sina direktiv beakta de ekonomiska konsekvenserna vid en tidsbegränsning i svenskundervisning för invandrare. Om förslagen till en tidsbegränsning kan påverka kostnaderna för staten eller kommunsektorn ska en beräkning av dessa kostnader redovisas och finansiering av kostnadsökningar ska föreslås. Eventuella administrativa kostnader ska särredovisas. Utredningen ska också analysera och redovisa hur en tidsbegränsning av sfi kommer att inverka på kostnaderna för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen, samt ersättningar enligt lagen om introduktionsersättning (det som ersatts av etableringsersättningen) för flyktingar och vissa andra utlänningar, studiestödslagen och lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Våra ekonomiska överväganden och bedömningar när det gäller konsekvenserna av en tidsbegränsad sfi har bl.a. gjorts med beaktande av de delvis ändrade ansvars- och kostnadsförhållanden mellan staten och kommunsektorn som nu redan gäller genom den beslutade etableringsreformen. Reformen omfattar en mindre del av de invandrare som läser sfi, men har inneburit stora förändringar i ansvar och kostnadsfördelning mellan staten och kommunsektorn för denna målgrupp. Staten tar ett betydligt större kostnadsansvar för nyanlända som omfattas av etableringsreformen än för övriga nyanlända invandrare. De aktörer som tidigare haft ansvar för nyanlända invandrades introduktion har genom reformen fått delvis nya uppgifter och ansvaret mellan huvudmännen har ändrats. Kommunernas ansvar för sfi ligger dock fast.

För att kunna göra tillförlitliga kostnadsberäkningar behövs bra och relevant statistik. Under många år har det varit känt att statistiken på detta område är mycket bristfällig, vilket på flera sätt försvårat både kostnadsberäkningar och utvärderingar. Dessa statistiska brister har också försvårat vårt arbete med att analysera de ekonomiska

konsekvenserna av en tidsbegränsning. För att få lite bättre grund för våra konsekvensanalyser har Skolverket och Statistiska centralbyrån (SCB) tagit fram en del kompletterande statistik åt oss.

Skolverket har tagit fram statistik som belyser hur långt sfi-studerande har nått i sina studier efter ett, två, tre respektive fyra år. De deltagare har valts ut som påbörjade sina studier inom sfi år 2005 och gjort detta inom ett år efter det att de första gången folkbokfördes i en kommun. Skolverket har också tagit fram kostnadsuppgifter om sfi och grundläggande vuxenutbildning. SCB har på vårt uppdrag redovisat hur de personer som var inskrivna i sfi såväl i januari som i december månad år 2008 har försörjt sig. Detta underlag är en sammanställning av de uppgifter som samlas in avseende sfi och som samkörts med det inkomstregister som SCB har.

4.1 Etableringsreformen – ekonomiska konsekvenser

Tanken med etableringsreformen, manifesterad i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, är att den ska påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Varje nyanländ ska utifrån sina förutsättningar få professionellt stöd för att så snabbt som möjligt lära sig svenska, komma i arbete och klara sin egen försörjning. (Mer om etableringsreformen i kap. 5).

Även om staten genom reformen fått ett ökat ansvar för målgruppen har kommunerna fortfarande en stor och viktig roll när det t.ex. gäller sfi, samhällsorientering samt tillgång till skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för nyanlända barn och ungdomar. För dessa insatser får kommunerna en schablonersättning från staten.

Före etableringsreformen hade kommunerna ansvar för samordningen av introduktionen för nyanlända invandrare. Introduktionen har varit olika utformad i olika delar av landet. Bland annat har kommunerna själva bestämt om de ska betala ut introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar eller försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) till nyanlända som deltar i introduktionen. Kommunerna har också beslutat om ersättnings storlek.

Den nya statliga ersättningen, etableringsersättningen, infördes den 1 december 2010. Den är lika för alla nyanlända, oavsett bostadsort, och betalas ut vid aktivt deltagande i etableringsinsatser. Beslut om ersättning fattas av Arbetsförmedlingen. För att säker-

ställa att det i normalfallet inte ska behöva bli aktuellt med kompletterande försörjningsstöd till nyanlända har personer med hemmavarande barn också rätt till etableringstillägg. Ensamstående utan hemmavarande barn har i vissa fall rätt till en särskild bostadsersättning. Dessa kompletterande ersättningar beslutas av Försäkringskassan som också betalar ut samtliga ersättningar. Länsstyrelserna har en betydelsefull roll i att kontinuerligt verka för utveckling av samverkan mellan kommunerna och mellan kommuner och de statliga myndigheterna.

Kommunerna får schablonersättning av staten för kostnader som avser sfi, samhällsorientering, mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning, särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) tolkning, och andra insatser för att underlätta etablering i samhället. Schablonersättningen för år 2011 är 80 000 kronor för en person under 20 år, 80 000 kronor för en person som fyllt 20 men inte 65 år, och 50 000 kronor för en person som fyllt 65 år.

Kommunerna kan initialt behöva lämna ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen till nyanlända som är berättigade till etableringsersättning. För sådana initiala kostnader för ekonomiskt bistånd lämnas en särskild schabloniserad ersättning för varje mottagen person.¹ I en promemoria från Regeringskansliet² framhålls att regeringen kommer att följa utvecklingen noga i avsikt att klargöra i vilken utsträckning nyanlända kommer att ha behov av initialt försörjningsstöd samt kommunernas kostnader för detta för att vid behov skyndsamt kunna återkomma i frågan.

Konsekvenser för stat och kommun

I propositionen om etableringsreformen framhålls att kostnaderna för staten och andra ekonomiska konsekvenser av reformen i hög grad är beroende av antalet nyanlända invandrare, hur många av dem som är i arbetsför ålder och omfattas av lagen om etableringsinsatser, deras utbildningsbakgrund och hushållssammansättningen, hur snabbt den nyanlände kommer i egenförsörjning m.m. Man framhåller att alla dessa faktorer varierar över tiden varför bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna blir beroende av

¹ Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för vissa utlänningar.

² Integrations- och jämställdhetsdepartementet, promemoria 2010-09-10.

vilka antaganden som görs av dessa faktorer. De är därmed också förenade med viss osäkerhet.

Etableringsreformen har medfört att kommunernas ansvar för nyanlända har minskat. Samtidigt har kommunerna en fortsatt viktig roll för att underlätta nyanländas etablering. Vad gäller sfi ska varje kommun verka för att nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen ska kunna påbörja sfi inom en månad från det att en anmälan till sfi har kommit in till kommunen.

Den förändrade ansvarsfördelningen mellan stat och kommun innebär att kommunernas kostnader kommer att minska. Största kostnadsminskningen gäller kostnader för försörjningsstöd. Det framhålls i etableringspropositionen att när det nya systemet är genomfört bör kommunerna endast i undantagsfall ha några försörjningskostnader för personer som omfattas av lagen om etableringsinsatser.

När systemet är i full drift beräknas ambitionshöjningarna för att påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden öka de statliga utgifterna med 920 miljoner kronor per år.³ När förändringarna resulterar i en snabbare etablering på arbetsmarknaden kommer det att på flera sätt innebära vinster för samhället; för statens och kommunernas del i form av högre skatteintäkter och lägre bidragskostnader och inte minst för den nyanlände själv i form av bättre möjligheter att forma sitt eget liv och ta del i och bidra till det svenska samhället.

Kommunerna kommer att ha kostnader för försörjningsstöd till personer som efter genomgångna etableringsinsatser inte har egen försörjning. Dessa kostnader bedöms dock enligt propositionen minska eftersom lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare med bl.a. ökat ansvar för Arbetsförmedlingen och införandet av etableringslotsar förväntas leda till att de nyanlända snabbare kommer in på arbetsmarknaden.

Genom att etableringsersättningen ska kunna lämnas till nyanlända som inom ramen för en etableringsplan även kan delta i utbildning på grundskole- eller gymnasienivå kommer kostnaderna för studiestöd att minska (prop. 2009/10:60). När sådan utbildning ingår som en aktivitet i en etableringsplan har deltagaren rätt till etableringsersättning i stället för att behöva ansöka om studiemedel.

Alla nyanlända omfattas emellertid inte av etableringsreformen. Hur många som inte omfattas av reformen varierar över åren. Av

³ Integrations- och jämställdhetsdepartementet, faktablad oktober 2010.

samtliga utomnordiska invandrare, 16 år och äldre, som folkbokfördes under 2009 uppskattar vi att drygt 22 procent bestod av personer som skulle ha omfattats av etableringsreformen om den då hade varit i kraft.

För de nyanlända som inte ingår i målgruppen för lagen om etableringsinsatser finansieras sfi och försörjning genom kommunernas skatteintäkter och generella statsbidrag. Ett skatteutjämnings-system finns för att utjämna skillnader i skattekraft och strukturella skillnader för kommunerna.

Konsekvenser för individen

Genom den nya lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har ett ökat ansvar lagts på individen själv att med stöd av en etableringslots planera för sin framtid i Sverige och att vara aktiv för att etablera sig i arbetslivet och att försörja sig själv. I etableringspropositionen framhålls att införande av lotsar och ett tydligt ansvar för Arbetsförmedlingen ska öka kvaliteten på etableringsinsatserna och stärka den nyanländes möjligheter till snabb etablering på arbetsmarknaden.

Den nya etableringsersättningen har utformats så att den ska stimulera nyanlända att delta i olika aktiviteter. Det innebär också att det är den nyanlände själv som måste ta konsekvenserna av att inte vara aktiv. Genom att etableringsersättningen inte påverkas av sidoinkomster från arbete, upp till ett visst belopp, lönar det sig för den nyanlände att arbeta vid sidan av aktiviteter på heltid.

En individuell etableringsersättning som inte påverkas av inkomsterna från andra personer i hushållet skapar enligt etableringspropositionen starkare ekonomiska incitament för båda makarna att delta i sfi och andra arbetsförberedande aktiviteter.

Flertalet invandrare omfattas dock inte av etableringsersättningen. Vi återkommer till detta i det följande.

4.2 Tidsbegränsningen och förändrad efterfrågan – ekonomiska konsekvenser

Bedömning:

- En tidsbegränsad utbildning i svenska för invandrare leder till viss ökad efterfrågan på svenska som andraspråk inom den övriga vuxenutbildningen. Hur stor den blir är svårt att uppskatta.
- Med vårt förslag till ändring av bestämmelserna om studie-stöd kommer en ökad efterfrågan på svenska som andraspråk inte att rubba kostnadsbalansen mellan stat och kommun.

I stort sett samtliga invandrare har rätt att läsa sfi, oavsett grunderna för uppehållstillstånd. Utöver ansvaret för sfi har kommunerna också ansvaret för att erbjuda alla personer som saknar kunskaper motsvarande grundskolan en grundläggande vuxenutbildning. Ett av de ämnen som ingår i den grundläggande vuxenutbildningen är svenska som andraspråk.

Kommunernas kostnader för sfi uppgick år 2009 till 1 706 000 miljoner kronor (prop. 2010/11:1). Antalet heltidsstuderande⁴ inom sfi redovisar Skolverket till 48 431 för år 2009, för år 2008 till 42 736. Enligt Skolverket var totalkostnaden per heltidsstuderande inom sfi 35 200 kronor för år 2009, för år 2008 var den 36 300 kronor. För svenska som andraspråk finns inga motsvarande snittkostnader redovisade, däremot finns kostnader per heltidsstuderande inom grundläggande vuxenutbildning med kommunal och annan utbildningsanordnare redovisade. Denna senare snittkostnad kan dock enligt Skolverket inte på ett rättvisande sätt jämföras med snittkostnaderna för sfi då beräkningsgrunderna inte är desamma.

För att möjliggöra jämförelser av kostnaderna mellan grundläggande vuxenutbildning och sfi har Skolverket tagit fram kostnadsuppgifter åt utredningen. Kostnaderna har beräknats med hjälp av uppgifter om total kostnad och inrapporterade undervisningstimmar per skolform under 2009. Kostnad per timme uppgick för grundläggande komvux till 68 kronor per timme och för sfi till 89 kronor per timme. Enligt denna kostnadsjämförelse är alltså sfi dyrare per timme än grundläggande vuxenutbildning. Förutsättningar saknas för att göra en beräkning av motsvarande tim-

⁴ Dvs. antalet deltagare omräknat till heltidsstuderande.

kostnad för enbart svenska som andraspråk, men utifrån det vi kunnat ta del av finns inget som talar för att svenska som andraspråk skulle vara dyrare än andra kurser inom grundläggande vuxenutbildning

4.2.1 Förändringar i efterfrågan

Vi har provat och analyserat om efterfrågan på svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildning kommer att förändras som en effekt av en tidsbegränsad utbildning i svenska för invandrare. Om det blir så, hur kommer de studerande då att finansiera sina studier? Hur kan det i sin tur påverka kostnadsfördelningen mellan stat och kommun?

Skolverket har, som nämnts tidigare, tagit fram statistik till utredningen för att belysa hur långt de sfi-studerande har nått i sina studier efter ett, två, tre respektive fyra år. De elever har valts ut som påbörjade sina studier inom sfi år 2005 och har gjort detta inom ett år efter det att de folkbokförts i Sverige. De utgjorde 82 procent av det totala antalet elever. Skolverket framhåller att man också tittat på hur resultatet skulle ha blivit om alla elever hade varit med. Denna jämförelse visar att de som börjat studera inom ett år har något bättre studieresultat än övriga, men skillnaderna är inte så stora. Skolverkets redovisning omfattar totalt 16 612 personer som påbörjade sin utbildning 2005 fördelade på startkurs, högsta avslutad kurs och kön.

Om man ser till den grupp sfi-studerande som vi således särskilt granskat framgår att efter två års studier har 6 748 personer avslutat på nivå 3C och nivå 3D, när dessa nivåer summeras. Det är 40,6 procent av hela gruppen. Då nivå 2C har samma kursmål som nivå 3C är det av intresse att också titta på hur många som avslutade på denna nivå efter två år. Det var 1 034 personer som slutade. Summerar man 2C, 3C och 3D blir det 7 782, dvs. 46,8 procent av den studerade gruppen.

Det bör uppmärksammas att de studerande i statistiken har börjat sina studier på olika nivåer, beroende på förkunskaper. De som efter två år är redovisade med avslutade kurser på 2C, 3C och 3D-nivå är troligtvis tidigare välutbildade personer som är studiemotiverade. Flertalet av dessa skulle sannolikt, oavsett en tidsbegränsning av sfi, till stor del ha fortsatt sina studier inom kommunal vuxenutbildning med bl.a. svenska som andraspråk. Men

rimligen skulle inte alla ha gjort det. En del söker arbete genom Arbetsförmedlingen eller fortsätter i andra aktiviteter oavsett om sfi är tidsbegränsat eller inte.

Vi har utifrån Skolverkets redovisning jämfört hur många som avslutat kurser på C och D-nivå efter två år, med dem som redovisat sådana avslut efter tre resp. fyra år. Efter tre år redovisas 8 614 personer avslut på dessa nivåer (52 procent av gruppen) och efter fyra år 9 103 personer (55 procent). De som avslutar på C- eller D-nivå efter tre respektive fyra år kan vara personer som behöver längre tid för att nå kunskapsmålen men också personer som gjort avbrott av familjeskäl och arbete m.m. Omfattningen framgår inte av denna undersökning. En del av dem som ingår i denna grupp kommer förmodligen att efterfråga svenska som andraspråk efter avslutad utbildning i svenska för invandrare. Samma sak gäller dem som efter två år inte avslutat någon kurs på högre nivå än startkursen och dem som enbart nått 1 A och 1 B resp. 2 B.

Det är osäkert hur stor efterfrågan på svenska som andraspråk eller annan utbildning skulle kunna bli som en direkt effekt av tidsbegränsningen. Många vill kanske, som i dag hitta ett arbete och försörja sig och utveckla sina språkfärdigheter i svenska på andra sätt och senare i livet. Drivkraften att försörja sig genom arbete vet vi är stor. Av den studie som SCB redovisat till utredningen om de sfi-studerandes inkomster och försörjning under studietiden framgår bland annat att 46 procent av de studerande hade någon arbetsinkomst under år 2008, med ett medelvärde på 38 426 kronor. Det innebär att många har eller har haft kontakt med arbetslivet, jämsides med sfi och har eller har haft en fot i arbetslivet. Faktorer som påverkar storleken på efterfrågan är också andra insatser som t.ex. utbudet av arbetsmarknadsinriktade åtgärder och rehabiliteringsinsatser. I detta sammanhang bör nämnas att enligt en utvärdering av sfi som Statskontoret gjort⁵ studerade 56 procent av de sfi-deltagare som godkändes under läsåret 2004/05 på grundläggande vuxenutbildning, antingen före, samtidigt eller efter avslutad sfi. Av dessa påbörjade 58 procent grundläggande vuxenutbildning efter avslutad sfi. Hur många av dessa som påbörjade svenska som andraspråk framgår inte.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att effekten av en tidsbegränsning av utbildning i svenska för invandrare borde leda till en viss ökad efterfrågan på svenska som andraspråk inom den övriga

⁵ Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare. Rapport 2009:2.

vuxenutbildningen. Storleken på denna ökning är dock mycket svår att beräkna eller våga ha någon uppfattning om. En ökad efterfrågan kommer rimligen också att ske stegvis efter tidsbegränsningens införande. Det är dessutom svårt att förutse den framtida invandringen. Det handlar om antalet invandrare, deras ålder, skälen till invandring, hur många som läser sfi och som omfattas av lagen om etableringsinsatser, deltagarnas tidigare utbildning, deras motivation och intresse av fortsatt utbildning, hur snabbt de uppnår egenförsörjning m.m. Det är därför nödvändigt med en bra uppföljning och att kontinuerligt följa de effekter som en tidsbegränsad utbildning i svenska för invandrare kan leda till, när reformen är genomförd. Vi återkommer till detta i det följande.

4.2.2 Finansiering av studierna

Så som studiestödsreglerna är utformade i dag skulle en ökad efterfrågan på svenska som andraspråk, från studerande som avslutat utbildningen i svenska för invandrare, kunna innebära ökade krav på studiemedel. Detta skulle i sin tur kunna leda till att statens kostnader för studiestöd ökar och att kommunernas kostnader för försörjning minskar. Det skulle då innebära en övervältring av kostnader på staten för försörjning, som kommunerna i dag har ansvaret för. Det kan inte helt uteslutas att tidsbegränsningen skulle kunna leda till att kommuner av kostnadsskäl hänvisar personer att läsa vidare på komvux och utnyttja bidragsdelen, även om andra insatser hade varit bättre.

Socialstyrelsen fastslår i sina allmänna råd för ekonomiskt bistånd⁶ att vuxna studerande bör ha sin försörjning genom studiestödsformerna. Vuxna studerande bör dock, enligt dessa råd, ges ekonomiskt bistånd om t.ex. den studerande deltar i grundläggande svenskundervisning för invandrare och behovet inte kan tillgodoses genom deltidsarbete. Att fortsätta läsa svenska som andraspråk efter två års utbildning i svenska för invandrare bör rimligen också betraktas som studier på en grundläggande utbildningsnivå.

Enligt en rapport från Centrala studiestödsnämnden (CSN)⁷ studerade drygt 24 000 personer med studiemedel på grundskolenivå läsåret 2008/09. Av samtliga som studerade på grundskolenivå inom den kommunala vuxenutbildningen var 88 procent utlandsfödda detta läs-

⁶ SOSFS 2003:5.

⁷ Studiemedel till studerande på grundskolenivå, CSN, november 2010.

år. De mest förekommande kurserna var svenska som andraspråk, engelska och orienteringskurser.

En kartläggning som Studiesociala kommittén redovisat i sitt betänkande⁸ visar att andelen studerande med ekonomiskt bistånd, särskilt på grundläggande vuxenutbildning, varierar mellan kommunerna. Kommitténs analys visar att det finns skillnader i kommunernas riktlinjer när det gäller vilka krav som ställs för att beviljas ekonomiskt bistånd. Ofta blir kraven högre ju högre utbildningsnivån är. I flera fall anges t.ex. att ekonomiskt bistånd i regel utbetalas till den som studerar på grundläggande vuxenutbildning medan det för studerande på eftergymnasiala utbildningar krävs en akut nödsituation för att de ska beviljas bistånd. Vissa kommuner är mer generösa med försörjningsstöd till studerande på lägre utbildningsnivåer. Det är i stor utsträckning invandrare som beviljas ekonomiskt bistånd för studier på grundläggande vuxenutbildning. Grundläggande vuxenutbildning ses både som ett naturligt och nödvändigt steg efter avslutad sfi.

Studiesociala kommittén anser att det är problematiskt att förutsättningarna för finansiering av studierna skiljer sig mellan olika kommuner. Kommittén framhåller dock att en effekt av en högre bidragsandel för studerande på grundläggande och gymnasial vuxenutbildning blir att behovet av försörjningsstöd minskar och att de ekonomiska förutsättningarna för studerande därför blir mer lika i kommunerna.

I sin rapport Studiemedel till studerande på grundskolenivå kommenterar CSN frågan. CSN menar att den nya etableringsersättningen är ett steg i den riktning som Studiesociala kommittén och CSN har föreslagit i och med att ersättningen bl.a. kan ges för studier inom grundläggande respektive gymnasial vuxenutbildning och att den enbart består av bidrag, inte lån. CSN framhåller vidare att ersättningen kommer att innebära att nyanlända invandrare får lite längre tid på sig att bedriva sina studier eftersom vissa studier kommer att kunna bedrivas inom ramen för etableringsprogrammet. Först därefter kommer studiemedelssystemet att kunna träda in för dem som behöver fortsätta sina studier.

I etableringspropositionen framhålls att genom att etableringsersättningen ska kunna lämnas till nyanlända som inom ramen för en etableringsplan deltar i utbildning på grundskole- eller gymnasienivå kommer kostnaderna för studiestöd att minska. När sådan

⁸ Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt, SOU 2009:28.

utbildning ingår som en aktivitet i en etableringsplan har den nyanlände rätt till etableringsersättning i stället för att behöva ansöka om studiemedel.

4.2.3 Slutsatser

Om utbildningen i svenska för invandrare blir effektivare, som vi förutsätter, och deltagarna därmed snabbare når resultat kan detta på sikt skapa en större efterfrågan på utbildning, generellt sett, som exempelvis utbildning i svenska som andraspråk. En sådan ökad efterfrågan bedöms då komma främst från dem som i dag inte hinner nå tillräckliga kunskaper i det svenska språket under den tid de läser sfi. Det är som vi ser det rimligt att kommunerna tar ett fortsatt försörjningsansvar för dessa personer.

Olika kommuner har som framgått olika synsätt och tillämpningar när det gäller att ge ekonomiskt bistånd för studier inom grundläggande vuxenutbildning respektive att förutsätta att den enskilde finansierar sina studier genom studiemedel. Som nämnts har Socialstyrelsen i sina allmänna råd för ekonomiskt bistånd fastslagit att vuxna studerande bör ges ekonomiskt bistånd vid deltagande i grundläggande svenskundervisning om behovet inte kan tillgodoses genom deltidsarbete.

För att skapa enhetlighet har vi i kap. 3 föreslagit att studiestödsreglerna ändras så att studier i svenska som andraspråk inom den grundläggande vuxenutbildningen, under de första två åren, inte ska vara studiemedelsberättigade för personer som har deltagit i utbildning i svenska för invandrare. Härigenom rubbas inte kostnadsbalansen mellan staten och kommunsektorn när det gäller individers försörjning..

Vi har övervägt om den föreslagna ändringen av studiestödsbestämmelserna på något sätt skulle kunna öka statens kostnader för studiestöd. Det skulle kunna ske om en person vill läsa svenska efter det att tiden för att anmäla sig till sfi gått ut, och då väljer att läsa svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildning. Den personen skulle då inte omfattas av undantaget utan kunna söka studiemedel, vilket skulle kunna leda till vissa ökade kostnader för staten.

Detta skulle, enligt vår uppfattning, bli ett utbildningsalternativ för relativt få personer. Redan i dag anmäler sig mellan 80 och 85 procent till sfi inom ett år efter första folkbokföringsdatum. Med

vårt förslag till tidsbegränsning och förstärkta incitament för att börja studera bör det bli ännu fler som börjar inom ett år. Det finns dessutom ett antal personer bland dem som inte börjar läsa sfi som utvecklar sina språkfärdigheter på andra sätt.

Vi kan inte se att förslaget får till följd att fler börjar läsa svenska som andraspråk inom den grundläggande vuxenutbildningen, som ett alternativ till sfi. Det är huvudmannen som bestämmer vilken typ av undervisning som bör erbjudas. Det finns ingen anledning att tro att nyanlända invandrare som saknar grundläggande kunskaper skulle erbjudas annan utbildning än utbildning i svenska för invandrare, så länge som man har rätt till sådan utbildning.

Sammanfattningsvis kan vi inte se att det med en tidsbegränsning blir förändrade statliga kostnader för studiestöd. Om sfi-bonusen görs om så att den blir bättre anpassad till den föreslagna tidsbegränsningen, som vi varit inne på tidigare, kan incitamenten dessutom bli ännu större för nyanlända invandrare att snabbt ta del av utbildningen i svenska för invandrare.

4.3 Ekonomiska konsekvenser för stat, kommun och individ

Bedömning:

- En tidsbegränsad utbildning i svenska för invandrare bör på sikt leda till mindre bidragsberoende och ökad grad av egenförsörjning med minskade kostnader för både stat och kommun som följd.
- En tidsbegränsning förstärker de positiva ekonomiska effekterna av andra etableringsinsatser.
- Med förslaget om ändrade regler för studiestödet rubbas inte kostnadsbalansen mellan stat och kommun.

Vårt förslag till en tidsbegränsad utbildning i svenska för invandrare bör leda till att nyanlända invandrades incitament att påbörja studierna ökar samt att de som börjar studera blir mer motiverade att fullfölja sina studier. Tidsbegränsningen tillsammans med våra övriga förslag och bedömningar bör också leda till att utbildningen effektiviseras. Detta bör i sin tur leda till att genomströmningen ökar och att fler kommer att nå resultat på högre nivå och på kortare tid.

Därmed bör fler invandrare, på kortare tid än i dag, kunna komma i arbete eller tidigare kunna övergå till andra utbildningar. Sammantaget bör detta på sikt leda till ett mindre bidragsberoende och en ökad grad av egenförsörjning med minskade kostnader för både kommunsektorn och staten som följd.

Övergången till det ordinarie utbildningssystemet måste fungera på ett smidigt sätt efter avslutad sfi så att vinsterna med tidsbegränsningen inte äts upp av brister vid övergången mellan skolformerna eller att man tappar i genomströmningshastighet.

Invandrare med kort utbildning läser vanligtvis sfi under längre tid än två år. Vid en tidsbegränsning kommer en del av dessa personer att fortsätta läsa svenska inom den grundläggande vuxenutbildningen. Som tidigare nämnts finns inte något klarlagt samband mellan längre tid i sfi och ökade möjligheter att få arbete. I dag tenderar vissa lågutbildade personer att bli kvar i sfi under längre perioder utan att göra framsteg. Det skulle vara olyckligt om motsvarande problem flyttas över till vuxenutbildningen vid en tidsbegränsning av sfi. Vi har därför bl.a. föreslagit att Skolverket får i uppdrag att på ett bättre sätt åstadkomma en yrkesinriktad studiegång inom vuxenutbildningen. Vi har också föreslagit att Arbetsförmedlingen får i uppdrag att utforma särskilda arbetsmarknadsutbildningar som riktar sig till personer som varit analfabeter eller endast haft en kort utbildning vid ankomsten till Sverige och som efter avslutad sfi bedöms kunna få arbete inom bransch där det endast krävs begränsade svenskkunskaper (se kap. 3).

Den arbetsmarknadsutbildning som vi föreslår riktar sig till övervägande del till den målgrupp som omfattas av etableringsreformen för vilken Arbetsförmedlingen har fått ett tydligt ansvar och särskilda medel. Även andra invandrare som har liknande utbildningsbakgrund och behov bör kunna få del av dessa insatser. Arbetsförmedlingen har enligt sin instruktion⁹ ett särskilt ansvar för att samtliga nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Då förslaget ligger inom ramen för ett befintligt givet ansvar, ser vi inte att vårt förslag leder till kostnadsökningar som utredningen bör beakta.

Våra förslag syftar till kvalitativa förbättringar inom utbildningen i svenska för invandrare. Bland annat lägger vi förslag om förbättrad samverkan mellan kommuner och möjligheter att erbjuda en mer differentierad undervisning. Vi redovisar också för-

⁹ Förordning 2007:1030.

slag som på olika sätt leder till en mer individualiserad utbildning, t.ex. genom flexibelt och mobilt lärande. Dessa förändringar bidrar rimligen sammantaget till effektivitetsvinster.

Om det blir en ökad efterfrågan på svenska som andraspråk så kommer inte detta att påverka kostnadsansvaret för försörjningsstöd då utredningen har föreslagit en ändring av studiestödsbestämmelserna. Kommunernas ansvar för försörjning skulle därmed ligga kvar upp till maximalt två års studier inom ämnet svenska som andraspråk. Det finns även anledning att tro att den totala studietiden i svenska för invandrare kommer att minska genom ökade incitament och bättre studiemotivation, vilket kan minska den tid som behövs för studier.

En tidsbegränsad sfi är i sig en etableringsinsats, men tidsbegränsningen bör dessutom bidra till att ytterligare förstärka effekterna av andra etableringsinsatser. För de invandrare som inte ingår i målgruppen för lagen om etableringsersättning har kommunerna kvar samma ansvar som tidigare. En tidsbegränsad sfi och en effektiviserad utbildning bör också för dessa invandrare stimulera till en snabbare integration och ett tidigare inträde på arbetsmarknaden. Tidsbegränsningen bör också kunna leda till att de som primärt läst sfi för att få sin försörjning kommer att identifieras i ett tidigare skede och vid behov erbjudas andra integrationsinriktade insatser.

I våra direktiv nämns också ersättning enligt bestämmelserna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Utredningens förslag om tidsbegränsad utbildning i svenska för invandrare (och med tidsgräns för rätt att påbörja utbildningen) bör rimligen medföra att det endast i yttersta undantagsfall blir aktuellt med sfi-deltagare som uppbär arbetslöshetsförsäkring. Huvuddelen av de studerande har sannolikt inte hunnit få ett arbete där tillämpning av arbetslöshetsförsäkring blir aktuell, inte blivit arbetslösa och inte genom förvärvsarbete hunnit arbeta upp en ersättningsrätt, innan de för sfi föreslagna tidsfristerna har löpt ut. Enligt SCB:s undersökning åt utredningen hade endast 2,4 procent av 22 694 sfi-deltagare ersättning från a-kassa under 2008.

Sammanfattningsvis har vi kommit fram till att med våra förslag till ändringar av studiestödsbestämmelserna kommer en tidsbegränsning inte att rubba den nuvarande fördelningen av kostnadsansvaret mellan stat och kommun när det gäller individens försörjning under studietiden. För den enskilde innebär vårt förslag en möjlighet att även studera svenska som andraspråk utan att behöva ta studiemedel de första två åren.

I övrigt ser vi inte heller att våra förslag leder till förändrade kostnader eller rubbar kostnadsbalansen mellan stat och kommun. För kommunerna kan det bli vissa kostnadsbesparingar eftersom kostnaderna för grundläggande vuxenutbildning, enligt de uppgifter vi fått, är mindre per undervisningstimme än den är för sfi.

Sammantaget bör våra förslag på sikt leda till att behovet av samhällets stödinsatser minskar, både för stat och kommun, och att skatteintäkterna ökar genom att fler än tidigare får egen försörjning.

4.4 Övriga kostnader

Bedömning:

- Kommunernas kostnader för utbildningen kommer att öka marginellt om det blir en ökad efterfrågan på utbildningsplatser. Detta kompenseras av effektivitetsvinster.
- Våra förslag till statliga myndigheter kan finansieras genom befintliga ekonomiska ramar.

Förslag:

- Regeringen avsätter två miljoner kronor per år under två år för finansiering av den föreslagna delegationens kansli.

Bedömning:

- Finansiering för delegationens uppdrag bör kunna sökas hos fonder. Till detta behövs medfinansiering.

Det finns inget som tyder på att en tidsbegränsning skulle leda till förändrade kostnader för kommunerna för utbildningens genomförande. Våra förslag bör i stället kunna stimulera till en effektivare organisation för utbildningens genomförande och öppna för prövning av hur administrationen på ett effektivt sätt kan stödja en sådan utveckling.

När en tidsbegränsning införs kan viss ökad efterfrågan av utbildning i svenska för invandrare komma från invandrare som sedan en längre tid befinner sig i landet. Den ökade efterfrågan bör dock inte bli så stor. Redan i dag påbörjar mellan 80 och 85 procent av invandrarna sfi inom ett år efter att de fått uppehållstillstånd. En del lär sig svenska utanför sfi och kommer aldrig att efterfråga utbildningen.

Kostnaderna för en eventuellt tillfällig ökad efterfrågan bör mer än väl kunna kompenseras av att en effektivisering av utbildningen på sikt leder till att det blir ett mindre antal elever som samtidigt deltar i utbildning i svenska för invandrare; studerandegruppernas storlek minskar då genomströmningen ökar. Detta bör på sikt minska kostnaderna både för utbildningen och för deltagarnas försörjning.

När det gäller myndigheternas kostnader ser vi inte att våra förslag leder till kostnadsförändringar av det slag som bör kostnadsberäknas. Det gäller samtliga förslag som redovisats i kap. 3. Vi föreslår bl.a. att centrala myndigheter ges vissa uppdrag för att utveckla och precisera förhållanden som är centrala för att en tidsbegränsning ska fungera. Det är uppgifter som naturligt följer av nuvarande styrdokument för myndigheterna på utbildningsområdet.

Utredningen har föreslagit att det tillsätts en delegation för att utveckla det flexibla lärandet med teknikens hjälp (kap. 3). Delegationens arbete föreslås omfatta dels försöksverksamhet med lokala pilotprojekt, dels skapande av en gemensam webbplats. För delegationen uppstår vissa kostnader. Det behövs ett mindre kansli för att organisera, administrera och samordna arbetet. Vi bedömer att bemanningen bör omfatta en projektledare på heltid och en informator/sekreterare på halvtid. Kostnader för dessa tjänster uppskattar vi till 1 100 000 kronor (800 000 kr resp. 300 000 kr) per år. Till detta kommer vissa administrativa kostnader, arvoden och resekostnader för deltagare i delegationens arbete och kostnader för utveckling av webbplatsen. De årliga administrativa kostnaderna har vi uppskattat till 900 000 kronor. Kostnaderna för kansliet och tillkommande administrativa kostnader skulle därmed uppgå till sammanlagt 2 miljoner kronor per år.

Vi föreslår att regeringen avsätter en årlig summa på 2 miljoner kronor under två år så att den föreslagna delegationen kan utföra arbete av det slag som behövs för att utveckla det flexibla lärandet med teknikens hjälp.

För att starta de föreslagna pilotprojekten för mobilt lärande (se kap. 3) uppstår kostnader för den utrustning som såväl lärare som studerande behöver. Till detta kommer kostnader för uppkoppling mot mobilnät och internet samt för utveckling av nättaktiviteter och viss programvara. Därutöver tillkommer kostnader för fortbildning av sfi-lärare. Huvuddelen av dessa kostnader menar vi att de kommuner som frivilligt deltar i verksamheten kommer att vara intresserade att svara för, då det går att förutse kommande vinster och besparingsmöjligheter inom utbildningen i svenska för invandrare.

Vi vet också att det på flera håll i landet finns intresse av att medverka.

Kostnaden för uppbyggnad av en mötesplats på nätet bör till övervägande del kunna finansieras av lämpliga samarbetspartner. Bland annat har Kungl. Tekniska högskolan (KTH), som redan har en sådan mötesplats uppbyggd för sin verksamhet, visat intresse för medverkan i uppbyggnaden av en webbplats för utbildningen i svenska för invandrare.

Kostnaden för pilotprojekt, utveckling av digitala lärverktyg och webbplats uppskattar vi till cirka 2 miljoner kronor. En stor del av de medel som behövs för detta bör kunna sökas hos fonder och andra intressenter, som t.ex. hos ESF-rådet och Vinnova. För att ansöka om sådana medel krävs emellertid medfinansiering. Vår bedömning är att det inte kommer att bli några problem att hitta organisationer, kommuner och andra aktörer som är intresserade av att bidra till sådan medfinansiering.

4.5 Tidsbegränsningens effekter måste följas upp

Förslag:

- Regeringen uppdrar åt lämplig aktör att kontinuerligt följa och utvärdera effekterna av en tidsbegränsad utbildning i svenska för invandrare.

Vi anser att våra förslag har en effektiviseringspotential och på sikt bör leda till en effektivare utbildning och till besparingar för samhället. Vilka effekterna blir, kostnadsmässigt och på andra sätt, är inte möjligt att beräkna eller uppskatta. Det är därför nödvändigt med en god uppföljning och att kontinuerligt följa de effekter som tidsbegränsningen kan leda till. På det sättet skapas underlag för eventuella justeringar och det läggs en grund för framtida utvärderingar.

Vid en sådan uppföljning är det bland annat viktigt att följa i vilken utsträckning tidsbegränsningen har lett till en ökad genomströmning, i vilken mån studieresultaten har förbättrats och om och hur studerandeströmmarna har påverkats. Det är också viktigt att följa upp användningen av studiemedel och andra försörjningskällor för att kunna se effekterna för individer, stat och kommun. Likaså är det angeläget att följa och studera vilka ekonomiska

konsekvenser som tidsbegränsningen och andra effektiviseringsförslag har fått när det gäller bidragsberoende och snabbare arbetsmarknadsetablering.

Vi föreslår därför att regeringen ger en lämplig aktör i uppdrag att kontinuerligt följa vad som uppnås med reformen och vad den får för konsekvenser ekonomiskt och på andra sätt. Tidigare studier och våra erfarenheter under arbetet med utredningen visar tydligt att det finns ett stort behov av bättre uppföljningar rent allmänt. Vid en tidsbegränsning av sfi blir det än mer viktigt.

Ett klokt uppbyggt uppföljningssystem skulle kunna förbättra våra framtida kunskaper om sfi och de ekonomiska effekterna och även lägga en bättre grund för en bedömning av effekterna av etablerings- och integrationspolitiken i en bredare bemärkelse. I ett sådant uppföljningssystem bör särskilt uppmärksammas hur det går för kortutbildade, personer med funktionsnedsättning, analfabeter och personer med särskilda behov samt se vilka effekter tidsbegränsningen får ur ett jämställdhetsperspektiv. Likaså krävs uppmärksamhet på hur övergångarna från sfi till andra utbildningar och verksamheter ser ut. Med ett system som inkluderar sådana faktorer skapas det ett bättre underlag för framtida bedömningar av tidsbegränsningens ekonomiska effekter.

Som vi tagit upp tidigare i betänkandet (kap. 2) finns det också anledning att se över bonussystemet. Som vi ser det är utformningen inte den ultimata eftersom systemet stimulerar dem som redan når de bästa studieresultaten, dvs. personer som har hög utbildning och god studievana. Man skulle kunna resonera tvärtom eller kanske ha samma bonus för alla. Med en tidsbegränsad utbildning i svenska för invandrare kan det finnas skäl att ompröva systemet så att det på ett bra sätt skapar incitament hos alla kategorier deltagare att komma så långt som möjligt i utbildningen, under den tid som står till förfogande. Man skulle t.ex. kunna ha ett system som ger en bonus till alla som på utsatt tid uppnår det mål som fastställts i den individuella studieplanen och att den som når det målet snabbare får en lite högre bonus.

I detta sammanhang är det också viktigt att påpeka att om ett system med s.k. sfi-peng införs, vilket diskuteras, så bör det också relateras till en framtida tidsbegränsning och konstrueras så att det skapar ekonomiska incitament för såväl deltagare som anordnare.

5 Bakgrund och underlag för arbetet

De kunskaper och erfarenheter som ligger till grund för våra förslag har inhämtats på flera olika sätt. Som nämns i betänkandets inledande kapitel har vi, förutom det som vi kunnat få ut av redan befintlig dokumentation, gjort studiebesök i Sverige, Danmark och i Norge. För att få ytterligare kunskaper om hur det ser ut i andra europeiska länder har vi också i en enkät till Sveriges ambassader inom EU ställt frågor om hur länder inom EU hanterar frågan om rättigheter och skyldigheter när det gäller att erbjuda undervisning i det egna landets språk och om det finns regler som bestämmer hur länge en invandrad person får läsa det nya landets språk.

Vi har också skickat ut en enkät till länsstyrelserna med frågor om hur de ser på en tidsbegränsning av sfi. Vidare har vi med hjälp av Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Skolverket och Sveriges Kommuner och Landsting, tagit del av statistik och annat underlag som vi ansett vara nödvändigt för att kunna utforma våra förslag till tidsbegränsning.

Det vi har fått ut av detta kunskapsinhämtande har varit ett viktigt underlag för utredningsarbetet. Underlaget presenteras i korthet i detta kapitel. Först kommer en redogörelse och analys av vilka som läser sfi samt information om den nya etableringslagen. Därefter följer ett avsnitt om hur fördelningen av kursdeltagare på de olika studievägarna ser ut och vilka resultat som uppnås. Detta avsnitt följs av en kort historik över sfi och en allmän genomgång av bestämmelserna. Vi redogör även för hur bestämmelserna i skollagen om avbrott tillämpas av kommunerna och i anslutning till detta finns en redovisning av vad man med hjälp av statistik kan säga om avbrott och studietid.

Utifrån de kunskaper som inhämtats om andra länder presenteras sedan en bild av Europa när det gäller språkrav och rättigheter kopplade till det egna landets språk. Avsnittet avslutas med

en summering av vad Sverige kan lära av andra länder. Sist i detta kapitel kommer ett avsnitt som summerar möjligheter och farhågor från länsstyrelsernas och kommunernas perspektiv.

5.1 Kort om sfi

År 1973 tillkom en lag som gav utländska nyinvandrade arbetstagare rätt till ledighet och lön för att delta i 240 timmars svenskundervisning i studieförbundens regi. Svenskundervisning kunde också bedrivas vid flyktingförläggningar, folkhögskolor och inom kommunal vuxenutbildning (komvux).

På 1980-talet ändrades formerna för undervisningen. Riksdagen beslutade (prop. 1983/84:199, UbU 1984/85:6, rskr. 77, prop. 1985/86:67, UbU 10, rskr. 143) att svenskundervisningen (sfi) fr.o.m. den 1 juli 1986 skulle anordnas i form av grundläggande svenskundervisning (grund-sfi) och påbyggnadsundervisning (påbyggnads-sfi). Kommunerna fick ansvaret för att grund-sfi anordnades. Undervisningen i grund-sfi omfattade två års studier och undervisningen skulle kunna anordnas av kommunen själv, i anslutning till komvux eller på kommunens uppdrag av studieförbund eller folkhögskolor. Påbyggnads-sfi kunde erbjudas antingen inom studieförbund eller inom AMU. Kommunerna hade inte något ansvar för påbyggnads-sfi.

Från flera håll påtalades brister i systemet. Kritiken ledde till att regeringen under våren 1990 lade fram en proposition om reformerad svenskundervisning för invandrare (prop. 1989/90:102). I propositionen angav regeringen som huvudsakliga skäl för att den dåvarande uppdelningen av sfi skulle upphöra dels den ojämna tillgången på påbyggnads-sfi, dels att väntetiderna mellan avslutad grund-sfi och påbyggnads-sfi varierade kraftigt mellan kommunerna och i många fall var betydande. Detta skedde samtidigt som en proposition om samordnat flyktingmottagande och ett nytt system för ersättning till kommunerna lades fram. Riksdagen antog båda dessa propositioner och den nya ordningen trädde i kraft den 1 januari 1991.

Den 1 juli 1994 ändrades reglerna för sfi så att rätten till sfi inte längre är tidsbegränsad. Då beslutades även att kommunerna inte längre skulle ha någon skyldighet att erbjuda asylsökande sfi.

5.1.1 Allmänt om bestämmelserna

Svenskundervisning för invandrare, sfi, regleras i dag i skollagen (1985:1100), i förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare och i regeringens kursplan för sfi (SKOLFS 2009:2). Till skillnad från övriga skolformer inom skolväsendet saknar sfi en egen läroplan. I stället vilar verksamheten på de grundläggande värden som framgår av 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). Värdena är bl.a. människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde och jämställdhet mellan könen.

Sfi är i likhet med övrig vuxenutbildning en kommunal angelägenhet och enligt skollagen en del av det offentliga skolväsendet för vuxna. Utbildningen syftar till att ge vuxna invandrare utan tillräckliga läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva dessa kunskaper. Av lagen framgår att kommunerna är huvudmän för sfi och att de ska erbjuda utbildning till de kommuninvånare som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. Dessa ska kunna påbörja sin sfi inom tre månader från det att de ansökt om att få påbörja sfi. Det finns möjlighet för en kommun att uppdra åt andra att anordna sfi.

Som tidigare nämnts är ett riktvärde för undervisningstiden 525 timmar, vilket får överskridas eller underskridas beroende på hur mycket undervisning den enskilde deltagaren behöver för att uppnå de mål som anges i kursplanen. Under en period om fyra veckor ska undervisningen omfatta i genomsnitt 15 timmars undervisningstid per vecka. Undervisningstiden får dock minskas om deltagaren begär det och om det är förenligt med utbildningens syfte. Kravet om minst 15 timmars undervisningstid infördes 2007. Motivet var att höja ambitionsnivån och skapa en gemensam miniminivå för landets samtliga kommuner (prop. 2005/06:148). Nivån om just 15 timmar tog bland annat fasta på att undervisningen ska kunna kompletteras med självstudier och med fördel även med praktik, arbete och andra studier eller rehabilitering.

Sedan 2002 består utbildningen av fyra olika delkurser (A–D). Tidigare bestod utbildningen av en enda kurs. Målen för den högsta kursen, D-kursen, kan sägas motsvara den tidigare slutnivån. Oavsett om en deltagare börjar sina studier på kursnivå A eller en högre nivå så är sfi utformat med tanken att alla deltagare ska ha möjlighet att studera t.o.m. kurs D. Delkurserna är i dag indelade i tre studievägar (1–3) som vardera består av två kurser. För en deltagare

i utbildningen är det möjligt att gå vidare från en studieväg till nästa tills man når D-nivån. Syftet är att bättre kunna anpassa mål och studietakt till den enskilde deltagarens förutsättningar.

Läs- och skrivinläringen, den s.k. alfabetiseringen, som tidigare var en del av den grundläggande vuxenutbildningen, ingår sedan 2007 i sfi men som ett parallellt spår vid sidan av svenskundervisningen. Detta för att deltagaren inte ska bli kvar alltför länge på en för låg nivå i de andra delarna av språket. Alfabetiseringen räknas inte in i riktvärdet om 525 timmar och är inte knuten till någon av kurserna A–D utan utgör en egen del som kan läsas fristående eller kombineras med någon av kurserna. Det innebär att deltagaren kan ha läs- och skrivträning även på studieväg 3.

Vidare förtydligades det 2007 i skollagen att huvudmännen, dvs. kommunerna, ska samverka med Arbetsförmedlingen och verka för att individen ges möjlighet att öva det svenska språket i arbetslivet samt kombinera sfi med arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning.

Den nuvarande kursplanen infördes 2008 (SKOLFS 2009:2). Motivet var framför allt att ta fram en kursplan som skulle ge en mer kvalificerad språkutbildning. Därför har den nuvarande kursplanen tydligare koppling till de kursplaner i språk som finns inom övriga skolformer såväl när det gäller innehåll som form. Den tidigare kursplanen i sfi, från 2003, innefattade både språkutbildning och samhällsorientering. I den nya kursplanen är sfi en mer kvalificerad språkutbildning, där även läs- och skrivfärdigheter kan förvärfvas inom sfi. Även om samhällsinformationen inte längre ingår i sfi ska deltagarna få kunskaper om Sverige också inom sfi. Det sker genom val av stoff och metoder, i samarbete mellan lärare och deltagare.

Från den 1 januari 2011 finns enligt förordningen om betygsrätt för vuxenutbildning (2010:253) även en möjlighet för enskilda utbildningsanordnare att få tillstånd att sätta betyg för utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda och sfi. Enskilda utbildningsanordnare får även anordna provning samt utfärda betyg och intyg enligt bestämmelser som gäller för det offentliga skolväsendet. Sådan utbildning ska ske på uppdrag av en juridisk person (uppdragsgivaren) och anordnas för uppdragsgivarens räkning och för de personer som uppdragsgivaren utser. Utbildning motsvarande sfi får även anordnas inom en folkhögskola.

Enligt Skolverkets statistik anordnades sfi av 257 kommuner under 2009. I de flesta fall var det kommunerna själva som stod för utbildningen. Det blir dock allt vanligare att någon annan anordnare genomför utbildning inom sfi. År 2009 läste 32 procent av kursdeltagarna hos annan anordnare än kommunen.

Riksdagen beslutade i juni 2010 om en ny skollag (2010:800). Denna lag trädde i kraft den 1 augusti 2010, men ska börja tillämpas på vuxenutbildningen från och med den 1 juli 2012. I målet för utbildningen har det tydliggjorts att invandrare ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet. I övrigt ligger huvudprinciperna i dagens skollag fast. Dock byter skolformen namn till utbildning i svenska för invandrare och den nuvarande förkortningen, sfi, har inte förts in i den nya lagen.

5.2 Etableringsreformen

Den 1 december 2010 trädde lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare i kraft. Syftet med den nya lagen är att ge nyanlända invandrare förutsättningar för egen försörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Tidigare ansvarade kommunerna för det som då kallades introduktionsinsatser. Dessa insatser som erbjöds den nyanlände kunde se olika ut i olika delar av landet. För att tydliggöra vikten av en snabb arbetsmarknadsetablering lades huvudansvaret fr.o.m. den 1 december 2010 på Arbetsförmedlingen som därmed fått en central roll för vissa nyanländas etablering. Men kommunerna har även fortsättningsvis att ansvara för viktiga uppgifter för denna grupp, bland annat för sfi, bostadsförsörjning, samhällsorientering och insatser för barn och unga. Kommunerna bör i anslutning till etableringsinsatserna även uppmärksamma nyanländas hälsoproblem och vid behov ta initiativ till rehabiliterande insatser.

Den nya reformen innebär att Arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlände ska upprätta en etableringsplan med utgångspunkt i tidigare utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet. Det ska leda till en bättre individuell planering där den enskilde själv medverkar aktivt. Det är första gången insatserna och ansvaret regleras samlat i en lag. En ny aktör – etableringslots – får i uppdrag att stödja den nyanlände att hitta sin väg till arbete. Lotsen är en fristående aktör som arbetar på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

Den nyanlände ska själv kunna välja lots genom ett valfrihetssystem med etableringslotsar. Lotsen ska vara stödjande och pådrivande under hela etableringsperioden och tillsammans med den nyanlände vara med och utveckla den etableringsplan som Arbetsförmedlingen och den nyanlände upprättart. Ersättningen till lotsarna är prestations- och resultatbaserad.

Tidigare bestämde kommunen om nyanlända invandrare skulle få försörjningsstöd eller introduktionsersättning. Nu har alla nyanlända invandrare som deltar i aktiviteter rätt till en statlig etableringsersättning. Etableringsersättningen utgörs av en individuell ekonomisk ersättning som inte påverkas av inkomsterna hos andra personer i hushållet vilket bland annat bedöms ge bättre förutsättningar för nyanlända kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden. På samma sätt som för studerande med studiestöd kan nyanlända arbeta vid sidan av etableringsinsatserna utan att etableringsersättningen sätts ned.

Etableringsplanen ska omfatta högst 24 månader och innehålla minst svenskundervisning för invandrare (sfi) för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen (1985:1100), samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Aktiviteterna ska som huvudregel motsvara verksamheter på heltid. Av planen ska framgå under vilken tid den gäller, vilka aktiviteter som ingår i insatserna och de olika aktiviteternas omfattning och längd. Planen ska vid behov revideras av Arbetsförmedlingen.

För nyanlända invandrare som omfattas av dessa särskilda etableringsinsatser gäller att kommunen aktivt ska verka för att sfi kan påbörjas inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till sfi hos kommunen. Samhällsinformationen kan ges i kombination med sfi, gärna på den nyanländes modersmål, men ska ske utanför de ramar för undervisningstid som gäller för sfi.

5.2.1 Samhällsorientering

När det gäller samhällsorienteringen har vissa förändringar initierats. I ett delbetänkande av Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare (SOU 2010:16) föreslås en ny reglering av den samhällsorientering som ska erbjudas alla nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen). Förslaget innebär i korthet att varje nyanländ per-

son ska erbjudas minst 60 timmars samhällsorientering. Samhällsorientering ska ges tidigt i etableringsprocessen och föreslås till största delen ges på den nyanlända personens modersmål eller annat språk som han eller hon behärskar väl. Undervisning ska präglas av dialog, diskussion och reflektion i syfte att främja förståelse och ge utrymme för deltagarnas egna frågor, tankar och kunskapsbehov. I slutbetänkandet (SOU 2010:37) utreds även huruvida de nyanlända som inte omfattas av etableringsslagen ska erbjudas samhällsorientering. Bakgrunden till denna utvidgning vilar på integrationspolitikens generella målsättning om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Målgruppen föreslås utökas med övriga vuxna nyanlända invandrare som har uppehållstillstånd på minst ett år, med undantag för gäststuderande. Det rör sig uppskattningsvis om 65 000 personer.

5.3 Vilka läser sfi?

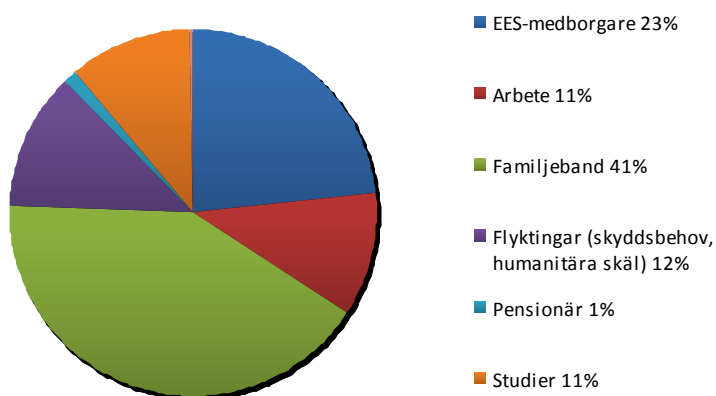
Hemkommunen är skyldig att se till att utbildning i svenska för invandrare erbjuds dem som har rätt att delta i utbildningen. Enligt 22 kap. 13 § skollagen (2010:800) har en person rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon är bosatt i landet och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. En finländsk medborgare som stadigvarande arbetar i kommunen men är bosatt i Finland nära gränsen till Sverige och saknar grundläggande kunskaper i svenska språket har också rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare. Ett undantag finns och det gäller för den som har sådana kunskaper i det danska eller norska språket att grundläggande svenskundervisning inte kan anses nödvändig.

Av det ovan beskrivna kan man säga att i stort sett samtliga invandrare har rätt att läsa sfi oavsett på vilka grunder man har beviljats uppehållstillstånd. När det gäller flyktingar och andra skyddsbehövande samt vissa av deras anhöriga har staten sedan lång tid tillbaka tagit ett särskilt ansvar. Särskilda insatser för denna grupp har kommit till för att skyddsbehövande ofta har särskilda behov och för att det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot skyddsbehövande. Sverige har därför ansett det motiverat att ge skyddsbehövande etableringsinsatser som i vissa avseenden innebär en positiv särbehandling i jämförelse med andra

invandrare.¹ Dessa insatser erbjuds i ett tidigt skede efter att man har anlänt till Sverige. Den nya etableringsreformen som trädde i kraft den 1 december 2010 riktar sig till denna kategori och syftar till att underlätta och påskynda dessa nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet.

För att få en bild av vilka kategorier invandrare som de facto efterfrågar sfi har vi valt att titta närmare på bosättningsgrunderna för dem som folkbokfördes i Sverige 2009 och jämfört detta med folkbokföringsgrunderna för sfi-deltagarna samma år. Vi har även tittat på motsvarande uppgifter under 2008. Vi har valt att utgå från en åldersgräns på 16 år. I diagram 5.1 framkommer att totalt cirka 60 000 personer folkbokfördes i Sverige under 2009. Den största andelen, cirka 41 procent, utgjordes av anhöriga. Näst största andelen utgjordes av EES-medborgare, cirka 23 procent. Studier och arbete var skälet för sammanlagt cirka 22 procent. Kategorin som beviljats uppehållstillstånd av flyktingskäl, humanitära skäl eller på grund av skyddsbehov uppgick till cirka 12 procent. Pensionärer som har rätt att vistas i Sverige utgjorde en försumbar andel.

Diagram 5.1 Samtliga utomnordiska invandrare 16 år och äldre folkbokförda 2009, totalt 60 000 personer



Källa: SCB.

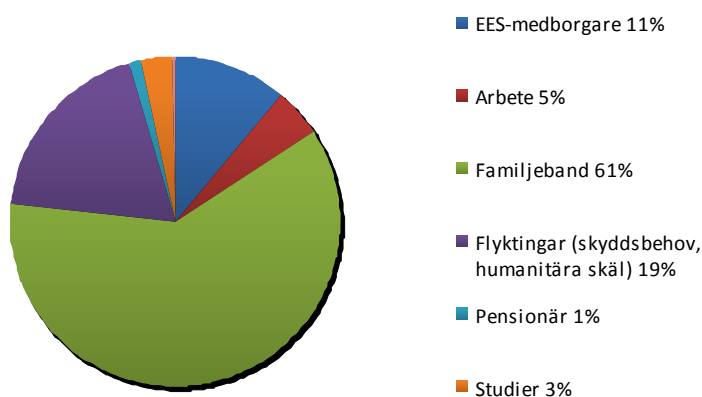
Av samtliga utomnordiska invandrare 16 år och äldre som folkbokfördes 2009 uppskattar vi att drygt 22 procent bestod av personer som skulle ha omfattats av etableringsreformen om den då hade varit i

¹ Regeringens proposition 2009/10 s. 43.

kraft. Det är dels de som beviljats uppehållstillstånd av flyktingskäl, humanitära skäl eller på grund av skyddsbehov, dels deras anhöriga som kommit till Sverige inom två år efter att anknytningspersonen folkbokfördes. Det framgår inte av SCB:s statistik exakt hur många anhöriga det handlar om, men med ledning av Migrationsverkets statistik över beviljade uppehållstillstånd uppskattar vi att cirka en fjärdedel av familjebanden utgörs av sådana personer.

Om man jämför samtliga utomnordiska invandrare 16 år och äldre som folkbokfördes 2009 med dem som de facto läser sfi under samma år minskar antalet markant. Dessutom förändras den inbördes fördelningen av de olika bosättningsgrunderna. I diagram 5.2 framkommer följande bosättningsgrunder för de sfi-deltagare som folkbokfördes under 2009:

Diagram 5.2 Sfi-deltagare 16 år och äldre folkbokförda 2009, totalt 23 000 personer



Källa: SCB.

De båda diagrammen visar att cirka 60 000 invandrare folkbokfördes under 2009 och att 23 000 personer samma år deltog i sfi.² Bosättningsgrunden familjeband utgjorde den största andelen och jämfört med det tidigare diagrammet har andelen ökat betydligt, från 41 procent till 61 procent. Den näst största gruppen som de facto läser sfi utgjordes av kategorin som beviljats uppehållstillstånd av flyktingskäl, humanitära skäl eller på grund av skyddsbehov, dvs. den kategori som omfattas av den nyligen introducerade etableringsreformen. Denna kategori uppgick till 19 procent. Om vi även här

² Denna jämförelse tar inte hänsyn till den eftersläpning som uppstår i praktiken, då många som läser sfi 2009 folkbokförts tidigare än 2009. Motsvarande uppgifter från 2008 skiljer sig emellertid inte nämnvärt från 2009 års uppgifter.

utgår ifrån att en fjärdedel av alla familjeband utgörs av anhöriga till denna kategori uppgår denna grupp till cirka 34 procent, vilket också är en avsevärd ökning jämfört med gruppens andel av samtliga utomnordiska invandrare (22 procent).

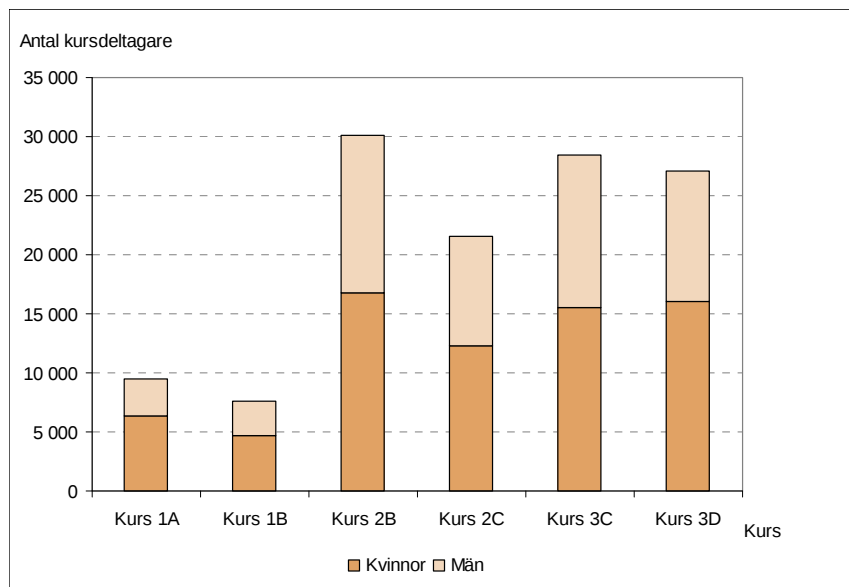
Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kategorin familjeband och de som omfattas av etableringsreformen efterfrågar sfi i högre utsträckning än EES-medborgare, arbetskraftsinvandrare och studenter.

5.4 Kursdeltagare på de olika studievägarna och deras resultat år 2009

Antalet deltagare i sfi har ökat kraftigt under de senaste åren. År 2009 deltog drygt 91 200 personer i sfi vilket är en ökning med 11 procent jämfört med 2008 och en ökning med 25 procent jämfört med 2007. Räknat som antal kursdeltagare var det drygt 124 000 som deltog.³ Av de 124 000 kursdeltagarna gick 14 procent på studieväg 1, 42 procent på studieväg 2 och 44 procent på studieväg 3. Andelen kvinnor var större inom samtliga kurser och störst andel kvinnor var det på studievägs kurs 1A (67 procent). Denna jämförelse tar inte hänsyn till den eftersläpning som uppstår i praktiken, då många som läser sfi 2009 folkbokförts tidigare än 2009. Motsvarande uppgifter från 2008 skiljer sig emellertid inte nämnvärt från 2009 års uppgifter.

³ Sfi var t.o.m. år 2002 organiserat som en kurs. Sedan studievägssystemet infördes 2003 kan en kursdeltagare läsa flera kurser under ett år.

Diagram 5.3 Antalet kursdeltagare per studievägskurs uppdelat på kvinnor och män 2009



Källa: Skolverkets statistik.

Kursdeltagare med somaliska och kurdiska/nordkurdiska som modersmål deltog i högre utsträckning än andra på studieväg 1. De som hade polska, spanska, engelska och persiska som modersmål deltog i hög utsträckning på studieväg 3.

Läs- och skrivinlärning sker sedan 2007 inom ramen för sfi i stället för inom den grundläggande vuxenutbildningen. Av alla kursdeltagare 2009 deltog 24 procent i läs- och skrivinlärning. Av dem som deltog i studieväg 1A och 1B deltog nästan hälften i läs- och skrivinlärning. Andelen kursdeltagare med läs- och skrivinlärning är mindre i de högre studievägskurserna. Av dem som studerade på studieväg 3 D deltog 11 procent i läs- och skrivinlärning.

Ungefär åtta procent av kursdeltagarna hade gjort praktik under året. Det är vanligare att deltagare i fortsättningskurserna, dvs. 1B, 2C och 3D gör praktik. Uppgifterna om praktik bör dock tolkas med försiktighet eftersom det finns tydliga indikationer på att omfattningen av praktik är underskattad.

5.4.1 Nybörjare 2007 och deras resultat t.o.m. 2009⁴

Eftersom deltagarna börjar studierna på olika nivåer och varje kurs kan vara den avslutande varierar tiden kraftigt mellan deltagarna. För att bedöma resultaten i sfi följs därför en grupp deltagare under en relativt lång tid i statistiken. Eftersom en deltagare kan ha fått godkänt resultat på flera kurser räknas den högsta kurs som deltagaren har slutfört under tidsperioden.

Av nybörjarna 2007 hade 62 procent avslutat någon kurs med minst godkänt resultat t.o.m. 2009. Knappt hälften av dessa hade fått godkänt resultat på studievägs kurs 3D. Störst andel deltagare som fått godkänt på någon kurs fanns bland dem som hade börjat utbildningen på 3D. Av dessa hade 75 procent avslutat kursen med minst godkänt resultat. Lägst var andelen bland dem som påbörjat sin utbildning på studievägs kurs 1B. Av dessa hade endast 50 procent avslutat någon kurs med minst godkänt resultat. Av de nybörjare som började på kurs 1A läsåret 2007 hade 65 procent fått minst godkänt resultat på någon kurs t.o.m. 2009. De flesta hade avslutat kurs 1A eller 1B som högst.

⁴ Statistik från Skolverket, PM Dnr 71-2010:4.

Tabell 5.1 Studieresultat t.o.m. 2009 för deltagare som påbörjat sin utbildning 2007, deltagare prioriterade efter högsta godkända studievägskurs⁵

Slutfört någon kurs Avbrott/studie- uppehåll	Nybörjare 2007,			därav entré på studievägskurs					
	oavsett entré								
Fortsätter utbildningen	Totalt	Kvinnor	Män	1A	1B	2B	2C	3C	3D
Samtliga deltagare	34 104	17 856	16 248	5 484	1 431	13 652	1 618	10 374	1 545
Slutfört någon kurs med minst godkänt resultat (%)	62	66	57	65	50	62	58	61	75
<i>därav</i>									
Kurs 1A	5	5	4	28					
Kurs 1B	3	3	2	11	19				
Kurs 2B	11	11	12	8	8	24			
Kurs 2C	8	8	9	7	10	14	22		
Kurs 3C	8	8	7	3	4	3	3	18	
Kurs 3D	28	32	23	8	9	20	33	43	75
Avbrott/studie- uppehåll (%)	23	20	27	18	25	24	23	26	16
Fortsätter utbildningen (%)	15	14	16	17	25	14	18	13	9

Yngre deltagare fick i högre grad godkänt på någon kurs än äldre deltagare. Andelen deltagare med kort tidigare utbildning hade i högre grad slutfört kurser inom studieväg 1 medan deltagare med längre utbildning i högre grad slutfört kurser inom studieväg 3.

Enligt förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare är riktvärdet för undervisningens omfattning i tid 525 timmar. Riktvärdet får överskridas och underskridas beroende på hur mycket undervisning deltagarna behöver för att uppnå de kunskapsmål som anges i kursplanen. Det genomsnittliga antalet elevtimmar för dem som var nybörjare 2007 och som hade avslutat studieväg 3D med minst godkänt resultat någon gång under tidsperioden var 457 timmar. De som började på de lägre kurserna hade

⁵ Eftersom deltagaren börjar studierna på olika nivåer och varje kurs kan vara den avslutande, kan studietiden variera. En deltagare i sfi kan ha fått godkänt i flera kurser och i flera studievägar. Deltagarna räknas endast en gång vilket får till följd att antalet deltagare som fått godkänt resultat i de lägre kurserna underskattas.

i genomsnitt fått fler undervisningstimmar än de som började på de högre kurserna. De deltagare som började sin utbildning på 1A och som fått godkänt på 3D hade i genomsnitt fått 647 timmar. De som började på 3D hade i genomsnitt fått 142 timmar.

5.4.2 Deltagarnas bakgrund 2009

En klar majoritet av deltagarna (60 procent) är kvinnor och denna andel har varit tämligen stabil under de senaste åren. 19 procent av sfi-deltagarna är under 25 år, 57 procent är mellan 25–39 år och 23 procent är 40 år eller äldre. Det finns en stor variation i utbildningsbakgrund hos sfi-deltagarna. En ganska hög andel, 39 procent, hade högst 9 år i tidigare utbildning. 28 procent hade 10–12 år och 33 procent hade 13 år eller mera i utbildning. Arabiska var det klart vanligaste modersmålet. En fjärdedel av deltagarna hade arabiska som modersmål. Därefter var somaliska, thailändska och polska de vanligaste modersmålen. Högst andel av deltagarna var födda i Irak. Därefter var flest födda i Somalia, Thailand och Polen. Bland kvinnorna var Irak det vanligaste födelselandet (20 procent) följt av Thailand (10 procent), Somalia (7 procent) och Polen (5 procent).

5.5 Tillämpningen av bestämmelserna i skollagen om avbrott i undervisningen

Enligt direktiven ska vi ta reda på hur kommunerna tillämpar bestämmelsen i 13 kap. 11 § skollagen (1985:1100) samt undersöka om det finns anledning att förtydliga denna bestämmelse. I den nya skollagen (2010:800) återfinns motsvarande bestämmelser i 22 kap. 16 och 17 §§.

Bestämmelserna innebär att sfi ska upphöra för den som saknar förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg. Deltagaren kan också frivilligt avbryta utbildningen. I båda fallen ska deltagaren på nytt beredas utbildning om det finns särskilda skäl för det. Bestämmelsen infördes för att markera att återkommande studieuppehåll eller studieavbrott inte accepteras om det inte finns godtagbara skäl för att avbryta utbildningen. Av förarbetena framgår att sådana skäl kan vara t.ex. sjukdom eller föräldraledighet.

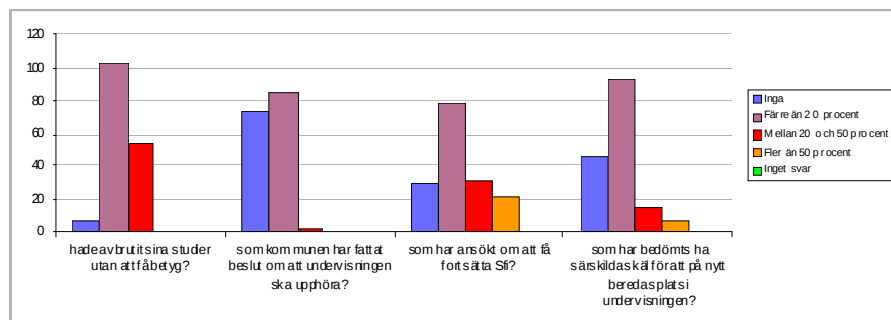
Under december månad 2010 skickade utredningen med hjälp av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ut en enkät till landets kommuner med frågor om tillämpningen av denna bestämmelse. Enkäten skickades ut till totalt 266 mottagare som antingen var utbildningschefer eller förvaltningschefer för vuxenutbildningen eller motsvarande. Totalt inkom 162 svar vilket ger en svarsfrekvens på 61 procent. Urvalet för enkäten var det totala antalet personer som deltog i sfi kalenderåret 2009. Utifrån detta urval ställdes tre frågor.

Som första fråga ombads kommunerna att uppskatta antalet deltagare som t.o.m. den 30 juni 2010 hade avbrutit sfi utan att få betyg. Utifrån detta urval efterfrågades en uppskattning av hur många som kommunerna fattat beslut om att undervisningen skulle upphöra för. Därefter ombads kommunerna att uppskatta hur många som ansökt om att få fortsätta sfi av dem som fått beslut om upphörande av sfi samt hur många av dessa som bedömts ha haft särskilda skäl för att på nytt beredas plats.

Av enkätsvaren framgår att det i merparten av kommunerna (66 procent) är färre än 20 procent som har avbrutit sfi utan att få betyg. Vidare framgår att det inte är särskilt vanligt att dessa avbrott har föregåtts av något beslut från kommunens sida. I 46 procent av svaren framkommer att kommunen inte har fattat några beslut alls i samband med avbrotten medan 53 procent av kommunerna har svarat att beslut har fattats i färre än 20 procent av fallen. Det är inte

heller särskilt vanligt att de personer som slutat återigen ansökt om att få fortsätta sfi. Det har aldrig gjorts någon formell ansökan i 18 procent av kommunerna och 48 procent har svarat att så endast har skett i mindre än 20 procent av fallen. Slutligen är det endast ett mindre antal som kommunerna bedömt haft särskilda skäl för att på nytt beredas plats i undervisningen. Totalt har 28 procent av kommunerna svarat att ingen bedömts haft särskilda skäl för att på nytt beredas plats och 57 procent uppger att så är fallet i mindre än 20 procent av fallen.

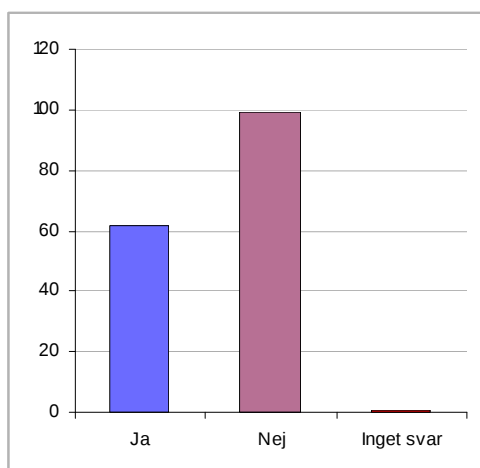
Diagram 5.4 Sfi-studerandes avbrott



Källa: Utredningens enkät.

Den andra frågan handlade om förekomsten av kommunala riktlinjer för när beslut ska fattas om att undervisningen ska upphöra. 38 procent (62 svar) svarar att det finns kommunala riktlinjer och 61 procent (99 svar) att det saknas, vilket framgår i diagram 5.5.

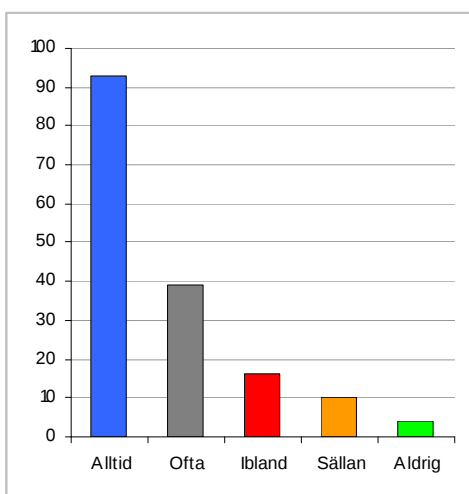
Diagram 5.5 Finns kommunala riktlinjer för när beslut ska fattas om att undervisningen ska upphöra?



Källa: Utredningens enkät

Den tredje frågan tar upp frågan om i vilken utsträckning orsakerna till frivilliga avbrott dokumenteras. Enligt 57 procent av svaren (93 svar) görs det alltid och 24 procent (39 svar) har svarat att det görs ofta. Åtta procent (4) har uppgivit att det görs sällan eller aldrig.

Diagram 5.6 I vilken utsträckning dokumenteras orsakerna till frivilligt avbrott?



Källa: Utredningens enkät.

Sammanfattningsvis visar resultatet av enkäten att kommunerna inte i särskilt stor omfattning tillämpar skollagens bestämmelse om att undervisningen ska upphöra för den som saknar förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg. Det innebär i sin tur att de kommunala skolhuvudmännen sällan får anledning att pröva om deltagaren har särskilda skäl för att återuppta sfi. Det förekommer dock att undervisningen upphör och i 38 procent av svaren framkommer att det finns kommunala riktlinjer för detta. De frivilliga avbrotten dokumenteras i hälften av kommunerna.

Resultatet av enkäten överensstämmer med de intryck vi fått under våra studiebesök. Enligt de kontakter vi haft med utbildningsanordnare är det svårt att göra en adekvat bedömning av utebliven progression eftersom en sådan bedömning kräver omfattande dokumentation. Eftersom det inte alltid finns tillräcklig dokumentation som på ett tydligt sätt styrker en utebliven progression, ser man framför sig att den som överklagar ett beslut kan komma att få rätt vid en prövning. Många anser därför att det helt enkelt inte är lönt att tillämpa bestämmelsen. Det vanliga tycks i stället vara att lärare och sfi-deltagare på ett mer informellt sätt kommer överens om och när ett avbrott ska göras, likaså om en person ska kunna återuppta sina studier.

5.5.1 Praxis från Skolväsendets överklagandenämnd

Bestämmelserna i 1985 års skollag och den nya skollagen skiljer sig inte nämnvärt åt i fråga om överklagandebestämmelserna. Nedan redogörs för praxis från Skolväsendets överklagandenämnd, som är den myndighet som prövar vissa överklagade beslut inom det offentliga skolväsendet.

Det är möjligt att överklaga de beslut en kommun eller ett landsting fattar om mottagande till sfi och om upphörande av utbildningen. Det är också möjligt att överklaga beslut om att på nytt få påbörja sfi. Frågor om upphörande och kommunens skyldighet att på nytt bereda en person sfi har prövats i ett antal avgöranden från Skolväsendets överklagandenämnd. När det gäller kommunens beslut om upphörande av sfi för att deltagaren saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller för att deltagaren inte har gjort tillfredsställande framsteg ger nämndens beslut underlag för ett par generella slutsatser, vilket närmare beskrivs nedan. Nämndens

beslut har i många fall inneburit ett upphävande av kommunens beslut om att utbildningen ska upphöra. Det finns flera skäl till detta, som kan sammanfattas i följande fyra kategorier:

1. Kommunen har inte fattat något beslut

I flera ärenden har det visat sig att kommunen inte har fattat något formellt beslut om att utbildningen ska upphöra. Istället kan det ha varit fråga om samtal med deltagaren eller att saken har fått bero och att kommunen tagit deltagarens frånvaro eller passivitet till intäkt för att deltagaren har avbrutit sin utbildning. När deltagaren sedan har gjort anspråk på att få fortsätta sina studier har kommunen avslagit detta med motiveringen att utbildningen har avbrutits eller upphört. Sådana förfaranden har underkänts av Överklagandenämnden.

2. Underlag saknas eller är otillräckligt

I flera av de beslut som nämnden har ändrat har nämnden ansett att kommunens dokumentation av grunderna för beslutet antingen har varit otillräcklig eller i några fall helt saknats. Förutom att det krävs ett beslut om upphörande måste det följas av en utförlig och tydlig dokumentation av deltagarens studier som kan ge stöd för slutsatsen att deltagaren har bristande förutsättningar eller inte har gjort framsteg.

3. Korta tidsintervall

Det finns även flera exempel på när kommunen har grundat sin bedömning av deltagarens prestation på en orimligt kort tidsperiod. I ett ärende hade deltagarens kunskaper testats med en månads mellanrum och i ett annat ärende gick det sex veckor mellan provtillfällena. Det var, enligt nämnden, en alldeles för kort period för att eventuella framsteg skulle kunna bedömas.

4. Felbedömning av vad som utgör ett studieavbrott

Överklagandenämnden har flera gånger underkänt kommunens beslut om upphörande i situationer där deltagaren har växlat mellan utbildning inom sfi och annan, oftast yrkesinriktad, utbildning. När detta har ingått i den planering som har gjorts för deltagaren och denne har velat återvända till sfi för att fortsätta på en högre nivå har nämnden ansett att det inte har varit fråga om studieavbrott. Följaktligen har det inte heller krävts särskilda skäl för fortsatt sfi.

Ett exempel på punkt fyra är personen X som slutförde en B-kurs den 27 maj och då bedömdes ha tillräckligt goda språkkunskaper för att kunna få arbete. När han ändå anmälde sig till C-kursen den 27 augusti samma år avslog kommunen hans ansökan med hänvisning till att han hade avbrutit sin sfi och att det inte fanns särskilda skäl för att få återuppta den. Nämnden gjorde en annan bedömning och menade att eftersom X avbröt sina studier för att kommunen bedömde att hans kunskaper var tillräckliga var det inte fråga om ett frivilligt avbrott och det krävdes därför inte att det fanns några särskilda skäl för ny antagning. Dessutom framhöll nämnden, liksom i flera andra ärenden, att tanken är att alla deltagare som inte har tillräckliga språkkunskaper ska erbjudas sfi upp till D-nivån.

Ett liknande exempel gällde en person som hade läst sfi under tiden april 2005–januari 2007. Han godkändes då på C-kursen och påbörjade därefter en yrkesutbildning i enlighet med den planering som hade gjorts för honom. Kommunen menade att han hade avbrutit sin sfi och avslog hans begäran om att senare få fortsätta till D-nivån. Nämnden ansåg att deltagaren hade följt den uppgjorda studieplanen när han gick från C-kursen till yrkesutbildningen och att det inte var fråga om något frivilligt avbrott. Återigen framhölls målsättningen att alla ska få studera upp till D-nivån.

Sammanfattningsvis kan sägas att genomgången visar att det bör ställas tydliga krav på kommunens beslut om att sfi ska upphöra. Kraven rör både formerna för beslutet och dokumentationen av det underlag som beslutet grundar sig på. Det tycks också finnas en viss okunskap om vad som kan anses utgöra ett frivilligt studieavbrott. Framför allt gäller det när en personlig studieplan innehåller både moment av sfi och annan utbildning.

5.6 Studietid och avbrott

Statskontoret har utifrån uppgifter från Skolverket granskat hur tiden i sfi varierar med deltagarnas bakgrund.⁶ Det följande baseras på Statskontorets bearbetningar av data från Skolverket.

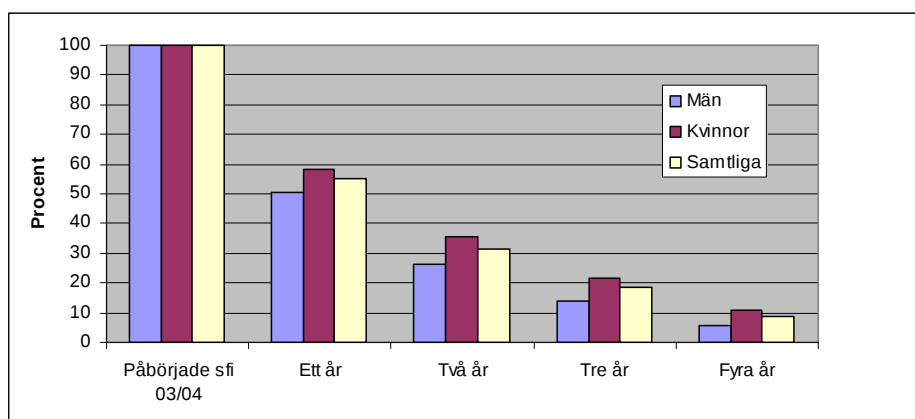
De förutsättningar deltagarna har med sig visar sig i stor utsträckning bestämma hur lång tid de deltar i sfi. En viktig faktor är framför allt tidigare utbildning, men också vilket modersmål man har kan ha betydelse.

⁶ Statskontoret, PM 2010, *En fördjupad redovisning av studietider i sfi samt studieavbrott i sfi*.

Det finns en tydlig skillnad mellan olika grupper av deltagare efter ungefär ett års deltagande. Majoriteten av deltagarna från länder inom EU, övriga Väst Europa, USA, Kanada, och Australien samt hälften av deltagarna från länder som Ryssland, Vitryssland och Ukraina m.fl. avslutar sina studier inom ett år. En majoritet av deltagarna från andra delar av världen deltar längre i sfi än ett år, i flera fall två eller tre år. Ju längre tid en deltagare deltar i sfi, desto fler deltagare har en bakgrund med kortare utbildning än nio år och desto fler deltagare med vissa modersmål, i första hand somaliska och kurdiska. Deltagarna från dessa länder har ofta kortare eller ingen utbildning alls.

I diagram 5.7 redovisas hur länge de som påbörjat sfi 2003/04 kvarstår i sfi. Resultaten mellan olika årskullar är i stort sett desamma, varför vi enbart redovisar utvecklingen för nybörjare 2003/04.⁷ Under läsåret 2003/04 började 20 408 deltagare sfi. Av dessa avslutade 45 procent studierna inom ett år och ytterligare drygt 20 procent inom två år. Det innebär att nästan var tredje deltagare återfanns i sfi efter två år. Det finns en tydlig skillnad mellan män och kvinnor. Kvinnliga deltagare kvarstår i större utsträckning i sfi redan efter ett år.

Diagram 5.7 Andel deltagare som kvarstår i sfi efter viss tid (nybörjare 2003/04)



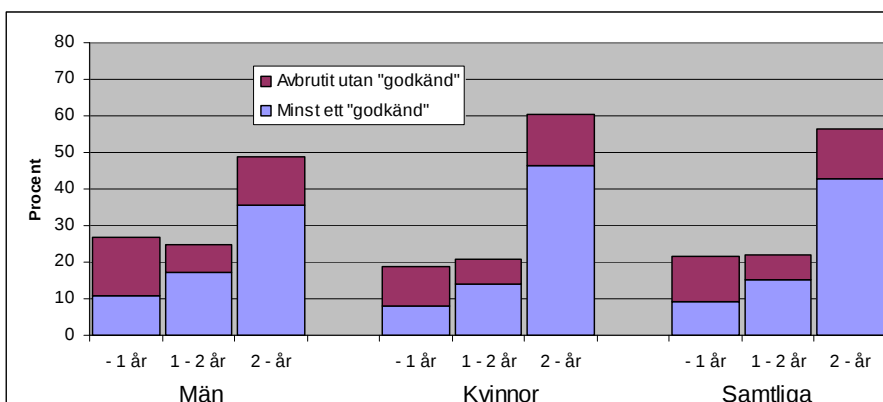
Källa: Statskontorets bearbetning av Skolverkets statistik.

Det finns även stora skillnader i förutsättningar och villkor mellan deltagarna, vilket återspeglas i de genomsnittliga studietiderna för de tre olika studievägar som deltagare i sfi fördelas på.

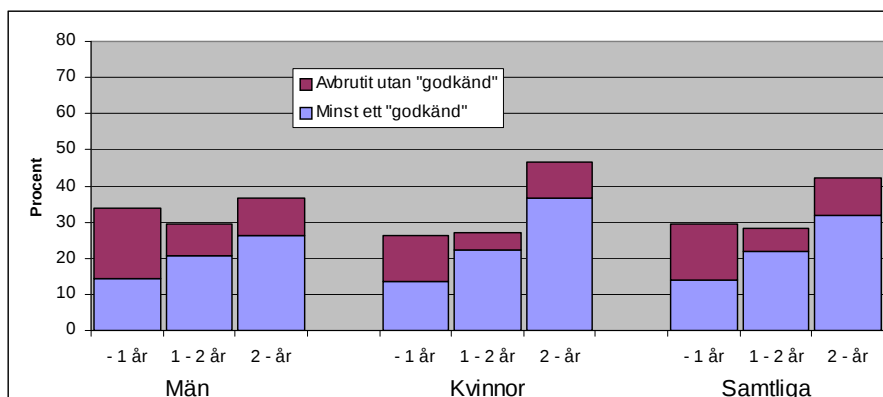
⁷ Se vidare Statskontoret (2010), a.a.

Vilken inledande studieväg en deltagare återfinns på ger en mer träffsäker prognos för studietidens längd än till exempel tidigare utbildning eller modersmål även om man använder båda dessa indikatorer tillsammans. Av deltagarna på studieväg 3 avslutade 68 procent sfi inom ett år. Motsvarande uppgifter för studieväg 1 och 2 var 21 respektive 30 procent. Efter två år fanns 57 procent av deltagarna på studieväg 1 kvar i studier, 42 procent av deltagarna på studieväg 2 och endast 12 procent på studieväg 3. Sambandet mellan studieväg och genomströmning är således mycket tydligt (diagram 5.8–5.10).

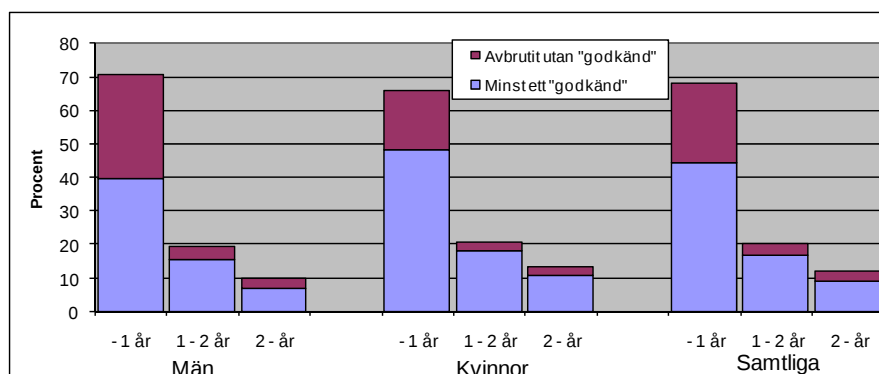
Diagram 5.8 Andel deltagare på studieväg 1 efter avslutad tid i sfi (nybörjare 2003/04). Uppgifter om deltagande sträcker sig fram till den 30 juni 2008



Källa: Statskontorets bearbetning av Skolverkets statistik.

Diagram 5.9 Andel deltagare på studieväg 2 efter avslutad tid i sfi (nybörjare 2003/04)

Källa: Statskontorets bearbetning av Skolverkets statistik.

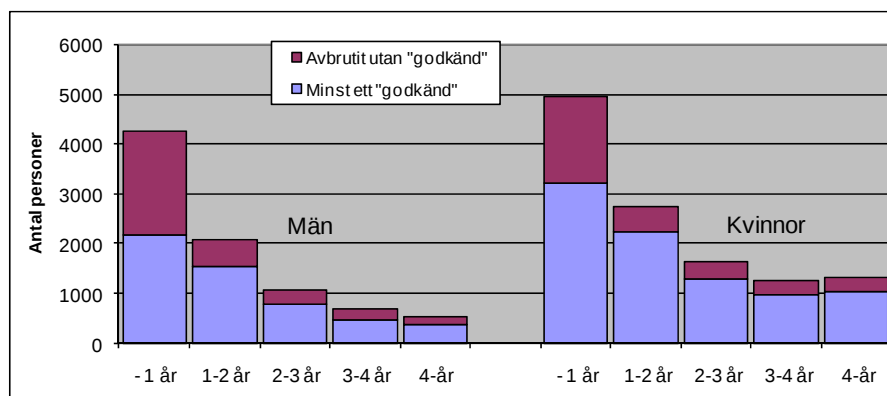
Diagram 5.10 Andel deltagare på studieväg 3 efter avslutad tid i sfi (nybörjare 2003/04)

Källa: Statskontorets bearbetning av skolverkets statistik.

Ett annat förhållande som bör uppmärksammas är det stora antalet deltagare som avslutar sfi under det första året utan att få betyget Godkänd på någon kurs. Som framgår av diagrammen 5.8–5.10 avslutar många deltagare sfi utan att ha fullföljt någon kurs alls. Detta mönster framträder ännu tydligare när man studerar det totala antalet deltagare fördelat efter antal år i sfi, likaså förhållandet att kvinnliga deltagare i högre utsträckning avslutar sfi med minst betyget godkänt i en kurs (diagram 5.11). Ungefär 50 pro-

cent av männen som lämnar sfi inom ett år avslutar studierna utan att ha fullföljt någon kurs. Motsvarande andel bland kvinnorna är betydligt mindre, knappt 35 procent.⁸ En viss andel, cirka 25 procent, av dem som fortsätter sfi efter minst ett år avslutar också utan att fullfölja någon kurs. Här är skillnaden mellan män och kvinnor klart mindre.

Diagram 5.11 Antal manliga och kvinnliga deltagare som fullföljer respektive inte fullföljer minst en kurs – fördelat efter antal år i sfi (deltagare som påbörjade sfi läsåret 2003/2004)



Källa: Statskontorets bearbetning av skolverkets statistik.

5.6.1 Studietidens längd med avseende på olika bakgrundsfaktorer

Statskontoret har vidare studerat vilka deltagare som återfinns i sfi med avseende på olika faktorer som exempelvis kön och utbildningsbakgrund. Enligt Statskontorets redovisning finns inga större skillnader mellan läsåren. Därför redovisas enbart resultaten för nybörjare läsåret 2003/04.

Av redovisningen framgår att andelen kvinnliga deltagare ökar med längre studietid. Detta redovisas i tabell 5.2. Av samtliga nybörjare var 58 procent kvinnor. Fyra år senare var andelen 72 procent. Män ser alltså ut att avsluta sina sfi-studier snabbare än

⁸ Merparten av samtliga deltagare som avslutar sfi under det första året, närmare sju av tio, avslutar sfi redan under första halvåret enligt Statskontoret (2010) *En fördjupad redovisning av studietider i sfi*.

kvinnor. Andelen nyanlända flyktingar ökar något från 19 procent efter ett år till 21 procent, men avtar sedan. Fyra år efter påbörjade studier uppgår denna andel till 13 procent. Med andra ord, nyanlända flyktingar kvarstår inledningsvis i hög utsträckning i sfi men avslutar därefter sina studier i snabbare takt än övriga grupper. En möjlig förklaring är att den tidigare introduktionsersättningen har satt gränser för hur länge man förväntas delta i sfi.⁹

Genomsnittsåldern varierar endast marginellt mellan deltagare som deltar i sfi under olika lång tid.

Tabell 5.2 Andel kvinnliga deltagare respektive nyanlända flyktingar samt medelålder för deltagare som kvarstod i sfi efter ett visst antal år (deltagare som påbörjade sfi läsåret 2003/04)

Variabel	Kvarstår i sfi efter antal år (%)				
	Alla som påbörjar sfi läsåret 2003/04	Ett år	Två år	Tre år	Fyra år
Andel kvinnliga deltagare	58	62	65	68	72
Andel nyanlända flyktingar	19	21	18	15	13
Ålder, genomsnitt	31	32	33	32	32

Källa: Statskontorets bearbetning av Skolverkets statistik.

Deltagare med kort tidigare utbildning (utbildning motsvarande högst nio år) är överrepresenterade bland deltagare med långa studietider.

Av samtliga deltagare som började sfi läsåret 2003/04 började 44 procent på studieväg 3 (tabell 5.3). Efter fyra år var andelen endast 8 procent. Andelen deltagare som återfinns i sfi och som började sfi på studieväg 1 har däremot fördubblats, från 19 till 42 procent.

En orsak till denna skillnad är att deltagare på studieväg 3 endast har en eller två kurser att genomgå för att slutföra sfi. Deltagare på studieväg 1 och 2 behöver läsa fler kurser för att slutföra sfi t.o.m. kurs D.

⁹ Deltagare som var bosatta som nyanlända flyktingar kunde tidigare få introduktionsersättning och kommunerna bestämde själva hur länge deltagare i sfi skulle vara berättigade till sådan ersättning.

Tabell 5.3 Andel deltagare som kvarstår i sfi efter ett visst antal år, fördelat på första studieväg i sfi (deltagare som påbörjade sfi läsår 2003/04)

Första studieväg	Kvarstår i sfi efter antal år (%)				
	Alla som påbörjar sfi läsåret 2003/04	Ett år	Två år	Tre år	Fyra år
1	19	27	33	37	42
2	38	48	50	50	50
3	44	25	16	13	8
Totalt	100	100	100	100	100

Källa: Statskontorets bearbetning av Skolverkets statistik.

Nio procent av nybörjarna 2003/04 deltog i läs- och skrivinlärning (tabell 5.4). På studieväg 1 var andelen 24 procent. Andelen avtar efter två år. En möjlig förklaring är att personer med flyktingstatus är överrepresenterade bland dem som genomgått läs- och skrivinlärning. Av Statskontorets utvärdering från 2009 framgår att andelen nyanlända flyktingar som deltar i läs- och skrivinlärning 2003/04 var 16 procent jämfört med 8 procent för övriga nybörjare.¹⁰

Tabell 5.4 Andel deltagare i läs- och skrivinlärning som kvarstår i sfi efter ett visst antal år, fördelat på första studieväg i sfi (deltagare som påbörjade sfi läsår 2003/04)

Första studieväg	Kvarstår i sfi efter antal år (%)				
	Alla som påbörjar sfi läsåret 2003/04	Ett år	Två år	Tre år	Fyra år
1	24	24	18	4	0
2	13	11	7	2	0
3	2	2	1	0	0
Totalt	9	11	9	2	0

Källa: Statskontorets bearbetning av Skolverkets statistik.

Efter fyra år i sfi dominerar deltagare med arabiska, somaliska, kurdiska eller thailändska som modersmål (tabell 5.5). Dessa fyra grupper utgjorde drygt hälften (53 procent) av dem som fanns kvar i sfi efter fyra år. Av samtliga nybörjare uppgick dessa grupper till 32 procent av deltagarna.

¹⁰ Statskontoret (2009). Skolverkets register för sfi utgör underlag för redovisningen.

Tabell 5.5 Andel deltagare som kvarstår i sfi efter ett visst antal år, fördelat efter modersmål (deltagare som påbörjade sfi läsår 2003/04)

Modersmål	Kvarstår i sfi efter antal år (%)				
	Alla som påbörjar sfi läsåret 2003/04	Ett år	Två år	Tre år	Fyra år
Arabiska	16.0	19.4	21.9	23.2	23.4
Bosniska/Kroatiska/ Serbiska	6.7	5.6	4.7	3.8	2.8
Engelska	7.5	3.9	2.9	2.1	1.9
Nord- o Sydkurdiska	5.3	7.1	8.6	10.1	10.4
Persiska	3.5	3.8	3.5	3.4	3.6
Ryska	4.5	3.3	2.2	1.9	1.9
Somaliska	3.7	5.1	6.4	7.4	9.5
Spanska	6.4	6.1	5.4	5.4	5.1
Thailändska	6.6	8.9	9.1	9.1	9.3
Turkiska	3.9	4.6	4.6	4.9	4.6
Övriga	35.7	32.1	30.4	28.6	27.3
Totalt	100	100	100	100	100

Källa: Statskontorets bearbetning av Skolverkets statistik.

Långa studieuppehåll bidrar naturligtvis till längre sammanlagda studietider. Deltagare med långa studietider gör längre studieuppehåll än deltagare med korta tider. För deltagare som deltar i sfi längre än tre eller fyra år utgör den faktiska inskrivningstiden (nettotiden) 60–70 procent av den sammanlagda studietiden.¹¹ Detta framgår av tabell 5.6 som redovisar olika mått på studietid. Av de deltagare som avslutade studierna redan inom ett år uppgick det genomsnittliga studieuppehållet till sex dagar. Bland dem som avslutade sina studier under det andra studieåret var motsvarande tal 52 dagar. Deltagare som avslutade sina studier under det tredje studieåret hade i genomsnitt gjort drygt ett halvt års uppehåll i studierna.

¹¹ Underlaget till detta avsnitt baseras på Statskontorets PM 2010 Studieavbrott i sfi, dnr 2008/45-5.

Tabell 5.6 Genomsnittlig studietid i sfi antal dagar fördelat på intervall för bruttotid (endast deltagare som påbörjade sfi läsåret 2003/2004)

	Bruttotid, antal dagar					Totalt
	0–1 år	1–2 år	2–3 år	3–4 år	4– år	
Bruttotid						
Genomsnitt	179	528	906	1 273	1 616	588
Studieuppehåll						
Genomsnitt	6	52	188	394	632	133
Nettotid						
Genomsnitt	173	475	718	879	984	455
Nettotidens andel av bruttotid (%)	98	91	80	69	61	88

Källa: Statskontorets bearbetning av Skolverkets statistik.

Studieuppehåll är det sammanlagda antalet dagar för de uppehåll som huvudmännen rapporterat. Det finns en viss underskattning i dessa uppgifter. Om en deltagare gjort flera avbrott under samma termin rapporteras nämligen endast det senaste avbrottet.

Ungefär 13 procent av deltagarna hade gjort mer än ett års uppehåll i studierna. Yngre kvinnor är starkt överrepresenterade i denna grupp, vilket tyder på att studieuppehållet i många fall äger rum i samband med havandeskap och föräldraledighet. Frånvaro på grund av okänd anledning eller graviditet/föräldraledighet svarar för de högsta andelarna i Skolverkets statistik över avbrottsorsaker för deltagare i sfi med bruttotider som överstiger två år. Bland kvinnliga deltagare med arabiska, kurdiska eller somaliska som modersmål hade ungefär var fjärde gjort minst ett års uppehåll i studierna.¹²

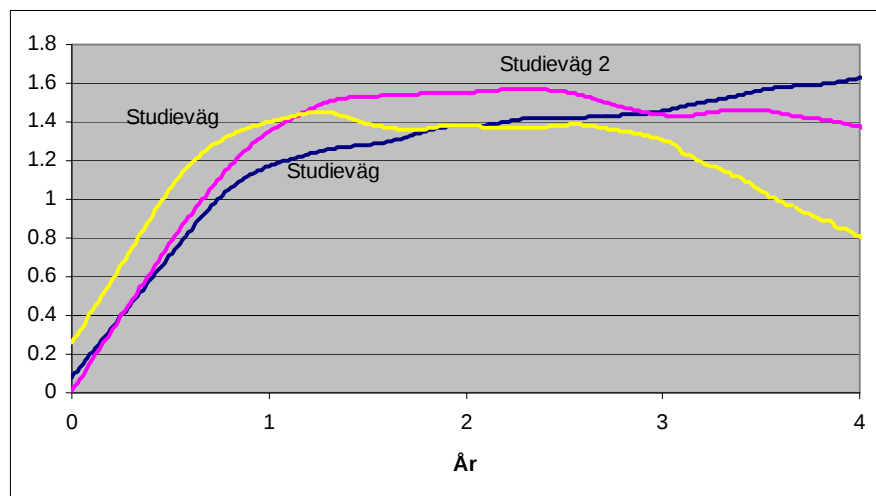
En intressant fråga är i vilken utsträckning längre studietid omsätts i färdigheter i svenska. Det finns dock inget direkt mått på färdigheten i svenska, däremot finns det noteringar om när en deltagare uppnått godkänt på någon av de fyra kursnivåerna A, B, C och D. Om man använder sig av antalet ”godkänd”-noteringar kan man få ett mått på hur det ser ut för deltagare på olika studievägar och i olika faser av studietiden.

Med antalet ”godkänd”-noteringar per dag, utslaget på de deltagare som fortfarande studerar och inte är frånvarande kan man få ett mått som visar hur många av de deltagare som är kvar i studier

¹² Statskontoret (2010) PM *Studieavbrott i sfi*.

ett visst antal dagar efter studiestart som avslutar en kurs med ”godkänt”.¹³

Diagram 5.12 Antal ”godkänd”-noteringar per dag och 1 000 deltagare, efter första studieväg



Källa: Statskontorets bearbetning av Skolverkets statistik.

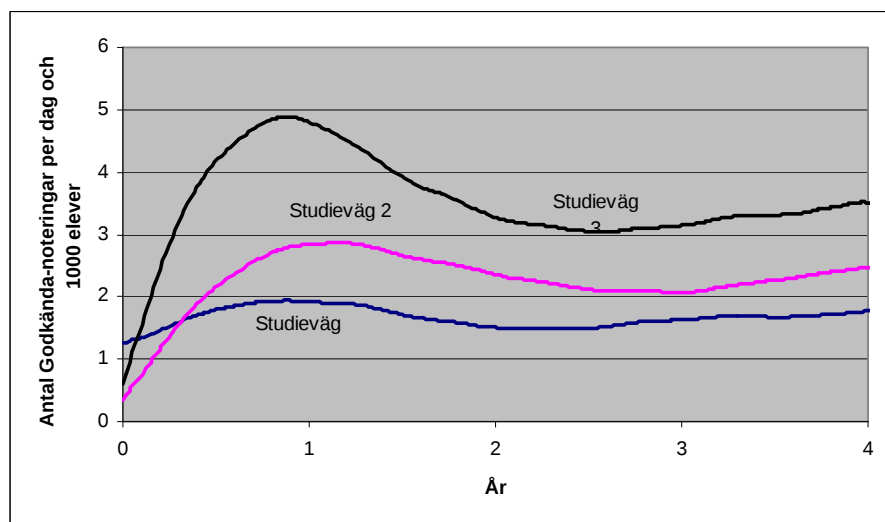
Diagrammet 5.12 visar på två tydliga mönster. För det första att frekvensen ”godkänd”-noteringar inledningsvis ökar snabbt och kulminerar efter omkring 11–12 månader, för att därefter avta och plana ut och visa en ökande tendens efter 2–2,5 år. För det andra visar det att frekvensen ”godkänd” per dag är dubbelt så hög på studieväg 3 som på studieväg 1 och avsevärt högre än på studieväg 2. Detta illustrerar den skillnad i studieförutsättningar och studietakt som indelningen i studievägar avser att hantera. Det kan naturligtvis även säga något om den enskildes motivation.

Ett annat mått är det antal ”godkänd”-noteringar som en deltagare uppnått vid studietidens slut (diagram 5.13). Hur många kursnivåer en deltagare har möjlighet att avverka varierar mellan studievägarna, tre eller fyra nivåer för deltagare på studieväg 1, två eller tre på studieväg 2 och en eller två på studieväg 3.

¹³ Noteringar görs endast vardagar medan uppgifterna i diagrammet är utslagna på veckans alla dagar. För att få ett rättvisande mått i absoluta termer bör uppgifterna i diagrammet skrivas upp med 7/5. Men i det här sammanhanget är det relationen mellan studieväg och utvecklingen över tid som är den intressanta.

I underlaget till de uppgifter som återges i diagrammet ingår även de deltagare som slutar sfi utan att ha fullföljt någon kurs till ”godkänd”, vilket drar ner genomsnittet. Den studietid som anges i diagrammet är nettotid, eventuella studieuppehåll ingår alltså inte.

Diagram 5.13 Genomsnittligt antal ”godkända-noteringar” vid studietidens slut, efter nettotid och första studieväg



Källa: Statskontorets bearbetning av Skolverkets statistik.

Återigen kan man notera att deltagare på studieväg 3 inledningsvis ökar antalet ”godkänd”-noteringar i snabbare takt än deltagarna på de två övriga studievägarna. Antalet noteringar planar ut efter ett år och passeras av noteringarna för studieväg 1 och 2. För kursnivå 3 är antalet godkända som blir kvar till högsta kursnivå begränsat. Man kan också notera att kurvan för studieväg 3, men i viss mån även för studieväg 2, böjer av nedåt efter drygt 2,5 år. De deltagare som är kvar efter den tiden når alltså godkänd nivå i mindre utsträckning än övriga deltagare. Detta återspeglar möjligen att här finns en selektion av deltagare som innebär att det över tiden blir en ökad andel deltagare som har det svårare eller är mindre intresserade av att tillägna sig svenska språket. Men detta mönster gäller inte studienivå 1, där de deltagare som är kvar i studier över tid fortsätter att i svag takt öka det genomsnittliga antalet ”godkänd”-noteringar.

Även i denna grupp kan det naturligtvis finnas en selektion över tiden av deltagare med bristande förmåga eller engagemang. Men i gruppen som helhet ökar alltså antalet avklarade kurser. Uppenbarligen innebär studierna även efter flera år ett visst ackumulerande av färdigheter i svenska.

5.7 En utblick över Europa

För att belysa de svenska förhållandena utifrån ett europeiskt perspektiv har vi som tidigare nämnts skickat ut en enkät till Sveriges ambassader inom EU. Syftet med enkäten var att få kunskaper om hur motsvarigheten till sfi regleras i andra länder inom EU. Vi har också frågat om det finns några regler som bestämmer under hur lång tid en person som invandrat har möjligheter att studera landets språk. Totalt besvarades enkäten av 23 ambassader inom EU. Island har även inkommit med ett svar. Förutom de kunskaper vi kunnat hämta in via enkäten har vi också vidgat våra kunskaper genom studiebesök i Norge och Danmark.

Vi börjar detta avsnitt med att redovisa vad som kommit fram i enkäten till EU-länderna när det gäller språkrav, rättigheter och skyldigheter samt förekomsten av tidsbegränsning. Vi avslutar med vad vi tagit del av vid våra studiebesök i Norge och Danmark.

5.7.1 Språkrav kopplade till invandringsreglerna

Till skillnad från vad som gäller i Sverige är språkkunskaper på ett tydligt sätt kopplade till invandringsreglerna i ett flertal länder. Det är ganska vanligt att ett avklarat språktest är en förutsättning för att en person ska få medborgarskap eller uppehållstillstånd. Sådana bestämmelser förekommer bland annat i Estland, Frankrike, Island, Italien, Lettland, Nederländerna Portugal, Storbritannien, Tjeckien och Ungern. I de fall ett godkänt språktest ställs som krav för permanent uppehållstillstånd ges i regel först ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som senare förlängs eller blir permanent. Även i Norge krävs vissa språkkunskaper för att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd förlängt. Endast i ett begränsat antal länder är dessa krav kopplade till en rättighet för individen att delta i en språkkurs och då är man i regel hänvisad till NGO:s och liknande aktörer för att få undervisning. I merparten av länderna finansierar staten språk-

kurserna, men inte i alla. Då får deltagarna bekosta sina studier på egen hand. Det förekommer också att kurserna finansieras av EU-medel. Huruvida det görs undantag för personer som har olika former av inlärningssvårigheter framkommer inte av enkäten.

I vissa länder betonas värdet av att ha språkkunskaper redan innan ankomsten till landet. För många invandrare i Storbritannien gäller t.ex. att de redan för att få visum måste visa att de har vissa kunskaper i det engelska språket. Vilken nivå som krävs beror på vilken kategori personen tillhör i det poängbaserade system som Storbritannien tillämpar för invandring. I Frankrike tar ny lagstiftning om familjeåterförening sikte på att språktest och eventuell undervisning i franska ska ske i ursprungslandet, dvs. innan uppehållstillstånd utfärdas.

5.7.2 Rättighet och skyldighet att lära sig språket

I ett flertal länder inom EU finns en lagstadgad rätt att delta i en språkkurs. Vissa ambassader har uppgett att EU-medborgare är exkluderade från denna rätt. Så är t.ex. fallet i Rumänien, Belgien (Flandern) och Slovenien.

Den lagstadgade rätten kombineras även i vissa fall, och i varierande grad, med en uttalad skyldighet för den enskilde att delta. Rättigheten omfattar i regel en bredare kategori invandrare än skyldigheten, som oftast gäller specifikt för nyanlända flyktingar som förväntas delta i ett introduktionsprogram. Personer som inte kan försörja sig till följd av bristande språkkunskaper kan även omfattas av denna skyldighet.

I Tyskland har t.ex. vissa grupper av invandrare rätt att delta i s.k. integrationskurser, som huvudsakligen består av språkundervisning. För invandrare som är berättigade till motsvarigheten till försörjningsstöd är det dock en skyldighet. Det gäller även för dem som inte kan göra sig förstådda på tyska överhuvudtaget.

I Frankrike kommer rätten och skyldigheten till uttryck i ett obligatoriskt integrationskontrakt som löper under ett år. Än nivån i det franska språket inte tillräcklig förbinder sig personen som har invandrat att delta i en franskkurs. Att skriva under ett integrationskontrakt innebär obligatorisk närvaro vid språkundervisningen.

I Österrike tillämpas tydliga s.k. skyldighetsregler. År 2006 infördes nya integrationsbestämmelser som innebär att en invandrad

person som önskar bosätta sig i Österrike permanent, förpliktigar sig att inom fem år efter beviljandet av uppehållstillståndet ha tillägnat sig adekvata kunskaper i tyska.

Ibland föregås rätten och skyldigheten att delta i en språkkurs av en bedömning av om språkkursen kommer att kunna underlätta inträdet på arbetsmarknaden eller inte. I Finland t.ex. är det den lokala arbetsförmedlingen som gör bedömningen om en integrationsplan är rätt hjälpmedel för en person som står i begrepp att integreras på arbetsmarknaden.

I ett mindre antal länder finns vare sig någon lagstadgad rättighet eller skyldig för personer som har invandrat att få undervisningen i landets språk. Det handlar i vissa fall om länder som har en begränsad invandring, men inte heller i Storbritannien finns det någon generell rättighet till språkundervisning. Som tidigare nämnts är språkkunskaper i stället kopplade till visumreglerna. För personer som befinner sig i Storbritannien och som behöver förbättra sin engelska finns dock vissa möjligheter att delta i språkkurser som är en del av en bredare strategi för vuxenutbildning, kallad Skills for Life.

I några av de länder som vare sig har någon lagstadgad rättighet för den enskilde att få undervisning i landet språk eller skyldighet för landet att ge sådan undervisning, krävs att man ändå ska ha klarat ett språktest vid ansökan om permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap. Det förekommer att språkkurser i så fall erbjuds av staten, men inte alltid.

5.7.3 Förekomsten av tidsbegränsning

I ett flertal av länderna inom EU finns någon form av tidsbegränsning när det gäller hur lång tid en person kan delta i en språkkurs. De flesta ambassader har uppgett tidsgränser för själva språkdelen, men det förekommer också att tidsgränsen är avhängig den tidsgräns som gäller för ett introduktionsprogram, där språkkursen ingår som en del. Tidsgränserna uttrycks på olika sätt. t.ex. i antal timmar, antal timmar som bör uppnås under en viss tid eller bara en tidsperiod för under hur lång tid man får studera. I vissa fall kan tiden förlängas. Eftersom denna fråga har varit av särskilt intresse för utredningen redovisas de svar som inkommit som rör själva tidsbegränsningen.

Bulgarien: Invandrare i Bulgarien har rätt att delta i undervisning i bulgariska. Rättigheten gäller för asylsökande och personer som beviljats asyl. Språkkurserna pågår i 6–8 månader.

Danmark: Rätten till undervisning i danska gäller i upp till tre år från och med det att en person första gången erbjudits att delta i en kurs. Tiden kan förlängas.

Estland: För vuxna som inte talar estniska erbjuds kurser i estniska. En person som är i arbetsför ålder kan även erbjudas en extrakurs inom det ordinarie utbildningssystemet som löper under max tre år.

Finland: Varje person som invandrat, bor i Finland och bedöms ha behov av en integrationsplan har rätt att få det. I denna ingår språkundervisning i svenska eller finska. Som tidigare nämnts är det den lokala arbetsförmedlingen som gör bedömningen om man har rätt till en integrationsplan. Rätten till integrationsplan gäller tre år från det att invandraren registrerades i sin första hemkommun. Rätten till en plan kan förlängas med högst två år för dem som inte kan läsa eller skriva samt för personer som studerar inom den grundläggande vuxenutbildningen.

Frankrike: Staten erbjuder upp till 400 timmar gratis språkundervisning. Dessa ska tas ut inom tiden för integrationskontraktet som löper under ett år. Tiden kan förlängas med maximalt 12 månader.

Island: För att beviljas permanent uppehållstillstånd måste den sökande genomgå en språkkurs om totalt 150 timmar. Det finns ingen fastställd tidsgräns utan den avgörs från fall till fall. Den vanligaste gränsen är 400–500 undervisningstimmar.

Nederländerna: Huvudregeln är att alla icke EU-medborgare måste klara ett test för att beviljas uppehållstillstånd. När man fått uppehållstillstånd måste de som omfattas av integrationsinsatser genomgå sådana insatser under sammanlagt 3,5 år.

Polen: För personer som erhållit status som flykting eller som subsidiärt skyddsbehövande ingår språkundervisning i en ettårig introduktionskurs som är obligatorisk ”när behov föreligger”.

Rumänien: Studieperioden är begränsad till ett år och omfattningen på studierna är fyra timmar i veckan.

Slovenien: En immigrant och dennes familjemedlemmar som har uppehållstillstånd i Slovenien har rätt till maximalt 180 timmar språkundervisning. En immigrant samt dennes familjemedlemmar som har temporärt uppehållstillstånd har rätt till maximalt 60 timmar språk-

undervisning. Den som senare beviljas permanent uppehållstillstånd har rätt till ytterligare 120 timmar.

Tyskland: Integrationskursen består av 645 undervisningstimmar, varav 600 är språkundervisning. För vissa erbjuds dock upp till 900 undervisningstimmar, och det gäller framför allt för ungdomar som förberedelse för högskolestudier. Det gäller även för personer som inte kan delta i den vanliga undervisningen av familjeskäl eller av kulturella orsaker, analfabeter samt personer med behov av extra stöd vid språkinläringen. Vid behov kan även en intensivkurs om 400 timmar erbjudas.

Ungern: Det finns en lagstadgad rätt till språkundervisning för asylsökande som omfattar 520 timmar under en period om 24 månader.

Österrike: Invandrare som har otillräckliga språkkunskaper är skyldiga att delta i sammanlagt 300 timmars språkundervisning. Den som deltar i en språkkurs kan få ekonomiskt stöd i form av ett statligt språkkursbidrag. Reglerna för detta bidrag är kopplade till vissa tidsfrister som beskriver under vilken tid man ska ha klarat av vissa moment. Personer som är analfabeter och som inom ett år har genomfört sin kurs framgångsrikt kan t.ex. få ekonomiskt stöd för upp till 75 lektioner eller sammanlagt max 375 EUR.

5.7.4 Exemplet Norge

Norge har haft en reglerad invandring sedan 1970-talet. Sedan 2004 finns en särskild lag om introduktion och från och med 2005 omfattar lagen även en rätt och en plikt att delta i norskupplärning (NU) samt samhällsinformation. Allt fler som kommer till Norge är arbetskraftsinvandrare. Sammanlagt lägger staten cirka 1,6 miljarder NOK på NU (cirka 1,8 miljarder SEK). Tidigare var det frivilligt att delta i NU men nu är det både en individuell rätt och en skyldighet att läsa norska. Under förutsättning att undervisningen äger rum under de fem första åren i Norge är den gratis. Alla får dock inte gratis undervisning. Arbetskraftsinvandrare får t.ex. betala sin norskundervisning själva.

I Norge beviljas man inledningsvis i regel ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Den kategori som omfattas av introduktionsinsatser har en rätt och en plikt – eller en rätt utan plikt – att läsa norska. Plikten innebär att man måste ha klarat av 300 timmar norskundervisning för att bli beviljad permanent uppehållstillstånd, varav 50 timmar

utgörs av samhällsinformation. År 2009 föreslogs att antalet timmar skulle utvidgas till sammanlagt 600 timmar.

De som omfattas av en plikt att läsa norska måste göra det inom de tre första åren. I dagsläget finns inga kunskapskrav kopplade till denna plikt. Plikten omfattar generellt personer i åldern 16–55 år men en person som inte kan tillgodogöra sig undervisningen av hälsoskäl är undantagen från denna plikt. De som är äldre än 55 år (och upp till 67 år) och inte har någon plikt att lära sig norska, omfattas emellertid av rätten att få lära sig norska.

Efter tre år kan man ansöka om permanent uppehållstillstånd. I och med att det är ett krav att ha genomgått minst 300 timmar norskundervisning för att få permanent uppehållstillstånd skapas tydliga incitament för den enskilde att bli färdig med sin språkkurs under denna tid. Studenter, de som arbetar som au-pairer, de som fått tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av oklar identitet, nordiska medborgare och de som har uppehållsrätt enligt EES-avtalet omfattas inte av den lagstadgade rätten och plikten att läsa norska.

Utöver plikten på 300 timmar finns möjlighet att vid behov läsa ytterligare upp till max 3 000 timmar under en femårsperiod. Efter fem år upphör dock möjligheten att få gratis undervisning. De som återkommer efter fem år är hänvisade till den grundläggande vuxenutbildningen, som är gratis, men man får ofta ta lån för att försörja sig. I vissa fall är det möjligt att få studielån i form av stipendium.

”Ny sjanse” är ett statligt finansierat projekt i flera kommuner som riktar sig till invandrare som har fått socialbidrag under flera års tid på grund av bristande anknytning till arbetsmarknaden.

Introduktionslagens rätt och plikt att lära sig norska gäller personer som har fått sitt första uppehållstillstånd efter den 1 september 2005. De som har fått uppehållstillstånd före detta datum erbjuds gratis norskundervisning genom särskilda övergångsbestämmelser som finansieras av staten. Övergångsbestämmelserna upphörde den 1 september 2010 och efter detta datum måste alla som varit i Norge i mer än fem år betala för undervisningen själva. De lärare vi mött har påtalat att det ofta finns stora skillnader i motivation mellan de som går på en gratis språkkurs och de som betalar själva. Den senare gruppen är mer motiverad och vill gärna bli färdig med sin kurs så snart som möjligt.

Undervisningen är organiserad i tre olika spår; 1) de som har en kort utbildning eller ingen utbildning alls, 2) lågutbildade och 3) de som har hög utbildning. Kommunerna är skyldiga att erbjuda NU.

Privata anordnare är tämligen ovanligt i Norge. År 2007 hade fyra procent av kommunerna handlat upp norskupplärning från en privat aktör, varav merparten av dessa utgjordes av större kommuner. Eftersom det finns många små kommuner i Norge är samarbete nödvändigt. Långa avstånd till utbildningsanordnare är ofta ett problem. Utvärderingar har visat att det är ekonomiskt svårt för mindre kommuner att kunna erbjuda norskundervisning med bra kvalitet.

Ett annat problem är att samhällsorientering ofta saknas på modersmålet, vilket har lett till att man i stället förlägger detta i slutet av norskundervisningen – och på norska.

Redovisning av resultatet så här långt visar att fler deltagare avslutar NU efter införandet av de nya reglerna och att fler klarar slutproven. Fördelar med den nya ordningen beskrivs sammantaget vara att utbildningen blivit mer effektiv och mindre kostnadsdrivande.

Aktiviteter i form av antal genomförda undervisningstimmar var tidigare utgångspunkten för statens ersättning till kommunerna. Nu är finansieringen mer rambaserad. Finansieringen består av tre delar: en ersättning per person som ingår i målgruppen, en ersättning per kommun (grundersättning) och en ersättning som är knuten till uppvisade resultat (resultatersättning). Grundersättningen utbetalas inte till de största kommunerna. Kommunerna får olika mycket ersättning beroende på varifrån personerna kommer. Ersättningen är lägre för personer som kommer från USA eller Nya Zeeland jämfört med personer som kommer från geografiskt och kulturellt mer avlägsna länder. Jämfört med Sverige har Norge ett ganska detaljerat separat statsbidragssystem för NU, medan sfi i Sverige ingår som en del i en schabloniserad ersättning till kommunerna för dem som omfattas av etableringsreformen. För övriga finansieras sfi genom kommunernas skatteintäkter och generella statsbidrag. En annan skillnad är att Norge har valt att fokusera på incitament riktade till kommunerna (resultatersättning) medan vi fokuserar på individen genom den s.k. sfi-bonusen.

I lagen finns krav på ett nationellt introduktionsregister (NIR) som förvaltas av IMDI (Integrerings- och mangfoldsdirektoratet) där det bl.a. registreras vem som har rätt och plikt att delta i norskundervisning, antal deltagare fördelat på kommunnivå, antalet timmar deltagaren har genomgått samt resultaten på de nationella proven. Registret synliggör utvecklingen inom området och utgör

ett beslutsunderlag på nationell nivå. Registret togs i bruk den 1 september 2005 och kommunerna är skyldiga att rapportera in dessa uppgifter.

På de skolor vi besökte fanns möjligheter till flexibel undervisning på distans för den som fått arbete och därför har begränsad tid att studera. Barnpassning och undervisning kombinerades ibland. Undervisning ägde även i vissa fall rum ute på arbetsplatserna och då betalade antingen arbetsgivaren eller kommunen. Områden där undervisning har förekommit är t.ex. inom hälsoområdet (sjuksköterskor), hemtjänst, lokalvård, barnomsorg och slakteri. I en av skolorna som vi besökte använde man sig av en språkpärm som ett verktyg för bedömning av när en deltagare ska anses vara färdig med sin kurs.¹⁴

5.7.5 Exemplet Danmark

Liksom i Sverige bestod invandringen till Danmark till största delen av arbetskraftsinvandrare under 1960- och 1970-talet. Flyktinginvandringen ökade under 1980- och 1990-talet. Efter 2001 har flyktinginvandringen stadigt minskat och arbetskraftsinvandringen återigen ökat. Vidare har antalet personer från EU/EES länder ökat under 2000-talet. Under senare år har även antalet som söker sig till Danmark för att utbilda sig ökat. Skiftet från flyktinginvandring till arbetskraftsinvandring och annan typ av invandring har inneburit att de flesta som kommer till Danmark i dag redan har ett arbete eller är försörjda på annat sätt.

Nuvarande bestämmelser om danskundervisning är från 2004. Då infördes tre olika utbildningsvägar som samtliga är indelade i sex moduler vardera. Utbildningsväg 1 och 2 syftar till att lära deltagarna att tala och förstå danska på en basal nivå samt att ge en grundläggande förståelse av det danska samhället med tonvikt på arbetsmarknaden. Ambitionen är att de som har arbete ska kunna kombinera språkstudierna med sitt arbete. Varje utbildningsväg avslutas med ett nationellt prov. Rätten till danskutbildning gäller i tre år från det att man påbörjat utbildningen (cirka 2 000 timmar). För den som inte kan delta fullt ut i språkkurserna under denna treårsperiod på grund av t.ex. heltidsarbete, sjukdom eller barnafödande är kommunen skyldig att förlänga tiden. Många läser emellertid på

¹⁴ www.allasinnen.se/Frameset-Suggest.htm

kvällstid och undervisningstiden räknas då i vissa fall in i treårsperioden.

Danskundervisningen är ett kommunalt ansvar men kan bedrivas av både kommunala och privata aktörer. När den nya lagen infördes 2004 var en av målsättningarna att öka andelen privata aktörer. På vissa språkcenter förmedlas även praktikplatser och arbete och det händer även att anordnaren utför andra integrationsinsatser i samverkan med kommunen.

Utbildningsväg 1 (Danskuddannelse 1) vänder sig till dem som inte kan läsa och skriva på sitt eget hemspråk samt till dem som inte kan det latinska alfabetet. Målsättningen är att deltagarna ska kunna få ett arbete som endast kräver en kortare utbildning samt att de ska kunna verka som aktiva samhällsmedborgare. Cirka åtta procent av samtliga som läser danska återfanns i denna grupp 2008. Andelen har minskat under senare år.

Utbildningsväg 2 (Danskuddannelse 2) är för deltagare som har en kortare utbildning från hemlandet. Målet för denna grupp är att de ska förstå tillräckligt mycket danska för att kunna fungera på en arbetsplats och i vardagen. Utbildningsväg 2 ska även kvalificera för vidare arbetsmarknadsutbildning inom AMU. Deltagarna på denna utbildningsväg utgjorde cirka 38 procent av det totala antalet deltagare 2008.

Utbildningsväg 3 (Danskuddannelse 3) vänder sig till deltagare som har en medellång eller lång utbildning. Det kan t.ex. vara en gymnasieutbildning eller en högre utbildning. Tempot är högre på denna kurs och målsättningen är att de som inte har ett arbete ska kunna få det eller studera vidare. Under 2008 fanns cirka 53 procent av deltagarna i denna grupp. Andelen har ökat under senare tid.

Till skillnad från den svenska kursplanen i sfi som är utformad som en trappstegsmodell och som möjliggör att en deltagare går från en lägre nivå till en högre nivå, avslutas den utbildningsväg som man först gick in i med ett prov. Tanken är inte att man automatiskt ska kunna gå från en lägre utbildningsväg till en högre, men det förekommer att en deltagare byter utbildningsväg under utbildningens gång om det visar sig att en annan utbildningsväg passar personen bättre. Ett sådant byte bör helst ske så tidigt som möjligt under utbildningen.

Deltagare med särskilda undervisningsbehov ges i regel undervisning i mindre grupper eller får egen undervisning. Det finns även

en lagreglerad specialundervisning för vuxna samt olika typer av behandlingsinsatser för traumatiserade personer.

Eftersom många redan har ett arbete när de börjar läsa danska är det viktigt att undervisningen är så pass flexibel att den fungerar även för dem som arbetar heltid. Av den anledningen bedrivs en stor del av undervisningen under kvällstid. Språkcentret har ett ansvar och en plikt att erbjuda kvällsundervisning i dessa fall. Det förekommer också självstudier, IT-baserad undervisning och distansundervisning. Undervisning sker även på helgerna. Inom den lagreglerade danskundervisningen finns även möjligheter att anpassa utbildningen så att den utgör ett stödande komplement till den enskildes arbete. Det gäller för såväl okvalificerade arbeten som branschspecifika och mer kvalificerade arbeten. Utöver den ordinarie danskundervisningen erbjuds från och med juli 2010 även arbetsmarknadsinriktad danskundervisning i upp till 250 timmar för nyanlända invandrare som arbetar.

Utbildningsanordnaren testar deltagarnas språkliga nivå efter centralt fastslagna riktlinjer vid varje avslutad modul. Testmaterialet har utarbetats av Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Det avslutande nationella provet görs två gånger om året: i maj/juni och i november/december. Språkcentren får finansiering i två omgångar från kommunen, 50 procent när deltagaren börjar en modul och resterande 50 procent när deltagaren har klarat sin modul.

Tidigare var språkutbildningen endast gratis för flyktingar som omfattades av integrationsinsatser och övriga invandrare som inte var självförsörjande. Språkutbildningen är nu gratis för alla. Även gränspendlare har i dag rätt till danskundervisning, dvs. personer som arbetar i Danmark men som stadigvarande bor i ett annat land. Det kan t.ex. röra sig om svenskar, tyskar och polacker som bor kvar i sitt hemland samtidigt som de arbetar i Danmark.

Kostnaderna för danskundervisningen uppgick 2008 till cirka 720 miljoner DKK (cirka 885 miljoner SEK).

Danmark har en tydlig koppling mellan invandringsregler och språkkunskaper. Sedan 2003 har ett avklarat språktest varit ett krav för att få medborgarskap i Danmark. Sedan 2003 har språkkraven ökat. Som komplement till språktestet infördes 2007 ett kunskapstest om det danska samhället och den danska kulturen. Under 2010 har nya regler införts som innebär ett krav på att genomgå ett språk- och kunskapstest för att få uppehållstillstånd även vid familjeåterförening. Vidare har ett nytt poängsystem för att beviljas per-

manent uppehållstillstånd införts under 2010. Detta poängsystem inbegriper bland annat ett språk- och kunskapstest.

5.7.6 Vad Sverige kan lära av andra länder – en summering

Som framgått tidigare i detta avsnitt finns det i ett europeiskt perspektiv både likheter och skillnader mellan Sverige och övriga länder när det gäller rättigheter och skyldigheter för personer som har invandrat att få undervisning i det nya landets språk. Den underliggande ambitionen i samtliga länder är att språkinläringen ska underlätta integrationen i det nya landet. I de länder som har en stark koppling mellan språkkunskaper och invandringsreglerna skapas av naturliga skäl tydliga incitament för nyanlända invandrare att lära sig det nya språket så snabbt som möjligt. Eftersom vi inte har denna koppling i Sverige måste vår utgångspunkt för en tidsbegränsning vara av ett annat slag.

I Sverige beviljas man i regel ett permanent uppehållstillstånd redan från början. Förklaringen till denna ordning har sin grund i den typ av invandring som Sverige har haft under en längre tid och som till stora delar har bestått av flyktinginvandring. Från statsmakternas sida har det ansetts befogat att det uppehållstillstånd som beviljas ska vara av permanent slag för denna kategori av invandrare. Ett permanent uppehållstillstånd ligger till grund för bosättning, vilket i sin tur ger rätt att delta i sfi.

Det finns vissa undantag från denna regel. En sökande som hänvisar till ett äktenskap eller sammanboende som varat under en kort tid beviljas inledningsvis ett tidsbegränsat uppehållstillstånd - oftast på två år. Efter två års prövotid kan Migrationsverket bevilja ett permanent uppehållstillstånd. Ett annat undantag är medborgare i EU/EES-länderna som har rätt att uppehålla sig i medlemsstaterna på ungefär samma villkor som landets egna medborgare och som därför inte behöver ha något formellt uppehållstillstånd. De har rätt att vistas i Sverige (uppehållsrätt) om de är arbetstagare, egna företagare, tillhandahållare eller mottagare av tjänster eller studerande och har tillräckliga medel för sin försörjning. Även deras anhöriga har uppehållsrätt i Sverige. I de fall en nyanländ invandrare inte har beviljats ett permanent uppehållstillstånd föreligger grund för bosättning om uppehållstillståndet är giltigt under mer än ett år.¹⁵

¹⁵ Migrationsverkets hemsida, www.migrationsverket.se

På samma sätt som i Sverige gör de länder som har olika former av integrationsprogram riktade till vissa nyanlända viss skillnad på dem som omfattas av sådana integrationsprogram och den som inte gör det. Rättigheter, och framför allt skyldigheter, kopplas på ett tydligt sätt till den kategori som omfattas av integrationsinsatser.

I ett flertal av länderna inom EU finns någon form av reglerad tidsbegränsning. Det handlar om en begränsning i timmar eller i tid. Att begränsa tiden för hur länge det anses vara rimligt att läsa det nya landets språk verkar inte vara någon kontroversiell fråga, utan framstår snarare som något av en självklarhet i dessa länder. Ibland finns möjligheter att förlänga den tidsbegränsade perioden, men inte alltid. Huruvida det görs individuella anpassningar av undervisningen för personer som av olika anledningar har svårt att tillgodogöra sig undervisningen framgår inte av enkäten, men är en fråga som inställer sig vid genomgång av svaren.

I både Norge och Danmark är finansieringen av språkkurserna delvis prestationsbaserad, vilket skapar tydliga incitament för utbildningsanordnare att uppvisa goda resultat. I Norge utgörs en del av den statliga ersättningen av en s.k. resultatdel och i Danmark får språkcentren finansiering från kommunen i två omgångar, varav den sista när deltagaren har klarat av sin modul. I Sverige finns inte samma inslag av prestationsinriktade statsbidrag på nationell nivå. Det finns dock inget som hindrar att man på lokal nivå, i samband med upphandling av sfi, väljer att betala ersättning till en sfi-anordnare på ett prestationsrelaterat sätt. Avslutningsvis har vi inte kunnat se någon motsvarighet till den sfi-bonus som infördes i Sverige den 1 september 2010 i något annat land.

5.8 Tidsbegränsning – möjligheter och farhågor

Innebär en tidsbegränsning av sfi ökade incitament för en snabbare etablering av nyanlända invandrare på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt? I direktiven till utredningen har frågan redan besvarats jakande. Utgångspunkten för vårt uppdrag är att tidsbegränsa utbildningen i syfte att effektivisera sfi. Vi har även under utredningens arbete stärkts i vår uppfattning att en tidsbegränsning faktiskt kan spela en roll för att skapa gynnsammare förutsättningar för invandrare att integreras både i arbetslivet och i samhället i övrigt.

De studiebesök vi gjort i Norge och Danmark och den enkät som besvarades av ett stort antal länder inom EU har hjälpt oss att på ett tydligare sätt se de specifika förutsättningarna som gäller i Sverige och som måste beaktas när det gäller att föreslå en tidsbegränsning av sfi. Som tidigare nämnts görs ingen koppling mellan invandringsregler och svenskkunskaper och de som beviljas uppehållstillstånd av flyktingskäl eller humanitära skäl beviljas i regel permanent uppehållstillstånd redan från början. På så sätt skiljer sig Sverige från både Norge, Danmark och flera EU-länder. Utgångspunkterna för en tidsbegränsning måste därför vara av ett annat slag.

I den enkät som skickats ut till landets länsstyrelser har vi tagit del av länsstyrelsernas syn på denna fråga. Enkäten besvarades av 15 län. Vi har även vid olika tillfällen diskuterat frågan med företrädare för länsstyrelserna. Frågan har också tagits upp under de studiebesök vi gjort runt om i landet där vi bl.a. träffat utbildningsanordnare, lärare, rektorer, arbetsförmedlare, flyktingsamordnare och kursdeltagare. Nedan följer en sammanfattning av länsstyrelsernas svar samt våra samlade intryck från studiebesöken. I vissa fall är de synpunkter som framförts till oss från länsstyrelserna och kommunerna likartade, men vi har ändå valt att redovisa dessa separat.

5.8.1 Möjligheter och farhågor – länsstyrelsernas perspektiv

I stort sett samtliga länsstyrelser är positivt inställda till att någon form av tidsbegränsning införs och tror att deltagarna kommer att nå en hög språklig nivå snabbare och att arbetsmarknads-etableringen kommer att gå fortare. Många ser det som naturligt att sfi i första hand bör rikta sig till nyanlända invandrare och då blir det även naturligt att det handlar om en begränsad tid. Har man varit länge i Sverige bör man i stället för sfi bli erbjuden undervisning inom den ordinarie vuxenutbildningen, är en synpunkt som förts fram.

Många anser även att det är naturligt att ha en tidsgräns för sfi eftersom de flesta andra utbildningar har det. Det man framför allt ser som positivt är att det kan ge en ökad tydlighet för deltagarna om vad som förväntas av dem, vilket i sin tur kan höja motivationen. Man tror även att en ökad motivation kan minska avbrotten. En allmän uppfattning är att en tidsbegränsning inte bara kan

öka motivationen för den enskilde utan även för lärare och utbildningsanordnare. Om deltagarna ställer högre krav på undervisningen kan det i sin tur skapa incitament för utbildningsanordnaren att erbjuda en kvalitativt bättre undervisning. Ett län påtalar att en tidsbegränsning kräver en genomarbetad kravprofil vid upphandling av sfi, vilket i sin tur kan bidra till ökad kvalitet. En del har även framfört att en tidsbegränsning eventuellt kan leda till att utbildningen får ökad status.

En annan synpunkt som förts fram när det gäller incitament är att kommunerna kan få ett ökat intresse av att så många som möjligt klarar sin sfi under den avsatta tiden för att slippa en ökning av deltagare med bristfälliga svenskkunskaper som ska fasas in i den reguljära vuxenutbildningen. I ett motsatt scenario finns å andra sidan en rädsla för att det kommer att bli en övervältring på den kommunala vuxenutbildningen och att man kommer att få svårigheter att ta hand om den grupp som inte fått tillräckliga svenskkunskaper under den begränsade sfi-tiden. I detta sammanhang har det också framkommit synpunkter på att det behövs ett förnyat engagemang inom vuxenutbildningen för att möta denna grupps behov. Nya metoder inom sfi-undervisningen när det gäller analfabeter behövs också, enligt de svar vi fått.

Ytterligare en positiv effekt som tagits upp är att en tidsbegränsning kan motverka den inläsningseffekt som idag gör att vissa deltagare blir kvar i undervisning under en längre tid utan att göra framsteg. Det upplevs ibland som problematiskt att vissa upptar en sfi-plats "för länge" samtidigt som andra får vänta för att få börja, på grund av platsbrist. I dessa fall tänker man oftast på den kategori av deltagare som uppbär försörjningsstöd under studietiden. En person som har bristfälliga svenskkunskaper och som är beroende av försörjningsstöd måste i regel delta i sfi för att i ett senare skede kunna stå till arbetsmarknadens förfogande och få ett arbete. Om inte personen själv är motiverad att lära sig svenska tenderar undervisningstiden att bli onödigt lång.

Det finns även en rädsla för att en tidsbegränsning kan leda till ett ökat utanförskap om resultatet blir att deltagaren avslutar sfi med otillräckliga svenskkunskaper. Risker för utanförskap bedöms kunna öka om det efter avslutad sfi inte finns någon planering för fortsatta insatser. Många har därför poängterat att en tidsbegränsning dels ställer krav på en flexibel undervisning som anpassas efter deltagarnas olika förutsättningar och behov, dels ställer krav på en tydlig planering efter avslutad sfi. Många anser

också att det bör finnas möjligheter att undanta vissa deltagare från en tidsbegränsning. Det handlar t.ex. om analfabeter, korttidsutbildade, äldre personer, personer med funktionsnedsättning samt kvinnor som kan ha svårt att kombinera studier med familj. Samtidigt har det också framförts att en flexibel undervisning, en fungerande barnomsorg och överhoppningsbar tid kan underlätta för dessa grupper.

Vikten av att en tidsbegränsning blir en morot och inte en piska har även framförts. Att i ett tidigare skede koppla sfi till varje persons yrkesidentitet och yrkesinriktning tros t.ex. kunna öka motivationen. Ökade möjligheter till distansundervisning tas även upp som exempel på vad som bedöms kunna öka den enskildes motivation. Distansundervisning uppges även kunna möjliggöra en flexiblare inläring. Ett län tar upp "blended learning" som en metod att öka motivation och flexibilitet. Termen står för "varierat lärande" och innebär att man använder flera pedagogiska metoder samtidigt för att uppnå målet med utbildningen. Det kan exempelvis vara självstudier blandat med e-learning, virtuellt klassrum och gruppövningar.

Många har betonat nödvändigheten av att samtliga berörda aktörer tar sitt ansvar för att ge sfi-deltagarna det stöd som de behöver. Det handlar framför allt om samverkan mellan Arbetsförmedlingen, den kommunala vuxenutbildningen och socialtjänsten. Det finns olika åsikter om vad en tidsbegränsning kan innebära för samverkan mellan inblandade aktörer. En del har framfört att en tidsbegränsning kan ge ökade incitament för de inblandade aktörerna att samverka i ett tidigt skede. Andra har fokuserat på effekterna av en bristande samverkan, t.ex. när socialtjänsten och Arbetsförmedlingen mer eller mindre rutinmässigt remitterar personer till sfi utan föregående samverkan med sfi-ansvarig. Den allmänna uppfattningen är att om en fungerande samverkan inte kommer till stånd riskerar en tidsbegränsning att försvåra språkinläringen.

Ytterligare en farhåga som tagits upp är att en utbildningsanordnare kanske väljer att enbart satsa på de grupper som gör snabba framsteg. En viktig fråga i detta sammanhang blir då hur finansieringsformen kan utformas för att hindra en sådan utveckling. Det kommunala exempel som ges i nästa avsnitt visar att finansieringen i sig kan utgöra incitament för sfi-anordnaren.

Andra tänkbara negativa följder som tagits upp utgår från den forskning som finns om andraspråksinläring, som visar att det helt enkelt tar tid att lära sig ett nytt språk som vuxen och att det inte

finns några genvägar. Det finns en rädsla för att det kan bli stressigt för både lärare och deltagare om man känner att tiden är för knapp. Det har också framförts att kvaliteten på sfi varierar runt om i landet och att en tidsbegränsning därför kan få olika effekter beroende på var man bor.

En annan farhåga är att vissa individer kan komma att tvingas ut för snabbt på arbetsmarknaden utan möjligheter att komma tillbaka till sfi i ett senare skede i och med den ökade betoningen på arbetslinjen i den kommande etableringsreformen.

Vidare har vissa påtalat problemet med den kontinuerliga antagningen i förhållande till en tidsbegränsning. Det är olyckligt att blanda nyanlända invandrare med invandrare som vistats i Sverige under en längre tid eftersom det ger fel signaler till ambitiösa nybörjare på sfi.

De tidsgränser som anses lämpliga ligger runt två år eller i vissa fall kortare tid. Ett län uttrycker det på följande sätt: "Om man inte klarat godkänt efter tre år ska man nog fundera på andra sätt att göra individen delaktig i samhället". Som tidigare nämnts anser dock många att det ska finnas möjligheter till förlängning för vissa grupper, företrädesvis analfabeter. En del anser även att det bör finnas olika tider för olika studievägar. Somliga anser att tidsgränsen ska vara helt individuell och fastställas utifrån individens progression.

Slutligen anser flertalet att den nyligen införda sfi-bonusen inte kommer att få någon större effekt, eftersom den endast gagnar dem som ändå skulle ha fått godkänt betyg relativt snabbt.

5.8.2 Möjligheter och farhågor – kommunernas perspektiv

Nästan alla som vi har träffat under våra kommunbesök har ansett det vara rimligt att på något sätt tidsbegränsa sfi även om diskussionerna i många fall kretsat kring de svårigheter som är förknippade med en tidsbegränsning. Det är framför allt analfabeter och korttidsutbildade som det är svårt att sätta en tidsgräns för. Diskussionerna kring dessa grupper har handlat om att det helt enkelt tar lång tid att lära sig ett nytt språk för personer som inte har lärt sig läsa eller skriva på det egna språket. Vissa menar dock att det även skulle kunna gå snabbare för denna grupp om undervisningen i högre grad var anpassad till målgruppens behov. Det gäller även för personer som har traumatiska upplevelser bakom sig

och de som har någon form av funktionsnedsättning. Här krävs individuella lösningar och flexibla undervisningsmetoder, något som man ser framför sig får ökad betydelse vid en kommande tidsbegränsning.

Flera gånger har vi fått höra, och även själva sett, att förändrade undervisningsmetoder faktiskt har betydelse för möjligheterna att kunna ta till sig undervisningen för personer som t.ex. lider av sömnproblem eller har varit med om traumatiska upplevelser.

Många har framfört att deltagande i sfi bör innebära en heltidssysselsättning vid en tidsbegränsning. Antingen genom att sfi-undervisningen kombineras med praktik eller andra insatser eller genom att det blir fler timmar sfi-undervisning.

Utöver flyktinggruppen ingår även anhöriga (både till svenska medborgare och till flyktingar som varit i Sverige i mer än två år), de som har uppehållsrätt enligt EES-avtalet, arbetskraftsinvandrare och i någon mån säsongsarbetare, gäststuderande och vissa pensionärer i målgruppen för sfi. I norrlandslänen har vi även stött på den för oss nya gruppen "nybyggarna" som utgörs av bl.a. tyskar och holländare som efter att ha semestrat i Sverige valt att investera i ett mer permanent boende. I dessa län återfinns även merparten av de s.k. kvotflyktingar som oftast kommer till Sverige från olika flyktingläger runt om i världen och som till vissa delar har andra behov av integrationsinsatser under den första tiden. Eftersom kvotflyktingar inte har tillbringat någon tid i Sverige i väntan på uppehållstillstånd är de också i viss mening mer "nyanlända" än andra nyanlända.

Vid en spontan uppskattning landar flertalet av dem vi träffat inom en tidsbegränsning på cirka två år för majoriteten av sfi-deltagarna. Kortare tid nämns ofta för högutbildade: 0,5–1,5 år. Analfabeter och korttidsutbildade bör däremot få mer tid på sig. Även de deltagare vi har träffat har föreslagit en tvåårsgräns, undantaget analfabeter och korttidsutbildade.

En fråga som ofta har kommit upp är hur man ska se på tidsbegränsning i förhållande till deltagare med särskilda behov. Är det bäst att förlänga tiden i sfi, eller bör undervisningen i högre grad anpassas till deltagarna? Eller kanske både och? För personer med funktionsnedsättning har många påtalat att det handlar om att undervisningen måste bli tillgänglig, dvs. att det ska vara möjligt att ta del av undervisningen på lika villkor som övriga, även om man har någon form av funktionsnedsättning.

Förutom att samverkan inom kommunen måste fungera på ett bra sätt vid en tidsbegränsning, har många även påtalat vikten av interkommunal samverkan. Det gäller t.ex. i Norrland där invandrare ofta utgör en heterogen grupp samtidigt som det är långa avstånd mellan tätorterna.

I en av kommunerna vi besökt har man infört s.k. kundval som innebär att man auktoriserar olika aktörer som den enskilde sedan kan välja. Auktorisationen sker utifrån vissa kriterier. Sfi-anordnaren får sedan en prestationsbaserad ersättning som ger incitament för anordnaren att erbjuda och bedriva en undervisning som så snart som möjligt leder till betyg. Ersättningen är högre för dem som får godkänt på kurserna A och B jämfört med C och D (som en omvänd sfi-bonus). I och med att man på detta sätt har valt att förstärka incitamenten för anordnarna upplever man inte att behovet av en tidsbegränsning är så stort. Vårt intryck är att denna typ av prestationsbaserad ersättning inte är särskilt vanligt förekommande. Det vanliga tycks snarare vara att sfi-anordnare får betalt utan koppling till studieresultat, vilket knappast skapar några incitament att bedriva en kvalitetsinriktad undervisning.

Ett problem som tagits upp av många under våra studiebesök är att vissa deltagare primärt läser sfi för att få sin försörjning. Om individens mål med att läsa svenska inte är att få arbete finns egentligen inga incitament att avsluta sfi, enligt de lärare som vi har pratat med. Försörjningsstödet tenderar därigenom att förlänga tiden i sfi. För somliga handlar det om att socialtjänsten kräver att personen i fråga deltar i sfi för att på sikt kunna stå till arbetsmarknadens förfogande och bli självförsörjande. För andra blir kontakten med skolan den enda kontakten med det omgivande samhället. Kommunen förlägger i vissa fall många kringaktiviteter i anslutning till sfi-undervisningen, vilket tenderar att öka motivationen hos deltagarna att komma till skolan trots att man inte gör några framsteg inom sfi.

Ytterligare ett problem i detta sammanhang är bristen på samverkan mellan sfi-anordnaren och socialtjänsten, vilket i vissa fall kan få till följd att en person som är beroende av försörjningsstöd blir hänvisad att fortsätta sin sfi-kurs trots att man från skolans håll gör bedömningen att det inte finns förutsättningar för progression. Om deltagaren inte är motiverad att läsa vidare och bara gör det för att få sin försörjning leder det knappast till någon positiv språkutveckling. En tidsbegränsning ses av kommunerna som positiv i detta sammanhang och bedöms kunna bryta en negativ trend där

deltagandet i sfi inte leder till förbättrade språkkunskaper. En tidsbegränsning innebär att socialtjänsten inte kan fortsätta att begära att en deltagare som förbrukat sin sfi-tid ska fortsätta att sfi för att få försörjningsstöd. Många har i denna diskussion påtalat att det kan tydliggöra behovet av att andra insatser och metoder måste utvecklas för denna målgrupp, vilket kan vara positivt för den enskilde.

Validering är ett annat ämne som kommit upp i diskussionerna. Validering sker inte alltid på ett bra sätt och ibland används det inte alls. Kommunala företrädare anser bl.a. att möjligheten att få till stånd en validering är konjunkturrelaterad. Om efterfrågan på ett visst arbete inte finns, så finns inte heller något intresse från Arbetsförmedlingens sida att erbjuda validering.

Särskilt yttrande

Sverker Lönnerholm, Kerstin Molander, Anders Borgström och Eva Cederholm Cars

Utredningen har föreslagit hur rätten till sfi kan tidsbegränsas. Förslaget har många fördelar och kan skapa incitament för en effektivare utbildning och bidra till en ökad genomströmning.

Vi anser dock att konsekvenserna vad gäller överströmningen från sfi till svenska som andra språk inom den grundläggande vuxenutbildningen inte är tillräckligt utredda och alltför knapphändigt redovisade för att det ska vara möjligt att ta ställning till utredningens förslag i denna del.

Kommittédirektiv



Utredning om tidsbegränsning i svenskundervisning för invandrare

Dir.
2009:117

Beslut vid regeringssammanträde den 3 december 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka hur fler nyanlända ska kunna lära sig svenska snabbare genom att reglerna ändras för under hur lång tid det är möjligt att delta i svenskundervisning för invandrare (sfi). Utredarens förslag ska syfta till att effektivisera utbildningen så att det skapas gynnsammare förutsättningar för invandrare att integreras i samhället och för att de snabbare ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur en tidsbegränsning av sfi ska utformas,
- föreslå när det ska vara motiverat att göra avsteg från en tidsbegränsning och därmed förlänga tiden i sfi, och
- bedöma hur en tidsbegränsning av sfi kan påverka utbildningens genomförande och kursplanen i ämnet svenska som andraspråk inom grundläggande kommunal vuxenutbildning (komvux) samt vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux).

Utredaren ska lämna förslag till nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010.

Utvecklingen av svenskundervisning för invandrare (sfi)

Deltagande i svenskundervisning för invandrare (sfi) är en lagstadgad rättighet för den enskilde från och med det andra kalenderhalvåret det år personen fyller 16 år, om personen saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som sfi syftar till att ge. Det är en kommunal skyldighet att inom tre månader se till att sfi

erbjuds den som har rätt att delta i utbildningen. Rätten att delta i utbildning uppstår i princip det datum personen folkbokförs i kommunen förutsatt att övriga villkor är uppfyllda.

Sfi består av tre olika studievägar och varje studieväg omfattar två kurser, anpassade för att möta deltagarnas olika förutsättningar, behov och målsättningar. Studieväg 1 riktar sig i första hand till personer med mycket kort studiebakgrund medan studieväg 3 riktar sig till personer med vana av studier. Studieväg 1 utgörs av kurserna A och B, studieväg 2 av kurserna B och C och studieväg 3 av kurserna C och D. De studerande kan när som helst välja att avsluta sin utbildning. Målsättningen är dock att alla som studerar inom sfi ska ges möjlighet att läsa upp till och med kurs D. Utöver kurserna A–D ingår i sfi även läs- och skrivinlärning för personer som behöver särskilt stöd. Ett riktmärke för undervisningens omfattning i tid är satt till 525 timmar vilket motsvarar omkring ett år, men avsikten är att en individuell anpassning ska kunna göras. Timantalet får både överskridas och underskridas.

För de människor som flyttar till Sverige från ett annat land och språkområde är utsikterna för integration på arbetsmarknaden samt i det svenska samhället i övrigt i hög grad beroende av möjligheterna och förmågan att tillägna sig det svenska språket.

En central del i regeringens integrationspolitik är att se till att sfi erbjuds invandrare som en riktad åtgärd av god kvalitet under den första tiden i Sverige.

Sfi har erbjudits invandrare ända sedan början av 1960-talet och har under åren varit föremål för ett antal förändringar. De förändringar som skett har alla haft som syfte att höja kvaliteten och effektivisera utbildningen för att därigenom öka genomströmningen och förbättra studieresultaten.

Under 2000-talet har flera reformer genomförts på sfi-området. I propositionen *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* (prop. 2000/01:72) framhölls vikten av att sfi anpassas efter deltagarnas behov och förutsättningar. Därför föreslogs att utbildningen skulle anordnas i form av kurser i stället för en kurs, vilket ledde fram till en ny kursplan och att utbildningen delades in i tre studievägar. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2000/01:UbU15, rskr. 2000/01:229). Propositionen *Vissa frågor om vuxnas lärande, m.m.* (prop. 2005/06:148, bet. 2005/06:UbU22, rskr. 2005/06:313) innebar ett tydligare fokus på språkinlärning. Alfabetisering kan nu ske inom ramen för sfi och kommunernas ansvar för att erbjuda en likvärdig utbildning synliggörs genom att

15 timmar ska vara en minimigräns för det genomsnittliga antalet undervisningstimmar per vecka under en fyraveckorsperiod. Därutöver har satsningar på sfi-lärarnas ämneskompetens kontinuerligt genomförts sedan 2001 och fortsätter som en del i det s.k. lärarlyftet. Inom ramen för regeringens satsning på sfi har regeringen bl.a. beslutat om införandet av nationella slutprov på alla studievägar och tydligare mål har införts i kursplanen under 2008. Regeringen har också lämnat förslag om en prestationsbaserad stimulansersättning inom sfi (sfi bonus) och en försöksverksamhet bedrivs nu i ett antal kommuner.

Den 17 november 2009 överlämnade regeringen propositionen *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd till riksdagen* (prop. 2009/10:60). I propositionen föreslås att en individuell etableringsplan ska upprättas för nyanlända. Etableringsplanen ska omfatta aktiviteter under högst 24 månader och minst innehålla insatserna inom sfi för den som har rätt att delta i sfi enligt skollagen (1985:1100), samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Skollagens bestämmelser om deltagande i sfi gäller oavsett om den nyanlände följer etableringsplanen eller inte.

Behovet av att tydliggöra sfi:s roll som en tidsbegränsad integrationspolitisk insats

Trots tidigare genomförda reformer har genomströmningen och de studerandes resultat inte ökat i önskad utsträckning. Statskontoret fick 2008 i uppdrag av regeringen att utvärdera sfi med fokus på deltagarnas resultat, lärarnas kompetens och kommunens organisation av utbildningen. I rapporten *Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare* (2009:2) redovisar Statskontoret sina slutsatser. Rapporten visar att av samtliga nybörjare har mer än var tredje deltagare inte fått något betyg alls tre år efter kursstart. Bland de övriga två tredjedelarna är det endast hälften av deltagarna som uppnått godkänt resultat på den högsta kursen (D).

Skillnaderna mellan studievägarna är stora vad gäller resultaten. Av dem som gick på studievägarna 1 och 2 var det bara 30 procent som uppnådde godkänt betyg på högsta kursen (D) och på studieväg 3 närmare 80 procent. Men var tredje sfi-deltagare av samtliga nybörjare fick inte något betyg alls under den undersökta perioden.

Analfabetism, språktillhörighet och utbildningsnivå spelar stor roll för resultaten och avspeglar sig även i stora variationer när det gäller hur lång tid i utbildning deltagarna behöver för att uppnå godkänt betyg. Deltagare som inleder sfi på studieväg 1 och 2 behöver betydligt längre tid i utbildning för att uppnå målen i kursplanen, men de gör också många fler uppehåll i utbildningen än vad som är fallet för deltagare som inleder sfi på studieväg 3. För deltagare på studieväg 1 går det i genomsnitt 63 veckor från inskrivning till studiernas avslutande. Kvinnor deltar i utbildning under längre tid än män oavsett studieväg. Det kan bl.a. förklaras av att kvinnor i större utsträckning än män är föräldralediga och därför gör längre avbrott i utbildningen.

En viktig delförklaring till att relativt få klarar kurserna i sfi är således att många avbryter sina studier alternativt gör upprepade avbrott under flera år. Statistik visar att deltagarnas långa inskrivningstid i sfi i stor utsträckning beror på att avbrotten i studierna är många. Av cirka 20 600 personer som påbörjade sfi läsåret 2004/05 var omkring 2 000 personer kvar i utbildning tre år senare. En anledning till avbrott är att deltagaren har fått arbete. I många fall är dock orsak till avbrott inte registrerat. Det innebär att det kan ta mycket lång tid innan utbildningen är fullföljd och för många invandrare fördröjer det inträdet på arbetsmarknaden. För att de inte ska hamna i långvarigt bidragsberoende och passivitet är det av betydelse att skapa incitament som gör att de omotiverade studieavbrotten blir så få som möjligt. Det förefaller inte orimligt att genomströmningen skulle kunna öka om den enskilde redan från början vet att sfi är en tidsbegränsad insats som syftar till att ge de språkkunskaper som behövs för att snabbt kunna etablera sig i samhället, ta ett arbete eller studera vidare. En rapport från Riksrevisionen (RiR 2008:13) visar dessutom att sannolikheten för att bli godkänd i sfi ökar med fler undervisningstimmar under koncentrerad tid jämfört med deltagande i samma sfi under flera terminer. Samtidigt menar forskare i rapporten att det finns stora skillnader mellan individer när det gäller förmågan att lära sig ett nytt språk, skillnader som innebär att vissa behöver längre tid i utbildning för att uppnå godkänt resultat. Inte minst kan det gälla personer som utöver svenskundervisning behöver utbildning i fråga om läs- och skrivinlärning.

Det är dock inte rimligt att en person i praktiken kan delta i sfi under en obegränsad tid och att utbildningen kan påbörjas och avslutas utan begränsningar. Det minskar utbildningens legitimitet

och riskerar att urholka kvaliteten i utbildningen. Sfi är tänkt som en åtgärd för att stödja och underlätta invandrares integration i Sverige och syftar till att förhindra utdragna etableringsperioder som kan riskera att leda till långvarigt utanförskap. Det är därför viktigt att tydliggöra sfi:s roll som en tidsbegränsad integrationspolitisk insats med sikte på att förbättra individens möjligheter att snabbare kunna etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt.

Uppdraget att föreslå en tidsbegränsning för deltagande i sfi

I uppdraget ingår att utarbeta förslag till de lag- och förordningstexter som behövs för att genomföra utredarens förslag. Utredaren ska därvid beakta de konsekvenser som utredarens förslag får vad gäller de förslag som regeringen lämnat till riksdagen om sfi i folkhögskola (prop. 2009/10:68).

Hur ska tidsbegränsningen av sfi för den enskilde utformas?

En särskild utredare ska

- föreslå hur en tidsbegränsning av sfi ska utformas,
- undersöka om den föreslagna tidsbegränsningen även kräver andra förändringar i utbildningen för att den studerande ska kunna uppnå kursmålen med föreslagen tidsbegränsning,
- särskilt bedöma vilka konsekvenser en tidsbegränsning av sfi kan få för personer med funktionsnedsättning och personer som behöver särskilt stöd i läs- och skrivinlärning,
- ta reda på om det finns behov av att göra undantag från den föreslagna tidsbegränsningen för personer med funktionsnedsättning och personer som parallellt med undervisning i svenska får utbildning avseende läs- och skrivinlärning,
- bedöma konsekvenserna av en tidsbegränsning av sfi för deltagaren och utbildningsanordnaren och bedöma vilka effekter en tidsbegränsning får för resultaten i sfi, och
- särskilt bedöma vilka konsekvenser en tidsbegränsning kan få för deltagarnas etablering på arbetsmarknaden.

Utredarens förslag ska syfta till att effektivisera utbildningen så att det skapas gynnsammare förutsättningar för invandrare att lära sig

svenska vilket ökar deras möjligheter att integreras i samhället och snabbare etablera sig på arbetsmarknaden. Utredaren ska därför i sitt arbete med att utforma ett förslag till en tidsgräns beakta de skillnader som finns vad gäller individernas utbildningsbakgrund och språkområde. Det är också av särskild betydelse att undersöka vilka konsekvenser en tidsbegränsning av sfi kan få för personer som behöver extra stöd i läs- och skrivinlärning. Även personer med funktionsnedsättning, exempelvis med hörsel- eller synskada och dyslektiker, kan behöva längre tid inom utbildningen. Rätt till sfi omfattar även personer med utvecklingsstörning. Utredaren ska därför överväga om det finns behov av undantag från tidsbegränsningen på grund av särskilda skäl.

En viktig utgångspunkt för utredaren ska vara frågan om hur incitamenten och möjligheterna till en snabbare genomgång av utbildningen i sfi kan stärkas såväl för den enskilde som för aktörer som bedriver svenskundervisning. I det sammanhanget ska utredaren särskilt analysera Statskontorets förslag för en effektivare sfi (2009:2). Utredaren ska alltså även undersöka om den föreslagna tidsbegränsningen innebär att andra förändringar behöver göras i sfi för att det ska vara möjligt för deltagarna att uppnå kursmålen med den föreslagna tidsbegränsningen. En ökad flexibilitet vad beträffar utbildningens uppläggning är en viktig faktor för att den enskilde snabbare ska nå målen och för att minska antalet avhopp. Ett alternativ kan t.ex. vara ökade möjligheter till deltidstudier vid arbete eller föräldraledighet.

Utredaren ska också analysera och bedöma vilka konsekvenser en tidsbegränsning får för den nyanländes möjligheter att få ett arbete liksom det samverkansarbete som bedrivs mellan olika aktörer för att underlätta invandrades etablering på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt. I det sammanhanget bör utredaren ta del av de förslag regeringen har lämnat till riksdagen om nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering.

En försöksverksamhet med sfi-bonus har inletts i ett antal kommuner. Försöksverksamheten innebär att nyanlända invandrare som inom 12 månader från erbjuden kursstart har uppnått lägst betyget Godkänt på en viss kurs i sfi ska få en stimulansersättning i form av en sfi-bonus på högst 12 000 kronor.

Eftersom försöksverksamheten syftar till att förkorta tiden i sfi är det viktigt att utredaren noga följer resultaten av denna verksamhet.

När och i vilka fall ska det vara motiverat att göra avsteg från en tidsbegränsning och hur kan man minska avbrotten?

Utredaren ska

- föreslå när det ska vara motiverat att göra avsteg från en tidsbegränsning och därmed förlänga tiden i sfi,
- undersöka orsaken till att deltagare avbryter utbildningen eller påbörjar och avbryter vid flera tillfällen,
- undersöka möjligheten till en ökad flexibilitet inom sfi,
- belysa om en möjlighet till förlängning medför administrativt merarbete och andra kostnader, t.ex. vad gäller överklaganden,
- föreslå när studerande ska fråntas rätten att återgå till sfi efter avbrott och då särskilt analysera de studerande som gör avbrott på grund av arbete och därefter önskar återgå till studier, och
- undersöka om det finns anledning att förtydliga bestämmelsen i 13 kap. 11 § skollagen (1985:1100) om särskilda skäl för att återgå till sfi efter avbrott.

Eftersom det är angeläget att de som påbörjar sfi också slutför sina studier inom rimlig tid är det viktigt att omotiverade avbrott i utbildningen i möjligaste mån kan undvikas. Avbrott kan också få den effekten att den studerande har svårt att motivera sig själv att återgå till studier, särskilt då det inte finns någon borte gräns för utbildningstiden i sfi. Vissa avbrott går emellertid inte att undvika och i de fallen ska det finnas möjlighet att förlänga utbildningen.

Statskontoret har i ovannämnda rapport följt upp orsaker till avbrott i sfi och rapporten visar att orsaken till närmare två tredjedelar av alla studieavbrott är okänd. Rapporten visar också att ungefär hälften av deltagarna som påbörjade sfi avbröt utbildningen innan de fick godkänt på kurs D.

För de deltagare som påbörjade studieväg 1, dvs. kurserna A och B, läsåret 2004/05 och som fick lägst betyget Godkänt på någon kurs var medianvärdet för den löpande inskrivningstiden 442 dagar, men 367 dagar exklusive studieuppehåll. Deltagare som inleder sfi på studieväg 3, dvs. kurs C eller D, gör i genomsnitt kortare studieuppehåll än de på studieväg 1.

Med anledning av regeringens proposition *om svenskundervisning för invandrare* (prop. 1993/94:126, bet. 1993/94:UbU10, rskr. 1993/94:341) ändrades bestämmelserna i 13 kap. 11 § skollagen. Av bestämmelsen framgår att utbildningen kan upphöra om den studerande saknar förutsättningar att tillgodogöra sig

utbildningen eller av andra orsaker inte gör tillfredställande framsteg. Den studerande ska dock kunna beredas plats igen om det finns särskilda skäl. Av förarbetena framgår att sådana skäl kan vara sjukdom eller föräldraledighet. Reglerna infördes för att markera att återkommande studieuppehåll eller studieavbrott inte accepteras om det inte finns godtagbara skäl för att avbryta utbildningen. I det sammanhanget ska utredaren ta reda på hur kommunerna har använt sig av bestämmelsen i 13 kap. 11 § skollagen och undersöka om det finns anledning att förtydliga bestämmelsen.

Statskontoret föreslår ett antal åtgärder som skulle kunna effektivisera utbildningen, t.ex. att erbjuda utbildning på flexibla tider och därmed möjliggöra undervisning även under föräldraledighet eller när den studerande har fått ett arbete. Utredaren ska analysera Statskontorets förslag och med dem som utgångspunkt föreslå hur sfi kan effektiviseras och göras mer flexibel för att därmed minska avbrotten.

Hur kan en tidsbegränsning av sfi påverka grundläggande kommunal vuxenutbildning och särvox?

Utredaren ska

- bedöma hur en tidsbegränsning av sfi kan påverka utbildningens genomförande och kursplanen i ämnet svenska som andraspråk inom grundläggande kommunal vuxenutbildning och särvox, och
- beräkna vilka eventuella kostnader för staten respektive kommunsektorn ett införande av en tidsbegränsning innebär.

Det är svårt att överblicka vilka konsekvenser en begränsning av tiden i sfi kan få, såväl för den enskilde som för det allmänna. Det gäller bl.a. frågan om studiemotivation, individers integration och arbetsmarknadsetablering samt effekter för den kommunala vuxenutbildningen. Det är därför angeläget att konsekvenserna av ett införande av en tidsbegränsning av sfi analyseras och bedöms.

Förutom sfi har kommuninvånare, om vissa villkor är uppfyllda, också en lagstadgad rätt att läsa svenska som andraspråk inom ramen för skolformerna grundläggande vuxenutbildning eller särvox. Kursplanerna för sfi och svenska som andraspråk skiljer sig emellertid åt vad gäller syften, mål och nivåer. En konsekvens av en tidsbegränsning av sfi kan bli att möjligheten till svenskunder-

visning inom grundläggande vuxenutbildning eller särvux bör utökas. I dag bygger kursplanerna för svenska som andraspråk på att eleverna genomgått sfi. Utredaren ska alltså undersöka om kursplanerna bör anpassas till att alla deltagare inte uppnått målen för sfi.

Det finns också skillnader mellan sfi och grundläggande vuxenutbildning respektive särvux när det gäller deltagares försörjningsmöjligheter under studietiden. För studier i den grundläggande vuxenutbildningen kan studiestöd enligt bestämmelserna om studiestöd i studiestödslagen (1999:1395) och för studier i särvux kan timersättning enligt förordningen (2007:1345) om statsbidrag vid vissa studier för personer med funktionshinder betalas ut. Under tid då en person bedriver studier i sfi kan ekonomiskt bistånd lämnas enligt bestämmelserna om bistånd i socialtjänstlagen (2001:453) och ersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. I vissa fall, under vissa förutsättningar, kan även ersättning enligt bestämmelserna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring lämnas vid studier i sfi.

En kommun kan ställa krav på att individer som får stöd för försörjning ska delta i sfi eller annan kompetenshöjande verksamhet som syftar till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Emellertid kan kommunen inte ställa krav på att den enskilde ska ansöka om studiestöd för att påbörja studier. Eftersom socialtjänsten alltid gör en individuell bedömning förekommer det dock att den studerande kan behålla försörjningsstödet vid studier inom den grundläggande vuxenutbildningen. Frågan är därför om en tidsbegränsning av sfi innebär att kommunernas möjligheter att ställa krav på studier i svenska kan komma att inskränkas. Utredaren ska analysera och redovisa hur en tidsbegränsning av sfi kommer att inverka på kostnaderna för bistånd och stöd samt ersättningar enligt socialtjänstlagen, lagen om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, studiestödslagen och lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Ekonomiska konsekvenser

Om förslaget om en tidsbegränsning kan påverka kostnaden för staten eller kommunsektorn ska en beräkning av dessa kostnader redovisas och för kostnadsökningar ska finansiering föreslås. Eventuella administrativa kostnader ska särredovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska utse en referensgrupp för samråd med företrädare för kommuner om de frågor som utredaren ska behandla.

Utredaren ska i sitt arbete även samråda med myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
tidsbegränsning i svenskundervisning för
invandrare (U 2009:09)**

**Dir.
2010:111**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 oktober 2010

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 3 december 2009 har chefen för Utbildningsdepartementet gett en särskild utredare i uppdrag att undersöka hur fler nyanlända invandrare ska kunna lära sig svenska snabbare genom att reglerna ändras för under hur lång tid det är möjligt att delta i svenskundervisning för invandrare (dir. 2009:117). Utredningen ska enligt direktiven redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2010.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 mars 2011.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Velfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]

Försvarsdepartementet

Uppföljning av signalspaningslagen. [13]

Socialdepartementet

Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
 Missbruksutredningens forskningsbilaga.
 [6]
Barnen som samhället svek.
 Åtgärder med anledning av övergrepp och
 allvarliga försummelser i samhällsvården.
 [9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]

Finansdepartementet

Välfärdsstaten i arbete.
 Inkomsttrygghet och omfördelning med
 incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
 [11]

Utbildningsdepartementet

Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
 – en likvärdig utbildning för ungdomar
 med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inlärnin. [19]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
 – geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]

Näringsdepartementet

Genomförande av EU:s regelverk om inre
 vattenvägar i svensk rätt. [4]

Medfinansiering av transportinfrastruktur
 – utvärdering av förhandlingsarbetet
 jämfört överväganden om brukaravgifter
 och lånevillkor. [12]

Kulturdepartementet

Antidopning Sverige.
 En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bemanningsdirektivets genomförande i
 Sverige. [5]