



REMISSVAR

2011-09-07	2011-110-5376
2011-05-23	U2011/3454/SV

Utbildningsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Tid för snabb, flexibel inlärnin g (SOU 2011:19)

- CSN *tillstyrker* förslaget att det införs en tidsgräns för när utbildningen i svenska för invandrare ska starta. CSN anser dock att studerande bör få påbörja utbildningen senare än ett år efter första folkbokföring i en kommun om det finns synnerliga skäl.
- CSN *avstyrker* att förslaget om en generell tvåårsgräns genomförs innan andra föreslagna åtgärder för att förbättra utbildningen i svenska för invandrare har implementerats. CSN föreslår dessutom att det ska kunna vara möjligt att göra undantag från den föreslagna tidsfristen om det finns synnerliga skäl.
- CSN anser att *det bör övervägas* om målen med deltagande i utbildning i svenska för invandrare även fortsatt ska vara generella och gälla samtliga deltagare. Ett sådant ställningstagande medför att ett system med olika tidsgränser för deltagare som påbörjar sin utbildning i sf1, sf2 respektive sf3 bör övervägas. Alfabetiseringsundervisning bör innebära ett schablon tillägg av tid till de maximitider som fastställs. CSN bedömer att det även i ett differentierat system bör kunna vara möjligt att göra undantag från tidsfristerna om det finns synnerliga skäl.
- CSN *tillstyrker* förslaget om att det ska vara möjligt att göra avbrott i utbildningen i svenska för invandrare.
- CSN *tillstyrker* förslaget om att rätten att delta i utbildning i svenska för invandrare ska upphöra helt en viss tid efter att en person första gången folkbokförde sig i en kommun.
- CSN *tillstyrker* förslaget att den studerande själv ska kunna bestämma studietakt och längden på eventuella uppehåll under den fastställda studietiden.
- CSN *avstyrker* förslaget att studier i svenska som andraspråk inom den grundläggande vuxenutbildningen inte ska ge rätt till studiemedel under de två första åren för personer som har deltagit i utbildning i svenska för invandrare.

2011-09-07

- CSN delar utredningens bedömning att en tidsbegränsning leder till en ökad efterfragan på svenska som andraspråk inom den grundläggande vuxenutbildningen. CSN menar att det utifrån tillgängligt underlag inte är möjligt att uppskatta storleken på denna ökade efterfragan.
- Förutsatt att förslagen om tidsbegränsning leder till en verklig effektivisering av utbildningen i svenska för invandrare delar CSN utredningens bedömning att förslagen bör innebära minskade kostnader för stat och kommun.
- CSN menar att det inte med säkerhet går att hävda att utredningens förslag om ändrade regler för studiestödet kommer att innebära att kostnadsbalansen mellan stat och kommun förblir oförändrad.
- CSN anser att det finns skäl att överväga införandet av ett sammanhållet uppföljningssystem för utbildningen i svenska för invandrare även för det fall utredningens förslag om tidsbegränsningar inte skulle genomföras.

2.1 Utbildningen påbörjas inom ett år

CSN *tillstyrker* att det införs en tidsgräns för när utbildningen i svenska för invandrare ska starta. CSN anser dock att studerande bör kunna få påbörja utbildningen senare än ett år efter första folkbokföring i en kommun om det finns synnerliga skäl.

CSN bedömer att utredningens förslag underförstått innebär ett krav på folkbokföring. CSN anser därför att det bör utredas om det är möjligt att införa ett krav på folkbokföring för rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare för de personer som idag har rätt till utbildning till följd av EU-rätten eller internationella avtal.

CSN delar utredningens bedömning att utbildning i svenska för invandrare bör påbörjas i ett tidigt skede. Kunskaper i svenska utgör en förutsättning för ett aktivt deltagande i samhället. Om utbildningen i svenska för invandrare skjuts upp kan inträdet på arbetsmarknaden dessutom komma att försenas.

CSN ser samtidigt vissa risker med att det med utredningens förslag inte är möjligt att utsträcka tidsfristen. Utredningen pekar på att föräldrabildning kan utgöra ett hinder för att studier i svenska för invandrare påbörjas inom tidsgränsen. Utredningen menar dock att jämställdhetsskäl talar emot att föräldrabildning ska kunna utgöra anledning till en uppskjuten studiestart. Barnets andre förälder kan dock saknas, befinna sig utanför landet eller sakna egen rätt till föräldraledighet. CSN anser att det bör finnas en öppning att medge en senare studiestart under vissa sådana omständigheter.

2011-09-07

Det bör också förekomma att personer väljer att heltidsarbeta under den första tiden i Sverige. Om en sådan person senare förlorar sin anställning och på grund av bristande sprakkunskaper har svårt att hitta en ny anställning hänvisas han eller hon till egenfinansierade studier. En sådan ordning kan förlänga tiden i arbetslöshet. CSN vill samtidigt framhålla att det kan finnas andra situationer där det skulle framstå som orimligt att studerande hänvisas till andra och egenfinansierade studier. Det kan t.ex. handla om personer som behöver längre tid på sig att bearbeta trauman uppkomna i det tidigare hemlandet eller med anledning av flykten samt personer som rakar ut för svåra sjukdoms- eller olycksfall under tidsfristen. CSN föreslar därför att det ska kunna vara möjligt att göra undantag från tidsfristen. Undantag bör åtminstone kunna göras i de fall det finns synnerliga skäl. Genom en sådan konstruktion betonas att endast mycket speciella eller extraordinära omständigheter avses. Det är också möjligt att genom förarbetsuttalanden avgränsa tillämpningsområdet ytterligare.

CSN bedömer slutligen att det kan finnas en motsättning mellan utredningens förslag till 22 kap. 14 a § skollagen och nuvarande 29 kap. 2 § andra stycket 3 skollagen (2010:800)¹. Utredningens förslag innebär implicit ett krav på folkbokföring. 29 kap. 2 § andra stycket 3 skollagen innehåller samtidigt ett undantag från kravet på folkbokföring i vissa fall. CSN anser att det bör utredas om det är möjligt att på detta sätt införa ett krav på folkbokföring för den grupp som nuvarande undantag avser.

2.2 En sammanlagd utbildningstid på högst två år

CSN *ansyrker* att förslaget om en generell tvaarsgräns genomförs innan andra föreslagna åtgärder för att förbättra utbildningen i svenska för invandrare har implementerats.

CSN *föreslar* dessutom att det ska kunna vara möjligt att göra undantag från den föreslagna tidsfristen i de fall det finns synnerliga skäl.

CSN anser samtidigt att det bör övervägas om malen med deltagande i utbildning i svenska för invandrare även fortsatt ska vara generella och gälla samtliga deltagare. Ett sådant ställningstagande medför att ett system med olika tidsgränser för deltagare som påbörjar sin utbildning i sfi1, sfi2 respektive sfi3 bör övervägas. Längden på tidsramarna kan bestämmas med ledning i realistiska bedömningar av olika gruppers undervisningsbehov för att nå angiven målsättning med deltagande i utbildning i svenska för invandrare. Alfabetiseringsundervisning bör i ett sådant system innebära ett schablonlägg av tid till de maximitider som fastställs. CSN bedömer att det även i ett differentierat system bör kunna vara möjligt att göra undantag från tidsfristerna i de fall det finns synnerliga skäl.

¹ Enligt 29 kap. 3 § skollagen (2010:800).

2011-09-07

Merparten av dem som läser svenska som andraspråk och engelska på grundskoleniva har dessförinnan deltagit i studier i svenska för invandrare. Många har därför redan studerat svenska i ett eller flera år. Trots detta är det många som inte fullföljer sina studier på grundskoleniva med godkända resultat. Så många som en tredjedel av de studerande avbryter hela eller delar av sina studier eller uppnår inte godkända resultat.² CSN anser därför att det är positivt att det föreslås åtgärder för att effektivisera utbildningen i svenska för invandrare. En effektivare utbildning i svenska för invandrare kan förbättra genomströmningen i den efterföljande utbildningen och därmed snabba på inträdet på arbetsmarknaden.

Gränsen mellan utbildning inom svenska för invandrare och i svenska som andraspråk på grundskoleniva vid komvux är ofta flytande. En person som studerar inom utbildningen i svenska för invandrare kan enligt vad CSN erfar i praktiken i vissa fall läsa på samma nivå som en person som studerar inom grundläggande vuxenutbildning. De ekonomiska förutsättningarna för dessa två personer att bedriva sina studier skiljer sig dock åt. CSN välkomnar därför en tydligare gränsdragning mellan de två utbildningsformerna.

Trots detta ser CSN en mängd problem med den föreslagna tvåarsgränsen.

CSN vill dock först uppmärksamma att utredningens förslag till ny lydelse i 22 kap. 16 och 17 §§ skollagen bör innebära att det kommer att finnas möjlighet att bereda plats i utbildning i svenska för invandrare även efter två år, om det finns särskilda skäl.

Vad ska vara målsättningen med utbildningen i svenska för invandrare?

Utredningen slår fast att det övergripande syftet med utbildning i svenska för invandrare är att ge invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Utredningen papekar att den närmare innebörden av begreppet *grundläggande kunskaper* återfinns i Statens Skolverks föreskrifter om kursplan för sfi (SKOLFS 2009:2). Utredningen konstaterar därefter att utbildningsmålet för utbildning i svenska för invandrare ska fastställas individuellt för varje utbildningsdeltagare. Ambitionen ska sedan vara att den studerande ska nå dessa mål under den tid som står till buds.

Som CSN uppfattar det innehåller den föreskrift utredningen hänvisar till dock krav på att utbildning i svenska för invandrare ska ge *varje* studerande kunskaper motsvarande kursen D. Det ligger utanför CSN:s kompetensområde att uttala sig om vilken nivå som kan utgöra en lämplig målsättning. CSN vill dock framhålla följande.

Antingen bör målsättningen med utbildningen i svenska för invandrare vara densamma för alla. Det är i sådant fall nödvändigt att slå fast vilken nivå man anser att varje studerande bör uppnå under tiden i utbildningen. I annat fall är det inte

² *Studiemedel för studerande på grundskoleniva*, CSN, november 2010, sid. 9f (CSN Dnr. 2010-2189-8232).

2011-09-07

möjligt att uttala sig om rimligheten i förslaget om rätt till två ars undervisning inom utbildning i svenska för invandrare.

Alternativt bör målsättningen vara att varje student ska nå så långt som möjligt inom ramen för utbildningen i svenska för invandrare. Studier i svenska som andraspråk vid komvux eller folkhögskola alternativt studier genom studieförbund ska därefter ta vid. Med ett sådant synsätt finns dock uppenbara risker att studietiden förblir densamma eller rent av förlängs jämfört med idag. Om målsättningarna för en utbildningsform på lägre nivå sänks samtidigt som faktiskt kursinnehåll istället flyttas till nästa utbildningsnivå finns risk för att det endast är utbildningsformen som förändras. Förslaget om en tidsbegränsning riskerar då att bli en rent teoretisk konstruktion.

Leder den föreslagna tidsgränsen till effektivare studier?

Utredningen menar utifrån den sistnämnda utgångspunkten att förslaget om tidsbegränsning kommer att bidra till effektivare studier. CSN anser dock att det inte är möjligt att bedöma om förslaget verkligen kommer att bidra till bättre och mer effektiva studier.

Uppemot en tredjedel av deltagarna kvarstår enligt utredningen i studier i svenska för invandrare under längre tid än två ar. Särskilt personer med kort eller ingen tidigare utbildning från sitt hemland kvarstår under längre tid än två ar.³ En tvåarsgräns kan säkerligen tjäna som incitament för den enskilde att anstränga sig mer för att bli klar med sina studier. För att studerande ska kunna slutföra sina studier inom två krävs dock att de också ges goda förutsättningar att göra detta. Utan förbättrade möjligheter till planering och inläring kan de positiva effekterna av en tvåarsgräns utebli. En väl utarbetad individuell studieplan, bättre utvecklade och anpassade pedagogiska metoder, ett förbättrat stöd till de studerande och eventuellt mer undervisningstid kan vara exempel på sådana förbättringar.

Utredningen pekar på behovet av anpassning av undervisningen för elever med särskilt behov av stöd. Utan sådana samtidiga åtgärder finns risk för att den föreslagna tvåarsgränsen kommer att medföra att vissa personer inte kommer att uppnå en tillräckligt hög kunskapsnivå inom tidsramen. Det skulle i sin tur innebära att fler riskerar att misslyckas med sina fortsatta studier inom den grundläggande vuxenutbildningen. Vad gäller analfabeter pekar utredningen på möjligheten att få alfabetiseringsundervisning även inom den grundläggande vuxenutbildningen.

CSN har visat att relativt många studerande redan idag får avslag på sin ansökan om studiemedel för studier på grundskolenivå med anledning av att tiden med studiemedel har tagit slut.⁴ Det är rimligt att anta att antalet kommer att öka ytterligare om studierna på grundskolenivå skulle påbörjas på en lägre nivå än idag. Fler skulle därmed ta det maximala antalet veckor med studiemedel för studier på

³ Avsnitt 5.6.

⁴ *Studiemedel för studerande på grundskolenivå*, CSN, november 2010, sid. 12 (CSN dnr 2010.2189.8232).

2011-09-07

grundskoleniva i anspråk utan att för den skull hinna slutföra sina studier. Studerande som får avslag på sin ansökan om studiemedel på grund av att studiemedelsveckorna är slut kan ofta inte genomföra sina studier.⁵ I sådana fall finns således en uppenbar risk att den studerande aldrig kommer att slutföra sina grundskolestudier och då heller inte nå tillräckliga sprakkunskaper för att kunna få ett arbete.

CSN anser att det är av yttersta vikt att åtgärder avsedda att ge de studerande goda förutsättningar att genomföra sin utbildning i svenska för invandrare snabbare finns på plats *innan* utredningens förslag om en tidsgräns införs. De förslag utredningen lämnar i detta avseende⁶ utgör säkerligen steg i rätt riktning. CSN ställer sig dock frågande till att dessa förslag hinner leda till några reella förändringar innan ett tänkt ikraftträdande den 1 juli 2012.

CSN:s slutsatser

Det finns enligt CSN en uppenbar risk att förslaget om en tvåårsgräns leder till att personer som inte hinner bli klara med sin utbildning i svenska för invandrare i tid istället och utan tillräckliga förkunskaper hänvisas till studier i svenska som andraspråk vid komvux. Sådana studier kommer oftast att vara det enda realistiska återstående utbildningsalternativet. Utbildning i svenska som andraspråk vid komvux riskerar därmed att bli ytterligare en utbildning i svenska för invandrare, bara i en annorlunda tappning.

Utredningen lämnar vidare vissa förslag till förbättringar i och i anslutning till undervisningen i svenska för invandrare. CSN anser att det är orimligt att anta att dessa förslag ska hinna leda till några reella förändringar innan ett tänkt ikraftträdande den 1 juli 2012. CSN *anstyrker* därför att förslaget om en generell tvåårsgräns genomförs innan andra föreslagna åtgärder för att förbättra utbildningen i svenska för invandrare har implementerats.

CSN anser att det kan finnas situationer där det skulle framstå som orimligt att inte kunna tillåta deltagande i utbildning i svenska för invandrare under längre tid än två år. CSN *föreslår* därför att det ska vara möjligt att göra undantag från tidsfristen i de fall det finns synnerliga skäl. Möjligheten till undantag blir därigenom restriktiv och kan förtydligas genom förarbetsuttalanden.

CSN anser vidare att den flexibilitet som eftersträvas blir kringskuren vid en tidsgräns som anges till ett antal kalenderår. Utredningens förslag om rätt till utbildning i svenska för invandrare under två kalenderår ska t.ex. som CSN uppfattar det gälla oavsett studietakt. En person som förvärvsarbetar vid sidan av studierna och bara studerar på deltid kommer t.ex. i realiteten bara att kunna läsa svenska för invandrare

⁵ Ibid sid. 21.

⁶ Utredningen, avsnitt 3.1 till och med 3.4.4.

⁷ Denna slutsats accentueras av att vissa studerande till följd av utredningens övriga förslag till tidsgränser faktiskt kommer att vara hänvisade till att *påbörja* sina inledande studier i svenska vid komvux.

2011-09-07

under motsvarande ett års effektiv tid. En konstruktion som istället uttrycker begränsningen i antalet timmar, verksamhetspoäng eller liknande som den studerande har till sitt förfogande för studier i svenska för invandrare kan i detta hänseende vara bättre. I kombination med en samtidig tidsmässig gräns för när rätten till studier i svenska för invandrare helt ska upphöra (t.ex. fyra år efter första folkbokföring i en kommun) bör en sådan ökad flexibilitet heller inte utgöra någon risk för i tiden mera utdragna studier.

Alternativ som bör övervägas

CSN anser samtidigt att det bör *övervägas* om malen med deltagande i utbildning i svenska för invandrare även fortsatt ska vara generella och gälla samtliga deltagare. Ett sådant ställningstagande skulle dock rimligen få konsekvenser för utformningen av en tidsgräns.

Utredningen visar att andelen studerande som uppnår godkänt resultat kursen 3D är högre ju högre nivå studierna har inletts på. Utredningen visar även att de som börjat på lägre nivåer i genomsnitt fått fler undervisningstimmar innan de fått godkänt på kursen 3D än de som börjat på högre nivåer.⁸ Utredningen konstaterar⁹ dessutom att vilken inledande studieväg en deltagare återfinns på ger en träffsäkrare prognos om utbildningens längd än andra indikatorer som modersmål och utbildningsbakgrund. CSN bedömer det som orealistiskt att skillnader i olika deltagares förutsättningar *helt* kan kompenseras genom olika stödåtgärder. Vid en generell målsättning med deltagande i utbildning i svenska för invandrare talar utredningens uppgifter därför för ett system med tidsgränser som differentieras på grundval av inledande studieväg. D.v.s. med olika tidsgränser för deltagare som påbörjar sin utbildning i sfi1, sfi2 respektive sfi3. Längden på tidsramarna kan bestämmas med ledning i realistiska bedömningar av de olika gruppernas undervisningsbehov för att nå en generellt angiven målsättning med deltagande i utbildning i svenska för invandrare.

Alfabetiseringsundervisning räknas inte in i det riktvärde om 525 timmars utbildning i svenska för invandrare som för närvarande gäller. Utredningen visar även att det finns ett samband mellan längre studietider och alfabetiseringsundervisning.¹⁰ Behov av sådan undervisning skulle därmed kunna innebära ett schablon tillägg till de maximitider som fastställs.¹¹

CSN vill dock framhålla att det även i ett differentierat system kan finnas situationer där det skulle framstå som orimligt att det inte är möjligt att tillåta studier i svenska för invandrare under längre tid än två år. Det gäller t.ex. plötsliga och oförutsedda händelser som utgör hinder för studier under längre tid än ett år. CSN menar därför

⁸ Utredningen, sid. 157f.

⁹ *Ibid.*, sid. 166.

¹⁰ Utredningen, sid. 155.

¹¹ Jfr. regelverket för studiemedel som innehåller ett schablon tillägg om 20 veckor för studerande på grundskolenivå som har behov av färdighetsträning i läsning, skrivning och räkning (3 kap. 8 § studiestödslagen [1999:1395]).

2011-09-07

att det även i ett sådant system bör kunna vara möjligt att göra undantag från tidsfristerna i de fall det finns *synnerliga* skäl. Möjligheten till undantag blir därigenom restriktiv. Det är också möjligt att genom förarbetsuttalanden avgränsa tillämpningsområdet ytterligare.

2.3 Möjlighet till avbrott

CSN *tillstyrker* förslaget om att det ska vara möjligt att göra avbrott i utbildningen i svenska för invandrare.

CSN *tillstyrker* förslaget om att rätten att delta i utbildning i svenska för invandrare ska upphöra helt en viss tid efter att en person första gången folkbokförde sig i en kommun. CSN vill dock papeka att utredningens förslag underförstått innebär ett krav på folkbokföring som möjligtvis inte är helt förenlig med EU-rätten. CSN anser också att studerande bör kunna ha rätt att delta i utbildning även efter den tidsgräns som bedömts vara lämplig om det finns *synnerliga* skäl.

CSN *tillstyrker* förslaget att den studerande själv ska kunna bestämma studietakt och längden på eventuella uppehall under den fastställda studietiden.

CSN delar utredningens bedömning att det inte är rimligt att personer som avbrutit sina studier i svenska för invandrare först efter ett flertal år ska kunna återkomma och göra anspråk på sin rätt att läsa svenska för invandrare. CSN delar även uppfattningen att det inte är nödvändigt att reglera vilka orsaker till uppehall som ska vara tillåtna.

CSN tillstyrker därför förslaget om att rätten att delta i utbildning i svenska för invandrare ska upphöra helt en viss tid efter att en person första gången folkbokförde sig i en kommun. CSN vill dock¹² papeka att utredningens förslag underförstått innebär ett krav på folkbokföring som möjligtvis inte är helt förenlig med EU-rätten.

CSN vill samtidigt framhålla att det kan finnas situationer där det skulle framstå som orimligt att studerande hänvisas till andra och egenfinansierade studier. Det kan t.ex. handla om personer som, under tidsfristen, rakar ut för svåra sjukdoms- eller olycksfall som medför långa konvalescenstider. CSN föreslår därför att det ska kunna vara möjligt att göra undantag från tidsfristen. Undantag bör åtminstone kunna göras i de fall det finns *synnerliga* skäl. Genom en sådan konstruktion betonas att endast mycket speciella eller extraordinära omständigheter avses. Det är också möjligt att genom förarbetsuttalanden avgränsa tillämpningsområdet ytterligare.

¹² På samma sätt som vad gäller förslaget om att den studerande måste påbörja studiet i svenska för invandrare inom ett år från det att han eller hon för första gången folkbokförde sig i en kommun (se avsnitt 2.1)

2011-09-07

CSN föreslar i avsnitt 2.2 att differentierade tidsgränser som bestäms utifrån en gemensam och generell malsättning med utbildning i svenska för invandrare bör övervägas. Vid differentierade tidsgränser finns behov av anpassning av den föreslagna borte tidsgränsen för när utbildning i svenska för invandrare ska avslutas. En borte tidsgräns skulle då t.ex. kunna bestämmas till ett år *plus* maximalt antal år för studerande som påbörjar sina studier i sfi 1 med alfabetiseringsundervisning *plus* ett år för frivilliga uppehall.

3.4.5 Tidsbegränsning av sfi – konsekvenser för socialtjänsten

CSN *anstyrker* förslaget att studier i svenska som andrasprak inom den grundläggande vuxenutbildningen inte ska ge rätt till studiemedel under de två första åren för personer som har deltagit i utbildning i svenska för invandrare.

Olika förutsättningar för ekonomiskt bistånd

Utredningen föreslar ett förbud mot att lämna studiemedel för studier i svenska som andrasprak inom den grundläggande vuxenutbildningen. Utredningen tycks utgå från att studerande som omfattas av förbudet kommer att ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen under sina studier. Den studiesociala kommittén¹³ visade dock att förutsättningarna att bedriva studier med försörjningsstöd ser mycket olika ut i olika kommuner. En effekt av utredningens förslag är därför att den studerandes val av hemort kan komma att avgöra om de två första årens studier inom komvux kan finansieras med ekonomiskt bistånd eller om de måste finansieras med egna medel eller på annat sätt.

Konflikter kan vidare uppstå i de fall en studerande som har behov av ytterligare utbildning i svenska för att öka sin anställningsbarhet på arbetsmarknaden i allmänhet erbjuds ett specifikt arbete. Kommer den tillfälliga möjligheten till egen försörjning i sådana fall att innebära att ekonomiskt bistånd inte kan lämnas för studier i svenska som andrasprak?

Ett enhetligt och generellt studiestödssystem

CSN vill poängtera vikten av att ett enhetligt och generellt studiestödssystem innebär samma ekonomiska förutsättningar för olika studerandegrupper. Ekonomiskt bistånd är avsett att utgöra ett sista ekonomiskt skyddsnät för personer som annars inte kan försörja sig. CSN ifrågasätter därför en ordning där detta bistånd i realiteten blir en ny och alternativ form av studiestöd för vissa grupper av studerande.

CSN vill även framhålla att studiestödssystemet innehåller krav på deltagande och progression för rätt till ersättning. Några liknande generella krav finns inte för rätt till ekonomiskt bistånd. Förslaget kan därför innebära en ökad risk för en lägre genomströmning.

¹³ SOU 2009:28.

2011-09-07

Vissa tröskeeffekter

CSN rolkar utredningens förslag som att det kommer att krävas att den studerande har uttömt sina möjligheter att få delta i utbildning i svenska för invandrare genom att ha studerat under två år för att det ska finnas ett förbud mot att uppbära studiemedel. Förslaget kommer i sådant fall att innebära vissa orimliga tröskeeffekter med konsekvenser framförallt för de studerande och för kommunerna.

Dels kan förslaget leda till längre studietider inom utbildning i svenska för invandrare. En studerande som har möjlighet att slutföra sina studier *inom* två år ges t.ex. starka incitament att ändå försöka kvarstå i utbildningen i två år. Att avsluta tidigare kommer ofta att innebära studieskulder för de fortsatta studierna i svenska som andraspråk. Visserligen kommer orimliga förseningar, med anledning om bestämmelser om krav på tillfredställande framsteg, inte att vara möjliga. Däremot är kortare och mindre uppenbara former av förseningar alltfjämt möjliga.

Dels kan förslaget leda till märkliga effekter om den studerande parallellt bedriver studier i svenska som andra språk och i andra ämnen. En studerande som till 49 procent av heltid läser svenska som andraspråk och i övrigt andra ämnen kommer att kunna få studiemedel för 50 procent av heltid. Beroende på kommunal praxis kan ekonomiskt bistånd komma att lämnas för det återstående försörjningsbehovet. Om samma student däremot till 49 procent läser andra ämnen och resterande del svenska som andra språk uppstår en situation där studiemedel inte kan lämnas alls. I dessa fall kan kommunen därför behöva betala ut ekonomiskt bistånd avsett att täcka hela försörjningsbehovet.

Det bör även påpekas att ovanstående tröskeeffekt pekar på ytterligare ett potentiellt problem. Systemet skapar incitament för kommunerna att påskynda de studerandes utbildning i svenska som andraspråk. Det kan å ena sidan innebära att kommunerna kommer att satsa mer resurser på att förstärka och förbättra utbildningen vilket givetvis skulle vara positivt. Å andra sidan kan det också medföra att kommuner låter studerande avsluta studierna i svenska som andraspråk för tidigt.

Administrativa konsekvenser

CSN bedömer att utredningens förslag kommer att vara svårt att administrera på ett rättssäkert sätt. Förslaget innebär att CSN måste ha kännedom om de studerandes studier i utbildning i svenska för invandrare. CSN menar att förslaget medför ett behov att reglera vilken part som har ansvar för att förse CSN med informationen

Rimligt kan vara att den kommun som ansvarar för den grundläggande vuxenutbildning den studerande ska delta i ska vara skyldig att även lämna upplysning om den studerandes tidigare studier i svenska för invandrare till CSN. Den studerande kan samtidigt nyligen ha flyttat till denna kommun. Kommunens upplysning till CSN blir då beroende av att den studerande själv redovisat sina tidigare studier i svenska för invandrare. Den studerande kan dock av olika anledningar missa att informera den nya kommunen om sina tidigare studier. Risken

2011-09-07

finns därför att studerande som eventuellt skulle kunna ha rätt till ekonomiskt bistånd under sina studier, istället hänvisas till studiemedelssystemet. Det finns heller inget incitament för den nya hemkommunen att efterforska tidigare studier i svenska för invandrare. Detta eftersom förekomsten av avslutade sadana studier kan innebära att kommunen måste stå för ekonomiskt bistånd under studierna i svenska som andrasprak.

CSN:s slutsatser

CSN uppfattar att det huvudsakliga motivet till utredningens förslag är att inte rubba kostnadsbalansen mellan stat och kommun. På grund av en rad olika osäkerhetsfaktorer¹⁴ bedömer CSN att det inte är möjligt att beräkna om förslaget kommer att uppnå detta syfte. CSN anser dessutom att förslaget kommer att innebära betydande negativa konsekvenser. CSN anser slutligen att ett system som innebär att de studerande istället får tillräcklig utbildning inom utbildningen i svenska för invandrare¹⁵ eliminerar behovet av den föreslagna särlösningen. CSN avstyrker därför förslaget.

4.2 Tidsbegränsningen och förändrad efterfrågan – ekonomiska konsekvenser

CSN delar utredningens bedömning att en tidsbegränsning leder till en ökad efterfrågan på svenska som andrasprak inom den grundläggande vuxenutbildningen.

CSN menar att det utifrån tillgängligt underlag inte är möjligt att uppskatta storleken på denna ökade efterfrågan.

CSN har tidigare redovisat att myndigheten bedömer att det är inte möjligt att implementera de stödåtgärder utredningen förslår till den 1 juli 2012. Vidare att CSN bedömer det som orealistiskt att skillnader i olika deltagares förutsättningar *helt* kan kompenseras genom olika stödåtgärder. CSN delar därför utredningens bedömning att en tidsbegränsad utbildning i svenska för invandrare bör leda till en ökad efterfrågan på svenska som andra språk inom den övriga vuxenutbildningen. CSN bedömer dock att det utifrån det underlag utredningen presenterar inte är möjligt att uppskatta storleken på denna ökade efterfrågan. Det finns en uppenbar risk att mindre generösa tidsgränser leder till att fler inte kommer att kunna slutföra sina studier inom ramen för utbildning i svenska för invandrare. Hur dessa personer kommer att agera är dock högst osäkert.

¹⁴ T.ex. p.g.a. det förväntade flödet mellan utbildning i svenska för invandrare och svenska som andrasprak i komvux och mellan svenska som andrasprak och andra ämnen vid komvux.

¹⁵ Se även CSN:s synpunkter vad gäller avsnitt 2.2 utredningen.

2011-09-07

4.3 Ekonomiska konsekvenser för stat, kommun och individ

Förutsatt att förslagen om tidsbegränsning leder till en verklig effektivisering av utbildningen i svenska för invandrare delar CSN utredningens bedömning att förslagen bör innebära minskade kostnader för stat och kommun.

CSN menar att det inte med säkerhet går att hävda att utredningens förslag om ändrade regler för studiestödet kommer att innebära att kostnadsbalansen mellan stat och kommun förblir oförändrad.

CSN anser att utredningens förslag kan leda till minskade kostnader, förutsatt att förslagen leder till en effektivisering av utbildningen i svenska för invandrare. CSN menar att dock att det inte är möjligt att bedöma om utredningens förslag verkligen kommer att leda till en effektivisering av utbildningen.

CSN menar att det även finns vissa fragetecken kring utredningens bedömning att förslaget om ändrade regler för studiestödet innebär att kostnadsbalansen inte rubbas mellan stat och kommun. Exempelvis kan antas att kommunernas genomsnittliga timkostnader för grundläggande vuxenutbildning kommer att öka med en målgrupp som har större behov av stöd. Personer som har missat tidsfristen att påbörja utbildning i svenska för invandrare kommer vidare ofta att vara hänvisade till grundläggande vuxenutbildning och studiemedel. Tiden med studiemedel är dock begränsad. Det kan befaras att många inte kommer att ha uppnått tillräckliga kunskaper i svenska efter denna tid. Det finns en risk att dessa personer hamnar i ett långvarigt utanförskap.

CSN menar därför att det inte med säkerhet går att hävda att utredningens förslag om ändrade regler för studiestödet kommer att innebära att kostnadsbalansen mellan stat och kommun förblir oförändrad.

Utredningens förslag innebär att vissa studeranden¹⁶ primärt kommer att vara hänvisade till komvux alternativt folkhögskola för att läsa svenska för invandrare inom ramen för kursen i svenska som andraspråk. CSN vill påpeka att endast de personer som uppfyller något av villkoren för grundläggande rätt till svenskt studiestöd enligt nationell rätt¹⁷ eller enligt EU-rätten, kommer att kunna beviljas studiestöd för sina studier. Vissa studeranden kommer att alltså inte att kunna få sin försörjning genom studiestödssystemet under tiden de studerar svenska för invandrare vid komvux eller folkhögskola.

¹⁶ Studeranden som inte har påbörjat sina studier inom ett år från den första folkbokföringen i en kommun och studeranden som inte kommer att ha hunnit studera inom utbildningen i svenska för invandrare i två år när fyraårsgränsen passeras.

¹⁷ 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395).

2011-09-07

4.5 Tidsbegränsningens effekter måste följas upp

CSN anser att det finns skäl att överväga införandet av ett sammanhållet uppföljningssystem även för det fall utredningens förslag om tidsbegränsningar inte skulle genomföras.

Det finns tydliga brister på uppföljning redan av dagens sfi-system. Det uppföljningssystem utredningen föreslår för att kunna utvärdera effekterna av en tidsbegränsning bör därför vara aktuellt även om utredningens övriga förslag inte skulle genomföras.

Beslut om detta remissvar har fattats av generaldirektören Christina Gellerbrant Hagberg efter föredragning av utredaren Joacim Strömblad i närvaro av chefsjuristen Åke Svensson. I arbetet med remissvaret har även enhetschefen Åsa Potter, utredaren Carl-Johan Stolt och utredaren Alexandra Swenning Berglin deltagit.

Christina Gellerbrant Hagberg

Joacim Strömblad