



GÖTEBORGS UNIVERSITET
UTBILDNINGSVETENSKAPLIGA FAKULTETEN

Utbildningsvetenskapliga fakultetskansliet
Fredrika Lagergren Wahlin

REMISSVAR
2011-09-12 dnr VR 2011/39

1 / 8

Utbildningsdepartementet
Regeringskansliet
103 33 STOCKHOLM

Yttrande över SOU 2011:19 Tid för snabb flexibel inlärning

Utbildningsdepartementet har i remiss 2011-05-23 (Dnr U2011/3454/SV) gett Göteborgs universitet i uppdrag att yttra sig över rubricerade promemoria.

Utbildningsvetenskapliga fakultetsnämnden har uppdragits av Göteborgs universitet att handlägga remissen. Övriga berörda fakulteter har beretts möjlighet att lämna synpunkter.

Bifogat överlämnas ett yttrande från Göteborgs universitet som tagits fram av universitetsadjunkt Anette Wahlandt, Institutionen för pedagogik och specialpedagogik.

För Göteborgs universitet

Britt-Marie Apelgren

Tf dekanus, utbildningsvetenskapliga fakultetsnämnden

Kopia:
Rektor
Registrator
LUN
PIL-enheten
HFN

2011-08-22

Remissyttrande – SOU 2011:19 Tid för snabb flexibel inläring

Utredningens syfte är att föreslå *hur* och inte *om* rätten till sfi kan tidsbegränsas (s. 49). Remissyttrandet inleds med övergripande synpunkter på de argument som ligger till grund för utredningsförslaget. Därefter behandlas de konsekvenser som förslaget kan få för två grupper studerande nämligen personer med funktionsnedsättning och personer som deltar i läs- och skrivinläring. Förslag kommer sedan att presenteras för hur en eventuell övergång från sfi till annan utbildning eller till arbetslivet kan underlättas för dessa grupper. Avslutningsvis kommenteras de ekonomiska konsekvenser som överströmningen till kommunal vuxenutbildning kan få vad avser förhållandet mellan försörjningsstöd och studiestöd. Konsekvenserna av förslagen när det gäller utbildning vid folkhögskola som motsvarar utbildning i svenska för invandrare tas inte upp i yttrandet.

Förslag till tidsbegränsning av sfi

Förslagets syfte är att genom en fast tidsgräns skapa ett incitament för effektivare utbildning och samtidigt motivera nyanlända invandrare att ta större ansvar för sin livssituation och sina språkstudier för att snabbare integreras i samhället och på arbetsmarknaden (s. 54). Nedan följer en rad kritiska synpunkter på de argument som ligger till grund för förslaget.

Tidsbegränsning och effektivitet

Utredningens förslag kopplar samman tidsbegränsning med effektivitet. Förutom att begreppet *effektivitet* inte diskuteras mer ingående i utredningsförslaget finns i denna sammankoppling (s.138) ett antal problematiska faktorer. Ett problem är således att utbildningsanordnarna i flera kommuner är externa anordnare som levererar utbildning i konkurrensinriktad miljö vilket leder till fokus på pris i upphandlingen snarare än på kvalitet och pedagogiskt nytänkande. En kvalitetsgranskningsrapport från Skolinspektionen ”Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål” från 2010, visar att många kommuner brister i att ”utvärdera, analysera och utveckla sfi, särskilt utifrån om och hur verksamheten anpassas efter individuella förutsättningar” (Skolinspektionen, Rapport 2010:7, s.24).

En generell tidsbegränsning leder under sådana omständigheter inte nödvändigtvis till effektivare, högkvalitativ och mer individualiserad utbildning med möjlighet till flexibelt lärande för den enskilde deltagaren (s. 139-140). Ändå är just detta något som starkt framhålls i förslaget. För att så ska vara möjligt krävs enligt vår uppfattning förändringar i både undervisningen i svenska för invandrare och inom den kommunala vuxenutbildningen. Ytterligare en betydelsefull faktor är lärarkompetensen inom sfi och vuxenutbildning som måste förstärkas innan förslaget genomförs.

Tidsbegränsning och ökad motivation

Utredningen tar upp sambandet mellan tidsbegränsning och ökad motivation. Inte heller begreppet *motivation* diskuteras eller problematiseras i utredningsförslaget. Motivation är en stark drivkraft som man vet främjar språkutveckling (Se t.ex. Paradis, M (2004) *A Neurolinguistic Theory of Bilingualism*. Amsterdam. John Benjamins Publishin Company, s.27) Utredningen hävdar att en tidsbegränsning för sfi- studier leder till ökad motivation, högre studietakt och bättre studieresultat (s. 54). Tidsbegränsningen kan dock leda till stress som kan påverka motivationsgraden negativt, framförallt för studerande med funktionshinder eller studerande med kort utbildningsbakgrund vilka precis påbörjat sin läs- och skrivinläring.

Den ovan nämnda rapporten från Skolinspektionen (2010:7) visar att majoriteten sfi-deltagarna är i barnafödande ålder vilket betyder att en stor del av deltagarna, i synnerhet kvinnor, kommer att behöva göra avbrott för barnafödande, föräldraledighet och vård av barn. En tidsbegränsning kan därmed bli en försvårande negativ faktor för möjligheten att uppnå uppsatta mål för framförallt en stor grupp kvinnor. Utredningens bristande genusperspektiv innebär här liksom på andra ställen till att minska kvaliteten i den argumentation som ligger till grund för utredningsförslaget.

Tidsbegränsning och förutsättningar för språkutveckling

Det är av yttersta vikt att de förslag till förändringar som läggs fram i ett betänkande som rör undervisningen i svenska för invandrare är i enlighet med den skollag som gäller för vuxenundervisningen från den 1 juli 2012 (SFS 2010:800) och beaktar vetenskapliga rön kring vuxnas lärande och andraspråkutveckling. Utredningsförslaget har enligt vår mening inte tillräckligt problematiserat vuxnas språkutveckling, målgruppens heterogenitet, utbildningens förutsättningar, de studerandes skiftande behov samt lärarnas kompetens och beredskap att möta förändringarna. Istället skrivs ett förenklat förhållande mellan kvalitetsförbättringar, differentierad undervisning och ökad effektivitet fram. Utbildning ska enligt skollagen vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet och därmed ta i beaktande vetenskapliga rön kring vuxnas lärande och andraspråkutveckling.

Tidsbegränsningen ska gälla lika för alla

En tidsbegränsning utan undantag tar varken hänsyn till de individuella behov som de studerande har eller till de förutsättningar som råder inom sfi-undervisningen. Skolinspektionens rapport (2010:7) visar att det finns brister i kartläggning, studieplanering och individualisering i sfi-verksamheten, något som knappast hinner åtgärdas innan förslaget träder i kraft 1 juli 2012. Målgruppen för sfi är mycket heterogen och "lika för alla" leder i det här fallet till orättvisor som individualisering och mobilt lärande sannolikt inte kan kompensera. Utredningen tar i det här fallet mer hänsyn till administrativa svårigheter och harmonisering med andra åtgärder än till den heterogena gruppen och de studerandes möjligheter att påverka utbildningen och nå sina uppsatta mål. Detta är en allvarlig brist i utredningen.

Tidsbegränsningen och ett snabbare inträde på arbetsmarknaden

Tidsbegränsningen leder inte nödvändigtvis till en snabbare etablering på arbetsmarknaden för personer med kort utbildningsbakgrund eftersom de, vilket för övrigt framgår av statistik redovisad i utredningen, ofta behöver längre tid än 2+2 år för att nå upp till en språknivå som reellt möjliggör kommunikation inom arbetslivet.

Utredningsförslaget fokuserar också alltför starkt på själva inträdet på arbetsmarknaden istället för att framhålla behovet av en mer långsiktig etablering där den studerandes kompetenser, mål och möjligheter tas tillvara.

Låg andel behöriga lärare

Andelen behöriga lärare, dvs lärare med pedagogisk examen och minst 60 hp i svenska som andraspråk, som undervisar i svenska för invandrare är enligt en rapport från Skolverket från 2009 förhållandevis låg och behörighetsnivån varierar mellan kommuner ("Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare." Rapport 2009:2, Statskontoret). Lärare hos externa utbildningsanordnare har heller inte tillgång till fortbildning inom *Lärarlyftet*. Trots dessa kända brister saknas i utredningen en kartläggning av hur kompetensen bland lärarna inom grundläggande vuxenutbildningen ser ut liksom ett resonemang om huruvida de är rustade för att möta den nya gruppen studerande som enligt förslaget kommer att studera där från den 1 juli 2012. Allmänna råd, studieplaner eller digitala resurser kan inte ersätta behöriga lärare och utredningen villkorar inte behöriga lärare eller kompetensutveckling inför förändringen som träder i kraft inom mindre än ett år.

Stark betoning på flexibelt mobilt lärande

Utredning betonar starkt en flexibel individualiserad undervisning med hjälp av mobilt lärande. Utredningen tar därmed inte i beaktande den heterogena gruppens skiftande förutsättningar för språkstudier med hjälp av digitala resurser. Det förs inte något utförligt resonemang om möjligheter och hinder vad gäller digitalt lärande och vuxnas andraspråksundervisning eller om vilka effekter sociala och kulturella skillnader kan ha på förutsättningarna för att på ett framgångsrikt sätt använda sig av den nya tekniken.

Låg lärarkompetens kring mobilt lärande

Utredningen slår fast att svenska lärare har låg beredskap för att använda sig av IT i undervisningen och att lärarna inte anser sig ha tillräcklig kompetens och utbildning inom området. (s. 89). Ändå betonar utredningen att individualisering och flexibiliteten ska ske med hjälp av bland annat mobilt lärande. Kompetens för undervisning med hjälp av mobilt lärande inom språkundervisning måste finnas redan från 1 juli 2012 och gälla alla lärare som ska undervisa målgruppen. Det räcker således inte att påpeka att IT får en framskjuten plats inom den nya lärarutbildningen och att framtidens lärare kommer att vara bättre rustade inom området.

Individualisering och flexibilitet men ingen möjlighet att påverka den totala undervisningstiden eller den yttre tidsramen

Utredningen pekar på behovet av att individualisera undervisningen och göra den mer flexibel med hjälp av bland annat mobilt lärande. Vidare är det viktigt att deltagarna kan påverka sin utbildning och att de med hjälp av en utvecklad studieplan får möjlighet att nå sina mål. Trots det ges den studerande ingen möjlighet att själv bestämma studietakten eller den faktiska totala undervisningstiden under den fastslagna tvåårsperioden då det fortfarande ska vara upp till utbildningsanordnaren att organisera undervisningen utifrån föreskrivna regler.

Konsekvenser som tidsbegränsningen kan få för personer med funktionsnedsättning

Tidsbegränsningen ska enligt utredningens förslag gälla undantagslöst, alltså även för personer med olika typer av funktionsnedsättning. Detta kan anses problematiskt eftersom gruppen är heterogen med särskilda men också högst individuella behov. En anpassning och individualisering, särskilt med hjälp av digitala verktyg är positiv, men kan men kan motverkas av den negativa stress som de studerande kan uppleva inför en alltför snäv tidsram som inte tar hänsyn till exempelvis upprepade perioder av vila och rehabilitering.

Motivation är viktig för språkinläringen och en fast tidsram som ökar pressen på individuella prestationer under svåra omständigheter kan få negativa följder. Tvåårsgränsen kan därför få motsatt effekt och leda till en känsla av misslyckande och avhopp från fortsatta studier. De ekonomiska och sociala konsekvenserna av detta bör nog beaktas.

Möjligheten till långsiktig planering av undervisningen riskerar också att gå förlorad om den studerande efter två år måste byta skolform, en övergång som i många fall också innebär byte av lokaler, lärare, arbetsätt, schema och studiekamrater. Kontinuiteten kan inte fullt ersättas av studieplaner, annan skriftlig dokumentation eller digitala verktyg. Undervisningen av denna grupp studerande kräver också kompetenta och skickliga lärare, särskilt med tanke på den omfattande kartläggning och anpassning av undervisningen som måste göras. Enligt Skolinspektionens rapport (2010:7) är möjligheterna att erbjuda helt individanpassad undervisning begränsad. Utredningens förslag att Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) får i uppdrag att utveckla metodstöd och adekvata lärverktyg är lovvärt men säkerställer inte en generell hög pedagogisk kompetens bland lärarna till 1 juli 2012 och att en individualisering och anpassning verkligen sker i den konkreta verksamheten.

Utredningen saknar även i denna fråga ett genusperspektiv, det vill säga hur tidsramen påverkar funktionsnedsatta kvinnors möjligheter att nå uppsatta mål och få tillträde till arbetsmarknaden.

Konsekvenser som tidsbegränsningen kan få för personer som deltar i läs- och skrivinläringen

Tidsbegränsningen ska enligt utredningen gälla även för personer med kort eller ingen skolbakgrund. Även denna grupp är heterogen och en generell tidsbegränsning får olika konsekvenser för olika individer. Vägen till funktionell språkbehärskning på ett nytt språk i vuxen ålder kräver tid, motivation och ett socialt sammanhang där språkfärdigheten utmanas och utvecklas. Vägen till ett skriftspråk kan vara lång. Lägg där till kraven på att kunna hantera och leva i ett högteknologiskt samhälle. En tidsbegränsning kan leda till att studerande avslutar sina studier med mycket begränsade språkfärdigheter som i bästa fall möjliggör enkel kommunikation i vardagen men som inte räcker i arbetslivet. Detta kan leda till utestängning eller till inlåsnings effekter på arbetsmarknaden, tvärt emot förslaget intentioner.

En övergång till grundläggande vuxenutbildning kan dessutom, precis som för personer med funktionsnedsättning, leda till att kontinuiteten går förlorad. Dessutom garanteras inte försörjningen för fortsatta läs- och skrivstudier inom grundläggande

vuxenutbildningen, tidsbegränsningen kan antas av regeringen och riksdagen separat. Inte heller beskrivs i utredningen hur lärarkompetensen inom grundläggande vuxenutbildningen ser ut och hur lärarna ska rustas för det omfattande karllägningsarbete som måste göras för att kunna individualisera undervisningen när denna nya grupp studerande med kort formell utbildning strömmas över till denna utbildningsform.

Utredningen har också en stark tro på att flexibelt lärande med hjälp av IT-stöd kan höja kvaliteten på undervisningen, öka individualiseringen samt påskynda och underlätta språkutvecklingen. Tidspress i kombination med kravet att kunna hantera flexibelt lärande och ny teknik sätter press på individen vilket tillsammans med en ny social kontext och i vissa fall svåra socioekonomiska förhållanden som trångboddhet kan leda till negativ stress som inte är gynnsam för språkutvecklingen. Sammantaget lyfter utredningen inte fram några starka argument till att de studerande inom denna grupp efter två år ska flyttas från sfi till grundläggande vuxenutbildning.

Även när det gäller denna grupp saknas i utredningen ett genusperspektiv med en analys av hur förslaget påverkar kvinnor i barnafödande ålder.

Kostnader för denna nya grupp med kort utbildningsbakgrund när undervisningen i läs och skrivutveckling måste ske parallellt med annan undervisning redovisas inte utförligt.

Förslag på hur en övergång från utbildning i svenska för invandrare till vidare studier eller arbete kan underlättas för ovan nämnda grupper

Ingen fast tidsram så länge framsteg görs

Man bör i första hand låta studerande få fortsätta sina språkstudier utan tidspress så länge framsteg görs, ekonomisk bonus finns redan som en morot för de personer som snabbt klarar av sina studier. Undervisningen i svenska som andraspråk bör utvecklas och individualiseras och i högre grad än vad som sker idag anpassas till den heterogena målgruppens behov och förutsättningar för att påskynda möjligheten för varje individ att få språkkunskaper för ett hållbart inträde på arbetsmarknaden. Lärarkompetensen måste höjas både vad gäller både svenska som andraspråk och mobilt lärande. Omfattande fortbildningsinsatser bör planeras med fokus på vuxnas lärande. Vuxenutbildningen måste också öppna upp för en större samverkan med det omgivande samhället.

Om tidsramen ändå ligger fast

Om utredningens förslag om en tidsram på maximalt fyra år ligger fast bör den studerande utifrån individuella behov och önskemål kunna påverka fördelningen av tid mellan studier inom sfi och grundläggande vuxenutbildning. Således bör den studerande kunna kombinera tiden mellan sfi och grundläggande vuxenutbildning åtminstone 1 + 3, 2 + 2 eller 3 + 1. Undervisningen måste också vara tillgänglig 12 månader om året och anordnaren bör erbjuda undervisning inte bara under kvällstid utan även lördag och söndagar. Den studerande bör också, förutom riktvärdet 15 timmar undervisning i veckan, garanteras tillgång till en studiehall bemannad med behöriga lärare, datorer samt IT-support under samma tid. Studiehallens verksamhet måste vara av så god kvalitet att den kan komplettera den lärarledda undervisningen och utgå från de pedagogiska behov som anges i deltagarnas studieplan. Andra stödresurser bör också tillhandahållas mer flexibelt både vad gäller tid och omfattning.

Sfi bör integreras i den grundläggande vuxenutbildningen

Sfi bör integreras med grundläggande vuxenutbildning och inte utgöra en separat skolform. Vinsterna med detta är att kontinuiteten och flexibiliteten kan underlättas genom att undervisningen organiseras inom samma verksamhet och resurser blir tillgängliga för studerande från sfi-nivå upp till gymnasienivå. Undervisningskvaliteten, möjligheten att individualisera undervisningen och tillhandahålla flexibla lärmiljöer i form av exempelvis centrala studiehallar kan förbättras genom samordningsvinster. Lärarkompetensen kan tas till vara genom att ett ökat samarbete mellan sfi- lärare och andra lärargrupper och fortbildningsinsatser som exempelvis lärarlyftet kan komma hela lärargruppen till del. Flexibla scheman som kombinerar lärarledd undervisning med aktiviteter i studiehallar möjliggör att studier mer flexibelt kan kombineras med arbete. Dessutom kan skräddarsydda lösningar skapas som kombinerar språkundervisning med olika former av arbetslivspraktik eller ämnesundervisning på gruv- eller gymnasienivå. Kurspaket som kombinerar studier på sfi-nivå med undervisning i yrkesförberedande gymnasiekurser och praktik finns redan idag (se Skolinspektionens rapport 2010:7) men kan utvecklas både vad gäller struktur och metodik för att passa målgruppen ännu bättre.

Konsekvenser av förslagen när det gäller överströmningen från utbildning i svenska för invandrare till svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå med fokus på förhållandet mellan försörjningsstöd och studiestöd.

Utredningen föreslår att invandrare som efter två års sfi-studier ska fortsätta att studera svenska inom grundläggande vuxenutbildning inte ska vara berättigade till studiemedel under de två första åren. Förslaget är villkorat: möjligheterna att läsa sfi måste vara förbrukade och man ska inte kunna avsluta sina sfi-studier i förtid för att påbörja studier inom grundläggande vuxenutbildning (s.123).

Problem för ny grupp studerande inom grundläggande vuxenutbildning

Utredningens förslag kommer att innebära att en ny grupp studerande börjar på grundläggande utbildning för vuxna dvs studerande med kort skolbakgrund och med lägre språkkunskaper än vad som förekommer idag. Många av dessa kortutbildade invandrare behöver längre tid än sammanlagt fyra år för att uppnå en språkbehärskning som möjliggör ett konkurrenskraftigt inträde på arbetsmarknaden. Detta synliggörs i statistiken som utredningen presenterar, endast en dryg tredjedel av de som påbörjade studieväg 1 klarade högst kurs B på fyra år. Språkkunskaperna efter avslutad kurs B är inte så omfattande, enligt kursplanen handlar det i huvudsak om att kunna hantera enkel, anpassad och konkret kommunikation i välbekant vardaglig kontext. Kommunikation i arbetslivet ställer helt andra krav. Denna grupp studerande behöver alltså längre tid än fyra år för att uppnå en språkfärdighet som möjliggör kommunikation i arbetslivet. Utredningens förslag på 2 + 2 år ger inte ett utrymme för denna grupp studerande att med försörjningsstöd förlänga sina studier eller återgå till studier efter ett längre uppehåll för att nå längre i sin språkutveckling och därmed bli mer konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden.

Studiefinansiering av kurspaket nämns inte

Utredningen redovisar inget förslag om hur kurspaket där studier på sfi-nivå eller språkstudier på grundläggande vuxenutbildning kombinerade med gymnasiala kurser ska

finansieras under den föreslagna, tidsbegränsade perioden. Kombinerade utbildningar kan vara ett sätt att påskynda språkutvecklingen och höja motivationen för de studerande. Anvisningar för hur studier inom kurspaket ska finansieras måste därför tydliggöras och vara lika för alla oavsett var man bor i landet.

Referenser

Paradis, M. (2004) *A Neurolinguistic Theory of Bilingualism*. Amsterdam. John Benjamins Publishing Company.

Skolinspektionen (2010) Svenskundervisning för invandrare (sfi) - en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål. Kvalitetsgranskning. Rapport 2010:7

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