

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 (särvox).

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 skrivinläring 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 språkinläring. 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-lärares 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 stimulanssättning inom sfi (sfi bonus) och en försöksverksamhet bedrivs nu i ett antal kommuner.

Den 17 november 2009 överlämnade regeringen propositionen *Nyanlända invandrares 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 skrivinläring.

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 invandrades 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 skrivinläring,
- 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 skrivinläring,
- 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 skrivinläring. 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 deltidsstudier vid arbete eller föräldradidighet.

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 invandras 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 invandras 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 sårbarhet?

Utredaren ska

- bedöma hur en tidsbegränsning av sfi kan påverka utbildningens genomförande och kursplanen i ämnet svenska som andraspråk inom grundläggande kommunal vuxenutbildning och sÄrvux, 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 sÄrvux. 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 svenskundervisning 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)