

Innehåll

Innehåll	3
Sammanfattning	7
1 Författningsförslag	9
1.1 Förslag till lag om prestationsbaserad stimulansersättning inom svenskundervisning för invandrare	9
1.2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	13
1.3 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	15
2 Bakgrund	17
3 Bestämmelser om svenskundervisning för invandrare (sfi)	21
3.1 Lag, förordning och kursplan.....	21
3.2 Kommuner, anordnare och tillsynsmyndighet	24
3.2.1 Kommuner och anordnare	24
3.2.2 Statens skolverk	25
3.2.3 Statens och kommunernas finansiering av sfi.....	25

4	Deltagande och studieresultat.....	27
4.1	Invandring till Sverige och antal elever inom sfi	27
4.2	Deltagandet i sfi	29
4.3	Studieresultat för deltagare i sfi.....	30
4.4	Studieavbrott	32
4.5	Kostnader för sfi	33
5	Ökad kvalitet i sfi	35
5.1	Ökad kvalitet i sfi.....	35
5.2	Nationella slutprov i sfi	36
5.3	Nationell utvärdering av sfi	37
6	Överväganden och förslag.....	39
6.1	En prestationsbaserad stimulansersättning – sfi-bonus – för att nyanlända invandrare snabbare ska lära sig svenska	39
6.2	Målgrupper för sfi-bonus.....	41
6.3	Villkor för sfi-bonus	42
6.4	Undantag från tolv månadersregeln på grund av förhinder att delta i sfi-undervisningen	45
6.5	Bonus – nivå och konstruktion	46
6.6	En skattefri bonus som inte påverkar vissa andra bidrag	47
6.7	Kommunernas ansvar.....	49
6.8	Administration	50
6.9	Sekretess i ärenden om sfi-bonus	53

6.10 Återkrav.....	61
6.11 Personuppgifter i ärenden om sfi-bonus	62
6.12 Överklagande m.m.....	65
7 Ikraftträdande.....	67
8 Konsekvenser	69
9 Direkta kostnader och finansiering	73
10 Författningskommentar.....	77
10.1 Förslaget till lag om prestationsbaserad stimulansersättning inom svenskundervisning för invandrare (sfi-bonus)	77
10.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen.....	82
10.3 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	83

Sammanfattning

I denna promemoria behandlas frågor som rör införande av incitament i form av en prestationsbaserad stimulansersättning inom svenskundervisning för invandrare (sfi), en s.k. sfi-bonus, för att fler invandrare snabbare ska påbörja och slutföra sina studier i svenska språket och därmed påskynda etableringen i Sverige.

I 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) aviserade regeringen att man skulle undersöka möjligheterna att införa en stimulansersättning för nyanlända invandrare som når godkänt resultat i sfi eller finner ett arbete inom viss tid efter att de har beviljats uppehållstillstånd.

För många invandrare tar studierna i svenska alltför lång tid eller avbryts i förtid. Elever påbörjar sina studier men avslutar dem inte. En del invandrare utnyttjar aldrig sfi för att lära sig svenska. I promemorian föreslås att det ska införas en prestationsbaserad ersättning för att stimulera fler nyanlända invandrare att börja studera svenska, göra större ansträngningar för att snabbt lära sig språket och därigenom förbättra sina möjligheter att få ett arbete.

En sfi-bonus ska lämnas till flyktingar och skyddsbehövande m.fl., deras anhöriga samt andra personer som har beviljats uppehållstillstånd av anknytningsskäl under förutsättning att vissa villkor har uppfyllts. Stimulansersättningen ska lämnas till den som inom tolv månader från erbjuden sfi-start och inom högst femton månader från första folkbokföring i en kommun har uppnått minst betyget Godkänt på kurserna 1B, 2C eller 3D i sfi. Dessa tidsgränser som villkor för bonus ska kunna förlängas

med högst sex månader vid uppehåll i studierna på grund av styrkt sjukdom eller vård av eget barn under en sammanhängande tid av minst en månad.

Full bonus om 12 000 kronor betalas till dem som får Godkänt på kurs D, studieväg 3. På lägre kurser utbetalas del av bonus. Bonusbeloppet ska vara detsamma i hela landet. Det ska vara skattefritt och inte påverka rätten till ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning.

Kommunerna ska besluta om och betala ut sfi-bonus. De ska också informera nyanlända invandrare om förutsättningar och villkor för att få sfi-bonus. Enligt förslaget ska den enskilde ansöka om bonus hos kommunen som i sin tur bedömer om en person är berättigad till bonus och betalar ut den.

Kommunerna föreslås få ersättning för sfi-bonus och administrationskostnader från Statens skolverk. Vidare ska en informationsdatabas inrättas hos Skolverket för att stödja kommunernas administration och förhindra att sfi-bonus utbetalas felaktigt.

Stimulansersättning för att få fler att delta i en utbildning och snabbare uppnå önskvärda resultat har inte tidigare förekommit i Sverige. Det är därför mycket angeläget med noggrann uppföljning och utvärdering av reformen. Särskilda medel bör avsättas för detta ändamål.

Statens kostnader för reformen beräknas till cirka 270 miljoner kronor för perioden 2009–2011.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om prestationsbaserad stimulansersättning inom svenskundervisning för invandrare

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Prestationsbaserad stimulansersättning inom svenskundervisning för invandrare (sfi-bonus) lämnas till vissa nyanlända invandrare som enligt uppgift i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet för första gången folkbokfördes i en kommun den 1 oktober 2008 eller senare.

2 § Sfi-bonus lämnas till den som har fyllt 18 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 2, 3, 3 a, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser och som uppfyller villkoret enligt 3 § denna lag.

3 § Rätt till sfi-bonus har den som inom den tidsperiod som anges i 4 § har deltagit i och uppnått minst betyget Godkänt i svenskundervisning för invandrare enligt något eller några av följande alternativ:

- kurs B på studieväg 1,
- kurs C på studieväg 2, eller
- kurs D på studieväg 3.

4 § För rätt till sfi-bonus enligt 3 § måste minst betyget Godkänt ha uppnåtts inom tolv månader från det att erbjuden utbildning startade, dock senast inom femton månader från den dag personen enligt uppgift i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet för första gången folkbokfördes i en kommun.

Vid tillämpning av första stycket ska avräknas den tid som personen varit förhindrad att delta i svenskundervisning för invandrare på grund av styrkt sjukdom eller vård av eget barn som inte fyllt två år eller, om barnet är adopterat, i två år efter barnets ankomst till familjen, under en sammanhängande tid av minst en månad. Sammanlagt kan högst sex månader avräknas.

5 § Rätt till sfi-bonus har även den som, utan att ha deltagit i undervisningen, inom femton månader från den dag personen enligt uppgift i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet för första gången folkbokfördes i en kommun har uppnått minst betyget Godkänt i svenskundervisning för invandrare på kurs D på studieväg 3.

6 § Sfi-bonus lämnas med

1. hälften av beloppet för personer som har uppnått minst betyget Godkänt i svenskundervisning för invandrare på kurs B på studieväg 1,

2. två tredjedelar av beloppet för personer som har uppnått minst betyget Godkänt i svenskundervisning för invandrare på kurs C på studieväg 2, och

3. ett helt belopp för personer som har uppnått minst betyget Godkänt i svenskundervisning för invandrare på kurs D på studieväg 3.

Sfi-bonus lämnas med högst ett helt belopp. För personer som har rätt till sfi-bonus enligt första stycket 2 eller 3 ska redan intjänad sfi-bonus enligt första stycket 1 och 2 avräknas från beloppet som utgår.

7 § Erhållen sfi-bonus ska inte beaktas vid tillämpning av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) samt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

8 § Ansökan om sfi-bonus görs skriftligen hos den kommun där sökanden är folkbokförd. Ansökan ska ha inkommit till kommunen inom tre månader från den dag då rätt till sfi-bonus enligt 4 eller 5 §§ uppkom.

9 § Kommunen beslutar om och betalar ut sfi-bonus enligt denna lag.

Kommunen ska på lämpligt sätt informera om möjligheten att få sfi-bonus.

10 § Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att sfi-bonus lämnats obehörigen eller med för högt belopp, ska kommunen återkräva vad som har betalats ut för mycket.

Om någon i annat fall än som avses i första stycket tagit emot sfi-bonus obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, ska kommunen återkräva vad som har betalats ut för mycket.

Om det finns synnerliga skäl får kommunen efterge återkravet helt eller delvis.

11 § Kommunen ska lämna uppgifter om de personer som har beviljats sfi-bonus till de myndigheter som regeringen bestämmer. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela ytterligare föreskrifter om kommunens uppgiftsskyldighet.

12 § Beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

13 § Regeringen får meddela föreskrifter om sfi-bonusens storlek.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2009.

1.2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

5 §²

Sekretess gäller hos Riksbanken i ärenden enligt lagstiftningen om valutareglering och betalningar till och från utlandet för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

Sekretess gäller i ärende om studiestöd och i ärende hos Centrala studiestödsnämnden om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Såvitt gäller annat än studiestöd under sjukdom gäller sekretessen dock inte beslut i ärendet.

Sekretess gäller i ärende om studiestöd och i ärende hos Centrala studiestödsnämnden om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. *Motsvarande sekretess gäller även i ärende om prestationsbaserad stimulansersättning inom svenskundervisning för invandrare (sfi-bonus).* Såvitt gäller annat än studiestöd under sjukdom gäller sekretessen *enligt detta stycke* dock inte beslut i

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 2006:1450.

ärendet.

Sekretess gäller, i annat fall än som avses i andra stycket och 8 kap. 6–8 §§, i ärende om utlåning av allmänna medel för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte ansökan eller beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2009.

1.3 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 34 § samt rubriken närmast före 11 kap. 34 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

Studiestöd

Studiestöd m.m.

34 §³

Följande ersättningar i samband med studier ska tas upp:

1. utbildningsbidrag för doktorander, och
2. ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF).

Studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395) ska inte tas upp. Detta gäller också

1. statsbidrag som administreras av Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd för
 - kortare studier om funktionshinder,
 - kortare studier på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionshinder, och
 - studier inom vuxenutbildningen för utvecklingsstörda, eller
2. statsbidrag som administreras av Sametinget för kortare studier i alfabetisering i samiska.

*Prestationsbaserad stimu-
lansersättning enligt lagen
(2008:xxx) om prestationsbase-
rad stimulansersättning inom*

³ Senaste lydelse 2007:1342

*svenskundervisning för in-
vandrare ska inte tas upp.*

Denna lag träder i kraft den 1 april 2009.

2 Bakgrund

Många nyanlända invandrare har svårt att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden. Det gäller även dem som har utbildning inom områden där det finns efterfrågan på arbetskraft. Bristande kunskaper i svenska, svårigheter att överföra och värdera kompetens, sämre tillgång till informella nätverk och diskriminering är några förklaringar till invandrades svårigheter att få ett arbete.

Språkundervisning är en viktig del av introduktionen för nyanlända. För att kunna etablera sig i Sverige behövs ett fungerande språk. Språket är ett verktyg för att hitta ett arbete. Kunskaperna behövs också för att t.ex. kunna hjälpa barnen med läxorna, ta del av nyheter i tidningar och på TV eller besöka en läkare. Språkkunskaper är med andra ord viktiga för att individen ska kunna delta i samhälls-, arbets-, och kulturlivet. Goda kunskaper i det svenska språket kan förebygga att individer hamnar i utanförskap. Alltför många invandrare är inte etablerade på arbetsmarknaden och har därför fastnat i ett bidragsberoende. Inte sällan saknar de tillräckligt goda kunskaper i svenska.

För många nyanlända invandrare fördröjs inträdet på arbetsmarknaden på grund av att deras studier i svenska tar för lång tid eller avbryts i förtid. I dag studerar många invandrare mycket länge inom svenskundervisning för invandrare (sfi). Elever påbörjar sina studier men avslutar dem inte. Andra utnyttjar aldrig sfi för att lära sig svenska.

Det finns ett antal omständigheter som kan bidra till att förlänga studietiden i sfi. Ibland kan studierna inte påbörjas

direkt efter folkbokföring eftersom elevunderlaget kan vara för litet. Det kan finnas brister i kommunens organisation av undervisningen och ibland har lärarna inte rätt kompetens. De nyanlända kan ha hälsoproblem som försvårar studierna och motivationen att lära sig svenska kan vara låg.

En så stor andel som 32 procent av alla studerande som inledde sfi-studier läsåret 2003/04 avbröt sina studier. För 60 procent av dem som avbröt studierna saknas uppgift om orsaken till avbrottet. (Skolverket: Tabell 8.5.D Studieresultat t.o.m. läsåret 2005/06 för elever som påbörjat sin utbildning läsåret 2003/04).

Det behövs insatser av olika slag för att nyanlända invandrare så snart som möjligt ska lära sig svenska och komma in på arbetsmarknaden. Incitamentsstrukturen kan behöva stärkas på alla nivåer; för den enskilde att snabbt lära sig svenska och finna ett arbete, för arbetsgivarna att anställa och för kommuner och andra aktörer att bedriva svenskundervisning och annan introduktionsverksamhet effektivt. Flera reformer med detta syfte har genomförts under det senaste året.

Den 1 januari 2007 trädde förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb i kraft. Förordningen innehåller bestämmelser om rätt till stöd för privata arbetsgivare samt till offentliga arbetsgivare vid drift av affärsverksamhet som anställer personer som varit utanför arbetslivet i mer än ett år. Arbetsgivaren slipper arbetsgivaravgift och allmän löneavgift för den anställde under lika lång tid som personen varit arbetslös. Förordningen gäller också för flyktingar, skyddsbehövande m.fl. och anhöriginvandrare under de tre första åren efter det att uppehållstillstånd har beviljats. Det innebär att en arbetsgivare som anställer en sådan person som har haft uppehållstillstånd i ett år slipper arbetsgivaravgiften under de två följande åren. Den 1 januari 2008 utvidgades förordningen till att även omfatta offentliga arbetsgivare.

Den 2 juli 2007 införde regeringen ett särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb i syfte att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare.

Instegsjobb är en subventionerad anställning inom privat eller offentlig sektor som regleras i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Anställningen är kopplad till deltagande eller uppnådda resultat i sfi och ska innehålla tydliga handledande inslag. Instegsjobben är riktade till flyktingar, skyddsbehövande m.fl. och anhöriga under de 18 första månaderna efter det att uppehållstillstånd har beviljats.

I 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) föreslog regeringen en satsning på sfi-lärares ämne-teoretiska kompetens i svenska som andraspråk på 51 miljoner kronor under tre år. Statens skolverk har fått i uppdrag att uppdra åt lärosäten att anordna kurser i svenska som andraspråk.

En särskild utredare (dir. 2007:52) har i uppdrag att lämna förslag på hur ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande och insatser i övrigt för nyanlända bör förändras för att stärka kommunernas, statliga myndigheters och andra aktörers incitament att verka för ett snabbt inträde på arbetsmarknaden för den nyanlände. Förslagen ska också stärka individens incitament till egenförsörjning. I uppdraget ingår även att se över den statliga ersättningen för flyktingmottagandet. Utredaren ska lämna sina förslag senast den 2 juni 2008.

För att underlätta flyktingmottagandet och skapa tydliga ekonomiska incitament som påskyndar flyktingars arbetsmarknadsetablering får efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) kommunerna under 2007–2009 en extra ersättning som delvis är prestationsrelaterad. Den extra ersättningen regleras i förordningen (2007:662) om extra ersättning till kommuner 2007–2009 för att påskynda utlänningars etablering på arbetsmarknaden. Den extra ersättningen är 10 000 kronor per person som kommunerna tar emot och ytterligare 20 000 kronor för varje person i åldern 18–64 år som under det första året efter bosättning i Sverige har uppnått minst betyget Godkänt i sfi på något av alternativen kurs B på studieväg 1, kurs C på studieväg 2, eller kurs D på studieväg 3, eller har haft praktik eller arbete under minst fem månader. I vårpropositionen aviserades vidare att regeringen ska undersöka

möjligheterna att införa en stimulansersättning för dem som har lärt sig svenska eller funnit ett arbete inom viss tid efter att de erhållit uppehållstillstånd.

I denna promemoria lämnas förslag till en sådan stimulansersättning – sfi-bonus – som syftar till att få nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska.

3 Bestämmelser om svenskundervisning för invandrare (sfi)

3.1 Lag, förordning och kursplan

Svenskundervisning för invandrare (sfi) är en egen skolform som ingår i det offentliga skolväsendet för vuxna. Sfi styrs liksom andra offentliga utbildningar av lag och förordning inklusive kursplan. Utbildningen regleras i skollagen (1985:1100, kap. 13) och i förordningen (1994:85) om svenskundervisning för invandrare. Enligt skollagen syftar sfi till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket, samt läs- och skrivinlärning i de fall detta behövs. Den som har fyllt 16 år och är bosatt i kommunen och saknar grundläggande kunskaper i svenska språket har rätt till sfi. Undantagna är personer med tillräckligt goda kunskaper i danska eller norska. Deltagandet i sfi är avgiftsfritt.

Varje kommun är enligt skollagen skyldig att se till att sfi erbjuds den som har rätt till sfi. Utbildningen ska finnas att tillgå inom tre månader från att rätt till sfi inträtt om inte särskilda skäl mot detta finns. Rätten till sfi kvarstår, oavsett hur länge individen har bott i Sverige, så länge hon eller han saknar grundläggande kunskaper i svenska. Individens språknivå står i fokus för regleringen och inte hans eller hennes invandrarskap. De som har varit länge i Sverige har med andra ord samma rätt att delta i sfi som de som är nyanlända, förutsatt att grundläggande kunskaper saknas. Individen har även rätt att

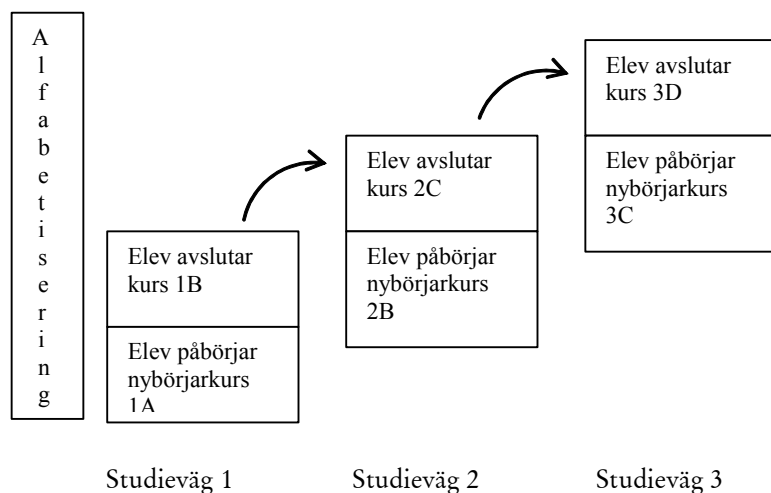
fullfölja påbörjad utbildning om hon eller han har förutsättningar att klara kursen. Vidare har den studerande rätt att återkomma i studier som avbrutits, om det finns särskilda skäl.

Undervisningen ska upphöra för elever som saknar förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen eller annars inte gör tillfredställande framsteg. Även i dessa fall har man rätt att återkomma i undervisningen om det finns särskilda skäl.

Sfi vilar på de grundläggande värden som uttrycks i förordningen (SKOLFS 1994:2) om 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.

Olika individer har olika mål och syften med sin vistelse i Sverige och sina studier i svenska. Därför beslutades 2002 vissa ändringar i den tidigare förordningen (SKOLFS 1994:28) om kursplan för svenskundervisning för invandrare som innebar en påtagligt förändrad struktur. Från att ha bestått av en enda lång kurs delades utbildningen upp i fyra delkurser, där målen för kurs D kan sägas ha motsvarat den tidigare slutnivån. Kurserna är i dag indelade i tre studievägar som vardera består av två kurser och det är möjligt att gå vidare från en studieväg till nästa tills man når D-nivån. Syftet är att bättre kunna anpassa mål och studietakt till de olika förutsättningar som de sfi-studerande har.

Fig. 1



Den 1 januari 2007 trädde förordningen (SKOLFS 2006:28) om kursplan för svenskundervisning för invandrare i kraft. Den nya kursplanen innebar dock inte att grundstrukturen förändrades. Kursplanen bygger vidare på den tidigare kursplanen såtillvida att de tre studievägarna och de fyra delkurserna består. Läs- och skrivinlärningen har däremot inarbetats i kursplanen utifrån de lagändringar som gjordes den 1 juli 2006 då alfabetisering för denna målgrupp lyftes in i sfi från att tidigare ha legat inom grundläggande vuxenutbildning. Läs- och skrivinlärningen ligger som ett parallellt spår vid sidan av svenskundervisningen för att den studerande inte ska bli kvar alltför länge på en alltför låg nivå i de andra delarna av språket. Det innebär att eleven kan ha läs- och skrivträning även på studieväg 3 i kurserna C och D. På så vis blir inte kurs A orimligt lång utan individen fortsätter att avancera genom kurserna och håller motivationen uppe genom att hon eller han gör framsteg och flyttas upp till nästa nivå. Vidare infördes femton timmar som lägsta antal undervisningstimmar i veckan i genomsnitt

under en fyraveckorsperiod. Sfi-studerande ska ha tillgång till en lärare under minst femton timmar i veckan om inte hon eller han själv av särskilda skäl begär nedsättning. Om den studerande gör praktik på heltid under en period måste veckoundervisningstiden öka under andra perioder för att genomsnittstiden ska hållas. Vidare förtydligades i skollagen kraven på huvudmännen, dvs. kommunerna, att 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.

3.2 Kommuner, anordnare och tillsynsmyndighet

3.2.1 Kommuner och anordnare

Kommunerna är sedan 1986 huvudmän för sfi. Kommunen ansvarar för att sfi erbjuds alla invånare i kommunen som är berättigade till detta. I huvudmannaskapet ligger ansvar för dimensionering och myndighetsutövning (antagning och betygssättning). Kommunerna anordnar själva sfi eller samverkar med andra kommuner landsting eller inom ramen för kommunalförbund, alternativt lägger de ut utbildningen på entreprenad. Även i de fall kommunen väljer att lägga ut sin sfi på entreprenad gäller att den ansvarar för att regler och lagar följs samt för kvalitetsuppföljning och redovisning. I skollagen (1985:1100) finns även bestämmelser som innebär att kommunen i samarbete med arbetsförmedlingen ska verka för att undervisningen så snart som möjligt kan kombineras med arbetsplatsorientering eller förvärvsarbete som ger deltagaren möjlighet att träna sig i att tala svenska.

3.2.2 Statens skolverk

Statens skolverk (Skolverket) har tillsynsansvar för svenskundervisning för invandrare. Skolverket utarbetar även betygskriterier, men kursplanen fastställs av regeringen. I propositionen *Nya skolmyndigheter* (prop. 2007/2008:50) redovisas en förändrad myndighetsstruktur inom skolväsendet m.m. Regeringens förslag i propositionen innebär bl.a. att Skolverkets uppgifter renodlas till att avse uppföljning och utvärdering, styrdokument samt ansvar för vissa nationella utvecklingsinsatser. Skolverkets ansvar för tillsyn, kvalitetsgranskning samt s.k. tillståndsprövning, dvs. beslut om godkännande av och rätt till bidrag för fristående skolor och om återkallande av sådant godkännande och sådan rätt, avses överföras till en ny myndighet för tillsyn och kvalitetsgranskning, Statens skolinspektion.

3.2.3 Statens och kommunernas finansiering av sfi

I samband med kommunaliseringen av skolan i början av 1990-talet överfördes medel från staten till kommunerna för finansiering av sfi.

För närvarande finansieras kommunernas sfi på två sätt. För flyktingar och andra som omfattas av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ersättningsförordningen) får kommunerna ett statligt bidrag. För övriga sfi-studerande finansieras utbildningen enbart genom skatteintäkter i kommunen och generella statsbidrag. År 2006 var en fjärdedel av de studerande i sfi flyktingar och skyddsbehövande m.fl. eller tillståndssökande och tre fjärdedelar var övriga invandrare.

Huvuddelen av den statliga ersättningen för flyktingmottagande består av en schablonersättning som lämnas med ett belopp per mottagen person enligt ersättningsförordningen. Schablonbeloppen är olika stora för olika åldersgrupper, dvs. för barn under 16 år, personer 16–64 år och äldre än 64 år.

Ersättningen avser att täcka bl.a. försörjning under den första tiden i Sverige, sfi och andra introduktionsåtgärder. Utöver schablonersättningen lämnas ersättning för faktiska kostnader för försörjningsstöd och för vissa andra särskilda kostnader för äldre, sjuka eller funktionshindrade och för barn utan vårdnadshavare. Varje kommun som har en överenskommelse om flyktingmottagande får dessutom en grundersättning på drygt 500 000 kronor oavsett antalet mottagna. Kommuner som träffar överenskommelse om flyktingmottagande under åren 2007–2009 får som tidigare nämnts också en extra ersättning för varje mottagen person, varav en del är relaterad till om personen uppnår godkänt resultat i sfi eller får ett arbete.

För andra invandrare än de som omfattas av ersättningsförordningen finns inget specialdestinerat statsbidrag. Sådan invandring betraktas inte som ett statligt ansvar på samma sätt som flyktingmottagandet. Dessa personers sfi-utbildning finansieras i sin helhet genom skatteintäkter i kommunen och generella statsbidrag.

Det generella statsbidragssystemet består av ett antal delar där de viktigaste inslagen utgörs av ett generellt bidrag för varje invånare, en inkomstutjämning och en kostnadsutjämning. Samtliga delar tar hänsyn till invånarantalet i respektive kommun, medan kostnadsutjämningen och delar av det generella bidraget även tar hänsyn till befolkningens sammansättning, åldersstruktur etc. Inkomstutjämningen ger därutöver kompensation för skillnader i skattekraft.

4 Deltagande och studieresultat

4.1 Invandring till Sverige och antal elever inom sfi

Invandringen till Sverige har varierat kraftigt över åren, både beträffande vilka som har kommit och orsakerna till invandringen. Av stor betydelse är händelser i vår omvärld som t.ex. sammanbrottet av den jugoslaviska staten under 1990-talet. I Sverige fick drygt 100 000 f.d. jugoslaver, företrädesvis bosnier, ett nytt hemland. Därefter låg invandringen på en betydligt lägre nivå under cirka tio år.

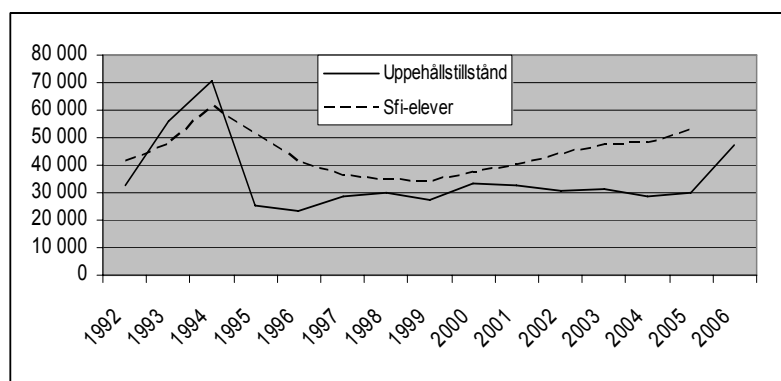
Under 2006 ökade invandringen kraftigt. Då beviljades drygt 86 000 personer uppehållstillstånd, vilket innebar en ökning med 24 000 personer jämfört med 2005. Ökningen berodde bland annat på utvecklingen i Irak och den tillfälliga lagstiftningen om ny prövning av beslut om av- och utvisning. Under år 2007 beviljades ungefär lika många uppehållstillstånd som under 2006. Då beviljades omkring 18 000 personer uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Närmare 29 000 beviljades uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. Av dem var cirka 3 000 anhöriga till personer som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande under de närmast föregående åren.

Av dem som beviljades uppehållstillstånd och folkbokfördes i landet under 2007 var cirka 67 000 i åldern 18–64 år; 32 500 var skyddsbehövande m.fl. och personer som beviljades uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. Övriga hade beviljats uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl, som gäst-

studerande eller enligt EES-avtalet eller var registrerade med uppehålls rätt i egenskap av EU-medborgare.

Antalet beviljade uppehållstillstånd till personer i åldrarna 18–64 år påverkar efterfrågan på svenskundervisning och därmed antalet elever inom sfi. Antalet sfi-elever nådde en topp i mitten på 1990-talet och var då 60 000 för att minska till 35 000 år 1999. Under 2000-talet har det skett en successiv ökning och antalet deltagare i sfi var drygt 52 000 läsåret 2005/06. (Källa: Skolverket 2006). Invandringens fluktuationer i jämförelse med antal sfi-elever kan avläsas i tabellen nedan.

Tabell 1: Beviljade uppehållstillstånd och antal elever inom sfi 1992–2006 (antalet sfi-elever avser läsåren 1992/03–2005/06)



Antalet sfi-elever ett kalenderår har under perioden 1996–2006 varit större än antalet beviljade uppehållstillstånd under samma kalenderår, trots att inte alla som är berättigade till sfi deltar i någon undervisning. Orsaken är att studierna i många fall pågår under en längre tid än ett år.

4.2 Deltagandet i sfi

Enligt statistik från Skolverket⁴ påbörjade 23 989 personer sfi-studier år 2003. Samtidigt framgår det av Integrationsverkets statistik att 12 144, dvs. 41 procent av de nyanlända invandrarna under år 2003, deltagit i sfi-studier under perioden den 1 januari 2003–30 juni 2004 (Integrationsverkets rapport *Ett förlorat år*).

Kommunerna har, som tidigare nämnts, ett ansvar för att söka upp och motivera invandrare att delta i sfi. Av statistiken att döma finns det utrymme för att rekrytera fler studerande till sfi.

En bearbetning av Statistiska Centralbyråns (SCB) grunddata som gjorts inom utbildningsdepartementet visar att medianen för väntetid från folkbokföringsdatum till utbildningsstart för alla som har påbörjat sfi-studier sedan läsåret 2002/03 låg på knappt fyra månader. Avseende väntetider finns ingen skillnad mellan grupperna flyktingar, skyddsbehövande m.fl. respektive övriga nyanlända.

Tabell 2: Tid på från folkbokföringsdatum till utbildningsstart

Antal månader	Antal personer som påbörjar sfi	Andel personer som påbörjar sfi
1	13 386	16 %
2	26 672	33 %
3	36 355	45 %
4	43 180	53 %
5	47 934	59 %
6	51 113	63 %
7	53 606	66 %
8	55 573	68 %
9	57 283	70 %

⁴ Redovisning av uppdrag om sfi kursplan (Skolverket Dnr 75-2006:835)

4.3 Studieresultat för deltagare i sfi

En kursplan bestående av tre studievägar infördes i sfi läsåret 2002/03 (se figur, avsnitt 3.1). Studieväg 1 består av kurserna 1A och 1B, studieväg 2 av kurserna 2B och 2C och studieväg 3 av kurserna 3C och 3D. Samtliga elever som sedan detta läsår och t.o.m. läsåret 2005/06 deltagit i sfi och deras studieresultat finns i en databas hos SCB.

Även Skolverket har undersökt studieresultaten för nybörjarelever i sfi fr.o.m. läsåret 2002/03. De elever som valts ut har sedan följts fram t.o.m. läsåret 2005/06. De resultat som framkom för respektive studieväg är som följer:

Tabell 3: Studieresultat t.o.m. läsåret 2005/06 för elever som påbörjat sfi läsåret 2002/03

	Antal elever som påbörjat studier på resp. studieväg	Andel med godkänt resultat	Genomsnittligt antal timmar mellan start- och slutdatum	Genomsnittligt antal studiemånader
Studieväg 1	3 269	14 %	555	22
Studieväg 2	7 647	25 %	520	20
Studieväg 3	6 337	48 %	420	16

Statistiken visar att en sfi-studerande på studieväg 1 i genomsnitt behöver knappt sex månader längre tid för att godkännas jämfört med en studerande på studieväg 3 och drygt två månader längre tid jämfört med en studerande på studieväg 2.

Samma tendens finns också för nybörjare läsåret 2005/06 (Tabell 8.5 A Läsåret 2005/06 Skolverkets statistik). Av de 4 185 studerande (17 procent av alla nybörjare) som avslutade sin utbildning med minst betyget Godkänt under samma läsår fanns

drygt 5 procent på studieväg 1, jämfört med 18 procent på studieväg 2 och 76 procent på studieväg 3.

Den bearbetning av SCB:s grunddata som gjorts inom utbildningsdepartementet och som omfattar drygt 88 000 personer visar att femton procent av alla deltagare godkänns på den högsta kursen på den studieväg som de påbörjat studierna på, dvs. 1B, 2C eller 3D, inom femton månader från folkbokföringsdatum. Andelen godkända deltagare ökar med cirka en procentenhet för varje tillkommande månad i studierna.

Tabell 4: Studieresultat för deltagare i sfi

Antal månader sedan folkbokföring	Antal deltagare som godkänns	Andel deltagare som godkänns
12 mån	10 572	12 %
13 mån	11 657	13 %
14 mån	12 642	14 %
15 mån	13 582	15 %
16 mån	14 452	16 %
17 mån	15 232	17 %
18 mån	15 967	18 %
19 mån	16 665	19 %

Skillnader i studieresultat mellan flyktingar (dvs. de 21 832 personer som omfattades av statligt bidrag till kommuner och landsting för flyktingmottagande enligt ersättningsförordningen) och övriga nyinvandrade (64 696 personer) är marginella.

Studieresultaten varierar dock med studieväg. Av dem som påbörjade sina studier på studieväg 1 (14 429 personer) klarade endast 5,5 procent att få ett godkänt resultat på kurs 1B inom femton månader från folkbokföringsdatum. På studieväg 2 (35 026 personer) var det 7,8 procent som klarade 2C och på studieväg 3 (38 569 personer) klarade 26,1 procent att få ett godkänt resultat på kurs 3D.

Också resultatredovisningen i rapporten *Ett förlorat år* visar samma tendenser. Av de 12 144 nyanlända som folkbokfördes år

2003 och som påbörjade sfi-studier uppnådde 21 procent betyget Godkänt under perioden den 1 januari 2003–30 juni 2004. Detta resultat inkluderar också betyg för kurserna 1A, 2B och 3C.

Slutsatsen som kan dras av dessa tre resultatredovisningar är att tiden från den första folkbokföringen i Sverige till ett godkänt resultat i sfi beror dels på att tiden från folkbokföring till sfi-start för drygt hälften av de nyinvandrade är längre än tre månader, dels på att studietiden i genomsnitt är längre än tolv månader.

4.4 Studieavbrott

Avbrottsfrekvensen bland nybörjare läsåret 2005/06 har varit hög. Totalt 21,4 procent eller 5 428 personer avbröt utbildningen av olika skäl. Mer än hälften av dem som avbröt sina studier gjorde det utan att meddela orsaken. Den näst största gruppen är de som fått arbete. De många avhoppet är inte en ny företeelse i sfi. Enligt gällande regelverk kring sfi finns det få eller inga hinder för en flexibel utbildning, varför t.ex. avbrott på grund av arbete eller barnomsorgsproblem inte borde förekomma i så stor utsträckning. Sfi ska kunna erbjudas både på kvällstid och i flexibla former. Vidare ska kommunen verka för att sfi ska bedrivas samtidigt som den studerande uppbär ersättning från sjukförsäkringen och för att sfi ska kunna kombineras med aktiviteter som erbjuds inom hälso- och sjukvården.

Tabell 5: Orsaker till studieavbrott

Okänd anledning	3 066	57%
Fått arbete	889	16 %
Barnomsorg	493	9 %
Flyttat	339	6 %
Studieuppehåll	235	4 %
Sjukdom	211	4 %
Annan utbildning	195	4 %

Som framgår av tabell 5 finns det brister i statistiken bl.a. om orsakerna till studieavbrott.

4.5 Kostnader för sfi

Kostnaden för sfi år 2006 uppskattas till drygt en miljard kronor. De kommunala kostnader för sfi som Skolverket presenterar utifrån kommunernas egen redovisning varierar kraftigt. År 2006 låg medianen för kostnaderna per heltidselev på 42 100 kronor; bortsett från extremt låga respektive höga kostnader låg kostnaderna för sfi-undervisningen i intervallet 30 200–58 900 kronor per heltidsstuderande.

De stora skillnaderna beror på hur mycket olika kommuner satsar på sfi-utbildningen, men även på vilket elevunderlag kommunen tar emot. De kommuner som tar emot många högutbildade har bättre resultat i sfi än andra. Antalet studerande i sfi spelar naturligtvis också roll för kostnaderna på grund av stordriftsfördelar.

Riksdagens revisorer bedömer i *Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrarnas arbetsmarknad*

(Rapport 2000/01:3) att mycket tyder på att olika kommuner räknar in olika typer av verksamheter i kostnadsuppgifterna (allt från undervisningskostnader till lokalhyra) och att detta försvårar jämförelser av kostnader och resultat mellan kommunerna.

5 Ökad kvalitet i sfi

För att vidare förbättra och säkerställa kvaliteten i sfi har regeringen beslutat om ett antal uppdrag och satsningar. Kommuner och lärare ska få bättre verktyg att arbeta med och eleverna tydligare mål. Samtidigt kommer sfi att utvärderas så att det påbörjade arbetet med att förbättra utbildningen kan fortsätta.

5.1 Ökad kvalitet i sfi

Som tidigare redovisats avbryter många sfi-elever sina studier i svenska. För dem som får betyget Godkänt i någon kurs är ofta studietiden alltför lång. Det är viktigt att höja kvaliteten i sfi så att fler når målen och att de gör det på betydligt kortare tid än i dag. Resultaten i landet uppvisar stora variationer vilket tyder på att det även krävs insatser för att öka likvärdigheten.

Kompetensen hos lärarna påverkar såväl kvalitet likvärdigheten över landet. Cirka 70 procent av lärarna i sfi har pedagogisk högskoleutbildning. Av andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning har endast elva procent ämneskompetens i ämnet svenska som andraspråk. Regeringen har därför gett Statens skolverk i uppdrag att utvidga satsningen på lärare i det s.k. lärarlyftet med en särskild del för sfi-lärare.

Ett ytterligare led i att säkra likvärdigheten är att se över såväl det övergripande målet för sfi i förordningen (SKOLFS 2006:28) om kursplan för svenskundervisning för invandrare som de specifika kursmålen. Det är centralt att likvärdigheten över

landet stärks vad gäller bedömningen av i vilken omfattning den enskilde har nått målen. För lärarna är en tydligt formulerad kursplan med betygskriterier ett betydelsefullt verktyg i undervisningen. Därför har Statens skolverk fått i uppdrag att se över och konkretisera det övergripande målet för sfi samt kursmålen. Av uppdraget framgår att målen ska vara tydliga och distinkta för att det ska vara möjligt att förstå vilka kunskaper som krävs för att få godkänt betyg på en kurs. Kursmålen ska alltså på ett tydligt och konkret sätt bidra till bättre förutsättningar för en ökad måluppfyllelse. En utgångspunkt för översynen är att målen i kursplanen ska uttrycka de kunskaper eleverna ska besitta vid avslutad kurs. Uppdraget ska i denna del redovisas senast den 2 juni 2008.

I förordningen om kursplan för svenskundervisning för invandrare tas ingen hänsyn till personer med hörselhandikapp när det gäller betygssättningen. Det är inte heller i dag möjligt att göra några avsteg från kursmålen för att ge dessa grupper betyget Godkänt i sfi. Av uppdraget till Skolverket framgår att kursplanen ska få anpassas för döva eller hörselskadade. Anpassningarna ska bli möjliga genom en planerad förordningsändring.

5.2 Nationella slutprov i sfi

I dag finns centralt fastställda prov i sfi på kurs D, studieväg 3. Syftet är att de ska vara ett hjälpmedel för att få enhetliga bedömningsgrunder. Proven utarbetas på Skolverkets uppdrag av Centrum för tvåspråkighetsforskning vid Stockholms universitet. Proven fastställs av Skolverket som också meddelar närmare föreskrifter om dem.

Enligt dagens bestämmelser bör lärarna använda dessa centralt fastställda prov och det sker också i relativt hög utsträckning. Dock används inte proven av alla lärare eller kommuner och ytterst få rapporterar in elevernas provresultat till Skolverket för analys. Statistiken beträffande utbildningsresultaten blir därmed inte tillförlitlig. Det faktum att centralt fastställda prov saknas

för de övriga två studievägarna i sfi innebär att förutsättningarna för en likvärdig och rättvis bedömning av måluppfyllelsen vad gäller dessa studievägar är mindre goda. Många lärare och skolledare har i olika sammanhang efterlyst centralt fastställda prov även för studievägarna 1 och 2 för att öka kvaliteten i bedömningen och betygssättningen. I Skolverkets rapport 289 "Det nationella provets funktion och status inom sfi" redovisas att samtliga tio undersökta kommuner utvecklar egna slutprov på kurserna A, B och C.

En viktig utgångspunkt för en mål- och resultatstyrd verksamhet är, förutom att målen är tydliga och utvärderingsbara, att kvalitetsarbetet ges goda förutsättningar och verktyg. Ett led i detta är insatser för att stärka en nationell likvärdighet när det gäller lärarens bedömning av den enskildes måluppfyllelse, bl.a. vid betygssättningen. Gemensamma instrument i form av nationellt utformade och fastställda prov är en viktig del i detta sammanhang.

I syfte att stärka kvalitetsarbetet inom sfi har Skolverket fått i uppdrag att utforma prov i sfi på studieväg 1 kurs B, studieväg 2 kurs C och studieväg 3 kurs D.

Till skillnad från de nationella prov som finns i andra skolformer ska proven i sfi vara slutprov. Syftet med ett slutprov är att mäta kunskapsnivån hos den enskilda individen. En utgångspunkt för uppdraget till Skolverket är att proven ska vara nationella och obligatoriska slutprov. Skolverket ska även samla in ett urval av provresultaten för analys. På så sätt kan kunskapsnivån hos de studerande som grupp utvärderas. Proven blir således ett kraftfullt instrument i arbetet med att säkerställa kvaliteten i sfi-verksamheten.

5.3 Nationell utvärdering av sfi

Förutsättningarna för sfi har under de senare åren förändrats som en följd av delvis ökade och förändrade krav på verksamheten och verksamhetens resultat. Detta har bl.a. återspeglats i

förändringar i lagar och förordningar, inklusive kursplanen. Kommunerna ska verka för att vuxna ges möjlighet att delta i sfi och annan utbildning parallellt. Många går efter avklarad sfi vidare till att studera svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildning.

För att få en bild av verksamhetens kvalitet samt hur huvudmännen lever upp till nationellt fastställda riktlinjer är den nationella uppföljningen viktig. Den senaste övergripande nationella utvärderingarna av sfi gjordes för cirka tio år sedan.

Effekterna av de reformer av sfi som har gjorts sedan 2001, bl.a. de förändringar av sfi som beslutades våren 2006 (prop. 2005/06:148, bet. 2005/06:UbU22, rskr. 2005/06:313) behöver genomlysas och analyseras. Statskontoret har därför fått i uppdrag att utvärdera sfi med utgångspunkt i genomförda reformer. Statskontoret ska utifrån resultat- och verksamhetsbeskrivningen dels identifiera förhållanden som bidrar till att deltagarna når goda resultat, dels identifiera sådan förhållanden som innebär hinder och problem.

6 Överväganden och förslag

6.1 En prestationsbaserad stimulansersättning – sfi-bonus – för att nyanlända invandrare snabbare ska lära sig svenska

Förslag: En prestationsbaserad stimulansersättning ska införas för att stimulera fler nyanlända invandrare att börja studera svenska, göra större ansträngningar för att snabbt lära sig språket och därmed förbättra sina möjligheter att få ett arbete.

Inriktningen på regeringens politik är att nyanlända invandrare så snart som möjligt ska etablera sig på arbetsmarknaden och bli självförsörjande. Goda kunskaper i svenska är inte alltid nödvändiga för att få ett arbete men är för de flesta av stor betydelse.

En del invandrare som saknar svensk kunskaper deltar dock inte i någon formell utbildning i svenska. För en snabb integration är det önskvärt att så många som möjligt lär sig tillräckligt bra svenska för att kunna delta i arbetslivet och fungera i samhället. Det är också angeläget att tiden i sfi inte blir längre än nödvändigt och därmed fördröjer inträdet på arbetsmarknaden. Vidare är det ett samhällsintresse att alla som bor i Sverige har tillräckliga kunskaper i svenska för att inte hamna i utanförskap. Inte minst angeläget är att nå de kvinnor som varken arbetar eller studerar och att förhindra att de isoleras från omgivningen eller far illa för att de inte kan ta tillvara sina rättigheter.

En sfi-studerande på studieväg 1 behöver i genomsnitt 5,7 månader längre tid för att klara ett godkänt resultat än en studerande på studieväg 3 och 2,2 månader längre tid än en studerande på studieväg 2 (se avsnitt 4.3).

De sfi-studerande som påbörjade studieväg 1 läsåret 2002/03 och som godkändes på samma studieväg läsåret 2005/06 hade i genomsnitt studerat 555 sfi-timmar. Det gick knappt 22 månader mellan start- och slutdatum. Om inga avbrott hade gjorts, skulle studietiden ha blivit drygt åtta månader under förutsättning att eleverna erbjöds 15 timmar per vecka. Genomsnittstiden för dem som godkänkts på studieväg 2 var 520 timmar och tiden mellan start- och slutdatum var knappt 20 månader. Utan avbrott skulle studietiden ha blivit 34 veckor, eller knappt åtta månader.

Vidare hade de elever som började på studieväg 3 och som godkändes på samma nivå studerat i genomsnitt 420 timmar, vilket tog drygt 16 månader mellan start- och slutdatum. Utan avbrott skulle deras studietid ha uppgått till drygt sex månader.

I praktiken uppstår emellertid oundvikliga avbrott på grund av högtider, sjukdom etc., men studietiderna på alla studievägar skulle kunna bli avsevärt kortare om sfi-eleverna motiveras att fullfölja sina studier i ett sammanhang.

En sfi-bonus bör kunna motivera sfi-studerande till förbättrad närvaro i undervisningen och till extra ansträngningar att snabbt nå godkänd nivå i sina studier. Därmed förbättras också deras möjligheter att komma in på arbetsmarknaden.

Integrationsverket redovisar i sin rapport *Ett förlorat år* (INT-23-06-1483) att endast 41 procent av alla invandrare som folkbokfördes 2003 hade deltagit i sfi under perioden januari 2003–juni 2004. Genom införandet av en sfi-bonus kan fler nyanlända motiveras att börja studera språket. En bonus kan också bli ett incitament för nyanlända som har lärt sig svenska utan att ha gått i sfi-undervisning att dokumentera sina kunskaper genom att gå igenom prövning.

Med den föreslagna reformen uppskattas att andelen sfi-studerande som uppfyller villkoren för bonus bör kunna öka med 20 procentenheter på varje studieväg.

Det är viktigt att användningen av sfi-bonus följs upp och redovisas årligen. Redovisningen bör även innehålla en redogörelse för i vilken omfattning de kvantitativa målen för reformen har nåtts på nationell nivå.

6.2 Målgrupper för sfi-bonus

Förslag: Sfi-bonus ska lämnas till flyktingar och andra skyddsbehövande, anhöriga till dessa samt andra personer som har fått uppehållstillstånd av anknytningskäl under förutsättning att vissa villkor uppfylls.

Personer i åldern 18–64 år ska kunna komma i fråga för sfi-bonus.

Ett av syftena med sfi-bonus är som nämnts att bidra till att förbättra förutsättningarna för nyanlända invandrare att snabbare komma in på arbetsmarknaden. Åtgärder och reformer som redan har genomförts är till exempel instegsjobb och nystartsjobb (se avsnitt 2). För att ytterligare förbättra möjligheterna för nyanlända invandrare att snabbt komma in på arbetsmarknaden bör satsningen utvidgas till att stimulera dem att lära sig svenska snabbare. Samma personkategorier som omfattas av möjligheten att få instegsjobb bör därför kunna få sfi-bonus, dvs. flyktingar och skyddsbehövande i övrigt m.fl., deras anhöriga och de som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Det finns inget behov att stimulera sfi-deltagande i syfte att snabba på inträde på arbetsmarknaden för arbetskraftsinvandrare, gäststuderande eller EES-medborgare som kommer hit i syfte att arbeta. Det bör vara arbetsgivarens uppgift att se till att de som har invandrat av arbetsmarknadsskäl får tillräckliga språkkunskaper för att klara sitt arbete. För gäststuderande är det inte aktuellt med stimulansbidrag för att de ska skaffa sig ett arbete i Sverige. Utgångspunkten för deras vistelse i Sverige är att den ska vara kortvarig. De bör därför inte komma i fråga för sfi-bonus.

Den nedre åldersgränsen för att vara berättigad till sfi-bonus bör vara 18 år. För personer som inte längre är i arbetsför ålder när de bosätter sig i Sverige finns det inte något behov av en bonus som stimulans för inträde på arbetsmarknaden. Det bör därför också finnas en övre åldersgräns för sfi-bonus. Den extra ersättning för flyktingmottagande som lämnas till kommuner för flyktingar m.fl. som uppnår minst betyget Godkänt i sfi inom viss tid enligt förordningen (2007:662) om extra ersättning till kommuner 2007–2009 för att påskynda utlänningars etablering på arbetsmarknaden gäller personer i åldern 18–64 år. Samma åldersintervall bör gälla för sfi-bonus.

6.3 Villkor för sfi-bonus

Förslag: Sfi-bonus ska lämnas till den som har deltagit i och uppnått minst betyget Godkänt i sfi inom tolv månader från det datum en erbjuden utbildning startade, dock senast inom femton månader från tidpunkten för första folkbokföring i en kommun. Betyget Godkänt ska ha uppnåtts enligt något eller några av följande alternativ:

- kurs B på studieväg 1,
- kurs C på studieväg 2, eller
- kurs D på studieväg 3.

Rätt till sfi-bonus har även den som, utan att ha deltagit i undervisningen, inom femton månader från tidpunkten för första folkbokföring i en kommun har uppnått minst betyget Godkänt i sfi på kurs D, studieväg 3.

För att vara berättigad till sfi-bonus ska sökanden ha folkbokförts i en kommun den 1 oktober 2008 eller senare.

Som nämnts i avsnitt 6.1 tar det i normalfallet betydligt längre tid mellan start- och slutdatum för sfi-studierna än antalet sfi-timmar i sig motiverar. En stor del av sfi-eleverna gör avbrott i studierna och stora tidsvinster skulle göras om antalet avbrott

blev färre och kortare. Det är också önskvärt att tiden från bosättning till kursstart blir kortare.

Människors förutsättningar att lära sig ett nytt språk beror på bland annat ålder, utbildningsnivå, kunskaper i andra språk, modersmålets släktskap med det studerade språket och kontakter med personer som har språket som modersmål. Det bör vara möjligt för alla sfi-studerande att oberoende av studieväg kunna få en sfi-bonus om de uppfyller vissa krav.

Med utgångspunkt från att sfi-studierna normalt ska bedrivas på halvtid och det genomsnittliga antalet timmar som sfi-studerande i dag deltar i för att uppnå betyget Godkänt, bör det vara möjligt för många, oavsett studieväg, att genom ökad närvaro och större ansträngningar klara betyget Godkänt inom ett år. Som huvudregel föreslås därför att sfi-bonus ska komma i fråga för dem som klarat studierna på högst tolv månader från det att erbjuden utbildning startade.

Mot bakgrund av att det är önskvärt att sfi-studierna påbörjas så snart som möjligt efter bosättningen bör huvudregeln kompletteras så att snabb kursstart särskilt stimuleras. Det kan ske genom att det sätts upp som ytterligare villkor för sfi-bonus att betyget Godkänt ska ha uppnåtts senast inom en viss tid från bosättningen, dvs. den dag personen folkbokfördes för första gången i en kommun. Vad gäller flyktingar och skyddsbehövande m.fl. och andra invandrare som uppbär introduktionsersättning eller ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd finns redan ett intresse för såväl individen som kommunen att sfi ska komma igång snarast efter bosättningen. Med ett krav på att betyget Godkänt ska ha uppnåtts inom viss tid efter bosättning skapas också incitament för t.ex. anknytningsinvandrare som inte uppbär försörjningsstöd att påbörja sfi snabbt.

Tiden mellan bosättning i en kommun och start av sfi varierar mellan olika kommuner, bl.a. på grund av svårigheter med att få ihop tillräckligt elevunderlag i små kommuner eller att få fram lärare vid ett kraftigt ökat mottagande.

Sfi ska enligt skollagen (1985:1100) erbjudas inom tre månader från bosättning i en kommun. Det är mot denna

bakgrund rimligt att huvudregeln, dvs. att betyget Godkänt ska ha uppnåtts inom tolv månader från det datum en erbjuden sfi-kurs startade, kompletteras med att det godkända betyget dessutom ska ha uppnåtts inom femton månader från första folkbokföring i en kommun. Därigenom uppkommer en stimulans för individen att snabbt komma igång med sfi samtidigt som hänsyn tas till att tiden från bosättning till dess att en sfi-kurs startar inte i någon större utsträckning kan påverkas av individen själv.

Inte alla som har rätt att delta i sfi-utbildningen utnyttjar denna rättighet. Den som, utan att vara elev i sfi, vill ha ett betyg från sfi har rätt att gå igenom prövning. I förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare finns bestämmelser om bedömning och betyg. I 16 § anges att lärarna bör använda centralt fastställda prov som ett hjälpmedel för att bedömningsgrunderna ska bli så enhetliga som möjligt över hela landet. Sådana prov fastställs av Skolverket som också meddelar närmare föreskrifter om dem. Centralt fastställda prov i sfi finns i dag för elever på kurs D. Det bedöms därför vara rimligt att även personer som inom femton månader från folkbokföring har uppnått minst betyget Godkänt i sfi på kurs D, studieväg 3, utan att ha deltagit i undervisningen, ska ha rätt till sfi-bonus.

Efter remissbehandling och beredning av förslaget i denna departementspromemoria beräknas en proposition kunna lämnas i början av hösten 2008. Invandrare som folkbokförs under sista kvartalet 2008 bör därmed hinna få information om villkoren för bonus i sådan tid att bonusen kan påverka deras ansträngningar att snabbare klara sfi. Sfi-bonusen bör mot denna bakgrund kunna komma i fråga för alla som folkbokförs den 1 oktober 2008 eller senare. Bonus kommer dock inte att kunna betalas ut förrän under år 2009.

6.4 Undantag från tolv månadersregeln på grund av förhinder att delta i sfi-undervisningen

Förslag: Kravet på minst betyget Godkänt inom tolv månader från sfi-start och inom femton månader från första folkbokföring i en kommun som villkor för bonus ska kunna förlängas under vissa förutsättningar. En förlängning med sex månader ska accepteras vid uppehåll i studierna under en sammanhängande tid av minst en månad på grund av styrkt sjukdom eller vård av eget barn som inte har fyllt två år. Detsamma gäller för vård av barn som är adopterat i två år efter barnets ankomst till familjen.

Den sfi-studerande kan vara förhindrad att delta i studierna på grund av sjukdom eller vård av barn då föräldrapenning lämnas. Sådana uppehåll kan påverka möjligheterna att uppnå betyget Godkänt inom den tid som föreslagits som villkor. För att personer som tvingas till sådant uppehåll i studierna ska stimuleras att fortsätta studierna och uppnå studieresultat så snart som möjligt, bör tidsramarna under vissa förutsättningar kunna förlängas. Kortare avbrott än en månads sammanhängande tid bör dock knappast påverka studieresultaten och bör därför inte heller medföra att tiden för krav på sfi-resultat förlängs.

För den som inte har kunnat delta i svenskundervisningen på grund av sjukdom eller vård av eget barn som inte har fyllt två år eller, om barnet är adopterat, i två år efter barnets ankomst till familjen, under en sammanhängande period om minst en månad bör därför avräknas lika lång tid som personen varit förhindrad att delta i undervisningen. På så sätt förlängs tidsfristen inom vilken minst betyget Godkänt i sfi måste uppnås för att rätt till bonus ska föreligga. Tiden bör dock kunna förlängas med högst sex månader. Att personen har varit förhindrad att delta i svenskundervisningen ska vara styrkt genom t.ex. läkarintyg eller besked från Försäkringskassan om utbetald sjukpenning eller föräldrapenning.

6.5 Bonus – nivå och konstruktion

Förslag: Bonus lämnas med ett helt belopp för den som uppnått minst betyget Godkänt i sfi på kurs D på studieväg 3, med två tredjedelar av beloppet till personer som har uppnått minst betyget Godkänt i sfi på kurs C på studieväg 2 och med ett halvt belopp till dem som har uppnått minst betyget Godkänt på kurs B, studieväg 1.

För personer som har rätt till hel sfi-bonus eller till två tredjedelar av beloppet ska redan utbetald sfi-bonus avräknas från beloppet som utgår.

Bedömning: För att det ska innebära en reell stimulanseffekt bör en bonus inte vara för låg. Ett belopp om 12 000 kronor bedöms vara rimligt. Regeringen bör fastställa nivån i en förordning.

Avsikten med sfi-bonus är att den ska stimulera till arbete och att den enskilde lär sig svenska på så hög nivå som möjligt. Full bonus bör därför ges till dem som uppnått minst betyget Godkänt i kurs D på studieväg 3. Även sfi-elever på studieväg 1 och 2 bör kunna få del av bonusen och motiveras till att sträva efter att uppnå minst betyget Godkänt på en högre kurs.

En person som inleder studierna på studieväg 3 och inom ovan föreslagna tidsramar, dock högst femton månader från första folkbokföringsdatum, når betyget Godkänt på kurs D bör få en hel bonus. Den som börjar på studieväg 2 bör få två tredjedelar av bonusen vid betyget Godkänt på kurs C och ytterligare en tredjedels bonus om studierna fortsätter på studieväg 3 och leder till betyget Godkänt på kurs D och resultaten uppnås inom tolv månadersperioden. Den som börjar på studieväg 1 bör få en halv bonus vid betyget Godkänt på kurs B. Om studierna fortsätter på studieväg 2 bör ytterligare en bonus utbetalas vid betyget Godkänt på kurs C så att den studerande då har fått totalt två tredjedelar av hela beloppet i bonus. Om personen även skulle uppnå betyget Godkänt på kurs

D på studieväg 3 inom uppsatta tidsramar ska ytterligare en tredjedels bonus utbetalas.

Det är möjligt för en person, som inte har varit elev i sfi men som vill ha ett betyg, att gå igenom prövning. Även den som vid prövning får betyget Godkänt på kurs D bör få en hel bonus.

Regeringen bör fastställa nivån på sfi-bonusen i en förordning.

För att bonusen ska få en önskvärd stimulansseffekt på alla studievägar bedöms beloppet för en hel bonus behöva ligga på 12 000 kronor.

6.6 En skattefri bonus som inte påverkar vissa andra bidrag

Förslag: Sfi-bonusen ska vara skattefri och inte beaktas vid beräkningen av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Nyanlända flyktingar och skyddsbehövande m.fl. som deltar i sfi har normalt sin försörjning genom introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar eller ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Introduktionsersättning kan vara utformad så att individens eventuella inkomster från arbete inte påverkar introduktionsersättningens storlek, men den kan också vara utformad som det ekonomiska biståndet, dvs. andra inkomster reducerar ersättningen. För personer som uppbär ekonomiskt bistånd skulle en sfi-bonus således inte innebära något reellt ekonomiskt tillskott om inte inkomsten undantas vid beräkningen av rätten till bistånd. Detsamma gäller för personer som uppbär introduktionsersättning som tillämpas på samma sätt som ekonomiskt bistånd.

Anhöriginvandrare som sammanbor med en person som har egen inkomst har normalt inte någon ersättning från samhället

när han eller hon deltar i sfi. Om anknytningspersonen i Sverige har låg eller ingen inkomst, kan paret få ekonomiskt bistånd. För den som inte har behov av något ekonomiskt bistånd innebär en sfi-bonus i sin helhet ett ekonomiskt tillskott.

Avsikten med sfi-bonus är att den ska innebära samma stimulans för alla nyanlända flyktingar och skyddsbehövande m.fl. samt anhöriga mellan 18 och 64 år att lära sig svenska snabbt oavsett på vilket sätt de får sin försörjning. För att inte minska incitamentet att skynda på sfi-studierna bör beräkningen av introduktionsersättning eller ekonomiskt bistånd inte påverkas av erhållen sfi-bonus. Detta bör regleras i den föreslagna nya lagen om sfi-bonus.

Den faktiska bonus den sfi-studerande får bör vara lika stor oavsett var i landet den nyanlände är bosatt. Om bonusen skulle beskattas blir den inte lika stor för alla. Det relativt låga beloppet på bonusen och det förhållandet att relativt många av dem som får sfi-bonusen knappast har några andra större skattepliktiga inkomster talar också för att bonusen ska vara skattefri. Bonusen bör därför, i likhet med introduktionsersättning och ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, inte tas upp till beskattning. En ändring i inkomstskattelagen bör göras med denna innebörd.

6.7 Kommunernas ansvar

Förslag: Kommunerna ska besluta om och betala ut sfi-bonus. Kommunerna ska också informera nyanlända invandrare om förutsättningar och villkor för att få sfi-bonus. Staten ska ersätta kommunerna för kostnader för utbetald sfi-bonus.

Kommunerna har ett ansvar att erbjuda sfi till personer som är folkbokförda i kommunen och som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till sfi och för att motivera dem att delta i utbildningen. Kommunen har också ansvar för att sätta och utfärda betyg och har därmed direkt kunskap om enskilda sfi-studerandes studieresultat och vid vilken tidpunkt de studerande når godkänt resultat på olika kurser.

Det bör mot denna bakgrund ankomma på kommunerna att besluta om och betala ut sfi-bonus till den enskilde. Kommunernas ansvar att motivera till deltagande i sfi gör det också naturligt att kommunerna får ansvar för att informera dem som har rätt till sfi och tillhör målgruppen för sfi-bonus om förutsättningar och villkor för att få sfi-bonus. Kommunernas ansvar ska regleras i den föreslagna lagen om sfi-bonus.

Eftersom införande av sfi-bonus är ett statligt initiativ och samma regler ska gälla i alla kommuner, ska staten enligt finansieringsprincipen stå för hela kostnaden för sfi-bonus som utbetalas. Kommunerna ska enligt finansieringsprincipen också få ersättning för de kostnader för information och administration som de nya åliggandena innebär. Administrationen av bonusen och formen för statens ersättning till kommunerna redovisas närmare i avsnitt 6.8 och 9.

6.8 Administration

Förslag: Sfi-bonus ska utbetalas efter skriftlig ansökan från den enskilde hos den kommun där sökanden är folkbokförd. Ansökan ska ha kommit in till kommunen inom tre månader från den dag då rätt till sfi-bonus uppkom.

Bedömning: Statens skolverk bör få i uppdrag att dels informera kommunerna om hur bonussystemet fungerar, dels inrätta en informationsdatabas som bland annat ska stödja kommunernas administration och förhindra att sfi-bonus utbetalas felaktigt till samma person från olika kommuner. Skolverket ska ersätta kommunerna för utbetald bonus och för administrations-kostnader. Ersättning som en kommun mottagit bör kunna krävas åter om den utbetalats till följd av att kommunen lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter.

Bonushantering ska vara enkel och rättssäker. Individen har rätt till sfi-bonus under förutsättning att tidigare nämnda villkor uppfyllts. Den enskilde ska skriftligen ansöka om sfi-bonus inom tre månader från den dag då rätt till sfi-bonus uppkom. Om ansökan inkommer därefter är den att anse som för sent inkommen och kan inte bifallas. Kommunerna är skyldiga att betala ut bonus till dem som har uppfyllt villkoren. Det är viktigt att det går att säkerställa att rätt personer får bonus och endast när de är berättigade till detta.

Kommunens administration och behov av kontroller

Som underlag för ett beslut om sfi-bonus ska det finnas en ansökan från den som inom angivna tidsramar uppnått minst betyget Godkänt på någon av kurserna 1B, 2C eller 3D i sfi. Kommunen har ett informationsansvar och bör påminna om möjligheten att ansöka om sfi-bonus då man kan konstatera att villkoren är uppfyllda eller om det finns anledning att anta det.

För att kunna fastställa om rätt till sfi-bonus föreligger och för att kunna fatta beslut och betala ut bonus måste kommunen

ha kunskap om villkoren är uppfyllda och vid behov göra kontroller hos andra myndigheter. Kommunen har information om betygsdatum och om datum för erbjuden kursstart, om utbildningen börjat i samma kommun, men måste kontrollera att datum för godkänt betyg ligger inom tolv månader från kursstart och inom femton månader från det datum personen i fråga för första gången folkbokfördes i en kommun. Kommunen måste också ha uppgifter som visar att personen som ansöker om sfi-bonus tillhör den målgrupp som omfattas av rätten till bonus och om personen under någon tid varit förhindrad att delta i sfi på grund av styrkt sjukdom eller vård av barn då föräldrapenning lämnas.

I vilken utsträckning och i vilken form särskilda kontroller måste göras varierar mellan olika kommuner och beror bland annat på kommunens storlek och vilken kategori invandrare som bosätter sig där. I mindre kommuner som i huvudsak tar emot flyktingar och deras anhöriga är det som regel känt om en person tillhör målgruppen för sfi-bonus och när personen folkbokfördes. Vad gäller personer som omfattas av flyktingmottagandet har kommunerna redan uppgifter som visar att de tillhör målgruppen för sfi-bonus. Ibland kan det dock bli aktuellt att göra förfrågningar om folkbokföringsdatum hos Skatteverket. Personer som inte omfattas av flyktingmottagandet och som ansöker om sfi-bonus kan visa att de tillhör personkretsen genom att visa sitt uppehållstillstånd enligt vilket grunden för beslutet framgår. Den som i ansökan om sfi-bonus önskar avräkning av tid ska visa att han eller hon har varit förhindrad att delta i svenskundervisningen på grund av styrkt sjukdom eller vård av eget barn under en sammanhängande tid av minst en månad. Detta kan ske genom att besked från Försäkringskassan om utbetald föräldrapenning eller sjukpenning uppvisas. Om detta inte är möjligt bör sjukdom styrkas med läkarintyg.

Som regel har den som uppnår betyget Godkänt i en sfi-kurs deltagit i sfi-undervisning i den kommun där han eller hon godkänns. I dessa fall har kommunen uppgift om datum för kursstart. Om sfi påbörjas i en annan kommun måste dock den sökande kunna styrka studietiden. Det måste också gå att

kontrollera att den som uppnått betyget Godkänt och ansöker om sfi-bonus i en kommun inte har deltagit i sfi i en annan kommun och där fått full bonus eller delbonus för godkänt slutbetyg på en lägre kurs.

Den som, utan att vara sfi-elev, vill ha ett betyg från sfi har rätt att gå upp i prövning. Sfi-bonus ska enligt förslaget lämnas till dem som efter prövning får minst betyget Godkänt på kurs D om övriga villkor är uppfyllda. I dessa fall har inte den kommun där prövningen sker någon kunskap om huruvida personen i fråga har erhållit bonus i någon annan kommun. För att undvika att någon felaktigt får sfi-bonus flera gånger eller med för högt belopp behövs en central informationsdatabas över beslut i ärenden om sfi-bonus mot vilken kommunen kan kontrollera om sfi-bonus har betalats ut i någon annan kommun. En sådan informationsdatabas bör inrättas hos Skolverket som också föreslås få i uppgift att betala ut medel till kommunerna för utbetald sfi-bonus.

När en person har uppnått betyget Godkänt på sådan sfi-nivå som berättigar till sfi-bonus och har ansökt om bonus rapporterar kommunen via en webbsida in uppgifter om datum för första folkbokföring, datum för erbjuden sfi-start, studieväg, betyg, m.m. till Skolverket. Skolverkets informationsdatabas genererar ett svar om huruvida individen redan har fått en bonusutbetalning eller om någon kommun har gjort förfrågningar med anledning av en ansökan om sfi. Om någon ansökan om eller utbetalning av bonus inte är registrerad på personen i fråga, studietiden inte överstiger tolv månader och folkbokföringstiden inte överstiger femton månader (arton respektive 21 månader vid styrkt sjukdom eller vård av eget barn), kan kommunen besluta om och betala ut bonusen. Om svaret från informationsdatabasen visar att personen tidigare har fått en bonus efter att ha uppnått minst betyget Godkänt på en lägre studieväg, ska utbetalat belopp avräknas när kommunen fattar beslut. Kommunens förfrågan registreras i databasen och medför att ytterligare förfrågningar kring samma individ

besvaras med att ett bonusärende har inletts. Kommunen rapporterar beslut i ärenden om sfi-bonus till Skolverket.

Med denna informationsdatabas och beskrivna rutiner för kommunikation med databasen kan risken för dubbla utbetalningar av sfi-bonus minimeras.

Skolverkets administrativa uppgifter

Skolverket bör som nämnts få i uppdrag att bygga upp en informationsdatabas med uppgifter om vilka som har sökt och vilka som har erhållit sfi-bonus och deras betyg m.m. Förutom att fungera som kontrollfunktion för utbetalningar av sfi-bonus kommer databasen att kunna användas för de andra huvuduppgifter som Skolverket bör få i fråga om sfi-bonus, dvs. dels att betala ut medel till kommunerna, dels att hämta in och sammanställa information som är av betydelse för uppföljning och utvärdering av reformen med sfi-bonus. Skolverket bör också svara för information till kommunerna om sfi-bonus.

Ersättning från Skolverket till kommunerna för sfi-bonus bör förutom ersättning för utbetald bonus innefatta ett schablonberäknat belopp per utbetalning som ska täcka kommunernas administrationskostnad. Ersättningen bör utbetalas kvartalsvis i efterskott.

Det är rimligt att Skolverket kan återkräva ersättning som har utbetalats till följd av att kommunen lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter.

6.9 Sekretess i ärenden om sfi-bonus

<p>Förslag: Sekretess ska gälla i ärenden om sfi-bonus för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Sekretessen ska dock inte gälla beslut i ärendet.</p>

För att kunna handlägga en ansökan om sfi-bonus behöver kommunen vissa uppgifter om enskildas förhållanden som skyddas av sekretess när de förekommer i andra slags ärenden, såsom uppgifter som rör enskildas hälsa. Uppgifterna kan ha lämnats av den enskilde själv vid ansökan eller ha inhämtats av kommunen från någon annan myndighet. Kommunen kan bara inhämta uppgifter från andra myndigheter i sådana fall då det är förenligt med tillämpliga sekretessregler.

Sekretess i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Enligt 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess i verksamhet som avser folkbokföring för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen omfattar uppgifter om enskildas personliga förhållanden som finns i de olika register som förs i verksamheten samt i de olika slag av ärenden som förekommer i denna. Skaderekvisitet i bestämmelsen är kvalificerat rakt vilket innebär en stark presumtion för att uppgifterna är offentliga. En förutsättning för att en uppgift ska omfattas av sekretess är att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Föremålet för sekretessen är uppgift om enskilds personliga förhållanden. Det är helt klart att t.ex. en adressuppgift avser ett personligt förhållande. Såsom skaderekvisitet i 7 kap. 15 § sekretesslagen är utformat kan skydd ges åt uppgifter av mer eller mindre ömtålig art men också åt uppgifter som normalt betraktas som harmlösa men som på grund av speciella omständigheter i det enskilda fallet är skyddsvärda. Uppgifter om namn, adress, personnummer, civilstånd och nationalitet är i normala fall offentliga. Även uppgifter om när en person för första gången folkbokfördes i en kommun får anses vara sådana harmlösa uppgifter som i normala fall är offentliga. Sekretesskyddet i 7 kap. 15 § sekretesslagen torde därför inte

utgöra hinder mot att sådana uppgifter lämnas till en kommun inför beslut om sfi-bonus.

Vid sidan om de generella bestämmelserna i 7 kap. 15 § sekretesslagen finns i 7 kap. 14 § särskilda bestämmelser till skydd för utlänningar. Enligt paragrafens första stycke gäller sekretess för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Bestämmelsen, som är tillämplig inom hela den offentliga förvaltningen, omfattar varje slag av uppgifter som rör utlänningar oavsett i vilket sammanhang de förekommer. Av uttrycket ”övergrepp eller annat allvarligt men” följer att endast relativt allvarlig skada kan leda till sekretess. Det krävs emellertid inte någon högre grad av sannolikhet för sådan skada för att sekretessen ska gälla. Det räcker att det föreligger en beaktansvärd risk för sådan skada. Dessutom fordras att risken för skada ska vara föranledd av förhållandet mellan utlänningen och någon av de i lagrummet angivna subjekten, nämligen utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar (prop. 1979/80:2 Del A s. 209). Mot denna bakgrund bedöms sekretesskyddet i 7 kap. 14 § normalt sett inte utgöra hinder mot att uppgifter om när en person för första gången folkbokfördes i en kommun lämnas till en kommun inför beslut om sfi-bonus.

Sekretess hos Migrationsverket

Enligt 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som rör utlänning om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Detta stycke tar sikte på varje slag av uppgifter som rör utlänningen oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer. Utöver denna bestämmelse gäller sekretess enligt 7

kap. 14 § andra stycket sekretesslagen i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärende som avses i detta stycke gäller sekretessen dock endast för uppgifter i skälen. Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses inte bara förvaltningsärenden om t.ex. visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, avvisning eller utvisning utan också kontrollåtgärder och annan löpande tillsyn. Sekretessen enligt andra stycket gäller inte i fråga om en myndighets beslut i ärenden som avses i stycket. Dock kan skälen till ett beslut hållas hemliga.

För att en person ska ha rätt till sfi-bonus är det en förutsättning att personen har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 2, 3, 3 a, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser. De personer som omfattas av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. omfattas även av den nu föreslagna lagen om sfi-bonus. För dessa personer har kommunerna redan de uppgifter de behöver för att avgöra huruvida de tillhör personkategorier som har rätt till sfi-bonus. När de gäller andra personer kan kommunen i vissa fall behöva uppgifter som utvisar ifall dessa tillhör någon av de personkategorier som har rätt till sfi-bonus. Uppgift om på vilken grund en person har beviljats uppehållstillstånd utgör en sådan uppgift som omfattas av sekretess hos Migrationsverket. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Kommunen saknar alltså möjlighet att begära uppgifter från Migrationsverket om på vilken grund en person har beviljats uppehållstillstånd. Det får i

stället ankomma på den person som ansöker om sfi-bonus att visa att han eller hon tillhör personkretsen som omfattas av lagen om sfi-bonus. Det kan ske genom att sökanden uppvisar sitt uppehållstillstånd enligt vilket grunden för beslutet framgår. Handläggande tjänsteman kan göra en anteckning i akten att sökanden tillhör en sådan personkategori som har rätt till sfi-bonus, dock utan att ange på vilken grund uppehållstillstånd har beviljats. Det är av stor vikt att sådana uppgifter, för vilket stark sekretess råder hos Migrationsverket, inte tillförs ärendet hos kommunen.

Sekretess i kommunal verksamhet

Inom socialtjänsten gäller sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. I bestämmelsens tredje stycke anges att ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar samt ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och andra utlänningar jämföras med socialtjänst. Ärenden om sfi-bonus omfattas inte av bestämmelsen.

Den generella sekretessregeln i 7 kap. 14 § sekretesslagen är tillämplig även inom kommunal verksamhet men på grund av de särskilda förutsättningar som gäller för sekretess enligt bestämmelsen torde denna bli tillämplig i ärenden om sfi-bonus endast i undantagsfall.

I 7 kap. 1 § sekretesslagen anges att sekretess gäller hos myndighet för uppgift som rör enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte för uppgift som tas in i ett beslut. Sekretessregeln tillämpas inte om någon annan sekretessbestämmelse som ger ett starkare skydd för uppgiften är tillämplig hos myndigheten. Om

en uppgift som omfattas av sekretess enligt bestämmelsen omfattas av sekretess även enligt en annan paragraf i sekretesslagen och uppgiften enligt en bestämmelse i den paragrafen får lämnas till en annan myndighet eller till en enskild, ska den bestämmelsen gälla.

I ärenden om sfi-bonus där det är aktuellt att bortse från tid som personen varit förhindrad att delta i sfi på grund av styrkt sjukdom eller vård av eget barn kan det förekomma uppgifter som rör enskilds hälsa, såsom läkarintyg. Eftersom skaderekvisitet i 7 kap. 1 § sekretesslagen är kvalificerat rakt föreligger en stark presumtion för att uppgifterna är offentliga om de inte omfattas av någon annan sekretesskyddande bestämmelse. En förutsättning för att en uppgift ska omfattas av sekretess enligt bestämmelsen är att det måste antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Sekretesskyddet i 7 kap. 1 § torde därför endast undantagsvis bli tillämpligt hos kommuner för uppgifter i ärenden om sfi-bonus.

Enligt 7 kap. 1 a § sekretesslagen gäller sekretess hos myndighet för uppgift om enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, enskilds telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde och för motsvarande uppgifter om anhöriga till den enskilde, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessregeln tillämpas inte om någon annan sekretessbestämmelse som ger ett starkare skydd för uppgiften är tillämplig hos myndigheten.

I ärenden om sfi-bonus kommer även att förekomma uppgifter om den enskildes bostadsadress och andra kontaktuppgifter. Skaderekvisitet i 7 kap. 1 a § sekretesslagen är utformat på så sätt att det är en förutsättning för sekretess att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för våld

eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Med hänsyn till detta torde kontaktuppgifter avseende enskilda i ärenden om sfi-bonus omfattas av sekretesskyddet i 7 kap. 1 a § sekretesslagen endast i undantagsfall.

Det saknas således i de flesta fall sekretesskydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om sfi-bonus.

Det finns visserligen ett visst insynsintresse i denna typ av ärenden generellt sett, men det kan förekomma mycket integritetskänsliga uppgifter i ärenden om sfi-bonus, t.ex. uppgifter som rör enskildas hälsa, såsom uppgifter om sjukdomar. För sådana uppgifter får sekretessintresset anses väga tyngre än insynsintresset.

Det är inte tillfredsställande att det saknas sekretesskydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i ärenden om sfi-bonus. Sekretesslagen bör därför kompletteras. Det föreslås därför att en ny bestämmelse om sekretess i ärenden om sfi-bonus införs i 9 kap. 5 § sekretesslagen. Den regeln kan lämpligen kompletteras så att den erbjuder sekretess även i fråga om uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i ärenden om sfi-bonus.

Grundprincipen vid utformning av varje särskild sekretessbestämmelse är att man inte ska åstadkomma mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. I ärenden som rör myndighetsutövning gentemot enskilda gäller enligt huvudregeln sekretess med rakt skaderekvisit. Ett rakt skaderekvisit innebär en presumtion för offentlighet, men uppgifter som typiskt sett är ägnade att medföra skada för det intresse de skyddar om de lämnas ut – t.ex. uppgifter om enskildas hälsa – omfattas normalt av sekretess (prop. 1979/80:2, Del A s. 80 f). När sådana uppgifter förekommer inom socialtjänsten eller i ärenden som jämföras med socialtjänst enligt 7 kap. 4 § omfattas de av den s.k. socialtjänstsekretessen. Sekretess för liknande uppgifter gäller vidare enligt 9 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen även i ärenden om studiestöd och ärenden hos Centrala studiestödsnämnden om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar för uppgift om enskilds personliga

eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Det saknas skäl att ur sekretessynpunkt behandla liknande uppgifter i ärenden om sfi-bonus på något annat sätt. Med hänsyn till det ovan anförda bör ett sekretesskydd med rakt skaderekvisit vara tillräckligt. Sekretess bör alltså gälla för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Om meddelarfriheten

Med meddelarfrihet avses normalt det komplex av regler i tryckfrihetsförordningen (TF) respektive yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna annars sekretessbelagda uppgifter för publicering i massmedier (se 1 kap. 1 § tredje stycket TF respektive 1 kap. 2 § YGL). I vilka fall det är förenat med straffansvar att lämna meddelanden till medierna för offentliggörande anges i TF och YGL. Det kan bli fallet om själva handlingen att lämna meddelandet innebär att meddelaren gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet. En annan situation är att meddelaren uppsåtligen lämnar ut en allmän handling i strid med bestämmelser om sekretess. Ett tredje och sista fall är att meddelaren uppsåtligen på något annat sätt lämnar ut en uppgift för vilken det gäller en tystnadsplikt som i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) särskilt anges bryta meddelarfriheten.

Den föreslagna ändringen i sekretesslagen innebär att ärenden om sfi-bonus omfattas av 9 kap. 5 § nämnda lag. Bestämmelsen är försedd med ett rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för offentlighet föreligger. Bestämmelsen 9 kap. 5 § sekretesslagen finns inte med i uppräknningen i 16 kap. 1 §. Meddelarfrihet råder alltså för den övriga verksamhet som regleras i bestämmelsen, bland annat ärenden om studiestöd och ärenden hos Centrala studiestödsnämnden om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Det

finns inte skäl att göra någon annan bedömning vad gäller ärenden om sfi-bonus.

6.10 Återkrav

Förslag: Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på något annat sätt förorsakat att sfi-bonus lämnats obehörigen eller med för högt belopp, eller om någon i annat fall tagit emot sfi-bonus obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, ska kommunen återkräva vad som har betalats ut för mycket.

Om det finns synnerliga skäl får kommunen efterge återkravet helt eller delvis.

Bedömning: Om en kommun har återkrävt ett utbetalat belopp och återbetalning skett bör kommunen i sin tur återbetala motsvarande belopp till Skolverket. Kommunen bör dock få behålla viss del av beloppet för de administrativa kostnader som återkravet förorsakar kommunen.

För att systemet med sfi-bonus ska få avsedd effekt är det angeläget att sfi-bonus utbetalas endast när villkoren enligt föreslagen lag är uppfyllda. En förutsättning för detta är att kommunerna i sin ärendehandläggning har god kvalitet i sina utredningar, tillräckligt beslutsunderlag samt god dokumentation i akterna och iakttar förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om ärendehandläggning.

Det kan dock inte uteslutas att oriktiga uppgifter eller underlåtenhet att lämna uppgifter kan komma att leda till felaktiga utbetalningar. Om någon genom oriktiga uppgifter eller underlåtenhet att lämna sådana uppgifter eller på något annat sätt förorsakat att sfi-bonus lämnats obehörigen eller med för högt belopp, ska kommunen återkräva vad som betalats ut för mycket. Möjlighet att återkräva utbetald ersättning ska finnas även om den enskilde inte haft för avsikt att framkalla den felaktiga utbetalningen men skäligen borde ha insett att

utbetalningen var felaktig. Även i dessa fall ska kommunen återkräva felaktigt utbetald sfi-bonus. Dock ska kommunen kunna efterge återkravet helt eller delvis om det finns synnerliga skäl för detta. Möjligheten att efterge återkravet ska tillämpas restriktivt. Eftergift kan komma i fråga endast om det med hänsyn till betalningsmottagarens personliga och ekonomiska förhållanden finns synnerliga skäl att helt eller delvis efterge återkravet.

För att begränsa antalet återkravsärenden hos kommunen bör den enskilde få information både om sin rätt till sfi-bonus och om sin skyldighet att lämna riktiga uppgifter när han eller hon ansöker om bonus. Informationen till allmänheten bör vara klar, tydlig och lättbegriplig.

Om en kommun har återkrävt ett utbetalat belopp och återbetalning skett ska kommunen i sin tur återbetala motsvarande belopp till Skolverket. Kommunen bör dock få behålla viss del av beloppet för de administrativa kostnader som återkravet förorsakar kommunen.

6.11 Personuppgifter i ärenden om sfi-bonus

Förslag: Kommunen ska lämna uppgifter om de personer som har beviljats sfi-bonus till de myndigheter som regeringen bestämmer. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela ytterligare föreskrifter om kommunens uppgiftsskyldighet.

Såsom tidigare framhållits är det viktigt att det går att säkerställa att sfi-bonus lämnas endast till personer som är berättigade till sådan och med korrekta belopp. Regeringen bedömer i avsnitt 6.8 att Skolverket bör få i uppdrag att dels informera kommunerna om hur bonussystemet fungerar, dels inrätta en informationsdatabas som bland annat ska stödja kommunernas administration och förhindra att sfi-bonus utbetalas felaktigt till samma person från olika kommuner. Utöver den kontroll-

funktion för utbetalningar av sfi-bonus som databasen innebär, kommer den även att kunna användas för de andra huvuduppgifter som Skolverket bör få i fråga om sfi-bonus; dels att betala ut medel till kommunerna, dels att hämta in och sammanställa information som är av betydelse för uppföljning och utvärdering av reformen med sfi-bonus.

För att möjliggöra inrättandet av en nationell informationsdatabas med de funktioner som beskrivs ovan krävs att Skolverket har tillgång till personuppgifter i ärenden om sfi-bonus. De uppgifter som behövs är sökandens namn, personnummer, datum för erbjuden sfi-start, datum för första folkbokföring i en kommun, uppgift om att personen tillhör personkretsen för sfi-bonus (dock inte uppgift om på vilken grund uppehållstillstånd har beviljats), genomförda studievägar, antal studietimmar, betyg och beslut i ärenden om sfi-bonus (dvs. datum för beslut, beslutets innebörd – bifall eller avslag – och, om bifall, med vilket eller vilka belopp sfi-bonus har beviljats).

Behandling av personuppgifter

Behandlingen av personuppgifter i informationsdatabasen kommer att omfattas av personuppgiftslagen (1998:204). Skolverket kommer att vara personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter som verket utför inom ramen för informationsdatabasen.

I 10 § personuppgiftslagen anges att personuppgifter får behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för att t.ex. den personuppgiftsansvarige eller en tredje man till vilken personuppgifter lämnas ut ska kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning (punkten e), eller ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut ska kunna tillgodoses, om detta

intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten (punkten f).

Såsom tidigare beskrivits är ändamålen med informationsdatabasen dels att stödja kommunernas administration och förhindra att sfi-bonus utbetalas felaktigt, dels att stödja Skolverkets uppgifter att betala ut medel till kommunerna samt att hämta in och sammanställa information som är av betydelse för uppföljning och utvärdering av reformen. När det gäller ändamålet att stödja kommunernas administration bedöms behandlingen vara nödvändig för att kommunerna ska kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning, dvs. besluta om och betala ut sfi-bonus till enskilda sökande. När det gäller ändamålet att stödja Skolverkets uppgifter att betala ut medel till kommunerna samt att hämta in och sammanställa information som är av betydelse för uppföljning och utvärdering, bedöms behandlingen vara nödvändig för ett ändamål som rör ett berättigat intresse ska kunna tillgodoses och att detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

Om uppgifter om en person samlas in från personen själv ska den personuppgiftsansvarige i samband därmed självmant lämna den registrerade information om behandlingen av uppgifterna (23 § personuppgiftslagen). Samlas personuppgifterna i stället in från någon annan källa än den registrerade, ska den personuppgiftsansvarige enligt 24 § personuppgiftslagen självmant lämna den registrerade information om behandlingen av uppgifterna när de registreras eller – om uppgifterna är avsedda att lämnas ut till tredje man – när de lämnas ut första gången. Information ska senast lämnas i samband med att uppgifterna användas för att vidta åtgärder som rör den enskilde, om så sker. Av 25 § personuppgiftslagen framgår vilken information som ska lämnas, bl.a. uppgift om vem som är personuppgiftsansvarig och uppgift om ändamålen med behandlingen. Information behöver dock inte lämnas om sådant som den registrerade redan känner till (25 § andra stycket personuppgiftslagen). Skolverkets informationsskyldighet kommer alltså att omfatta sådana

uppgifter som samlas in från andra källor än den enskilde själv, i detta fall från kommuner i form av anmälningar av ansökningar och fattade beslut i ärenden om sfi-bonus. Den informationsskyldighet som Skolverket åläggs enligt personuppgiftslagen kan emellertid i praktiken begränsas genom att kommunerna, som är personuppgiftsansvariga för de uppgifter som dessa samlar in t.ex. i anslutning till att ansökningar om sfi-bonus lämnas in, lämnar information till sökandena inte bara om den egna behandlingen av personuppgifter utan även om den vidarebehandling av uppgifterna som Skolverket utför. På så vis får den enskilde kännedom om sådan information som ska lämnas enligt personuppgiftslagen. Kommunerna bör således, i anslutning till att sfi erbjuds eller när ansökan om sfi-bonus görs av den enskilde, lämna information om att uppgifterna kommer att lämnas ut till Skolverket för kontroller i samband med utbetalning av bonus och för ändamålen att stödja Skolverkets uppgifter att betala ut medel till kommunerna samt att hämta in och sammanställa information som är av betydelse för uppföljning av reformen.

6.12 Överklagande m.m.

Förslag: Kommunens beslut i ärenden om sfi-bonus får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Den föreslagna lagen om sfi-bonus till vissa nyanlända invandrare är en form av rättighetslag enligt vilken alla som uppfyller vissa givna villkor har rätt till ersättning. En kommuns beslut att inte bevilja sfi-bonus eller att helt eller delvis återkräva sfi-bonus är beslut av stor vikt för den enskilde. Den enskilde och kommunen kan i vissa fall ha olika uppfattning om i vad mån förutsättningarna för rätt till sfi-bonus är uppfyllda, t.ex. huruvida den enskilde varit förhindrad att delta i sfi på grund av styrkt sjukdom. I dessa fall bör det finnas en möjlighet att överklaga kommunens beslut till allmän förvaltningsdomstol.

När det gäller återkrav av sfi-bonus kan man anta att den enskildes intresse att överklaga ett sådant beslut är ännu starkare. I dessa fall har ett för den enskilde gynnande beslut tidigare fattats, vars effekter genom det senare återkravsbeslutet omintetgörs. Även beslut att inte efterge återkrav helt eller delvis bör kunna överklagas.

7 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 april 2009.

Lagen om sfi-bonus bör genomföras så snart som möjligt. Hänsyn måste dock tas till att såväl kommuner som Statens skolverk behöver tid för att förbereda införandet av sfi-bonus. I kommunernas uppgifter ingår att informera nyanlända invandrare om förutsättningar och villkor för att få sfi-bonus. Kommunerna ska också besluta om och betala ut sfi-bonus.

Statens skolverk ska inrätta en informationsdatabas om sfi och sfi-bonus med de uppgifter som behövs för att kommunerna ska kunna ta ställning till om en bonus ska utbetalas. Skolverket ska också bygga ett system för att hämta in och sammanställa information som behövs för att kunna följa upp och utvärdera reformen.

Vid nu angivna förhållanden bör ett ikraftträdande kunna ske den 1 april 2009.

Som tidigare redovisats kommer alla som för första gången folkbokförts i Sverige den 1 oktober 2008 eller senare att kunna komma i fråga för sfi-bonus.

8 Konsekvenser

Införandet av en sfi-bonus förväntas medföra ett antal positiva effekter för såväl nyanlända invandrare som på samhällsnivå. Den som snabbt lär sig svenska får förbättrade möjligheter på arbetsmarknaden och därigenom bättre möjligheter att klara sin egen försörjning. Det gäller både för personer som utan en stimulansersättning skulle lära sig svenska snabbt och personer som genom bonusen stimuleras att uppnå betyget Godkänt snabbare än man annars skulle ha gjort. En utgångspunkt för hela reformen är att en stimulansersättning till den som godkänns i sfi inom en viss tid kommer att leda till ökade ansträngningar hos många sfi-elever att lära sig svenska snabbare. Fler personer förväntas klara högsta betygsnivå på den studiekurs där de placeras inom en tidsrymd av tolv månader från kursstart och en del kan förväntas klara en högre nivå än vad som sker i dag. Den genomsnittliga studietiden för att uppnå godkänd sfi-nivå förväntas också minska. Detta bör sammantaget leda till att många nyanlända invandrares förutsättningar att få ett arbete snabbare än i dag ökar.

Ytterligare en positiv effekt är att bonusen med stor sannolikhet kommer att ha en rekryterande effekt på dem som i dag inte deltar i sfi. Andelen som deltar i sfi kommer med andra ord att öka. De som redan deltar i sfi, men inte gör det fullt ut, kommer att öka sin närvaro för att förbättra chanserna att få en bonus.

Det kommer också att uppstå ett tryck på kommuner som i dag inte uppfyller kraven på att erbjuda sfi inom tre månader och på utbildningsanordnarna att förkorta väntetiderna för sfi-

start. Det kan också förväntas att sfi-studerande kommer att ställa krav på förbättrad kvalitet på utbildningen bland annat i form av fler och mer kvalificerade sfi-lärare. I de kommuner där det är möjligt att välja mellan olika utbildningsanordnare kommer en konkurrenssituation att uppstå mellan anordnarna, varvid den anordnare som erbjuder undervisning som snabbast leder till godkännande i sfi kommer att gynnas.

Direkta incitament för kommunerna att förbättra sin sfi-verksamhet har redan skapats genom den prestationsrelaterade stimulansersättning till kommuner som tar emot flyktingar som lämnas under åren 2007–2009 som införts genom förordningen (2007:662) om extra ersättning till kommuner 2007–2009 för att påskynda utlänningars etablering på arbetsmarknaden. Sådan ersättning lämnas med 20 000 kronor för varje person i åldern 18–64 år som omfattas av flyktingmottagandet i en kommun under 2007–2009 och som inom en tolv månadersperiod efter mottagandet har haft arbete eller arbetspraktik i minst fem månader eller har uppnått minst betyget Godkänt i sfi. Denna stimulansersättning och sfi-bonus har synergieffekter och bör sammantaget kraftigt öka trycket på kommunerna att effektivisera sin sfi.

Den ökade efterfrågan på sfi-verksamhet med god måluppfyllelse kommer i kombination med det stora antalet asylsökande som förväntas få uppehållstillstånd under de närmaste åren att innebära svårigheter för en del kommuner att bygga ut sfi-verksamheten såväl kvantitativt som kvalitativt i den takt som är önskvärd. På kort sikt kommer kommunerna också att få ökade kostnader för en sådan utbyggnad. För personer som omfattas av flyktingmottagandet får kommunerna emellertid ersättning. Det sker dels genom den statliga ersättningen som utgår med stöd av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., dels genom den extra ersättning som lämnas för personer som tas emot under åren 2007–2009 och som bland annat är avsedd för att finansiera sådana kvalitetshöjande kostnader i sfi som ska förbättra resultaten. Vidare kommer snabbare genomströmning och

resultatförbättringar i sfi, vilket leder till att nyanlända invandrare snabbare kommer i arbete, att minska kommunernas kostnader för försörjningsstöd och introduktionsersättning.

En möjlig negativ konsekvens av sfi-bonus skulle kunna bli att sfi-elever avstår från att kombinera sina studier med praktik eller arbete för att helt koncentrera sig på studierna och därmed öka sina chanser att få bonus. En annan risk är att den som skulle kunna få ett arbete utan att ha klarat godkänd sfi-nivå inte tar ett sådant arbete utan fortsätter att läsa svenska för att få del av sfi-bonusen. Dessa risker bedöms dock som små eftersom en arbetsinkomst normalt gör ett större tillskott till den nyanländes ekonomi än en sfi-bonus. Det är också möjligt för den som utvecklar sina svenskkunskaper på arbetsplatsen att gå igenom prövning för att få betyg i sfi utan att delta i själva svenskundervisningen. Det är önskvärt att den som får ett arbete innan han eller hon har tillräckliga svenskkunskaper för att bli godkänd i sfi kan fortsätta att studera svenska parallellt med ett arbete. Här kan nämnas att instegsjobben har tillkommit i syfte att underlätta en kombination av arbete och deltagande i sfi.

Införande av sfi-bonus innebär nya uppgifter för kommunerna. Som framgår av avsnitt 6.8 kommer den administrativa hanteringen av sfi-bonusen att omfatta information till sfi-studerande, mottagande av ansökningar, inhämtande av uppgifter från andra myndigheter, uppgiftslämnande till Skolverket och utbetalning av medel till enskilda. Omfattningen av detta arbete kommer att skilja sig mellan kommunerna beroende på bland annat storleken på kommunernas mottagande av flyktingar, skyddsbehövande m.fl., övrig invandring till kommunen och andelen nyanlända invandrare som deltar i sfi och uppfyller villkoren för sfi-bonus. Skolverket kommer också att få ökade arbetsuppgifter.

Det förslagna systemet för sfi-bonus bedöms leda till att ytterst få avslagsbeslut kommer att tas upp till prövning i allmän förvaltningsdomstol.

De direkta kostnaderna för sfi-bonus och administration samt finansiering av dessa kostnader redovisas i nästa avsnitt.

9 Direkta kostnader och finansiering

Kostnaderna för att införa sfi-bonus bestäms av invandringens storlek och sammansättning under de närmaste åren, hur stor andel av de nyanlända som har rätt att påbörja sfi och som ingår i målgruppen samt hur många sfi-studerande och övriga som kommer att uppfylla villkoren för bonus. Som framgår av avsnitt 4 är det en betydande andel nyanlända invandrare som inte deltar i sfi eller avbryter sina studier. Av dem som uppnår betyget Godkänt är det vidare bara en mindre andel som gör det inom den tid på tolv månader från erbjuden kursstart som normalt kommer att krävas för att sfi-bonus ska betalas ut. Drygt 20 procent av dem som under de senaste åren har påbörjat sfi på studieväg 3 har uppnått betyget Godkänt på kurs D inom tolv månader. Av dem som börjar på studieväg 1 eller 2 är det en väsentligt mindre andel som i dag uppfyller villkoren för att få sfi-bonus.

Sfi-bonusen kommer med största sannolikhet att innebära att fler nyanlända invandrare påbörjar sfi och når resultat snabbare. Det är inte möjligt att med någon säkerhet beräkna hur stor ökningen blir och därmed hur stor den totala kostnaden för sfi-bonus blir. Kostnadsberäkningarna måste i stället bygga på relativt osäkra antaganden om volymer.

Ett första antagande gäller hur många personer i den aktuella personkategorin i åldern 18–64 år som beviljas uppehållstillstånd och folkbokförs. Vad gäller flyktingar, skyddsbehövande m.fl. och deras anhöriga som omfattas av den statliga ersättningen för

flyktingmottagandet är det rimligt att utgå från Migrationsverkets prognos vilket innebär cirka 5 500 personer under fjärde kvartalet 2008, drygt 19 000 år 2009 och knappt 17 000 år 2010. Vad gäller annan anknytningsinvandring är antagandet knappt 17 000 personer per år (cirka 4 250 under fjärde kvartalet 2008).

Därefter är det nödvändigt att göra antaganden om hur många som kommer att påbörja sfi och hur stor andel av dem som kommer att uppfylla villkoren för att få bonus. Av flyktingar och skyddsbehövande m.fl. börjar cirka 85 procent studera sfi i dag och denna andel bedöms kunna öka med tio procentenheter vid införandet av en sfi-bonus. Andelen anhöriga som påbörjar sfi uppskattas till cirka 65 procent. Vi antar i våra beräkningar att denna andel ökar med tjugo procentenheter.

Som tidigare har redovisats uppskattas andelen nyanlända som uppfyller villkoren för bonus kunna öka med 20 procentenheter på varje studieväg.

Med dessa antaganden skulle de direkta kostnaderna för sfi-bonus bli cirka 39 miljoner kronor år 2009, cirka 100 miljoner kronor år 2010 och cirka 92 miljoner kronor år 2011. Under år 2008 uppstår inga kostnader eftersom lagen om sfi-bonus föreslås träda i kraft den 1 april 2009 och de nyanlända som folkbokförs den 1 oktober 2008 eller senare kommer att ha rätt till sfi-bonus får den utbetalad först under 2009. Av kostnaderna år 2009 beräknas cirka 16 miljoner kronor avse sfi-bonus till personer som skulle ha fått betyget Godkänt inom tolv månader från kursstart, respektive femton månader från första folkbokföringsdatum, även om sfi-bonus inte hade införts. För år 2010 är motsvarande belopp cirka 41 miljoner kronor och för 2011 cirka 38 miljoner kronor.

Utöver de kostnader som avser sfi-bonus i sig tillkommer kommunernas kostnader för administration. Dessa kostnader avser i första hand personalkostnader för information, hantering av ansökningar, inhämtande av uppgifter från andra myndigheter och utbetalning av medel. Kostnaderna kan komma att variera mellan kommunerna. Med utgångspunkt från erfarenheter av liknande hantering av ansökningar från enskilda om ersättning

och från ärendehantering vid Centrala studiestödsnämnden kan emellertid den genomsnittliga handläggningskostnaden för sfi-bonus uppskattas till cirka 500 kronor per ärende. Med de antaganden som gjorts om antal sfi-bonusar som kommer att utbetalas under de närmaste åren kan kommunernas administrationskostnader beräknas till cirka 5-7 miljoner kronor per år. Förslaget om sfi-bonus innebär att kommunerna får nya uppgifter vilket innebär att finansieringsprincipen ska tillämpas. Eftersom invandringen är mycket ojämnt fördelad mellan landets kommuner och kommunernas kostnad är beroende av antalet nyanlända invandrare i kommunen och i vilken utsträckning dessa får godkänt resultat i sfi under de första 12-15 månaderna efter folkbokföring, är det inte lämpligt att lägga in ersättningen till kommunerna för sfi-bonus i det generella statsbidragssystemet. Varje kommun bör i stället få ersättning av staten för de faktiska belopp som betalats ut i form av sfi-bonus och därutöver ett schablonberäknat administrationsbidrag för varje utbetald sfi-bonus som ska ersätta en skälig kostnad för information och administration. Utbetalning av medel till kommunerna bör som tidigare nämnts göras kvartalsvis i efterskott från Skolverket. Med hänsyn till att kommunerna kommer att ha vissa kostnader för information som inte är direkt knutna till ärendehantering och att kommunerna får ersättning för utbetalade sfi-bonusar i efterskott och därmed ådrar sig räntekostnader, bör administrationsbidraget vara 600 kronor per utbetald sfi-bonus. Sammantaget beräknas statens kostnader för ersättning till kommunerna för sfi-bonus bli cirka 43 miljoner kronor år 2009, cirka 108 miljoner kronor år 2010 och knappt 100 miljoner kronor år 2011.

Tabell 6: Kostnader för sfi-bonus

(miljoner kronor)	2008	2009	2010	2011
Bonus		39	100	92
Administration	0,5	4	8	7
Utvärdering				1
Totalkostnad	0,5	43	108	100

Skolverket kommer också att få ökade kostnader när sfi-bonus införs. Skolverkets administrationskostnad beräknas till cirka 1 miljon kronor per år fr.o.m. år 2009. Till detta kommer en kostnad på 500 000 kronor under 2008 för utveckling av den informationsdatabas som ska byggas upp vid Skolverket och för informationsinsatser till kommunerna.

Kostnaderna i allmän förvaltningsdomstol för mål som gäller avslag på ansökan om sfi-bonus bedöms bli inga eller marginella och bör rymmas inom befintlig budget.

Stimulansersättning för att få fler att delta i en utbildning och snabbare uppnå önskvärda resultat har inte tidigare tillämpats i Sverige. Det är därför viktigt att utvärdera reformen och årligen följa upp och redovisa användningen av den prestationsbaserade stimulansersättningen inom svenskundervisningen för invandrare. Redovisningen bör även innehålla en redogörelse i vilken omfattning de kvantitativa målen för reformen nåtts. Statliga medel bör avsättas för utvärdering. Kostnaderna uppskattas till en miljon kronor.

Medel för sfi-bonus har enligt budgetpropositionen för 2008 beräknats på statsbudgeten från år 2008 på anslaget 10:3 Ersättningar till kommuner för flyktingmottagande m.m. inom utgiftsområde 13.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om prestationsbaserad stimulansersättning inom svenskundervisning för invandrare (sfi-bonus)

1 §

Enligt paragrafen lämnas prestationsbaserad stimulansersättning (sfi-bonus) till vissa nyanlända invandrare som enligt uppgift i folkbokföringsdatabasen för första gången bosatte sig i Sverige den 1 oktober 2008 eller senare.

2 §

I paragrafen anges personkretsen som omfattas av lagen. Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

3 §

I paragrafen anges vilka villkor som ska vara uppfyllda för att en person som tillhör personkretsen enligt 2 § ska ha rätt till sfi-bonus.

Enligt första stycket har den som, inom den tidsperiod som anges i 4 §, har deltagit i och uppnått minst betyget Godkänt i sfi enligt någon eller några av de angivna studievägarna rätt till sfi-bonus. Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

4 §

I paragrafen anges hur beräkningen av den tidsperiod, inom vilken minst betyget Godkänt ska ha uppnåtts för att rätt till sfi-bonus ska föreligga, ska ske. Beräkningen tar sin utgångspunkt från dagen då erbjuden utbildning startade.

Med stöd av bestämmelsen i andra stycket kan tidsperioden, inom vilken minst betyget Godkänt ska ha uppnåtts, förlängas till högst 21 månader från datum för första folkbokföring i en kommun. Detta kan ske för en person som har varit förhindrad att delta i undervisningen under en sammanhängande tid av minst en månad på grund av styrkt sjukdom eller vård av eget barn som inte fyllt två år eller, om barnet är adopterat, i två år efter barnets ankomst till familjen. Den tid personen varit förhindrad att delta i undervisningen på någon av de angivna grunderna ska således avräknas vid beräkningen av tolvmånadersperioden. En person kan ha varit förhindrad att delta i undervisningen på någon av angivna grunder i flera olika perioder. Förutsatt att var och en av dessa perioder uppgått till en sammanhängande tid av minst en månad innebär de förlängning av tolv- respektive femtonmånadersperioden motsvarande den tid förhinder att delta i undervisningen har förelegat. Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

5 §

I paragrafen anges att även personer som, utan att ha deltagit i undervisningen, inom femton månader från första folkbokföring i en kommun har uppnått minst betyget Godkänt i sfi på kurs D på studieväg 3 har rätt till bonus. Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

6 §

Paragrafen anger med vilka ersättningsnivåer sfi-bonus lämnas när minst betyget Godkänt uppnåtts på respektive studieväg. Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

Ersättningsnivåerna är ett halvt belopp på kurs B på studieväg 1, två tredjedelar av beloppet på kurs C på studieväg 2 och ett

helt belopp på kurs D på studieväg 3. Av andra stycket följer att sfi-bonus lämnas med högst ett helt belopp, oavsett om en person uppnår betyget Godkänt på flera studievägar. Avräkning för tidigare intjänad sfi-bonus ska därvid ske. Detta innebär t.ex. att en person som är berättigad till sfi-bonus med ett halvt belopp och därefter blir berättigad till två tredjedelar av beloppet kommer att erhålla den högre ersättningsnivån, dvs. två tredjedelar av beloppet. Sfi-bonus lämnas således med det högsta belopp som intjänats.

7 §

Bestämmelsen innebär att erhållen sfi-bonus inte ska beaktas i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) samt i ärenden om introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.6.

8 §

I paragrafen anges att ansökan om sfi-bonus görs skriftligen hos den kommun där sökanden är folkbokförd. Detta innebär att ansökan ska göras hos den kommun sökanden är folkbokförd i när ansökan görs, även om sökanden deltagit i sfi anordnad av en annan kommun. Vidare anges i paragrafen att ansökan ska ha inkommit till kommunen inom tre månader från den dag då rätt till sfi-bonus uppkom. Om ansökan inkommer därefter är den att anse som för sent inkommen och kan inte bifallas. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.8.

9 §

I paragrafen anges att det är kommunen som beslutar om och betalar ut sfi-bonus samt att kommunen på lämpligt sätt ska informera om möjligheten att få bonus. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.7.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkrav av felaktigt utbetald sfi-bonus och har behandlats i avsnitt 6.10.

I paragrafens första stycke föreskrivs att om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att sfi-bonus lämnats obehörigen eller med för högt belopp ska kommunen återkräva vad som har betalats ut för mycket. Enligt detta stycke blir den enskilde återbetalningsskyldig om han har förorsakat den felaktiga utbetalningen. Den enskilde behöver i detta fall inte ha insett eller bort inse konsekvenserna av sitt handlande. Återbetalningsskyldighet föreligger även om den enskilde på annat sätt än genom oriktiga uppgifter eller underlåtenhet att fullgöra uppgiftsskyldighet har förorsakat att sfi-bonus lämnats obehörigen eller med för högt belopp.

I paragrafens andra stycket föreskrivs att om någon i annat fall än som avses i första stycket tagit emot sfi-bonus obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, ska kommunen återkräva vad som har betalats ut för mycket. Enligt detta stycke blir den enskilde återbetalningsskyldig endast om han eller hon har insett eller skäligen borde inse att sfi-bonus tagits emot felaktigt. Vad gäller frågan om den enskilde skäligen borde ha insett att det utbetalade beloppet varit felaktigt måste en bedömning göras i det enskilda fallet. När en utbetalning till beloppet överstiger ett tidigare meddelat skriftligt beslut om sfi-bonus bör den enskilde emellertid skäligen ha insett att en felaktig utbetalning gjorts.

I paragrafens tredje stycke anges att kommunen får efterge återkravet helt eller delvis om det finns synnerliga skäl. Möjligheten till eftergift ska tillämpas återhållsamt. Skäl för eftergift kan vara att det med hänsyn till betalningsmottagarens personliga och ekonomiska förhållanden finns synnerliga skäl att helt eller delvis efterge återkravet.

11 §

I paragrafen anges att kommunen ska lämna uppgifter om de personer som har beviljats sfi-bonus till de myndigheter som regeringen bestämmer. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela ytterligare föreskrifter om kommunens uppgiftsskyldighet. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.11.

För att Skolverket ska kunna fullgöra det planerade uppdraget att inrätta en nationell informationsdatabas krävs att verket har tillgång till vissa personuppgifter. För att statlig ersättning skall kunna utbetalas till kommunerna för deras kostnader för utgiven sfi-bonus krävs också att vissa uppgifter lämnas av kommunerna som kan ligga till grund för bedömningen om rätt till statlig ersättning föreligger.

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande och har behandlats i avsnitt 6.12.

I paragrafen anges att beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I andra stycket föreskrivs att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

13 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sfi-bonusens storlek och har behandlats i avsnitt 6.5.

10.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen

9 kap. 5 §

Ändringen i paragrafens andra stycket innebär att uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i ärenden om sfi-bonus omfattas av sekretess, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärendet. Förslaget behandlas i avsnitt 6.9.

10.3 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

11 kap.

34 §

Ett nytt tredje stycke införs med anledning av att sfi-bonus inte ska tas upp till beskattning. Förslaget behandlas närmare i avsnitt 6.6.