



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2011-05-23

Dnr ^u2011/3454/SV

Utbildningsdepartementet

Enheten för studiefinansiering och vuxenutbildning

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2011-05-27
Dnr:	001-1253/2011
Till:	2 IV

Betänkandet Tid för snabb, flexibel inläring (SOU 2011:19)

Härmed remitteras betänkandet av Utredningen om tidsbegränsad sfi, Tid för snabb, flexibel inläring (SOU 2011:19).

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Riksrevisionen
3. Kammarrätten i Sundsvall
4. Förvaltningsrätten i Uppsala
5. Kriminalvården
6. Migrationsverket
7. Försäkringskassan
8. Socialstyrelsen
9. Myndigheten för handikappolitisk samordning
10. Länsstyrelsen i Kronobergs län
11. Länsstyrelsen i Skåne län
12. Länsstyrelsen i Stockholms län
13. Länsstyrelsen Västra Götalands län
14. Statskontoret
15. Ekonomistyrningsverket
16. Statens skolverk
17. Statens skolinspektion
18. Specialpedagogiska skolmyndigheten
19. Skolväsendets överklagandenämnd
20. Ungdomsstyrelsen
21. Högskoleverket
22. Verket för högskoleservice
23. Göteborgs universitet
24. Stockholms universitet
25. Umeå universitet
26. Linköpings universitet

27. Karolinska institutet
28. Kungl. Tekniska högskolan
29. Högskolan i Borås
30. Malmö högskola
31. Södertörns högskola
32. Stiftelsen Högskolan i Jönköping
33. Centrala studiestödsnämnden
34. Konkurrensverket
35. Regelrådet
36. Arbetsförmedlingen
37. Diskrimineringsombudsmannen
38. Ale kommun
39. Bengtsfors kommun
40. Botkyrka kommun
41. Falköpings kommun
42. Falu kommun
43. Göteborgs kommun
44. Hallstahammars kommun
45. Hedemora kommun
46. Hofors kommun
47. Huddinge kommun
48. Hörby kommun
49. Kalix kommun
50. Kristianstads kommun
51. Kungsörs kommun
52. Lindesbergs kommun
53. Lycksele kommun
54. Malmö kommun
55. Marks kommun
56. Norrköpings kommun
57. Nässjö kommun
58. Stockholms kommun
59. Sundbybergs kommun
60. Sundsvalls kommun
61. Södertälje kommun
62. Upplands-Bro kommun
63. Vetlanda kommun
64. Västerås kommun
65. Ängelholms kommun
66. Östersunds kommun
67. Östhammars kommun
68. Kommunförbundet Stockholms Län
69. Folkbildningsförbundet
70. Folkbildningsrådet
71. Friskolornas Riksförbund

72. Företagarna
73. Handikappförbunden
74. Hermods AB
75. Hjälpmedelsinstitutet
76. Landsorganisationen i Sverige
77. Lernia AB
78. Lika Unika, Federationen mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning
79. Lärarförbundet
80. Lärarnas Riksförbund
81. Riksförbundet FUB – för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning
82. Riksförbundet Vuxenutbildning i samverkan
83. Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation
84. Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige
85. Svenskt Näringsliv
86. Sveriges Akademikers Centralorganisation
87. Sveriges Auktoriserade UtbildningsFöretag
88. Sveriges elevråd – SVEA
89. Sveriges Elevråds Centralorganisation (SECO)
90. Sveriges Förenade Studentkårer
91. Sveriges Kommuner och Landsting
92. Sveriges Skolledarförbund
93. Sveriges universitets- och högskoleförbund
94. Sveriges vägledarförening
95. Tjänstemännens Centralorganisation

Remissvaren i 3 exemplar (1 original) ska vara inkomna till
Utbildningsdepartementet senast den 15 september 2011.

Remissvaren ska även översändas i elektronisk form till
registrator@education.ministry.se med hänvisning till diarienummer.

Betänkandet innehåller förslag till hur en tidsbegränsning av rätten att delta i utbildning i svenska för invandrare ska utformas. I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen i betänkandet.

Utredningen har föreslagit att samma tidsbegränsning ska gälla för alla. För den fortsatta beredningen ombeds remissinstanserna att särskilt lämna synpunkter på vilka konsekvenser en tidsbegränsning kan få för personer med funktionsnedsättning och personer som deltar i läs- och skrivinlärning samt föreslå hur en eventuell övergång från utbildning i svenska för invandrare till vidare studier eller arbete kan underlättas för dessa grupper.

Konsekvenserna av förslagen när det gäller överströmningen från utbildning i svenska för invandrare till svenska som andraspråk inom

kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, bl.a. vad avser förhållandet mellan försörjningsstöd och studiestöd, är osäkra och remissinstanserna bör därför särskilt kommentera dessa.

Remissinstanserna bör även kommentera konsekvenserna av förslagen när det gäller utbildning vid folkhögskola som motsvarar utbildning i svenska för invandrare enligt 24 kap. skollagen (2010:800).

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens publikation om att svara på remisser. Publikationen kan beställas från Regeringskansliet, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: www.regeringen.se.



Claes Mårtensson
Rättschef

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 STOCKHOLM
Riksdagens utredningstjänst

Tid för snabb flexibel inläarning

Betänkande av Utredningen om tidsbegränsad Sfi

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:19

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

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

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

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

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

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

Till statsrådet

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm i mars 2011

Birgitta Ornbrant

/Anna Gralberg
Lennart Brege

Innehåll

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

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

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

5.5	Tillämpningen av bestämmelserna i skollagen om avbrott i undervisningen	159
5.5.1	Praxis från Skolväsendets överklagandenämnd	162
5.6	Studietid och avbrott	164
5.6.1	Studietidens längd med avseende på olika bakgrundsfaktorer	168
5.7	En utblick över Europa	175
5.7.1	Språkrav kopplade till invandringsreglerna	175
5.7.2	Rättighet och skyldighet att lära sig språket	176
5.7.3	Förekomsten av tidsbegränsning	177
5.7.4	Exemplet Norge	179
5.7.5	Exemplet Danmark	182
5.7.6	Vad Sverige kan lära av andra länder – en summering	185
5.8	Tidsbegränsning – möjligheter och farhågor	186
5.8.1	Möjligheter och farhågor – länsstyrelsernas perspektiv	187
5.8.2	Möjligheter och farhågor – kommunernas perspektiv	190
	Särskilt yttrande	195
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv	197
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv	207

Sammanfattning

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

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

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

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

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

¹ <http://www.sou.gov.se/sfi/>

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

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

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

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

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

Sammanfattning

Utredning om SFI Lättläst sammanfattning

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

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

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

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

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

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

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

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

Alla har samma rätt till undervisning
Undervisningen måste också fungera
för personer som har funktionsnedsättning,
och för personer som mår dåligt och är sjuka.

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

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

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

Om du läser svenska på grundnivå ska du inte söka studiemedel

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

Hur kommer tidsbegränsningen att fungera?

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

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

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

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

Summary

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

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

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

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

¹ <http://www.sou.gov.se/sfi/>