



Utbildningsdepartementet
Gymnasie- och vuxenutbildningsenheten
Anita Carlstedt

Remiss av KLIVA:s delbetänkande På väg
– mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux
för elever med svenska som andraspråk (U2019/02278/GV)

Remissinstanser

1. AcadeMedia
2. Almega
3. Arbetsförmedlingen
4. Bjuvs kommun
5. Botkyrka kommun
6. Centrala studiestödsnämnden
7. Delegationen mot segregation
8. Diskrimineringsombudsmannen
9. Dorotea kommun
10. Ekonomistyrningsverket
11. Falköpings kommun
12. Folkbildningsförbundet
13. Folkbildningsrådet

14. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd
15. Försäkringskassan
16. Gävle kommun
17. Göteborgs kommun
18. Hallsbergs kommun
19. Hallstahammars kommun
20. Haparanda kommun
21. Helsingborgs kommun
22. Herrljunga kommun
23. Härnösands kommun
24. Höganäs kommun
25. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
26. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
27. Knut och Alice Wallenbergs stiftelse
28. Kriminalvården
29. Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien
30. Kungliga Vetenskapsakademien
31. Kungsbacka kommun
32. Landstinget i Kronbergs län
33. Landstinget i Skåne län
34. Landstinget i Västerbottens län

35. Landstinget i Västernorrlands län
36. Landstinget i Uppsala län
37. Lernia
38. Lycksele kommun
39. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
40. Länsstyrelsen i Jönköpings län
41. Länsstyrelsen i Norrbottens län
42. Länsstyrelsen i Skåne län
43. Länsstyrelsen i Stockholms län
44. Länsstyrelsen i Värmlands län
45. Länsstyrelsen i Västerbottens län
46. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
47. Lärarförbundet
48. Lärarnas Riksförbund
49. Malmö kommun
50. Marcus och Amalia Wallenbergs stiftelse
51. Marianne och Marcus Wallenbergs stiftelse
52. Marks kommun
53. Migrationsverket
54. Mora kommun
55. Myndigheten för delaktighet

56. Myndigheten för yrkeshögskolan
57. Nacka kommun
58. Norrbottens kommuner
59. Norrtälje kommun
60. Nynäshamns kommun
61. Riksbankens jubileumsfond
62. Riksdagens ombudsmän (JO)
63. Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan (ViS)
64. Riksrevisionen
65. Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisationer (RIO)
66. Skolväsendets överklagandenämnd
67. Socialstyrelsen
68. Sorsele kommun
69. Specialpedagogiska skolmyndigheten
70. Statens institutionsstyrelse
71. Statens skolinspektion
72. Statens skolverk
73. Statistiska centralbyrån
74. Statskontoret
75. Stockholms kommun
76. SVEAS/Svenska för alla

77. Svenska ESF-rådet
78. Svenskt Näringsliv
79. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
80. Sveriges skolledarförbund
81. Sveriges unga akademi
82. Sveriges vägledarförening
83. Södertälje kommun
84. Tomelilla kommun
85. Täby kommun
86. Umeå kommun
87. Vetenskapsrådet
88. Ystads kommun
89. Årjängs kommun
90. Åtvidabergs kommun
91. Östhammars kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast den 21 oktober**. Svaren bör lämnas i bearbetningsbar form (t.ex. Wordformat) per e-post till u.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till anita.carlstedt@regeringskansliet.se. Ange diarienummer U2019/02278/GV och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet. Remissinstansens namn ska även anges i dokumentnamnet.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

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.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa två exemplar av betänkandet. Exemplaren beställs hos Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-598 191 90, e-post kundservice@nj.se. Ange vid beställning att exemplaren är avsedda för remissändamål. Betänkandet kan dessutom laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Eva Lenberg
Rättschef

Kopia till

Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm

På väg

*– mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux
för elever med svenska som andraspråk*



PROMEMORIA AV
UTREDNINGEN OM STÄRKT KVALITET
OCH LIKVÄRDIGHET INOM KOMVUX
FÖR ELEVER MED SVENSKA SOM
ANDRASPRÅK

På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk

*Promemoria av Utredningen för
Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux
för elever med svenska som andraspråk
(KLIVA)*

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Bild: MicroStockHub

Bildbearbetning: Agneta S Öberg

Till statsrådet Anna Ekström

Regeringen tillsatte den 26 juli utredningen En sfi och vuxenutbildning av högre kvalitet, 2018:06 och utsåg Karin Sandwall till särskild utredare med uppdrag att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombinationer med andra vuxenutbildningar. Utredningen tog namnet *Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*, KLIVA.

Enligt direktiven Dir. 2018:73 är syftet att analysera förutsättningarna för att sfi-elever ska kunna erbjudas en utbildning av god kvalitet som motsvarar elevernas behov och förutsättningar samt att förbättra genomströmningen inom sfi och underlätta övergången till och kombinationer med andra vuxenutbildningar.

En del av uppdraget, att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, skulle enligt direktiven redovisas i en promemoria den 28 februari 2019. Denna dag beslutade regeringen dock om tilläggsdirektiv (Dir. 2019:3) som innebär att uppdraget i sin helhet i stället skulle redovisas senast den 31 maj 2019. Den 23 maj 2019 beslutades om ett nytt tilläggsdirektiv (2019:23) enligt vilket uppdraget om individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska redovisas den 31 maj 2019. Utredningen förlängdes till den 16 augusti 2019 då övriga delar ska redovisas.

Sekreterare i utredningen har varit Inger Bergendorff, Mikael Hellstadius och Michaela Zankl. Till sakkunniga att biträda utredningen förordnades från och med 2018-09-20 Anita Carlstedt, Utbildningsdepartementet, Josefin Claesson, Arbetsmarknadsdepartementet,

Lovisa Hellberg, Utbildningsdepartementet, Drazenko Jozic, Utbildningsdepartementet och Frédérique Lémery, Utbildningsdepartementet. Emma Cars, Finansdepartementet, förordnades 2018-09-20 och entledigades 2018-11-22. Malin Winbladh förordnades som ny sakkunnig från och med 2018-11-22. Som experter att biträda utredningen utsåg regeringen 2018-09-20 Björn Andersson, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Riika Tilja, Skolverket, Jonas Hedström, Skolinspektionen och Emil Johansson, Arbetsförmedlingen.

Härmed överlämnas promemorian *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i maj 2019

Karin Sandwall

/Inger Bergendorff,
Mikael Hellstadius,
Michaela Zankl.

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	17
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	17
1.2 Förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning	21
1.3 Förordning om ändring i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare	22
2. Utredningens arbete	23
3 Bakgrund.....	27
3.1 Vuxenutbildningen i Sverige	27
3.1.1 Vuxenutbildning för individ, samhälle och arbetsmarknad	27
3.1.2 Kommunernas vuxenutbildning	29
3.2 Kommunal vuxenutbildning (komvux)	30
3.2.1 Individuell studieplan	30
3.2.2 Orienteringskurser	30
3.2.3 Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.....	31
3.2.4 Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå	32
3.2.5 Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.....	33
3.2.6 Särskild utbildning för vuxna.....	33

3.2.7	Modersmål i vuxenutbildningen.....	34
3.2.8	Kombinationer med sfi och andra kurser inom komvux.....	36
3.3	Nuläge i kommunernas vuxenutbildning.....	37
3.3.1	Nyanlända och utrikesfödda i vuxenutbildningen	38
3.3.2	Organisering av kommunal vuxenutbildning.....	40
3.3.3	Elever i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi)	42
3.3.4	Elever på grundläggande vuxenutbildning.....	43
3.4	Förändringar i vuxenutbildningen 2016–2018.....	44
3.4.1	Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning	44
3.4.2	Utveckling av regionalt yrkesinriktad vuxenutbildning	46
3.4.3	Resultat av genomförda ändringar i vuxenutbildningens styrdokument går inte att bedöma.....	46
3.5	Lärare i vuxenutbildningen	49
3.5.1	Andel behörighet och lärare med legitimation.....	50
3.5.2	Kompetensutveckling för vuxenutbildningens lärare.....	51
3.5.3	Läraryft och svenska som andraspråk.....	52
3.5.4	Lärares behov av kompetensutveckling.....	53
3.6	Etableringsprogrammet för vissa nyanlända invandrare	54
3.6.1	Så kallad utbildningsplikt för nyanlända inom etableringsprogrammet.....	55
3.6.2	Införandet av den s.k. utbildningsplikten.....	58
3.6.3	Förändringar i komvux med anledning av den s.k. utbildningsplikten.....	59
3.7	Kommunernas ekonomiska förutsättningar att erbjuda utbildning inom ramen för s.k. utbildningsplikt	60
3.7.1	Statlig ersättning till kommuner för flyktingmottagande.....	60
3.7.2	Höjd schablonersättning på grund av den s.k. utbildningsplikten.....	62

3.8	Informell språkutbildning	62
3.8.1	Svenska för asylsökande på studieförbund	62
3.8.2	Svenskkurser på studieförbund	63
3.8.3	Svenska inom ramen för kommunala arbetsmarknadsinsatser	63
3.8.4	Språkcafé	64
4	Utredningens principiella ställningstaganden	65
4.1	Rätten till individanpassad utbildning måste säkerställas	65
4.2	Systematiskt kvalitetsarbete i vuxenutbildningen behöver förbättras	69
4.3	Beslutsunderlag i form av forskning och beprövad erfarenhet saknas	70
4.4	Vuxenutbildningens uppdrag är delaktighet i samhälle och arbetsliv	71
4.5	Sfi-kursplanen möjliggör kombinerade och integrerade utbildningar	73
4.6	Kombinera eller integrera sfi och andra kurser är inte samma sak	75
4.6.1	Integrera sfi och andra kurser kan ge vinster	77
4.6.2	Språket i samhälls- och arbetsliv är ofta likt så kallad yrkessvenska	79
4.7	Stöd för tillämpningar av regleringar i sfi behövs	80
4.7.1	Val av studieväg ska göras på individnivå	81
4.7.2	Kurstid och tillfredsställande framsteg ska bedömas på individnivå	82
4.7.3	Rätten till återupptagande av studierna ska bedömas på individnivå	84
4.7.4	Antagning en gång i månaden kan sägas vara kontinuerligt	85
4.7.5	Flerspråkigt stöd gynnar lärandet	86
4.7.6	Användning av tolk kan vara nödvändigt	88
4.8	Vuxenutbildningen i relation till etableringsprogrammet	88

5	Utredningens förslag och bedömningar.....	91
5.1	Målgruppen	91
5.2	Utmaningar att erbjuda vuxenutbildning för nyanlända och andra utrikesfödda med kort utbildning	93
5.2.1	Bristande förutsättningar för individanpassning	94
5.2.2	Bristande planeringsförutsättningar	95
5.2.3	Ett likvärdigt och relevant utbud saknas	98
5.2.4	Ekonomiska och organisatoriska förutsättningar varierar	100
5.2.5	Utbildningskostnader för sfi och komvux på grundläggande nivå.....	102
5.2.6	Utbildningskostnader för individer som omfattas av s.k. utbildningsplikt	103
5.3	Utgångspunkter för utredningens förslag och bedömningar	106
5.3.1	På väg mot stärkt kvalitet och likvärdighet	106
5.3.2	Vuxenutbildningens regelverk ska gälla.....	107
5.4	Inför läsningen av utredningens förslag och bedömningar	107
5.5	Förslag om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna	110
5.6	Den sammanhållna utbildningen ska omfatta minst 23 timmars undervisning.....	112
5.6.1	Det ska finnas en plan för den sammanhållna utbildningen	115
5.7	Förslag om informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till kommuner	120
5.8	Förslag om Skolverkets stöd till huvudmän	121
5.9	Bedömning av garanterad undervisningstid i kurs A och B.....	123
5.10	Bedömning om stöd och andra insatser för individanpassning	124

5.11	Bedömning om kompetensutveckling för lärare.....	127
5.12	Bedömning om statistik och uppföljning.....	128
5.12.1	Pågående reformarbete kan ge positiva effekter	131
6	Ikraftträdande	133
7	Konsekvenser	135
7.1	Utgångspunkter för konsekvensanalysen	135
7.1.1	Huvudmannens ansvar och utredningens förslag.....	135
7.1.2	Svårigheter att beräkna kostnaderna för utredningens förslag.....	136
7.2	Konsekvenser för staten	139
7.2.1	Arbetsförmedlingen	139
7.2.2	Skolverket	140
7.2.3	Skolinspektionen	141
7.3	Konsekvenser för kommunerna.....	141
7.3.1	Garanterad undervisningstid.....	142
7.3.2	Plan för utbildning	143
7.3.3	Den kommunala självstyrelsen	144
7.3.4	Läraryrsförsörjningen i kommunen	145
7.3.5	Informationsöverföring	146
7.4	Konsekvenser för enskilda	146
7.4.1	Enskilda individer	146
7.4.2	Företag och andra externa anordnare inklusive folkhögskolor	147
7.5	Konsekvenser för principen om icke-diskriminering	148
7.5.1	Jämställdhet mellan kvinnor och män	149
7.6	Samhällsekonomiska konsekvenser	149
7.7	Övriga konsekvenser	149
8	Författningskommentar	151
8.1	Förslag till lag om ändring i skollagen	151

Referenser	155
-------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:73.....	159
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:3.....	173
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2019:23.....	175
Bilaga 4	Ord och begrepp	177
Bilaga 5	Frågeställningar till verksamma.....	183

Sammanfattning

KLIVA-utredningen redovisar i denna promemoria uppdraget att utreda hur utbildning kan erbjudas för nyanlända som omfattas av s.k. utbildningsplikt. Utredningen har även i uppdrag att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning vilket ska redovisas i utredningens slutbetänkande. Syftet är att analysera förutsättningarna för att sfi-elever ska kunna erbjudas en utbildning av god kvalitet som motsvarar elevernas behov och förutsättningar samt att förbättra genomströmningen inom sfi och underlätta övergången till och kombinationer med andra vuxenutbildningar. Utredningen har valt att göra bedömningar om vissa kvalitetshöjande insatser redan i denna promemoria. Bedömningarna avser att stödja huvudmännen i genomförandet av den s.k. utbildningsplikten. Utredningens förslag och bedömningar kan anses gynnsamma även för andra målgrupper i vuxenutbildningen.

Inledning och bakgrund

Utredningen har valt att göra en omfattande bakgrundsbeskrivning av vuxenutbildningen. Beskrivningen syftar till att utgöra en saklig grund till de förslag och bedömningar som läggs fram. I bakgrundsbeskrivningen finns bland annat nuläge i vuxenutbildningen, fakta om etableringsprogrammet och den s.k. utbildningsplikten samt ekonomiska förutsättningar för kommunernas flyktingmottagande. De författningsändringar som utredningen föreslår görs för att säkerställa individanpassad utbildning för de elever som omfattas av s.k. utbildningsplikt. Alla förslag och bedömningar i kapitel 5 är gynnsamma och bör övervägas för en bredare målgrupp.

Centrala utgångspunkter och ställningstaganden

En viktig utgångspunkt för utredningen har varit en strävan efter att förena vuxenutbildningens expertis vad gäller att fatta beslut om planering och genomförande av utbildning med de arbetsmarknadspolitiska kraven om deltagande i aktivitet på heltid.

Individens rätt till individanpassning är långtgående i alla styrdokument för kommunal vuxenutbildning. Samtidigt har utredningen sett behov av såväl ytterligare reglering som stöd i tillämpning av gällande reglering.

Ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbete är nödvändigt för att kunna skapa och upprätthålla en god kvalitet i verksamheten. Utredningen anser att det i dag finns problem kopplat till ledning och ansvarsfördelning inom vuxenutbildningen som försvårar ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbete samt implementeringen av olika reformer.

Utredningen betonar vuxenutbildningens breda uppdrag att bedriva utbildning. Målet för den kommunala vuxenutbildningen är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande, ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. En utgångspunkt för utredningen är att vuxenutbildningen inte bör reduceras till enbart ett arbetsmarknadspolitiskt instrument även om målet för de flesta av vuxenutbildningens elever är att stärka den egna ställningen i arbetslivet.

I linje med skollagens skrivningar har utredningen strävat efter att alla förslag och bedömningar ska bygga på forskning och beprövad erfarenhet. Tillgången till forskning och beprövad erfarenhet om vuxnas lärande är begränsad även om den är mer omfattande vad gäller vuxnas andraspråksinläring.

Utredningen menar att styrdokumentens skrivning om att eleven ska kunna "tillgodogöra sig undervisningen" inte enbart kan förstås utifrån en bedömning av elevens aktuella förutsättningar i form av språklig färdighet i svenska eller utifrån studiesociala förutsättningar. Utifrån rättighetslagstiftningen och eftersom utbildningen enligt gällande regleringar ska utgå från elevens förutsättningar bör det betonas att ansvaret för att eleven kan tillgodogöra sig undervisningen inte enbart är elevens – utan att undervisningen ska möta

eleven där hen befinner sig. Utredningen menar att en sådan utformning av undervisningen ska ses som förutsättning för att eleven ska kunna tillgodogöra sig undervisningen. Ansvaret för att utbildningen får tillräckliga förutsättningar för att kunna möta elevens behov vilar på huvudmannen som bland annat måste avsätta tillräckliga och relevanta resurser och organisera utbildningen på ändamålsenligt sätt.

Utredningen väljer att använda begreppet *kombinera* i ett organisatoriskt sammanhang, exempelvis när vi resonerar kring hur sfi eller ämnet svenska som andraspråk på grundläggande eller gymnasial nivå schematekniskt kan kombineras med orienteringskurser eller olika kurser på grundläggande eller gymnasial nivå. Utredningen använder begreppet *integrera* för resonemang kring hur kursmål, kunskapskrav och innehåll i olika kurser kan förenas/sammanföras till en helhet för eleven. Det kan exempelvis för en elev med kort tidigare formell utbildningsbakgrund handla om att innehållet i sfi integreras med läs- och skrivundervisning och samhällsorientering så att man behandlar såväl innehållsliga som språkliga dimensioner samtidigt på lektionerna.

Utredningens förslag och bedömningar

Förslag om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna

Utredningen har haft i uppdrag att utreda och föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Utredningen förslår en sammanhållen utbildning i vilken eleven garanteras en undervisningstid om minst 23 timmar i veckan under en fyraveckorsperiod. Den sammanhållna utbildningen består av ett sammansatt urval kurser som är anpassat till målgruppens gemensamma behov och förutsättningar. Förslaget utgår från utredningens pedagogiska bedömning av vad som kan anses vara effektiv undervisning för den nyanlända individens lärande samt en bedömning av vad som kan vara rimliga förutsättningar för att organisera undervisningen så att utrymme finns för individanpassning och flexibilitet. I den garanterade undervisningstiden om minst 23 timmar ryms de garanterade 15 undervisningstimmar i sfi och minst 8 timmars

undervisning per vecka i andra kurser i komvux. Huvudmannen kan i samråd besluta om flera sammanhållna utbildningar ifall det motiveras av målgruppers olika behov.

Huvudmannen ansvarar för att ta fram en plan för den sammanhållna utbildningen (utbildningsplan) som ger en ram till den sammanhållna utbildningen genom att syftet, det huvudsakliga innehållet (de olika kurserna), organisation och utbildningens längd beskrivs. Det ska även framgå hur utbildningen ska organiseras så att den utgör en helhet för individen och så att samarbetsmöjligheter mellan olika personalgrupper i utbildningen underlättas. Utbildningsplanen är alltså avsedd att stödja huvudmannen att skapa struktur i den sammanhållna utbildningen och bidra till framförhållning när det gäller resursfördelning och stödinsatser inom utbildningen, men också att avgränsa vad som inte ska ingå i den sammanhållna utbildningen för den aktuella målgruppen.

Utredningen bedömer att andra individer i kommunerna kan ha motsvarande behov och därmed gynnas av att ta del av en sammanhållen utbildning. Utredningen avstår dock från att reglera rätten till utbildningen för dessa.

Förslag om informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till kommuner

Utredningen ska utreda och föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen till kommunerna ska lämna uppgifter om vilka individer som anvisats till etableringsprogrammet och som enligt Arbetsförmedlingen omfattas av den s.k. utbildningsplikten. Uppgiftsskyldigheten förbättrar kommunernas möjligheter att tillsammans med individen utifrån dennes behov och förutsättningar göra en individuell studieplan där kraven på de som omfattas av s.k. utbildningsplikt tillgodoses. Uppgiftsskyldigheten behövs också för att kommunerna ska veta vilka individer som omfattas av den garanterade undervisningstiden på minst 23 timmar i veckan.

Förslag om Skolverkets stöd till huvudmän

Utredningen har haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för att sfi-elever ska kunna erbjudas en utbildning av god kvalitet som motsvarar elevernas behov och förutsättningar.

Utredningen förslår att Skolverkets regeringsuppdrag om riktat stöd för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever från och med 2020 i ökad grad ska användas för att höja kvaliteten i utbildning för nyanlända vuxna. Skolverket ska bland annat genom olika informationsinsatser ge huvudmännen stöd i arbetet med att ta fram en utbildningsplan för sammanhållen utbildning. Skolverket ska också kartlägga vuxenutbildningens behov av stöd och kompetensutveckling när det gäller nyanländas lärande.

Utredningen bedömer att det finns stora behov av utvecklingsstöd i vuxenutbildningen när det gäller nyanlända och att nuvarande begränsning av hur stor del av Skolverkets medel som får användas till nyanlända elever därmed ska tas bort.

Bedömning av garanterad undervisningstid kurs A och B

Utredningen bedömer att den garanterade undervisningstiden i kurs A och B ska vara oförändrad. Tillämpar huvudmannen regelverket om minst 15 timmars garanterad undervisningstid i kurs A och B med läs- och skrivinläring utöver detta studerar en relativt stor del av eleverna i kurs A och B sannolikt mer än 15 timmar per vecka. En övervägande del av de som studerar kurs A och B kommer att omfattas av s.k. utbildningsplikt och har därmed rätt till minst 23 timmars undervisning.

Det saknas forskning eller annan form uppföljning av hur antalet timmar undervisning i sfi per vecka påverkar genomströmningen, i antal timmar per kurs eller i kalendertid per kurs. Utredningen bedömer därför att det saknas stöd för en generell utökning av den garanterade undervisningstiden i sfi.

Bedömning om stöd och andra insatser

Utredningen bedömer att en delvis obligatorisk elevhälsa inom vuxenutbildning enligt skollagen bör övervägas vidare.

Utredningen bedömer att studiehandleddning på modersmål eller på elevens starkaste språk är en viktig insats i nyanländas utbildning. Kvalitet och omfattning av den studiehandleddning som erbjuds komvux-elever behöver undersökas. För att främja likvärdighet och ökad tillgång till studiehandleddning i vuxenutbildningen bör behovet av utbildning för studiehandleddare analyseras och möjligheterna att erbjuda studiehandleddning via fjärrundervisning behöver undersökas ytterligare.

Bedömning om kompetensutveckling för lärare

Utredningen bedömer att behoven av kompetensutveckling i vuxenutbildningen sannolikt är omfattande hos både obehöriga och behöriga lärare och behöver kartläggas. Utredningen lämnar därför förslaget om Skolverkets stöd när det gäller kompetensutveckling kring nyanlända vuxnas lärande. Arbetet med kompetensutveckling ska ingå i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete och ska genomföras i linje med verksamhetens behov. Utredningen ställer sig bakom Komvux-utredningens förslag om kartläggning av kompetensutveckling i komvux.

Bedömning om statistik och uppföljning

Utredningen bedömer att Skolverket och SCB som ett led i arbetet med kvalitet och genomströmning behöver utveckla den nationella statistiken när det gäller vuxenutbildningen generellt, men i synnerhet sfi, så att den bättre beskriver verksamheten utifrån dess förutsättningar och möjliggör uppföljning och analys av hur utbildningarna och verksamheterna utvecklats i förhållande till de nationella målen och hur resurser används. Kommunerna behöver även tydligare instruktioner till vad som ska rapporteras in.

Utredningen bedömer också att Skolinspektionen i ett tidigt skede bör granska hur utredningens förslag om sammanhållen utbildning och utbildningsplan realiseras i kommunerna.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att det i lagen ska införas åtta nya paragrafer, 20 kap. 3 a § och 7 a–c §§, 21 kap. 3 a § och 7 a–c §§ samt närmast före 20 kap. 7 a § och 21 kap. 7 a § två nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

3 a §

Kommunerna ska tillhandahålla sammanhållen utbildning för de nyanlända vuxna som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända samt som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet.

Sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna

7 a §

I 3 a § finns bestämmelser om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna. Syftet med utbildningen är att de nyanlända

vuxna som omfattas av bestämmelserna ska ges en sammanhållen utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, för vidareutbildning eller etablering på arbetsmarknaden. I den sammanhållna utbildningen kan även ingå utbildning enligt 21 kap.

7 b §

Den sammanhållna utbildningen ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 23 timmars undervisning i veckan.

7 c §

Den sammanhållna utbildningen ska följa en plan för utbildningen som beslutas av huvudmannen. Utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, organisation, huvudsakliga innehåll och längd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om utbildningsplanen.

21 kap.

3 a §

Kommunerna ska tillhandahålla sammanhållen utbildning för de nyanlända vuxna som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända samt som på grund av kort utbildningsbakgrund inte bedöms

kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet.

Sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna

7 a §

I 3 a § finns bestämmelser om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna. Syftet med utbildningen är att de nyanlända vuxna som omfattas av bestämmelserna ska ges en sammanhållen utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, för vidareutbildning eller etablering på arbetsmarknaden. I den sammanhållna utbildningen ska även ingå utbildning i svenska för invandrare enligt 20 kap. Även annan utbildning enligt 20 kap. kan ingå i den sammanhållna utbildningen.

7 b §

Den sammanhållna utbildningen ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 23 timmars undervisning i veckan.

7 c §

Den sammanhållna utbildningen ska följa en plan för utbildningen som beslutas av huvudmannen. Utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, organisation, huvudsakliga innehåll och längd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan

*med stöd av 8 kap. 7 § regerings-
formen meddela närmare före-
skrifter om utbildningsplanen.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020 och ska tillämpas på dem som anvisas plats i etableringsprogrammet efter detta datum.

1.2 Förrordning om ändring i förrordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om förrordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

dels att det i förrordningen ska införas en ny paragraf, 2 kap. 15 a §, samt närmast före den paragrafen en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Sammanhållen utbildning för vissa
nyanlända vuxna

15 a §

Sammanhållen utbildning enligt 20 kap. 3 a och 21 kap. 3 a § skollagen ska innehålla utbildning i svenska för invandrare. Utbildningen ska även innehålla orienteringskurser, kurser på grundläggande och gymnasial nivå utifrån elevens behov. Även andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling kan ingå i utbildningen. Utbildningen ska utformas utifrån den individuella studieplan som ska upprättas enligt 16 §.

Denna förrordning träder i kraft den 1 juli 2020 och ska tillämpas på dem som anvisas plats i etableringsprogrammet efter detta datum.

1.3 **Förordning om ändring i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare**

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare att det i förordningen ska införas en ny paragraf av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 a §

*Arbetsförmedlingen ska till
berörda kommuner lämna uppgifter
om vilka individer som anvisats till
etableringsprogrammet och som ska
ta del av aktiviteter enligt 14 §.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020 och ska tillämpas på dem som anvisas plats i etableringsprogrammet efter detta datum.

2. Utredningens arbete

I arbetet med promemorian har utredningen inhämtat synpunkter från Statens skolverk (Skolverket), Statens skolinspektion (Skolinspektionen), Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Lands-ting (SKL). Företrädare för dessa samt företrädare från regeringskansliet/departement ingår även i den expertgrupp som utredningen har tillgång till. Möten har hållits med expertgruppen som haft möjlighet att komma med synpunkter på förslag och texter.

Utredningen har deltagit i konferenserna Mötesplats vuxenutbildning anordnade av Skolverket på sju orter i landet. Cirka 700 lärare, studie- och yrkesvägledare, studiehandledare och skolledare tog del av utredningens direktiv och medverkade i workshops där centrala frågor diskuterades och synpunkter inhämtades.

Vid konferensen Integrationsforum presenterade utredningen sitt uppdrag och samtalade med cirka 80 deltagare från vuxenutbildningen varav merparten var skolledare med ansvar för sfi och komvux på grundläggande nivå.

Utredningen har deltagit i tre regionala dialoger anordnade i samarbete mellan Skolverket och aktuell region. Syftet med de regionala dialogerna är bland annat att följa upp utvecklingen av vuxenutbildningen i regionen och sprida aktuell information om kommunernas vuxenutbildning. I de regionala dialogerna deltog ansvariga chefer, kommunala och privata anordnare, regional aktör, lokal arbetsförmedling samt några politiker. I de regionala dialogerna tog utredningen bland annat del av kommunernas arbete med individer med kort utbildning och gynnsamma insatser för målgruppen.

Utredningen har deltagit vid SKL:s nätverksträff för chefer inom vuxenutbildning. SKL har även anordnat möte för genomgång av det interna arbetet med kartläggning av kommunernas kostnader för att anordna utbildning för de som omfattas av s.k. utbildningsplikt samt för regionalt yrkesvux. Utredningen har även haft kontakt med ett

urval kommuner som bidragit med information om sin hantering av den s.k. utbildningsplikten och heltidsstudier.

För aktuell information och frågeställningar om Arbetsförmedlingen och mottagande i etableringsprogrammet har utredningen träffat representanter för Arbetsförmedlingen.

Vid tre tillfällen har utredningen genomfört hearings varav en med utgångspunkt i fallbeskrivningar utarbetade för att gynna datainsamling och konstruktiv dialog. I dessa har utbildningschef eller motsvarande, skolledning, lärare och studievägledare från sju huvudmän samt tre externa anordnare deltagit. Urvalet har gjorts med tanke på geografisk spridning, kommunstorlek samt regional och lokal organisation av vuxenutbildningen. I övriga hearings har det varit fokus på ledning och styrning samt folkhögskolornas roll i sfi och angränsande vuxenutbildning och insatser.

Perspektivet studie- och yrkesvägledning har utredningen stärkt genom att delta i konferensen Vägledarkalendariet som samlade ett hundratal studie- och yrkesvägledare. Utredningen presenterade sitt arbete och samlade information om hur arbetet med vägledningen inom vuxenutbildningen fungerar i relation till utredningens uppdrag. Därtill besöktes utbildningen Councelling for refugee and migrant integration into the labour market som är ett projekt finansierat av Erasmus+ och framtaget och arrangerat av Stockholms universitet.

Relevant forskning har utöver läsning kommit utredningen till del genom samtal med forskare för att belysa utredningens uppdrag ur olika perspektiv och förankra de förslag som utredningen lämnar i den mån det finns forskning att tillgå.

Utredningen har därtill haft möten med personer som arbetar med utveckling av pedagogik och didaktik inom andraspråksområdet i kommunal vuxenutbildning. I mars deltog utredningen i en heldagsaktivitet om integrerade utbildningar med fokus på integrerad bedömning som anordnades av Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet.

Synskadades riksförbund har inkommit med synpunkter vid två separata tillfällen. Studieförbunden, de tio studieförbundens bransch- och intresseorganisation, har deltagit i samtal. Almega samt representanter för utbildningsbranschen har medverkat genom att komma med inspel till utredningens arbete.

Vuxenutbildning i samverkan (ViS) har mött utredningen dels genom konferensen Skolledarforum samt då utredningen deltagit i

organisationens styrelsemöte. I april medverkade utredningen i organisationens årliga konferens, ViS-konferensen, i form av workshop.

Utredningen har trots den korta tiden prioriterat det utåtriktade arbetet. Detta som en följd av att det ofta saknas dokumenterad beprövad erfarenhet och forskning om vuxenutbildning och särskilt sfi.

3 Bakgrund

Detta kapitel utgör en bakgrund för promemorians kommande kapitel. Här beskrivs kort bland annat:

- vuxenutbildningen i Sverige och dess målgrupper,
- kommunernas vuxenutbildning – regelverk och innehåll på övergripande nivå,
- senare tids förändringar inom vuxenutbildningen,
- etableringsprogrammet för vissa nyanlända samt den s.k. utbildningsplikten och dess införande,
- ekonomiska förutsättningar för kommunernas flyktingmottagande.

Innehållet är utvalt för att ge en saklig grund till de förslag utredningen lägger i denna promemoria. Därmed gör texten inte anspråk på att till fullo beskriva vuxenutbildningen och etableringsprogrammet.

3.1 Vuxenutbildningen i Sverige

I det här avsnittet ges en översiktlig beskrivning av vuxenutbildningens mål, roll och former.

3.1.1 Vuxenutbildning för individ, samhälle och arbetsmarknad

Den skollagsreglerade vuxenutbildningen i Sverige har som övergripande mål att den vuxna individen enligt skollagen 20 kap. 2 § ska ”stödjäs och stimuleras i sitt lärande och ges möjlighet att utveckla

sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling”. Dessa mål genomsyrar även såväl vuxenutbildningens läroplan som dess kursplaner.

De senaste åren har vuxenutbildningen fått en alltmer framträdande roll för kompetensförsörjning och olika målgruppers etablering på den svenska arbetsmarknaden. Komvux-utredningens betänkande (SOU 2018:71) bär titeln *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. Titeln beskriver väl vuxenutbildningens breda uppdrag och i sitt betänkande betonar utredningen även vikten av att hitta en balans mellan vuxenutbildningen som ett arbetsmarknadsinstrument och som ett sätt att främja personlig utveckling. Vår utredning instämmer i vikten av att hitta en sådan balans.

Målgruppen för vuxenutbildningen har under samma period både vuxit och förändrats med fler nyanlända och personer i behov av stöd. Samtidigt utvecklas både samhället och arbetslivet i snabb takt och ställer nya krav på kunskaper och kompetens hos individerna. Utmärkande för vuxenutbildningsverksamheter är därför att man kontinuerligt kan behöva se över sina organisatoriska och andra förutsättningar för att erbjuda en utbildning i takt med omvärldens och individernas behov. Detta utmärker vuxenutbildningen.

Den svenska arbetsmarknaden är enligt Arbetsförmedlingen högkvalificerad och har förhållandevis höga trösklar. Myndigheten konstaterar i sin rapport *Perspektiv på etableringsuppdraget*¹ att en av de tydligaste skiljelinjerna på arbetsmarknaden går mellan de som saknar gymnasieutbildning och de som har gymnasieutbildning eller högre. I Sverige, liksom i de flesta andra länder, har befolkningens utbildningsnivå successivt ökat under många års tid samtidigt som arbetsmarknaden blivit mer kvalificerad. Denna utveckling har medfört att utbildningskraven på arbetsmarknaden har ökat och att avgående personal med kort utbildning ofta ersätts med personer som har en längre utbildning.

Ur ett internationellt perspektiv är i Sverige andelen yrken med kortare krav på utbildning eller introduktion mycket liten och utgör endast 6 procent av svensk arbetsmarknad (SSYK1)². En konsekvens

¹ Arbetsförmedlingen 2017. *Perspektiv på etableringsuppdraget*. Dnr: Af-2017/0017 9995.

² Standarden för svensk yrkesklassificering (SSYK 2012) används inom arbetsmarknadsstatistiken och är ett system för att gruppera individers yrken eller arbetsuppgifter. Läs mer via www.scb.se/SSYK

av detta är att sysselsättningsgraden bland de som saknar en gymnasieutbildning är bestående låg och parallellt är arbetslösheten hög. Detta gäller såväl för utrikes födda som för inrikes födda. Andelen utrikesfödda bland de lågutbildade är hög och låg på 19 procent år 2017 jämfört med inrikes födda där andelen var 9 procent.³

Människor flyttar till Sverige av olika skäl, vilket visar sig i olika invandrargrupperns utbildningsnivå. Personer som har sökt skydd från krig, förtryck och förföljelse har generellt sett lägre utbildningsnivå än de som flyttat till Sverige av andra skäl.⁴

3.1.2 Kommunernas vuxenutbildning

Vuxenutbildning är ett brett begrepp som kan sägas innefatta såväl kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna som universitets- och högskoleutbildningar samt Yrkeshögskolans (YH) och folkhögskolornas samtliga utbildningar.

Kommunernas vuxenutbildning består av skolformerna kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna. Komvux består i sin tur av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi), kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och på gymnasial nivå. Sfi var fram till 1 juli 2016 en egen skolform.

Utredningen väljer att använda begreppet vuxenutbildning för att beskriva kommunernas vuxenutbildning i sin helhet. I detta sammanhang inkluderar begreppet vuxenutbildning även motsvarande utbildningar i folkhögskola såsom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, sfi i folkhögskola. Utredningen använder både begreppen *kommunal vuxenutbildning* och *komvux* för att beskriva skolformen kommunal vuxenutbildning samt *särskild utbildning för vuxna* och *särvux* om skolformen särskild utbildning för vuxna. Utredningen använder begreppet *sfi* och avser då kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

³ <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/utbildning-jobb-och-pengar/utbildningsnivan-i-sverige/> (Hämtad 2019-05-08).

⁴ Ibid.

3.2 Kommunal vuxenutbildning (komvux)

Nedan beskrivs kort den kommunala vuxenutbildningens olika delar: kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi), kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Avsnittet inleds med en beskrivning av den individuella studieplanen.

3.2.1 Individuell studieplan

Den kommunala vuxenutbildningen och den särskilda utbildningen för vuxna är kursutformad och utbildning planeras efter elevens behov och förutsättningar. Bestämmelser om den individuella studieplanen finns i skollagen (2010:800), i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning samt i förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen. Bestämmelserna anger att varje elev ska ha en individuell studieplan med uppgifter om den enskildas utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.

Den elev som är antagen till en kurs i komvux eller särvox har rätt att fullfölja den i den takt och omfattning som skrivits in i planen. Den individuella studieplanen är därmed det dokument som säkerställer att eleven får slutföra studierna i komvux och särvox.

Den individuella studieplanen ska utarbetas i samverkan med eleven och eleven ska i samband med upprättandet av planen erbjudas studie- och yrkesvägledning. I vägledningen ska det bland annat ingå information om möjligheter till vidare studier och arbete. Planen ska revideras vid behov.

3.2.2 Orienteringskurser

En orienteringskurs ska svara mot den enskilda elevens behov som inte tillgodoses genom en nationell kurs. Orienteringskurserna har olika syften och kan ges inför studier på olika nivåer i kommunal vuxenutbildning men även integrerat med nationella kurser. Orienteringskurser finns på grundläggande och gymnasial nivå i komvux och särvox. Varje orienteringskurs kan omfatta maximalt 200 poäng. Efter orienteringskursen får eleven ett intyg. Kurserna kan från och

med 2018 anordnas med de åtta olika syften som anges i förordningen om vuxenutbildning:

- medverka till väl underbyggda beslut om studie- eller yrkesval,
- ge ökade studietekniska färdigheter,
- vara en introduktion till kurser inom olika kunskapsområden,
- ge tillfälle till validering,
- ge modersmålsstöd eller studiehandledning på modersmål,
- ge stöd i form av yrkessvenska,
- ge grundläggande digital kompetens,
- ge grundläggande kunskaper om arbetsliv och arbetsmarknad.

3.2.3 Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare

Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandare (sfi) är en kvalificerad språkutbildning som syftar till att vuxna invandrare får grundläggande kunskaper i svenska språket. Eleven ska få möjligheter att utveckla ett funktionellt andraspråk för aktiv delaktighet i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt fortsatta studier. Huvudmannen ska erbjuda minst 15 timmar undervisning i veckan i genomsnitt under en fyraveckorsperiod.

För elever utan tidigare utbildning eller med kort utbildning som inte är funktionellt litterata ska utbildningen, enligt skollagen innehålla grundläggande läs- och skrivundervisning. Detta gäller även elever med annat skriftsystem än det latinska. Den grundläggande läs- och skrivundervisningen är enligt kursplanen inte inkluderad i de 15 timmarna undervisning som beskrivs ovan men ska kombineras med den kurs i sfi som eleven läser.

Nödvändiga anpassningar av kursplanen får enligt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning även göras för elever med utvecklingsstörning men även för döva eller hörselskadade elever.

Undervisningen i sfi ska, enligt skollagen, kunna kombineras med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, praktik, validering och annan utbildning som gynnar elevens språkutveckling och förutsättningar för etablering i samhället.

Sfi omfattar tre studievägar, 1, 2 och 3 och fyra olika kurser: A, B, C och D. Systemet med studievägar och kurser möjliggör en målgruppsanpassning av sfi i form av exempelvis studietakt och arbets sätt. Tabell 3.1 visar hur systemet med studievägar och kurser ser ut i relation till tidigare formell utbildningsbakgrund.

Tabell 3.1 Studievägar och kurser

Elevernas studiebakgrund per studieväg		
Studiebakgrund	Studieväg	Kurser
Mycket kort eller ingen studiebakgrund	1	1A, 1B, 1C och 1D
Viss studiebakgrund	2	2B, 2C och 2D
God studiebakgrund	3	3C och 3D

Sfi är en rättighet för den individ som är folkbokförd i kommunen och saknar den kunskap som sfi ska ge. Den som har uppehållstillstånd som ligger till grund för bosättning, till exempel i väntan på folkbokföring, omfattas också av denna rättighet. Sfi kan erbjudas från och med andra kalenderhalvåret det år individen fyller 16 år. Plats ska erbjudas inom tre månader om särskilda skäl inte föreligger. Dock ska kommunen aktivt verka för att nyanlända som omfattas av etableringslagen erbjuds plats på sfi inom en månad. Den elev som avbryter sfi, har rätt att återuppta studierna så länge eleven gör tillfredsställande framsteg och betyg i kurs D inte uppnåtts (se vidare 4.7.2).

3.2.4 Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå är en rättighet för vuxna som saknar de kunskaper som vanligtvis uppnås i grundskolan. Utbildningen omfattar samma ämnen som i grundskolan med undantag för bild, musik, idrott och hälsa, slöjd, teknik, och hem- och konsumentkunskap. Hem- och konsumentkunskap utgick 2018 samtidigt som grundläggande kurser i samhällsorienterande och naturorienterande ämnen tillkom.

Svenska som andraspråk är det ämne på grundläggande nivå som har flest deltagare. Svenska som andraspråk kan läsas som nationella del-

kurser, vilket även är möjligt i ämnena svenska, matematik och engelska. Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå får nationella kurser delas upp i delkurser om nationella delkurser saknas.

3.2.5 Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå

Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå vänder sig till vuxna som saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i gymnasieskolan. Utbildningen erbjuder såväl yrkeskurser som högskoleförberedande kurser. År 2017 infördes rätten att gå en utbildning på gymnasial nivå för att uppnå grundläggande eller särskild behörighet till högskola och yrkeshögskola. I övrigt är kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå inte en rättighet utan den som fått minst utbildning ska prioriteras. Nationella kurser inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och särskild utbildning för vuxna får delas upp i delkurser.

För utrikesfödda elever som ska läsa vidare på högskola och universitet utgör sfi endast inledningen på en omfattande utbildning i svenska som andraspråk eftersom det är kursen svenska som andraspråk, sva 3 på gymnasial nivå, som krävs för grundläggande behörighet till högskola och universitet.

3.2.6 Särskild utbildning för vuxna

Särskild utbildning för vuxna (särvux) är en egen skolform som regleras i 21 kapitlet i skollagen (2010:800) och vänder sig till vuxna med utvecklingsstörning eller med begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av förvärvad hjärnskada.

Särskild utbildning för vuxna finns på grundläggande och gymnasial nivå. På grundläggande nivå motsvarar utbildningen den som ges i grundsärskolan inklusive träningsskolan och på gymnasial nivå motsvaras utbildningen av den som ges i gymnasiesärskolans nationella program. De vuxna som saknar dessa kunskaper och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, har rätt att delta.

De övergripande målen för skolformen särskild utbildning för vuxna är desamma som för kommunal vuxenutbildning men skolformen har egna kursplaner och i betygsskalan finns inte betyget F.

Regleringarna i förordning (2011:1108) om vuxenutbildning omfattar såväl kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning för vuxna.

Antalet elever i särskild utbildning för vuxna har under den senaste tioårsperioden successivt minskat. Under läsåret 2017/18 fanns 3 605 elever inom skolformen. Jämfört med föregående läsår har antalet elever minskat med sju procent. Läsåret 2017/18 fanns skolformen i 180 kommuner medan motsvarande siffra för tio år sedan, läsåret 2007/08, var 221 kommuner.⁵ I komvux-utredningens betänkande⁶ föreslås att skolformen ska upphöra och inkluderas i kommunal vuxenutbildning.

Enligt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska den enskildes studier inom särskild utbildning för vuxna kunna kombineras med studier inom kommunal vuxenutbildning. Det innebär att den som studerar inom särvtux även har möjlighet att studera sfi, grundläggande och gymnasial komvux. För elever inom särvtux på grundläggande nivå, som har ett annat modersmål och inte behärskar svenska språket kan undervisningen tillhandahållas på modersmål eller ett annat språk som eleven behärskar. Detta regleras i 21 kap. 12 § i skollagen.

Elever med utvecklingsstörning eller en förvärvad hjärnskada kan kombinera särskild utbildning för vuxna med sfi. I denna promemoria behandlas nyanlända elever inom särskild utbildning för vuxna endast avseende möjligheterna att kombinera utbildningen med sfi.

Enligt 14 §, 2 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning, får nödvändiga avvikelser göras från kursplanen för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare för elever med utvecklingsstörning.

3.2.7 Modersmål i vuxenutbildningen

Förstaspråkets betydelse för lärande, förståelse och meningsskapande slås fast av forskare, såväl internationellt som i Sverige.

För den individ som avser påbörja studier i vuxenutbildningen men har mycket begränsade kunskaper i svenska är tillgång till infor-

⁵ Skolverket 2018. Tabeller. Särvtux, elever, riks.

⁶ SOU 2018:7 En andra och en annan chans – ett komvux i tiden.

mation på modersmålet eller ett annat språk som individen behärskar, avgörande för att individen ska kunna göra medvetna, aktiva val i sammanhanget.

Enligt 20 kap. 10 a § i skollagen är hemkommunen skyldig att se till att studie- och yrkesvägledning erbjuds den person som avser att påbörja studier i sfi eller på grundläggande nivå i komvux och särvox. För nyanlända vuxna med annat modersmål, som på grund av att de är nya i Sverige och inte behärskar svenska, behövs stöd i form av tolk både vid studie- och yrkesvägledning samt vid kartläggning och utformandet av den individuella studieplanen.

Undervisning i och på modersmål eller på elevens starkaste språk är reglerat i skollagen och förordningen om vuxenutbildning.

- Utbildningen i komvux på grundläggande nivå får tillhandahållas på elevens modersmål eller något annat språk som eleven behärskar om eleven har bristfälliga kunskaper i svenska språket.
- Inom sfi kan den grundläggande läs- och skrivundervisningen erbjudas på elevens modersmål eller starkaste språk.
- Studiehundledning på modersmål eller ett annat språk som eleven behärskar kan erbjudas elever som behöver det.
- Modersmålsstöd eller studiehundledning på modersmål eller elevens starkaste språk kan ges som orienteringskurs i kombination med annan vuxenutbildning.

Studiehundledning är en insats som kan öka elevens möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen. Enligt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning kan en elev få studiehundledning på modersmål eller annat språk som eleven behärskar om eleven behöver det. I förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ska elever som behöver det erbjudas modersmålsstöd eller studiehundledning på modersmål i form av orienteringskurs.

Studiehundledning på modersmål skrevs in i förordningen om vuxenutbildning först 2016 medan insatsen har funnits i både grundskole- och gymnasieförordningen sedan 1997.⁷ Studiehundledning på modersmålet är även en rättighet för elever i grundskolan och motsvarande skolformer samt i gymnasieutbildning. I kommunal vuxenutbildning finns dock ingen skyldighet att generellt tillhandahålla det.

⁷ Grundskoleförordning (1994:1194) och Gymnasieförordning (2010:2039).

De senaste fem åren har statliga satsningar gjorts för att utveckla studiehandledarfunktionen. Studiehandledarens uppdrag har tydliggjorts och kompetensutveckling för studiehandledare men även för rektorer och lärare kring arbetssätt och organisation har erbjudits. Dessa satsningar har inte omfattat vuxenutbildningen.

3.2.8 Kombinationer med sfi och andra kurser inom komvux

Från och med år 2016 har regeringen stimulerat kombinationsutbildningar genom statsbidraget för regionalt yrkesinriktad vuxenutbildning (yrkesvux)⁸. I detta bidrag har 100 miljoner kronor varit öronmärkta för att elever som läser sfi eller svenska som andraspråk på grundläggande nivå ska kunna kombinera dessa studier med yrkesutbildning. Kombinationen sfi/svenska som andraspråk och yrkeskurser ger kommunerna en extra ersättning motsvarande 200 verksamhetspoäng. Dock ges ingen ersättning för kurserna sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå, medan däremot teoretiska ämnen på gymnasial nivå renderar ersättning upp till 25 procent av kursernas verksamhetspoäng. Efterfrågan på detta statsbidrag har successivt ökat, främst på grund av det ökade antalet nyanlända elever och i vårändringsbudgeten 2018⁹ ändrades formuleringen till att ”minst 100 miljoner kronor” avsätts för platser i yrkesutbildningar där sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå kombineras med yrkeskurser.

Enligt skollagen framgår det att sfi-studier ska kunna kombineras med andra aktiviteter; arbetslivsorientering, validering, praktik och annan utbildning. För såväl sfi-elever som andra elever inom komvux ska det upprättas en individuell studieplan där den enskildas utbildningsmål och planerad studieomfattning fastställs. Planeringen ska således göras på individnivå och vilka kurser som ingår i studieplanen och vilka som kan läsas parallellt eller integrerat ska anpassas efter elevens förutsättningar och behov.

Individer som har rätt till sfi ska tas emot inom tre månader men nyanlända inom etableringsprogrammet ska enligt skollagen kunna påbörja sfi-studierna inom en månad. När det gäller övrig kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna finns inga fastställda tidsramar, men utbildningen ska erbjudas kontinuerligt under hela året

⁸ Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

⁹ Prop. 2017/18:99. *Vårändringsbudget för 2018*.

och vara flexibel i tid och rum utifrån individens förutsättningar och behov.

Även om individerna påbörjar sina studier inom en eller tre månader är det dock inte lika givet att kommunerna har möjlighet att inom en månad erbjuda ett utbud av andra kurser i komvux som kan kombineras med sfi. Det kan bero på att de kurser som lämpar sig för individen inte finns i kommunens utbud just då för att efterfrågan inte funnits och/eller eftersom det saknas lärarkompetens. Det är dock inte ovanligt att små kommuner enbart har sfi på hemmaplan och erbjuder övriga kurser på grundläggande och gymnasial nivå inom ramen för regional samverkan med andra kommuner.

Det är svårt att få en samlad nationell bild över hur sfi-studier kombineras med andra kurser. Det finns inga tillförlitliga siffror på vilken/vilka kurser sfi kombineras med och när under studietiden. Svårigheterna att samla in tillförlitlig statistik beror bland annat på att den nationella statistikinsamlingen görs per skolenhet och skolenheterna i en kommun kan ansvara för olika delar i en elevs utbildning. Till exempel kan en skolenhet anordna kurser i sfi medan en annan ger kurser på grundläggande och gymnasial nivå.

I Skolverkets statistik för 2017¹⁰ redovisas dock elever inom sfi som under ett halvår även deltar i minst en kurs inom komvux på grundläggande eller gymnasial nivå. Totalt var det drygt 17 000 elever, eller drygt 10 procent av samtliga inskrivna inom sfi, som även läste andra kurser inom komvux under samma halvår 2017. Enligt Skolverket har det dock inte gått att med säkerhet fastställa om studierna sker parallellt eller om eleverna läser en kurs i taget.

3.3 Nuläge i kommunernas vuxenutbildning

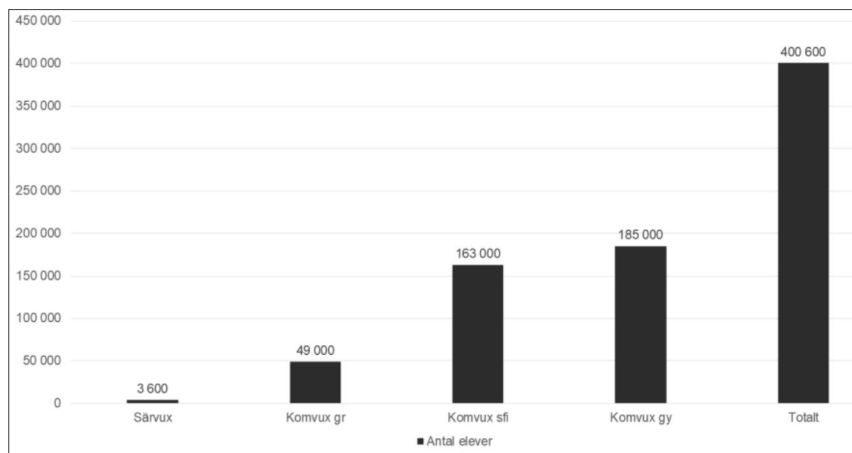
De senaste tio åren har antalet elever i vuxenutbildningen ökat. År 2017 deltog totalt 400 600 elever i kommunernas vuxenutbildning¹¹. Detta kan jämföras med gymnasieskolan inklusive gymnasiesärskolan som hösten 2017 hade totalt 353 953 elever¹².

¹⁰ Skolverket 2018. *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare år 2017*. Dnr. 2018:00955.

¹¹ Skolverket 2018. *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*.

¹² Skolverket 2018. *Presentation Mötesplats Vuxenutbildning november 2018*.

Figur 3.1 Kommunernas vuxenutbildning 2017
Antal elever i särvox och komvux



Källa: Skolverket 2018.

I figur 3.1 visas det totala antalet elever på riksnivå fördelat på särvox och komvux olika delar 2017.¹³

3.3.1 Nyanlända och utrikesfödda i vuxenutbildningen

De senaste åren har ett stort antal människor sökt och beviljats asyl i Sverige. En stor andel av dessa personer är i arbetsför ålder. De nyanlända personerna och andra utrikesfödda har mycket olika utbildningsbakgrund och därmed olika behov av vuxenutbildningen. "Utrikesfödda" inkluderar alltså såväl nyanlända personer som utlandsfödda personer som har befunnit sig i Sverige under en längre tid.

År 2017 studerade sammanlagt cirka 235 000 elever på komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Under den senaste femårsperioden har antalet elever i komvux på dessa nivåer ökat med drygt 45 000 elever. Det största antalet elever studerar på gymnasial nivå men procentuellt ökade antalet elever på grundläggande nivå mest. En stor del av ökningen, närmare bestämt 84 procent, beror på att gruppen utrikesfödda elever har blivit större.¹⁴ Andelen utrikesfödda inom

¹³ Ibid.

¹⁴ Skolverket 2018. *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*.

vuxenutbildningen är i dag 95 procent på komvux grundläggande nivå och 38 procent på komvux gymnasiala nivå. År 2017 var andelen kvinnor på grundläggande nivå 57 procent och 62 procent på gymnasial nivå. Andelen män ökar på gymnasial nivå.¹⁵

Inom gruppen utrikesfödda är variationen vad gäller utbildningsbakgrund stor. En stor andel av de studerande på komvux grundläggande nivå, 43 procent, har en högskoleutbildning samtidigt som 23 procent endast har en grundskoleutbildning som högst uppnådda utbildningsnivå. Majoriteten av eleverna på gymnasial nivå har en gymnasieutbildning sedan tidigare.

Den vanligaste kursen för utrikesfödda på komvux är svenska som andraspråk och därefter engelska vilket är skälet till att även personer med högskoleutbildning studerar inom grundläggande komvux. På gymnasial nivå har 18 procent av de utrikesfödda eleverna högst en grundskoleutbildning medan 20 procent har en högskoleutbildning. De elever som har en högskoleutbildning och studerar på gymnasial nivå gör det i hög grad inom gymnasiala yrkesutbildningar.¹⁶

I särskild utbildning för vuxna är andelen utrikesfödda elever på grundsärskolenivå 15 procent, på gymnasiesärskolenivå 12 procent och i träningskolan är 10 procent av eleverna utrikesfödda.¹⁷

Till vuxenutbildningen kommer också många unga vuxna från gymnasieskolans introduktionsprogram. I gymnasieskolan var introduktionsprogrammet språkinträdning det fjärde största programmet i riket år 2017. Språkinträdningen vänder sig till nyanlända ungdomar i gymnasieåldern som saknar behörighet till gymnasieskolan. Hösten 2017 fanns drygt 32 000 elever registrerade på språkinträdning.

Många unga nyanlända hinner inte slutföra språkinträdningen innan de är 20 år som är den övre gränsen för att få börja på ett nationellt program inom gymnasieskolan. En knapp tredjedel av eleverna gick 2017 direkt från språkinträdning till vuxenutbildning.

Bland de elever som går vidare från språkinträdningen till ett nationellt program i gymnasieskolan är det långt ifrån alla som uppnår en gymnasieexamen. Vuxenutbildningen är därför även viktig för denna grupp.¹⁸

¹⁵ Skolverket 2018. *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Skolverket 2018. *Särvux, elever, riks, tabell 3A*.

¹⁸ Skolverket 2018. *Uppföljning av språkinträdning*. Rapport 469.

Den mycket heterogena elevgruppen med många utrikesfödda som har mycket varierande utbildningsbakgrund, behärskar det svenska språket i varierande grad och är helt eller relativt nya i det svenska samhället, är en av vuxenutbildningens stora utmaningar. Det ställer höga krav på individanpassning, interkulturell förståelse och kompetens kring vuxnas lärande av och på sitt andraspråk. Det ställer också höga krav på en ändamålsenlig organisation som främjar sådan utbildning och undervisning.

3.3.2 Organisering av kommunal vuxenutbildning

Kommunerna ska tillhandahålla kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna i egen regi eller på entreprenad hos externa anordnare. Folkhögskolor kan sedan 2011 anordna utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, sfi. Kommuner kan även genom s.k. samverkan sluta avtal med annan kommun (förutom vid sfi kan samverkansavtal tecknas även med landsting) om att denna helt eller delvis ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom kommunens kommunala vuxenutbildning. En principiell skillnad mellan entreprenad och samverkan är att kommunen vid entreprenad behåller huvudmannaansvaret enligt skollagen medan det vid samverkan övergår till den som tar över kommunens uppgifter.

Utbildning på entreprenad bedrivs i dag i två huvudsakliga former hos externa anordnare:

1. Upphandling.
2. Auktorisation.

I den första formen upphandlar kommunen vuxenutbildning inom ramen för Lagen om offentlig upphandling (2016:114) och avtal tecknas med ett begränsat antal utbildningsanordnare.

I den andra formen använder kommunen en valfrihetsmodell med auktorisation. I denna modell ges alla anordnare som uppfyller kommunens auktorisationsvillkor möjlighet att tillhandahålla utbildning.

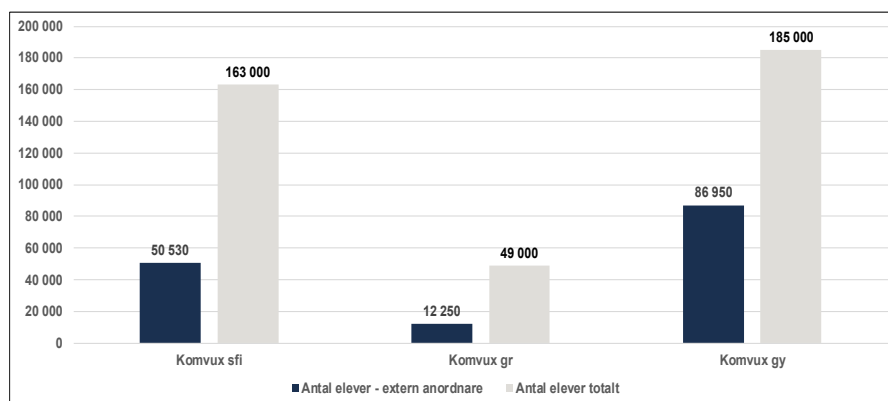
Andelen komvux-elever hos externa anordnare ökar och har fördubblats på en tioårsperiod.¹⁹ År 2017 studerade 31 procent av sfi-

¹⁹ Skolverket 2018. *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare år 2017*. Dnr. 2018:00955 och Skolverket 2018. *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*. Dnr. 2018:01008.

eleverna hos externa anordnare. För komvux på grundläggande respektive gymnasial nivå var motsvarande andelar 25 respektive 47 procent.

I figur 3.2 visas antalet elever hos externa anordnare i relation till det totala antalet elever i komvux sfi och i komvux på grundläggande och gymnasial nivå. På grundläggande nivå studerar 75 procent av eleverna i kommunens egen regi.

Figur 3.2 Antal elever hos externa anordnare 2017
Antal elever hos externa anordnare av totalt antal i komvux



Källa: Skolverket 2018.

Utredningen har inte funnit några uppgifter om i vilken utsträckning särvtux-elever finns hos externa anordnare. Enligt komvux-utredningen organiseras verksamheten främst i egen regi.²⁰

Folkhögskolor

Folkhögskolor kan sedan 2011 erhålla betygsrätt och därmed anordna utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi). I mars 2019 hade 69 folkhögskolor betygsrätt för sfi.²¹ Enligt Skolverkets statistik har andelen elever som studerar utbildning motsvarande sfi vid folkhögskola legat på cirka 3 procent de senaste fem åren.²²

²⁰ SOU 2018:71. *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden.*

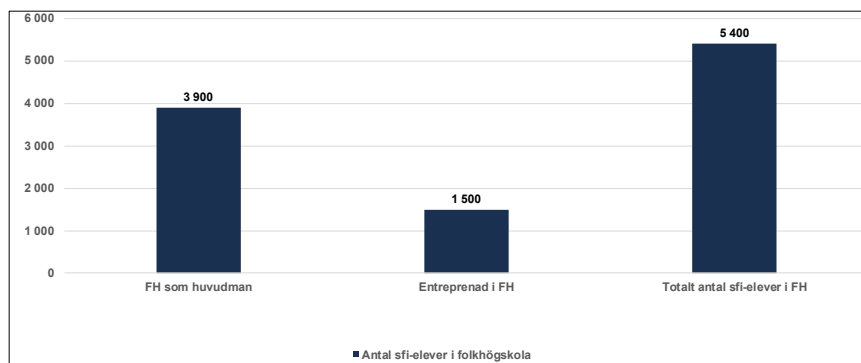
²¹ E-post från Skolinspektionen 2019-03-11.

²² Skolverket 2018. Tabell 2. Elever och kursdeltagare i sfi 2005–2017.

Figur 3.3 visar det totala antalet sfi-elever i folkhögskola 2017 och fördelningen av antalet elever i sfi med folkhögskola som huvudman samt antalet elever i sfi på entreprenad i folkhögskola med kommunen som huvudman.

Figur 3.3 Sfi-elever i folkhögskola 2017

Antal sfi-elever i folkhögskola



Källa: Skolverket 2018.

3.3.3 Elever i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi)

Antalet elever i sfi har ökat varje år under 2000-talet. Sedan 2007 har antalet elever mer än fördubblats. Antalet nybörjare, det vill säga personer som har sin första kursstart under året, fortsätter att öka. År 2017 uppgick antalet kursdeltagare till nästan 222 000, vilket innebär att varje elev deltog i genomsnitt i 1,4 kurser under året.

Könsfördelningen bland eleverna 2017 var jämn, 51 procent kvinnor respektive 49 procent män, vilket är samma procentuella fördelning som under de senaste fem åren.²³

Åldersfördelningen för åren 2016 och 2017 ser ut som följer.

- 56 procent är 25–39 år
- 30 procent är äldre än 39 år
- 14 procent är yngre än 25 år.

²³ Skolverket 2018. Tabell 3A, Elever sfi, 2013–17.

Under de senaste fem åren har även elevernas utbildningsbakgrund varit stabilt fördelad mellan de olika nivåerna. Ytterst små variationer har förekommit i jämförelse med redovisningen nedan av år 2017:

- 35 procent av eleverna hade 13-års utbildning eller mer
- 26 procent av eleverna hade 10–12-års utbildning
- 17 procent av eleverna hade 7–9-årig utbildning
- 18 procent av eleverna högst 6-årig utbildning
- 4 procent, uppgift om utbildningsbakgrund saknas.

3.3.4 Elever på grundläggande vuxenutbildning

Totalt 49 000 elever studerade på grundläggande nivå 2017. Antalet har ökat med 6 000 elever sedan 2016.²⁴ De mest efterfrågade kurserna på grundläggande nivå är svenska som andraspråk, engelska, matematik, orienteringskurser och samhällskunskap. Tabell 3.3 visar antalet elever som läser olika ämnen.

Tabell 3.2 Kurser på grundläggande nivå 2017

Andel elever som läser respektive kurs på grundläggande nivå

Kurser	Andel elever (%)
Svenska som andraspråk	54
Engelska	20
Matematik	12
Orienteringskurs	10
Samhällskunskap	3
Historia, Religion, Biologi och Hem- och konsumentkunskap, vardera	0,1
Kemi, Fysik, Geografi, totalt	0,1

Källa: Skolverket 2018.²⁵

²⁴ Skolverket 2018. *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017.*

²⁵ Ibid.

3.4 Förändringar i vuxenutbildningen 2016–2018

Avsnittet avser beskriva vilka förändringar som skett efter utredningsförslag och huruvida förändringarna hittills fått avsedda effekter.

3.4.1 Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning

Som utredningen beskrivit i avsnitt 3.1.1 har vuxenutbildningen de senaste åren fått en allt mer framträdande roll för kompetensförsörjning och olika gruppers etablering på arbetsmarknaden samtidigt som målgruppen för vuxenutbildningen förändrats med fler nyanlända och personer med kort utbildning eller stödbehov av olika slag.

Som konstaterats tidigare i detta kapitel finns för den skollagsreglerade vuxenutbildningen ett regelverk som ger individen en långt gången rätt till utbildning. Detta regelverk har av olika skäl inte efterlevts eller ibland varit otydligt och lämnat utrymme för vitt skilda tolkningar vilket bland annat har konstaterats av såväl Skolverket som Skolinspektionen i lägesrapporter och granskningar.

Två utredningar tillsattes parallellt och de redovisade båda sina betänkanden om förändringar inom vuxenutbildningen under 2013:

- GRUV-utredningen, *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet* (SOU 2013:20).
- Sfi-utredningen, *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning* (SOU 2013:76).

Utredningarna gavs bland annat uppdragen att se över hur flexibilitet och individanpassning kunde öka inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och i svenska för invandrare samt inom särskild utbildning.

Utredningarnas förslag ledde till regeringens proposition *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning* (prop. 2014/15:85)²⁶ som i sin tur ledde till de författningsändringar som beskrivs nedan. Av propositionen framgår att förändringarna var avsedda att bidra till en ökad individanpassning och effektivare studier med fler möjligheter

²⁶ Prop. (2014/15:85). *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*.

att kombinera studier på olika nivåer samt med andra aktiviteter som arbete och praktik.

Propositionen ledde till att sfi upphörde som egen skolform och blev en del av kommunal vuxenutbildning. Studievägarna inom sfi blev sammanhållna för bättre målgruppsanpassning då det inom respektive studieväg skulle bli möjligt att läsa hela vägen från inledande kurs till och med kurs D. De sammanhållna studievägarna med målgruppsanpassad undervisning skulle framför allt gynna elever med kort utbildningsbakgrund.

Kursplanen på grundläggande nivå för svenska som andraspråk reviderades för att tydligare ansluta till nivå D i sfi och till svenska som andraspråk på gymnasial nivå. Syftet var att åstadkomma en sammanhållen svensktutbildning för vuxna invandrare.

Nationella delkurser inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå infördes för ämnena svenska, svenska som andraspråk, matematik och engelska. Syftet med delkurserna var att underlätta för individen att börja på rätt nivå i ämnet utifrån sina behov och förutsättningar.

Vidare infördes skärpta skrivningar i skollagen kring huvudmannens ansvar att verka för att undervisningen i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov.

I skollagen reglerades även att hemkommunen är skyldig att se till att den som planerar att påbörja utbildning inom kommunal vuxenutbildning i sfi och på grundläggande nivå, eller särskild utbildning för vuxna på grundläggande nivå erbjuds studie- och yrkesvägledning. Skolverket publicerade 2018 ett stödmaterial för arbete med studie- och yrkesvägledning i vuxenutbildningen.

I skollagen skrevs även in hemkommunens ansvar för att upprätta en individuell studieplan för varje elev inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

Lagändringarna²⁷ trädde i kraft den 1 januari 2016 och tillämpas från och med den 1 juli 2016. Övriga här nämnda förändringar reglerades i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.²⁸

Sfi-kursplanen var under åren 2009–2017 en förordning som beslutades av regeringen men från och med januari 2018 är sfi-kursplanen en föreskrift som Skolverket beslutar om. Sfi-kursplanens innehåll har

²⁷ Lag (2015:482) om ändring i skollagen (2010:800).

²⁸ Förordning (2016:458) om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildningen.

reviderats bland annat avseende sammanhållna studievägar och digital kompetens.

3.4.2 Utveckling av regionalt yrkesinriktad vuxenutbildning

Utbudet av gymnasiala yrkesutbildningar inom komvux stimuleras genom årliga statsbidrag för regionalt yrkesinriktad vuxenutbildning (yrkesvux) sedan 2009 men villkoren för statsbidraget och antalet platser har justerats under årens lopp. År 2016 avsattes särskilda platser för yrkesutbildningar i kombination med sfi eller svenska om andraspråk på grundläggande nivå. Vid samma tidpunkt infördes även nya syften i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning (yrkessvenska och modersmålsstöd/studiehandledning) bland annat för att möjliggöra yrkesutbildningar med språkstöd för målgruppen utrikesfödda.

Inom regionalt yrkesvux kan kommunerna erbjuda sammanhållna yrkesutbildningar, s.k. yrkespaket, som möter behov på den regionala och lokala arbetsmarknaden, men som inte motsvarar en hel gymnasieutbildning. Under 2017–2018 har Skolverket tagit fram nationella yrkespaket som är påbyggbara och som stegvis kan leda till gymnasieexamen. Yrkespaketen är framtagna tillsammans med branscherna och ska möta arbetsmarknadens kompetenskrav för anställning. De nationella yrkespaketen omfattar från 400 till 1 500 poäng och kan användas inom komvux, särsvux och för gymnasieskolans introduktionsprogram. De nationella yrkespaketen ska bidra till ökad likvärdighet men det står kommunerna fritt att ta fram egna yrkespaket.

3.4.3 Resultat av genomförda ändringar i vuxenutbildningens styrdokument går inte att bedöma

Uttredningen menar att det i dagsläget inte är möjligt att bedöma i vilken utsträckning de ovan nämnda förändringarna har gett önskat resultat. Förutsättningarna för implementering varierar mellan kommuner och få uppföljningar och utvärderingar har gjorts. I det följande resonerar vi kring detta.

Statistiken för sfi redovisas per studieväg, vilket har gjorts sedan organiseringen av studievägar inom sfi. Därigenom redovisas studiebakgrund i relation till genomsnittlig tid till betyg i en kurs inom respektive studieväg. Enligt Skolverkets statistik finns inga tecken på

att genomströmningen på sfi generellt ökat sedan de nya regleringarna infördes. Sedan hösten 2017 redovisas uppgifter per kurs, till och med kurs D för varje studieväg, med anledning av att studievägarna från och med augusti 2017 är sammanhållna och slutmålen i kurs D kan nås inom respektive studieväg. Det statistiska underlaget omfattar endast resultat för hösten 2017 och är för litet för att kunna dra några slutsatser av.

Flera av de ovan beskrivna förändringarna har genomförts under en period när trycket på kommunernas vuxenutbildning stadigt ökat på grund av ett stort antal nyanlända vuxna i behov av utbildning i sfi/svenska som andraspråk, men även av annan vuxenutbildning. Det stora antalet nyanlända vuxna elever som tagits emot på komvux på kort tid har medfört utmaningar som kan ha försvårat och fördröjt implementering av nya regleringar då rektorer och personal i första hand har fått ägna sig åt att rekrytera personal, hitta lokaler och finna praktiska lösningar i ett akut läge.

Det går inte heller att med säkerhet bedöma effekterna av inkluderingen av sfi in i komvux i dagsläget. När Sfi-utredningen (SOU 2013:76) föreslog att sfi skulle inkluderas i skolformen kommunal vuxenutbildning var ett förväntat resultat att en gemensam skolform skulle ge samordningsvinster vad gäller organisation, administration och ekonomi.

Man kan bättre utnyttja olika lärares kompetens över de gamla skolformsgränserna, schemaläggning för lärare och för lokaler kan samordnas bättre, administrativa stödfunktioner kan vara gemensamma m.m.²⁹

Utredningen konstaterar efter kontakt med ett antal huvudmän att de förväntade samordningsvinsterna inte har uppnåtts i deras verksamheter. I medelstora och större städer uppges att antalet anordnare av vuxenutbildning har ökat, samlokaliseringen minskat och utbudet hos enskilda anordnare blivit mer begränsat. De administrativa stödfunktionerna har där samordnats allt mer, men samtidigt har administrationen ökat på grund av mer komplicerade organisationer.

²⁹ SOU 2013:76. *Svenska för invandrare – valfribet, flexibilitet och individanpassning.*

När det handlar om studie- och yrkesvägledning visar Skolverkets personalstatistik för läsåret 2017/2018 att det omräknat till heltidstjänster fanns 111³⁰ studie- och yrkesvägledare i sfi och 289³¹ i komvux totalt i riket. Av statistiken framgår inte hur tillgången till studie- och yrkesvägledare relaterar till antalet elever i respektive verksamhet. Den skärpta regleringen kring initial studie- och yrkesvägledning för nya elever inom sfi, komvux och särvtux på grundläggande nivå som infördes 2016 har inte följts upp. Därför kan man inte dra några slutsatser kring vad det innebär för studie- och yrkesvägledaren att möta ett ökat antal nyanlända och andra utrikes födda som inte behärskar svenska och inte heller i vilken utsträckning tolk används. Den senaste tiden har dock studie- och yrkesvägledare kunnat ta del av kompetensutveckling kring nyanländas lärande i högre grad än tidigare.

I små kommuner som har all kommunal vuxenutbildning samlad i en enhet har det faktum att sfi upphört som egen skolform inte inneburit någon förändring i verksamheten då samordning mellan verksamhetens olika delar redan var en realitet. Däremot har små kommuner ofta svårt att tillhandahålla det individanpassade utbud som styrdokumenten kräver. Utredningen har dock sett goda exempel på hur samordning på regional nivå och fjärrundervisning används för att individanpassa utbudet.

Uppföljning av statsbidraget för regionalt yrkesvux är Skolverkets ansvar sedan 2009 och man lämnar årligen en rapport till regeringen. Från och med 2017 har villkoren för statsbidraget ändrats och medfinansiering från kommunerna krävs. Detta medför ändrade förutsättningar för statistikinsamling och därför omfattar Skolverkets uppföljning av 2017 endast de statsbidragsfinansierade yrkeskurserna inom regionalt yrkesvux. I uppföljningen omfattades 37 700 elever och av dessa elever kombinerade knappt 6 procent sina yrkesstudier med sfi.³² I Skolverkets rapport beskrivs även kommunernas erfarenheter av att kombinera sfi och yrkeskurser. Skolverket har intervjuat kommunföreträdare och det framkommer flera utmaningar avseende studiegrupper, stödfunktioner, lärarresurser och lokalisering av sfi och yrkesutbildning. Skolverket menar att:

³⁰ https://siris.skolverket.se/reports/rwsvlet?cmdkey=common&geo=1&report=sfi_personal&p_sub=1&p_flik=G&p_ar=2018&p_lankod=&p_kommunkod=&p_hmantyp=&p_hmankod (Hämtad 2019-04-12).

³¹ https://siris.skolverket.se/reports/rwsvlet?cmdkey=common&geo=1&report=vux_personal&p_sub=1&p_flik=G&p_ar=2018&p_lankod=&p_kommunkod=&p_skolkod=&p_hmantyp=&p_hmankod (Hämtad 2019-04-12).

³² Skolverket 2018. *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2017*. Dnr. 2017:294.

Det finns ett stort behov av sfi i kombination med yrkesvux för ny-anlända. Många deltagare behöver längre tid på sig för att bli klara och respondenterna uttrycker att statsbidraget inte motsvarar det behov som den här gruppen har för att kunna genomföra en yrkesutbildning och samtidigt lära sig svenska språket.

Skolverket skriver också i sin rapport³³ att många respondenter påpekar det stora behovet av kunskaper i det svenska språket för att kunna matchas mot den svenska arbetsmarknaden.

3.5 Lärare i vuxenutbildningen

Sedan 2011 ska behöriga lärare ansöka om legitimation.

För att få tillsvidareanställas och sätta betyg krävs att lärare har lärarlegitimation och för att få undervisa ska läraren ha lärarlegitimation och vara behörig i ämnet. Modersmållärare och yrkeslärare omfattas inte av detta krav. Undantag från huvudregeln får göras om lärare med legitimation och behörighet saknas i huvudmannens verksamheter. Då får lämplig person anställas med utbildning som så långt det är möjligt, motsvarar den aktuella lärarutbildningen. Anställning gäller då för max 1 år i taget.

Inom vuxenutbildningen finns särskilda behörighetskrav för sfi-lärare. Behörighet att undervisa i svenska för invandrare har den som har en ämneslärarexamen mot årskurs 7–9 eller mot gymnasiet, där svenska som andraspråk ingår. För andra med pedagogisk högskoleexamen krävs endast komplettering med 30 högskolepoäng i svenska som andraspråk för behörighet.

För behörighet i övriga komvux gäller att lärare som är behöriga att undervisa i grund- och gymnasieskola per automatik får behörighet att undervisa i motsvarande ämnen och kurser i på grundläggande och gymnasial nivå i komvux. Ett exempel på sådan behörighet är att gymnasielärare i svenska är behöriga att undervisa i svenska på gymnasial nivå i komvux. Eftersom komvux på grundläggande nivå inte är stadiindelad togs beslutet att behörigheten för lärare år 1–3 i grundskolan skulle räcka för lärarlegitimation och behörigheten att undervisa på grundläggande nivå i det aktuella ämnet,³⁴ till exempel är lärare med behörighet att undervisa i matematik i år 1–3 i grundskolan

³³ Ibid.

³⁴ Skolverket. Samtal jurist oktober 2018.

behöriga att undervisa alla delkurser i matematik på grundläggande nivå i komvux.

I förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare³⁵ infördes 2018 en ny reglering avseende behörighet att undervisa i de nyligen beslutade kurserna i so och no på grundläggande nivå. Behörig att undervisa i kommunal vuxenutbildning i grundläggande kurs i samhällsorienterande ämnen är den som är behörig att undervisa i grundskolan eller gymnasieskolan i något eller några av ämnena samhällskunskap, religionskunskap, historia och geografi. Behörig att undervisa i kommunal vuxenutbildning i grundläggande kurs i naturorienterande ämnen är den som är behörig att undervisa i grundskolan eller gymnasieskolan i något eller några av ämnena fysik, kemi och biologi.

3.5.1 Andel behörighet och lärare med legitimation

I Skolverkets statistik över lärare och annan pedagogisk personal i kommunal vuxenutbildning redovisas sedan 2012 inte personal verksam vid externa utbildningsanordnare separat. Nedan redovisas kommunens inlämnade uppgifter och där ska både personal i kommunens egen regi och personal hos externa anordnare ingå.

Skolverket rapporterar att sfi-lärare med legitimation och behörighet i minst ett ämne uppgår till 40 procent läsåret 2018/19. Detta är en ökning med 10 procent jämfört med året innan. Andelen lärare med legitimation och behörighet ökar något även i särskild utbildning för vuxna och uppgår till knappt 40 procent för 2018/19.

I grundläggande och gymnasial vuxenutbildning har andelen lärare med legitimation och behörighet i minst ett ämne minskat de senaste två åren och ligger på 74 respektive 75 procent. Detta kan jämföras med grund- och gymnasieskolan där andelen lärare med legitimation och behörighet i minst ett ämne uppgår till 70,5 procent för grundskolan och 78,5 procent för gymnasieskolan.

Skolverket följer även upp andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen där sfi har lägst andel med 72 procent.³⁶

Sett till åldersfördelning mellan lärare inom olika skolformer i skolväsendet redovisar Skolverket att 2017 var 6 procent av samtliga

³⁵ Förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

³⁶ Skolverket 2019. *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2018/19*.

lärare i komvux över 65 år och därav var 7 procent av lärarna i sfi över 65 år medan 2 av 3 lärare i grundskolan är yngre än 50 år.

Det finns inga samlade uppgifter om utbildningsbakgrund hos de lärare i sfi och övriga delar i komvux som inte har vare sig behörighet eller pedagogisk högskoleexamen. Det finns inte heller någon kartläggning av utbildning och kompetens hos de lärare som är obehöriga.

3.5.2 Kompetensutveckling för vuxenutbildningens lärare

Komvux-utredningens betänkande (SOU 2018:71)³⁷ beskriver en kedja av orsaker till att lärare som arbetar i komvux och särskild utbildning för vuxna endast i liten omfattning tar del av kompetensutveckling. Det saknas i stor utsträckning forskning om generell didaktik i vuxnas lärande och lärare ges få möjligheter att lära sig didaktik i relation till vuxenutbildningens krav på flexibilitet och individanpassning. Vi vill dock tillägga att det finns omfattande internationell forskning rörande vuxnas lärande av ett andraspråk i och utanför skolmiljö, och även viss nationell forskning i detta fält.

Komvux-utredningen redogör också för det faktum att vuxenutbildningens lärare inte kan ta del av de nationella skolutvecklingsprogram som Skolverket erbjuder. Man menar också att lärosäten erbjuder få insatser som riktar sig till lärare i komvux och särskild utbildning för vuxna.

Skolinspektionen konstaterar i sin kvalitetsgranskning av sfi att det är angeläget att lärarna får fortbildning och kompetensutveckling i undervisning av den heterogena elevgruppen som kännetecknar vuxenutbildningen. Lärare i granskningen deltar i konferenser som handlar om svenska för invandrare eller nyanländas lärande främst då gällande elever i grund- och gymnasieskola. De tar även del av interna utbildningsinsatser i kommunen eller hos den egna anordnaren. Det var dock ovanligt att lärarna tar del av kompetensutveckling med vuxenpedagogiska undervisningsperspektiv. Vissa insatser i grundläggande litteracitet har gjorts.³⁸

I GRUV-utredningens betänkande (SOU 2013:20) beskrivs att de lärare som undervisar på grundläggande nivå i komvux, inte alltid får

³⁷ SOU 2018:71. *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden.*

³⁸ Skolinspektionen 2018. *Kvalitetsgranskning sfi 2018*. Diarienummer: 400–2016:699.

den kompetensutveckling de behöver. De vanligaste kompetensutvecklingsinsatserna var inom frågor om betyg och bedömning. Mindre än hälften av kommunerna angav för GRUV-utredningen att lärarna hade fått fortbildning i andraspråkspedagogik under de senaste två åren.

En försiktigt positiv bild av kompetensutveckling i vuxenutbildningen ges av kompetenscentrum för livslångt lärande, *Encell*, som i rapporten Kvalitetsarbete i vuxenutbildningen, sammanfattar vuxenutbildningens medarbetares egna tankar om det systematiska kvalitetsarbetet där man i skattning av det egna arbetet anser att lärarnas kompetensutveckling fungerar bra. Kommuner och anordnare ser det som en viktig del i det systematiska kvalitetsarbetet.³⁹

De lärare i komvux som utredningen mött menar att de får en mycket liten del av den kompetensutveckling de anser sig behöva. De kan väl specificera vad de behöver lära sig mer om samt vilka former de ser som gynnsamma (se vidare avsnitt 3.5.4).

Stockholms universitet ger uppdragsutbildningen "Svenska som andraspråk för lärare i sfi, 30 hp," på halvfart på distans och vittnar om en låg genomströmning som sannolikt till stor del kan härledas till lärarnas bristande förutsättningar att studera på arbetstid.⁴⁰

3.5.3 Lärarlyft och svenska som andraspråk

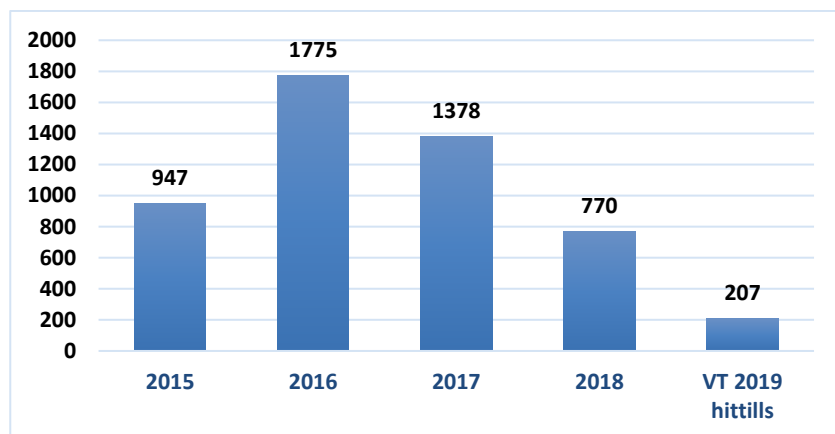
Utbildning i svenska som andraspråk, utan särskild inriktning mot sfi, ges inom ramen för Lärarlyftet i dag vid 14 lärosäten. Inom ramen för Lärarlyftet II finns det också möjlighet att läsa 30 hp svenska som andraspråk för lärare som arbetar i sfi. Antalet sökande till utbildningarna i Lärarlyftet varierar över tid:⁴¹

³⁹ Encell 2015. *Kvalitetsarbete i vuxenutbildning*.

⁴⁰ Intervju med Anders Philipsson, universitetslektor i svenska som andraspråk med didaktisk inriktning vid Institutionen för språkdidaktik vid Stockholms universitet 2019-04-16.

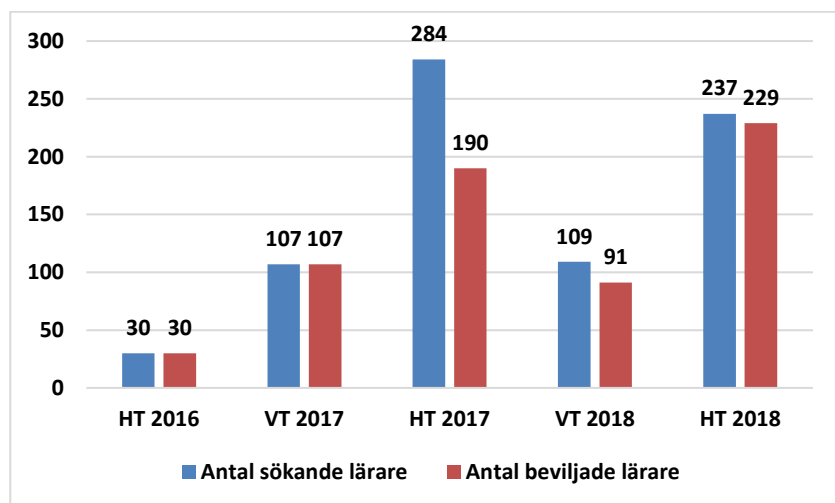
⁴¹ E-post från Skolverket 2019-01-29.

Figur 3.4 Antal sökande till Lärarlyftet svenska som andraspråk



Källa: Skolverket 2018.

Figur 3.5 Antal sökande till Lärarlyftet svenska som andraspråk för sfi



Källa: Skolverket 2018.

3.5.4 Lärares behov av kompetensutveckling

Det saknas en sammanställning av behoven av och önskemålen om kompetensutveckling för lärare i komvux. För att kunna ta fram och ta ställning till förslag på området gjorde utredningen en kartlägg-

ning. Kartläggningen gjordes i samband med Mötesplats vuxenutbildning i Skolverkets regi. Bland deltagarna fanns cirka 700 lärare i komvux, såväl behöriga som obehöriga. Resultatet visar följande områden i rangordning:

1. Vuxnas lärande och individanpassning
2. Specialpedagogik
3. Språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt
4. Betyg och bedömning
5. Digitalisering
6. Undervisning i grundläggande litteracitet.

Kompetensutveckling om grundläggande litteracitet efterfrågas av de lärare som arbetar med vuxenutbildningens elever med kortast utbildning. Placeringen i rangordningen här kan förklaras av att dessa lärare utgör en mindre andel i lärargruppen snarare än att den anses minst viktig.

Lärarna uppger att de utöver extern utbildning på arbetstid vill utveckla sin kompetens i form av kollegialt lärande och samverkan med andra grupperingar av lärare och professioner i vuxenutbildningen.

3.6 Etableringsprogrammet för vissa nyanlända invandrare

Den 1 januari 2018 infördes ett nytt regelverk för vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Det nya etableringsprogrammet regleras i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare samt i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. De nya reglerna innebär bland annat att regelverket för nyanländas etablering harmonieras med det som gäller för övriga arbetssökande och att rätten till etableringsplan ersätts av en anvisning till arbetsmarknadspolitiskt program. Arbetsförmedlingen har därmed inom ramen för sitt uppdrag rätt att ta beslut om vilka insatser som ska ingå i den nyanländas etablering och upprättar en handlingsplan som omfattar en planering motsvarande heltid under 24 månader eller kortare om den nyanländas

etablering går snabbare. Handlingsplanen revideras kontinuerligt och ska genomföras inom maximalt 36 månader från folkbokföring. Begreppet ”heltid” innebär enligt arbetsmarknads- och socialförsäkringspolitisk reglering, exempelvis förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare⁴², att individen deltar i ett program på heltid. I Arbetsförmedlingens interna instruktion⁴³ om programtid regleras att aktiviteter i ett arbetsmarknadspolitiskt program omfattar 8 timmar per dag ska förläggas till måndag till fredag inom ramen för bekväm arbetstid 07:00–18:00.

3.6.1 Så kallad utbildningsplikt för nyanlända inom etableringsprogrammet

I det nya etableringsprogrammet infördes en särskild reglering om deltagande i reguljär utbildning för nyanlända med kort utbildning som efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet. Enligt Arbetsförmedlingen innebär kort utbildning att individen saknar gymnasieutbildning.⁴⁴

Arbetsförmedlingen har gjort tolkningen att den som saknar avslutad svensk gymnasieutbildning eller motsvarande anses ha kort utbildningsbakgrund. Tolkningen baseras på att Arbetsförmedlingen sedan tidigare identifierat att en gymnasieutbildning är avgörande för att en individ ska etablera sig långsiktigt på den svenska arbetsmarknaden.

Regleringen om reguljära utbildningsinsatser finns i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser och benämns *utbildningsplikt* i dagligt tal. Begreppet utbildningsplikt antogs i den s.k. migrationsöverenskommelsen, *Insatser med anledning av flyktingkrisen*, mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Moderaterna i december 2015.⁴⁵ Begreppet används dock inte i lag och förordning och därför använder utredningen genomgående ”s.k. utbildningsplikt”.

⁴² Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁴³ AFII 7/2013 Programtid.

⁴⁴ Arbetsförmedlingen 2017. *Arbetsförmedlingens strategi för matchning till jobb genom utbildning*. Dnr. Af-2016/0030 8007.

⁴⁵ <https://www.regeringen.se/contentassets/6519e46a9780457f8f90e64aefed1b04/overenskommelse-insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen.pdf> (Hämtad 2019-05-08).

Etableringsinsatsen s.k. utbildningsplikt innebär att den nyanlände *i huvudsak* ska ta del av reguljär vuxenutbildning eller motsvarande i folkhögskola inom ramen för sin planering under den tid som hen omfattas av utbildningsplikten. Att inte delta i insatsen kan innebära sanktioner från Arbetsförmedlingen, på samma sätt som gäller för deltagande i andra arbetsmarknadspolitiska insatser.

Det är Arbetsförmedlingens handläggare som gör en bedömning om den nyanlända ska omfattas av s.k. utbildningsplikt. Arbetsförmedlingen ska enligt ett internt ställningstagande säkerställa att nyanlända som omfattas av den s.k. utbildningsplikten snarast och formellt ansöker till reguljär utbildning inom komvux.

Hur ansökan och mottagandet i komvux går till varierar från kommun till kommun. Utredningen erfar att i vissa kommuner görs detta i nära samverkan med den lokala arbetsförmedlingen och i andra kommuner är det upp till den nyanlända att själv ansöka till utbildning vid komvux.

Den s.k. utbildningsplikten innebär en ökad statlig styrning av vad den nyanlända arbetssökande ska ha för aktiviteter i sin planering och i vilken omfattning dessa ska äga rum om den nyanlända på grund av kort utbildningsbakgrund inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet. Regeringens intention med regleringen i 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser är att nyanlända som omfattas av s.k. utbildningsplikt i huvudsak ska ta del av reguljär vuxenutbildning, i kombination med sfi och samhällsorientering.

Enligt skollagen ska sfi omfatta i genomsnitt minst 15 timmar undervisning per vecka under en fyraveckors period. I skollagen regleras även att studier i sfi ska kunna kombineras med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, praktik, validering och annan utbildning som gynnar elevens språkutveckling och förutsättningar för etablering i samhället. Det är inte fastställt hur 15 timmar undervisning i sfi relaterar till studier på heltid och kommuner gör olika tolkningar. En deltagare som anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program på heltid ska delta på heltid, vilket enligt Arbetsförmedlingen definieras som åtta timmar per dag. Om man anvisas till ett sådant program på deltid ska man delta i programmet på deltid.

För att kunna hantera de olika tolkningarna av regelverken när det gäller heltid, det vill säga kravet på verksamhet åtta timmar per dag i relation till studier på heltid som innehåller ett visst mått av

självstudier, gör kommunerna anpassningar av tiden för nyanlända inom etableringsprogrammet. Ett sådant vanligt upplägg är att sfi studeras för- eller eftermiddag och annan etableringsaktivitet anordnas av Arbetsförmedlingen under den andra halvan av dagen. Andra upplägg som utredningen har tagit del av innefattar språkpraktik anordnad av kommunen och att sfi kombineras med exempelvis kurser på grundläggande nivå. Den s.k. utbildningsplikten med kravet på heltid har inneburit ett ökat fokus på möjligheterna att kombinera sfi med annan utbildning inom komvux.

I april 2019 fanns 28 257 individer inskrivna i etableringsprogrammet. Av dessa omfattades totalt 12 893⁴⁶ individer av etableringsprogrammets s.k. utbildningsplikt vilket motsvarar drygt 45 procent. Tabell 3.3 visar hur antalet individer som bedömts inom den s.k. utbildningsplikten ökat sedan januari 2018.

Tabell 3.3 Utbildningsplikt 2018–2019
Utveckling antal deltagare i utbildningsplikten

	Januari 2018	April 2018	Juli 2018	Oktober 2018	Januari 2019	April 2019
Totalt i utbildningsplikt	601	3 335	6 703	10 481	12 113	12 893
varav kvinnor	296	1 626	3 390	5 659	6 762	7 604
varav män	305	1 709	3 313	4 822	5 351	5 289

Källa: E-post från Arbetsförmedlingen 2019-05-15.

En fråga blir då hur många sfi-elever som hittills bedömts ingå i den s.k. utbildningsplikten. Månadsstatistik på riksnivå för antalet elever i sfi finns inte att tillgå men som ett räkneexempel kan vi jämföra antalet elever i sfi kalenderår 2017⁴⁷, (163 000 elever) med antalet individer i den s.k. utbildningsplikten i april 2019 (12 893 individer). Då utgör individerna i utbildningsplikten endast knappt 8 procent av målgruppen för sfi.

Tabellen 3.4 nedan visar antalet individer inom den s.k. utbildningsplikten som studerar på grundläggande eller gymnasial nivå i komvux i kombination med sfi. Från regelverkets införande fram till april 2019 har andelen ökat successivt men från en låg nivå. I april 2019

⁴⁶ E-post från Arbetsförmedlingen 2019-05-15.

⁴⁷ Skolverket 2018. *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare år 2017*. Dnr. 2018:00955.

deltog cirka 12 procent av individerna i annan utbildning i komvux. Enligt Arbetsförmedlingens statistik deltog även 26 elever i särskild utbildning för vuxna utöver sfi.

Tabell 3.4 Utbildningsplikt, deltagare i komvux grundläggande och gymnasial nivå samt särskild utbildning för vuxna
Utveckling antal individer som studerar i komvux och sårvux utöver sfi

	Januari 2018	April 2018	Juli 2018	Oktober 2018	Januari 2019	April 2019
Totalt i utbildningsplikt	601	3 335	6 703	10 481	12 113	12 893
Komvux på grundläggande nivå	3	30	77	389	819	1 221
Komvux på gymnasial nivå	2	11	15	112	136	170
Komvux – öänd nivå	1	4	6	30	74	68
Yrkesinriktad sfi	0	1	4	17	25	47
Särskild utbildning för vuxna	0	0	0	8	12	26

Källa: E-post från Arbetsförmedlingen 2019-05-15.

3.6.2 Införandet av den s.k. utbildningsplikten

I Statskontorets rapport (2019:01) *Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet* analyseras införandet av det nya regelverket för etableringsuppdraget där den s.k. utbildningsplikten är en del. Statskontoret menar att införandet av utbildningsplikten är problematisk i olika avseenden. Bland annat konstaterar Statskontoret att utbildningsplikten är en särreglering som inte är förenlig med regeringens intention att öka lika-behandlingen av de arbetssökande.⁴⁸

Kommuner som utredningen mött men även företrädare för Sveriges kommuner och landsting anser att införandet av den s.k. utbildningsplikten ägde rum med alltför kort varsel och att det inte fanns tid för implementering.

Utredningen erfar att den nya regleringen i 14 § i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser i delar delvis varit svårtolkad för

⁴⁸ Statskontoret 2019. *Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet*. Dnr. 2017/219—5.

huvudmän och i förhållande till befintlig reglering om utbildningens omfattning i skollagen. Begrepp och formuleringar som ”i huvudsak”, heltid, ”ska ta del av sfi och annan utbildning” och ”ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen”⁴⁹ har vållat många frågor och både kommuner och Arbetsförmedlingen har lagt och lägger olika tyngd vid respektive begrepp.

3.6.3 Förändringar i komvux med anledning av den s.k. utbildningsplikten

Den nya förordningen (2017:820) om etableringsinsatser⁵⁰ medförde alltså ett ökat fokus på reguljär utbildning inom komvux för nyanlända med kort utbildning och på att sfi skulle kombineras med andra kurser inom komvux. Därför gav regeringen Skolverket *uppdraget om utbildning för nyanlända med kort utbildning – utveckling av kommunal vuxenutbildning* (U2017/02921/GV).⁵¹ I detta uppdrag angavs att ”utbildningen ska kunna bedrivas hela dagar, men hänsyn ska tas till att nyanlända även ska genomgå samhällsorientering”. Inom uppdraget har Skolverket:

- Utarbetat ett stödmaterial för att underlätta erbjudandet av kurser på olika nivåer i kombination med sfi.
- Inlett arbetet med ett kartläggningsmaterial för nyanlända vuxna i samarbete med Stockholms universitet.
- Tagit fram grundläggande kurs i samhällsorienterande ämnen och grundläggande kurs i naturorienterande ämnen samt två nya syften för orienteringskurs på grundläggande och gymnasial nivå: digital kompetens samt arbetsliv och arbetsmarknad i Sverige.

Uppdraget redovisas i form av ett stödmaterial tillgängligt på Skolverkets hemsida⁵².

Uppdraget att utforma ett nytt material för kartläggning av litteracitet för nyanlända inom vuxenutbildningen avslutas i september 2019.

⁴⁹ 20 kap. 11 och 20 §§ skollagen.

⁵⁰ Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁵¹ https://www.skolverket.se/download/18.6011fe501629fd150a2363c/1526474889325/U2017-2921-GV_Utb-nyanlanda-kort-utb.pdf (Hämtad 2019-05-08).

⁵² <https://www.skolverket.se/skolutveckling/anordna-och-administrera-utbildning/anordna-utbildning-inom-vuxenutbildningen/anordna-utbildning-for-nyanlanda-vuxna-med-kort-utbildning> (Hämtad 2019-05-08).

Kartläggningen är avsedd att genomföras av lärare hos den anordnare där eleven studerar och ske med stöd av tolk. De tillhörande uppgifterna kommer att finnas översatta till tio olika språk. Användningen av materialet kommer att bli frivillig för huvudmannen att använda.

3.7 Kommunernas ekonomiska förutsättningar att erbjuda utbildning inom ramen för s.k. utbildningsplikt

3.7.1 Statlig ersättning till kommuner för flyktningmottagande

Staten har det övergripande och ekonomiska ansvaret för Sveriges mottagande av asylsökande och nyanlända. Statliga myndigheter, kommuner och landsting har olika uppgifter i mottagandet. Kommunerna kompenseras för de merkostnader som uppstår för mottagandet via olika statliga ersättningar. När det gäller kommunmottagna nyanlända flyktingar eller skyddsbehövande, det vill säga de som har uppehållstillstånd och bosätter sig i en kommun, får kommunen dels en årlig grundersättning för mottagandet, dels en schablonersättning per mottagen individ.

Grundersättningen motsvarar fem prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Ersättningen för 2019 är 232 500 kronor.

Schablonersättningen per individ under 65 år är 142 600 kronor för 2019. Beloppet betalas ut periodiserat under två år. Sedan 2015 har schablonersättningen ökat från 83 600 kronor till 2019 års belopp. Schablonersättningen har tillförts medel med anledning av utbildningsplikten 4 800 kronor per individ (2018) och 6 600 kronor per individ (2019).

I förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar regleras vilka kostnader schablonersättningen avser:

1. mottagande och praktisk hjälp vid bosättning,
2. särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. i skollagen. (öppen förskola, öppet fritids),
3. sfi eller motsvarande utbildning,

4. sådan kommunal vuxenutbildning som särskilt anpassats för utläningar som omfattas av 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
5. samhällsorientering,
6. tolkning,
7. andra insatser för att underlätta etableringen i samhället.

Förordningen är allmänt hållen och kommunerna beslutar själva hur fördelningen av ersättningen ska göras mellan de ingående delarna. I ett PM, *Schablonersättningar för flyktmottagande – fördelning inom kommunen*⁵³, som Sveriges kommuner och landsting (SKL) tagit fram, redovisas svar från 175 kommuner. Det framgår att hälften av dessa kommuner fördelar hela ersättningen enligt en fast fördelning mellan de olika kostnadsposterna men beloppen varierar mellan kommunerna. Andra kommuner fördelar en del av ersättningen och behåller resten i en central pott och cirka 15 procent av de kommuner som svarat har ingen fastställd modell för hur schablonersättningen fördelas.

SKL tar också upp att i många kommuner har verksamheten och revisorerna olika uppfattning kring möjligheten att använda ersättningen under längre tid än de två år under vilken den betalas ut.

Det finns inga beräkningsunderlag som förklarar dagens nivå på flyktingschablonen. I samband med etableringsreformen 2010 tog regeringskansliet fram ett underlag som bland annat byggde på att knappt 50 procent av schablonen för vuxna (20–64 år) skulle bekosta sfi, 25 procent skulle bekosta ekonomiskt bistånd och 8 procent för samhällsorienteringen. Sedan dess har dock ersättningen höjts med mer än 50 procent utan att något beräkningsunderlag presenterats.⁵⁴

⁵³ SKL 2017. *Schablonersättningar för flyktmottagande – fördelning inom kommunen*. Dnr. 17/06133.

⁵⁴ SKL 2017. *Schablonersättningar för flyktmottagande – fördelning inom kommunen*. Dnr. 17/06133.

3.7.2 Höjd schablonersättning på grund av den s.k. utbildningsplikten

I samband med att regeringen den 1 januari 2018 införde en utbildningsplikt, tillfördes kommunerna medel för att bättre kunna möta utbildningsbehovet bland nyanlända. I budgetpropositionen för 2018 beslutades tillskottet till kommunerna enligt följande:

- 301 miljoner kronor för 2018,
- 467 miljoner kronor för 2019,
- 378 miljoner kronor för 2020,
- 363 miljoner kronor från och med 2021.

Medlen fördelas till kommunerna enligt ovan via schablonersättningen för mottagandet av nyanlända. De tilldelade medlen baseras på en uppskattad genomsnittlig kostnad om drygt 50 000 kronor per helårsplats i utbildning. För utbildningspliktens implementering under 2018 och 2019 har beräkningar gjorts som motsvarar 6 000–9 000 deltagare i genomsnitt per år. För 2018 höjdes schablonersättningen med 4 800 kronor och 2019 ytterligare 6 600 kronor.

3.8 Informell språkutbildning

Utbildning i svenska för individer med annat modersmål än svenska sker även utanför det formella utbildningssystemet för vuxna. Avsnittet nedan beskriver sådana insatser som ges innan sfi, parallellt med sfi och när sfi avslutats.

3.8.1 Svenska för asylsökande på studieförbund

Regeringen har återkommande riktat medel till Folkbildningsrådet och Sveriges studieförbund för verksamhet riktad till asylsökande i det som kallas ”Vardagssvenska” och ”Svenska från dag 1”. Under 2017 deltog 111 000 individer i 246 kommuner⁵⁵ och 2018 deltog 79 900

⁵⁵ Folkbildningsrådet 2018. *Folkbildning med asylsökande 2017 – Svenska från dag ett och Vardagssvenska i studieförbund och folkhögskolor.*

individer i 203 kommuner⁵⁶. Verksamheten genomförs med finansiering från bidrag som regleras i förordningen (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

Syftet med statsbidraget är att ge en meningsfull sysselsättning under asyltiden och påskynda en framtida etablering i arbets- och samhällslivet för dem som beviljats uppehållstillstånd.

Folkbildningsrådet uppger i sin återslagrapport till regeringen om verksamhetsåret 2018 att de asylsökande har börjat lära sig svenska och att deltagare har kunnat påbörja sfi-studierna på en högre nivå än de skulle gjort utan asylinnsatser⁵⁷. Rapporten baseras på intervjuer.

3.8.2 Svenskkurser på studieförbund

Studieförbunden anordnar en stor mängd kurser i svenska inom ramen för folkbildningen. Kurserna benämns ofta efter den europeiska referensramen för språk, GERS, och erbjuds hela vägen från nybörjarsvenska till avancerad nivå. Det finns också olika former av inriktningar med exempelvis fokus på konversation. Kurserna finansieras delvis av bidrag från stat och kommun samt genom deltagaravgifter. Deltagarna kan omfattas av rätten att läsa sfi.

3.8.3 Svenska inom ramen för kommunala arbetsmarknadsinsatser

IFAU gör i rapporten Kommunal arbetsmarknadspolitik en översikt över de olika arbetsmarknadsinriktade aktiviteter som erbjuds i kommunerna. Bland dessa aktiviteter identifieras en grupp som betecknas "Språkträning, språkinsats eller SFI" vilken är en av de vanligaste för arbetssökande med utländsk bakgrund och ekonomiskt bistånd, särskilt bland de som varit en relativt kort period i Sverige.⁵⁸

Utredningen har i sitt utåtriktade arbete mött begrepp såsom arbetsmarknadssvenska och praktisk svenska. Dessa aktiviteter har främst varit aktuella för individer som avslutat sfi och ofta utan att

⁵⁶ Folkbildningsrådet 2019. *Folkbildning med asylsökande 2018 – Svenska från dag ett och Vardags-svenska i studieförbund och folkbibliotek*.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ IFAU 2019. *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?* Rapport 2019:5.

klara kurser till och med sfi kurs D. Deltagandet motiveras ofta med att deltagarna behöver något annat än sfi.

3.8.4 Språkcafé

Civilsamhället står bakom flera av de språkcaféer som, för sig eller i tillsammans med sfi, erbjuder en arena för utveckling av den talade svenskan. Språkcaféerna erbjuds ibland i samma lokaler som sfi där individer på ideell basis erbjuder sin tid som en resurs för deltagarna. Biblioteken är också en vanlig plats för språkcaféer.

4 Utredningens principiella ställningstaganden

Här redovisas utredningens centrala utgångspunkter som har särskild relevans för utredningens arbete och förslag. Baserat på de förutsättningar och behov utredningen mött redogörs också i kapitlet för ställningstaganden avsedda att utgöra stöd för tillämpningar av regleringar i sfi. Utredningens förslag i kapitel 5 baseras på de ställningstaganden och centrala utgångspunkter som redogörs för nedan.

4.1 Rätten till individanpassad utbildning måste säkerställas

Trots att det i dagens regelverk finns långtgående rätt till individanpassad utbildning för individer med kort tidigare utbildning har utredningen fått i uppdrag att säkerställa denna rättighet för gruppen som omfattas av s.k. utbildningsplikt. Uppdraget kan ses som ett resultat av att alla dessa individer i praktiken inte erbjuds en individanpassad utbildning där de kan läsa kurser på grundläggande eller gymnasial nivå i komvux i kombination med sfi. Utredningen anser att en skärpning av regleringarna behövs för att de som behöver ska kunna erbjudas, ta del av och slutföra en utbildning som innehåller både sfi och andra kurser i komvux.

Elever med kort tidigare utbildning

Gruppen som omfattas av s.k. utbildningsplikt utgör endast en liten del av de elever som finns i etableringsprogrammet och en än mindre del av alla elever som läser sfi. Utredningen bedömer att en bredare målgrupp med kort tidigare utbildning sannolikt gynnas att ta del av

en utbildning motsvarande den som regleras i utredningens förslag där sfi kombineras med andra kurser i komvux. Det är kommunen som ansvarar för att den individ som är behörig och önskar delta får delta i utbildning. Kommunen ska dessutom aktivt verka för att nå och motivera dessa individer att delta¹. En mer aktiv kartläggning och rekrytering skulle sannolikt resultera i ett större underlag av elever som gynnas av att kombinera sfi med andra kurser i komvux.

Vuxenbildningens styrdokument har omfattande skrivningar om individanpassning såväl i tid och rum som utifrån den enskildas behov och förutsättningar. Dessa regleringar omfattar redan individer med s.k. utbildningsplikt. Utredningen bedömer dock att en skärpning av regleringarna kan behövas för att fler individer ska ta del av en individanpassad utbildning i komvux.

Flexibilitet och individanpassning

Utredningen använder samma definitioner som Skolinspektionen² och gör skillnad på flexibilitet och individanpassning för att betona att huvudmannen behöver arbeta både med utbudet av kurser i komvux och hur undervisningen ska genomföras för att gynna elevernas kunskapsutveckling. Flexibilitet handlar exempelvis om möjligheterna att kunna läsa kurser med en variation i tid och rum, i varierande kombinationer, på olika tider och i olika former. Individanpassning är ett bredare begrepp som kort kan beskrivas som att utbildning och undervisning utgår från individen och dennas:

- Bakgrund
- Kunskaper
- Erfarenheter
- Behov
- Förutsättningar
- Mål
- Intressen.

¹ 10, 17 och 29 §§ 20 kap. skollagen (2010:800).

² Skolinspektionen 2018. *Kvalitetsgranskning Undervisning i svenska för invandrare*. Dnr 400–2016:699.

Skolforskningsinstitutet arbetar för närvarande med en forskningsöversikt om individanpassad undervisning inom vuxenutbildningen vilken blir ett viktigt tillskott till kunskaperna om hur arbetet med individanpassad undervisning fungerar³.

Regleringen kring flexibilitet och individanpassning i vuxenutbildningen har de senaste åren dessutom skärpts ytterligare i skollag och förordning, framför allt för sfi och komvux och sårvox på grundläggande nivå⁴. (Se även avsnitt 3.4) Utredningen anser att nu gällande regleringar är relevanta med tanke på målgruppens behov och förutsättningar och även att regleringarna i huvudsak är tillräckligt tydliga.

Utredningens erfarenheter och arbete visar dock att regleringarna inte följs och i kapitel 5 lägger utredningen därför förslag avsedda att stärka och utgöra stöd för tillämpning av vissa regleringar. Vi redogör i avsnitt 4.7 för vissa centrala utgångspunkter för tillämpning av regleringar rörande individanpassning.

Att eleven tillgodogör sig undervisningen är både elevens och utbildningens ansvar

Nyanlända individer inom etableringsprogrammet inklusive de som omfattas av s.k. utbildningsplikt har nyligen påbörjat sin andraspråksutveckling inom sfi och den språkliga nivån i svenska är därför ännu låg. Språkliga färdigheter i svenska uppfattas ofta som avgörande för individens möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen. Det finns dock inga formulerade förkunskapskrav eller behörigheter i form av tidigare godkända kurser för att få läsa sfi, grundläggande kurser i komvux samt valda delar i gymnasial komvux. Regleringen bygger i stället på att eleven ska ha förutsättningar att tillgodogöra sig kursen.

Skolverket redovisar i en rapport⁵ ett antal hinder för individer ”med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning”. Ett sådant hinder är att ett flertal kommuner sätter upp formella språkrav i svenska för inträde till kurser på grundläggande och gymnasial nivå, trots att det inte finns några formella språkrav rörande svenska inom vuxenutbildningen.

³ <https://www.skolfi.se/forskningssammanställningar/pagaende-systematiska-oversikter/individpassad-vuxenutbildning/> (Hämtad 2019-04-26).

⁴ Prop. 2014/15:85. *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*.

⁵ Skolverket 2018. *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning*. Dnr U2017/05022/S (delvis), U2018/00760/S.

En anledning är att kommuner saknar kompetens när det gäller att undervisa elever som inte behärskar svenska eller känner till den svenska kontexten. En annan anledning, när det gäller yrkesutbildningar, är att det ställs krav från branscher och samhälle inför det arbetsplatsförlagda lärandet på att eleven ska kunna kommunicera och agera på arbetsplatsen.

Formella krav rörande färdigheten i svenska finns alltså inte inom vuxenutbildningen och i skollagen (2010:800) regleras att undervisning i kurser på grundläggande nivå får ges på modersmål eller annat språk som eleven behärskar. I praktiken är dock kommunernas förutsättningar att erbjuda denna möjlighet små eftersom lärarbristen generellt är stor och eftersom det finns få flerspråkiga lärare med lärarlegitimation i grundskoleämnena inom vuxenutbildningen.

Utredningen menar att skrivningen om att individen ska kunna "tillgodogöra sig undervisningen" inte enbart kan förstås utifrån en bedömning av individens – elevens – aktuella förutsättningar i form av språklig färdighet i svenska eller utifrån studiesociala förutsättningar. Utifrån rättighetslagstiftningen och eftersom utbildningen enligt gällande regleringar ska utgå från elevens förutsättningar bör det betonas att ansvaret för att eleven kan tillgodogöra sig undervisningen inte enbart är elevens – utan att undervisningen ska möta eleven där hen befinner sig. Utredningen menar att en sådan utformning av undervisningen ska ses som en förutsättning för att eleven ska kunna tillgodogöra sig undervisningen. Ansvaret för att utbildningen får tillräckliga förutsättningar för att kunna möta elevens behov vilar på huvudmannen som bland annat måste avsätta tillräckliga och relevanta resurser och organisera utbildningen på ändamålsenligt sätt.

Med detta resonemang vill utredningen betona vuxenutbildningens ansvar för att utforma sfi och grundläggande utbildning i enlighet med målgruppens förutsättningar och behov och betona huvudmannens och individens delade ansvar för elevens studieframgång.

4.2 Systematiskt kvalitetsarbete i vuxenutbildningen behöver förbättras

En ändamålsenlig och effektiv ledning och styrning är en förutsättning för att vuxenutbildningen ska utvecklas med stärkt kvalitet och likvärdighet som mål. Även om vuxenutbildningen är en del av skolväsendet som regleras i skollagen finns det enligt utredningens uppfattning särskilda utmaningar kopplat till styrning och ledning av just vuxenutbildningen. Inom den skollagsreglerade vuxenutbildningen finns inte fristående skolor, men avsevärt mer långtgående möjligheter att lägga ut verksamhet på entreprenad och annan typ av samverkan än i övriga skolformer. Detta har lett till att det inom vuxenutbildningen finns ett stort antal externa utförare som tagit över varierande delar av det faktiska utförandet av vuxenutbildning. I de flesta fall har kommunen dock kvar huvudmannaskapet enligt skollagen. Detta mycket disparata mönster med ansvariga i olika led gynnar inte ett sammanhållet systematiskt kvalitetsarbete eller implementering av statliga reformer.

Vuxenutbildningens ledning och styrning är ett komplext system vilket medför en verklighet där de nationella styrdokumentet får en svag verkansgrad. Dessa styrdokument kan i praktiken ofta vara underordnade andra mål som sätts i den kommunala förvaltningen⁶.

De som arbetar i vuxenutbildningen ska bidra till att förverkliga mål som sätts på många olika nivåer. Dessa mål kan enligt vuxenutbildningens medarbetare både komplettera varandra och stå i motsättning till varandra:

- Statlig styrning i form av lag, förordning och föreskrifter,
- Regional styrning i samverkan kring exempelvis regionalt yrkesvux,
- Kommunal styrning från nämnd,
- Lokala mål på enhetsnivå,
- Styrning i avtal i upphandling eller auktorisation,
- Företagsnivå i form av affärsplaner och anbud med flera.

⁶ Sandwall, K. 2013. *Att hantera praktiken*. Göteborgs universitet.

De kommunala målen kan röra enbart vuxenutbildningen men också ha koppling till andra delar i den kommunala förvaltningen. Exempelvis berättar många kommuner att de har mål för vuxenutbildningen som syftar till att minska andelen kommuninvånare som tar del av ekonomiskt bistånd eller att de har specifika uppdrag i kompetensförsörjningen i kommunen.

Uppföljningen i form av statistik och resultat behöver förbättras inom komvux. Det kan finnas anledning att följa upp fler faktorer och indikatorer och den statistik som tas fram behöver kvalitetssäkras.

Andelen privata anordnare i vuxenutbildningen är stor och har fördubblats under en tioårsperiod.⁷ År 2017 studerade 31 procent av sfi-eleverna hos externa anordnare. För komvux på grundläggande respektive gymnasial nivå var motsvarande andelar 25 respektive 47 procent. Styrningen av de externa anordnarna sker från huvudmannens sida primärt genom de avtal som skrivs inom ramen för upphandling eller auktorisation. Dessa externa anordnare har därtill egna företagsspecifika mål som kan vara mer eller mindre ett tillägg till de statliga och kommunala målen. Detta betyder att det finns ännu en nivå i målstyrningen av vuxenutbildningen.

Bilden som växer fram synliggör att det systematiska kvalitetsarbetet behöver förbättras och att det finns ett behov av att vidare utreda frågor om styrning och ansvarsfördelning inom vuxenutbildningen.

4.3 Beslutsunderlag i form av forskning och beprövad erfarenhet saknas

En självklar utgångspunkt för utredningen är att förslagen i betänkandet ska vila på forskning och beprövad erfarenhet⁸. Enligt 1 kap. 5 § skollagen ska all utbildning enligt lagen vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Utredningen har granskat varje potentiellt förslag i detta betänkande utifrån om och hur det kan bidra till förbättrade lärandemöjligheter för eleven. Det är en utmaning för såväl utredningen som huvudmännen att skaffa sig ett väl underbyggt

⁷ Skolverket 2018. Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare år 2017. Dnr. 2018:00955 och Skolverket 2018. Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017. Dnr. 2018:01008.

⁸ 1 kap. 5 § skollagen (2010:800).

underlag av fakta för att kunna fatta beslut om verksamheten. Därtill är det statistiska underlaget om vuxenutbildningen bristfälligt.

Tillgången till forskning om vuxnas formella lärande är dock begränsad⁹, särskilt avseende svenska förhållanden. Det finns en del svensk forskning om och mycket att lära av internationell forskning rörande vuxnas lärande av ett andraspråk i och utanför formell skolmiljö. Samtidigt saknas det exempelvis forskning om hur utökad undervisningstid för kortutbildade vuxna påverkar språk- och kunskapsutvecklingen och om hur kombinerande/integrerande av sfi och kurser inom komvux påverkar elevernas möjligheter till lärande.

Att de nyanlända kortutbildade redan från början ges mer sammanhållen undervisningstid där språkinläringen integreras med ett relevant innehåll i till exempel kombinationsutbildningar kan emellertid bidra till att den totala utbildningstiden förkortas. Utredningen har inte funnit några säkerställda fakta på att utbildningar där språk och yrke integreras generellt förkortar den totala utbildningstiden. Erfarenheter bland annat från en region där man sedan 2015 anordnar yrkesutbildningar med språkstöd visar dock att trots att kombinationsutbildningar med språkstöd är utlagda på längre tid och kostar dubbelt så mycket som en reguljär yrkesutbildning, blir både studietiden kortare och den totala kostnaden lägre än om eleven först studerat sfi och sedan gått en yrkesutbildning i komvux.

Utredningen har diskuterat med forskare det faktum att det saknas forskning kring flera av direktivens punkter. Vi har också sökt efter beprövad erfarenhet i skolverksamheter. Utredningens förslag görs på goda grunder. Bristen på underlag betyder också att utredningen gör bedömningar om vidare undersökningar och insamling av kunskap och statistik. Detta redovisas i anslutning till respektive förslag i kapitel 5.

4.4 Vuxenutbildningens uppdrag är delaktighet i samhälle och arbetsliv

Utredningen betonar vuxenutbildningens breda uppdrag och sfi-kursplanens skrivningar om utbildning för aktivt deltagande i samhällets olika fält; i samhälls-, vardags- och arbetsliv samt möjligheter till vidare studier. En utgångspunkt för utredningen är att vuxenutbildningen

⁹ Se till exempel SOU 2018:71. *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden.*

inte bör reduceras till enbart ett arbetsmarknadspolitiskt instrument även om målet för de flesta av vuxenutbildningens elever är att stärka den egna ställningen i arbetslivet.

Vuxenutbildningen fick 2012 en egen läroplan¹⁰ som förtydligar vuxenutbildningens uppdrag och förtydligar den värdegrund all utbildning inom komvux och särvox ska genomföra av.

Vuxenutbildningen ska förmedla sådana kunskaper som utgör den gemensamma referensramen i samhället och som utgår från de grundläggande demokratiska värderingarna och de mänskliga rättigheterna.

Utredningen ser inte någon motsättning mellan ett utbildningsinnehåll som ger grundläggande kunskaper och bildning för möjligheter till aktiv delaktighet i samhället – och ett innehåll som förbereder för etablering på arbetsmarknaden på kort och lång sikt. De olika delarna bör snarare ses som förutsättningar för varandra och för en långsiktig integration.

Utredningen vill därför betona att för alla elever som har rätt till sfi och saknar grundläggande kunskaper, inklusive gruppen som omfattas av s.k. utbildningsplikt, är det viktigt att lägga goda grunder genom studier i allmänt inriktade kurser och erbjuda möjligheter att förvärva de kompetenser som benämns nyckelkompetenser.

EU antog 2018 uppdaterade nyckelkompetenser för ett livslångt lärande. Därmed är de kompetenser som listas här nedan något som alla EU-medborgare bör ha.

- Läs- och skrivkunnsighet
- Flerspråkighet
- Matematisk kompetens och kompetens inom naturvetenskap och teknik
- Digital kompetens
- Personlig och social kompetens samt kompetens att lära sig att lära
- Medborgarskapskompetens
- Entreprenörskapskompetens

¹⁰ Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

- Kompetens på området kulturell medvetenhet och kultur-
yttringar.

När utredningen i kapitel 5 lägger förslag är det vuxenutbildningens breda uppdrag och syftet med sfi som är utgångspunkten. Motsvarande syfte finns i kursplanerna för grundläggande och gymnasiala kurser i komvux.

4.5 Sfi-kursplanen möjliggör kombinerade och integrerade utbildningar

Utredningen redogör här för ställningstagandet att gällande sfi-kursplan är relevant och utformad på ett för uppdraget väl fungerande sätt. Utredningen har mött många olika uppfattningar om kursplanens innehåll och ser därför ett behov av att åskådliggöra hur huvudmannen och vuxenutbildningens medarbetare och chefer kan tänka för att kursplanen ska bli det styrande dokument som är avsett.

Kursplanen för sfi anger inte, till skillnad från kursplaner i andra ämnen, något centralt innehåll. Sfi anges vara "en kvalificerad språkutbildning som syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket". De kunskapskrav som ställs för kursernas olika betyg handlar om hörförståelse, läsförståelse, muntlig interaktion, muntlig produktion och skriftlig färdighet. Detta möjliggör en individanpassning och målgruppsanpassning av innehållet och sfi kan kombineras och integreras med andra kurser i komvux utan att ett angivet innehåll i sfi styr.

Skrivningen om kvalificerad *språkutbildning* och kunskapskraven ska alltså inte förstås som att sfi är en ren språkkurs på samma sätt som till exempel en kurs i turistspanska, det vill säga med mål att man som tillfällig gäst i landet med hjälp av färdigformulerade fraser ska tala och läsa i mycket avgränsade situationer såsom att beställa på restaurang eller hitta rätt väg.

Sfi-utbildningen är *kvalificerad* såtillvida att den ska erbjuda individer möjligheter att kommunicera så att man kan leva som såväl samhällsmedborgare som arbetstagare i ett nytt samhälle där man redan vistas. Detta innebär en bredare, mer kvalificerad ambition, än den som kan sägas gälla för grundläggande färdigheter i moderna språk (till exempel franska, tyska, spanska) på grundskolan och gymnasiet.

Kursplanen i sfi anger i stället att eleverna ska ”lära sig och utveckla ett *funktionellt* andraspråk” för ”kommunikation och aktivt deltagande i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt fortsatta studier”. Det blir då tydligare att sfi måste ha ett innehåll i betydelsen att man ju alltid i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt i studier kommunicerar *om* något. Undervisningen måste därmed ha ett innehåll som utgår från vad eleverna behöver kommunicera om, vad som är relevant och meningsfullt för dem. Man använder sig alltså av ett innehåll för att utveckla andraspråket. Detta kan uttryckas som att sfi-utbildningens ”språkliga innehåll” (exempelvis grammatik och uttal) alltid behöver tillämpas på ett innehåll som kräver en viss kunskap och vissa erfarenheter (till exempel tala om barnens skola eller utförandet av en arbetsuppgift) i specifika situationer (exempelvis föräldramöte eller arbetsplatsmöte). Därmed behöver innehållet utgå från elevernas behov och öka deras möjligheter att kommunicera på svenska i för dem relevanta situationer.

Att bedöma vilket innehåll som bäst stödjer elevernas möjligheter att kommunicera i relevanta situationer, det vill säga bedöma vad man behöver kommunicera *om* i undervisningen, är sfi-lärarens uppgift när eleven enbart läser sfi. Utan ett centralt innehåll ges läraren än större möjlighet att tillsammans med elever och kollegor välja innehåll utifrån elevernas intressen, behov och förutsättningar och utifrån det innehållet undersöka vilka språkliga aspekter (till exempel vokabulär, fraser, språkhandlingar, grammatiska fenomen, uttal), som eleverna behöver tillägna sig för att kunna kommunicera om innehållet. Det är utifrån en sådan analys som läraren utformar ett relevant arbetssätt. Att göra en sådan bedömning är en grannlaga uppgift som kräver kompetens och tid. Många lärare saknar dessa förutsättningar och förlitar sig därför på läromedel vars innehåll inte alltid upplevs som relevant för eleverna.

Sfi ska alltså erbjuda möjligheter att uppnå ett ”funktionellt andraspråk” på basnivå (den elev som behöver det kan läsa kurser i ämnet svenska som andraspråk på grundläggande och eventuellt gymnasial nivå). Med funktionellt andraspråk avses att utbildningen varken ska eller kan ge till exempel en heltäckande vokabulär för alla situationer som en vuxen behöver kunna hantera och inte heller att andraspråket ska vara helt grammatiskt korrekt. Däremot ska språkfärdigheten på svenska vara funktionell i den bemärkelsen att det ska vara begripligt i samtal om ämnen som eleven är bekant med, se till exempel betyget C i muntlig produktion i kurs C:

Eleven berättar om och beskriver i utvecklad form personliga erfarenheter och åsikter om bekanta ämnen samt ger enkla råd och instruktioner. Eleven uttrycker sig relativt tydligt och sammanhängande samt visar prov på förhållandevis god språklig variation. Eleven väljer och använder på ett ändamålsenligt sätt olika strategier för att förbättra kommunikationen.

Vi valde här att ange ett kunskapskrav som eleven ska uppnå i kurs C, då detta är en kursnivå då många huvudmän kombinerar sfi med andra kurser inom komvux. För den/de lärare som undervisar i sfi och/eller i en annan kurs på till exempel grundläggande nivå handlar det alltså om att utgå från bekanta situationer för att ge eleverna möjlighet att utveckla såväl andraspråket som kunskapsinnehållet. På samma sätt kan innehållet ta sin utgångspunkt i yrkeskurser på gymnasial nivå.

Genom att sfi-kursplanen är utformad på det sätt den är fyller den sitt syfte att stödja en individanpassad utbildning och möjliggör att sfi kombineras med andra kurser i komvux utan att lärare och elever behöver uppleva att de olika kurserna konkurrerar med varandra om innehåll och tid.

4.6 Kombinera eller integrera sfi och andra kurser är inte samma sak

Enligt skollagen¹¹ ska huvudmannen verka för att utbildning i svenska för invandrare ska kunna kombineras med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, validering, praktik, eller annan utbildning. Det finns en ökad statlig styrning mot utbildningar där elever läser sfi i kombination med andra kurser i komvux. Exempelvis finns statsbidrag riktat till regionalt yrkesvux där platser är öronmärkta för till yrkesutbildningar i kombination med sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå¹². Dessutom ska elever, i och med införandet av s.k. utbildningsplikt, kombinera sfi med exempelvis kurser på grundläggande nivå¹³.

För att kunna föra ett resonemang om huruvida kombinerande av sfi och andra kursers innehåll potentiellt kan bidra till ökad kvalitet i utbildningen och därmed eventuellt ökad genomströmning behöver vi göra skillnad mellan att kombinera kurser och att integrera kurser.

¹¹ 20 kap. 25 § skollagen.

¹² Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

¹³ Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Utredningen väljer därför att använda begreppet *kombinera* i ett organisatoriskt sammanhang, exempelvis när vi resonerar om hur sfi eller ämnet svenska som andraspråk på grundläggande eller gymnasial nivå schematekniskt kan kombineras med orienteringskurser eller olika kurser på grundläggande eller gymnasial nivå. Att erbjuda ett brett kursutbud som i ett schema kan kombineras för elever med olika behov och förutsättningar är en utmaning för rektor. Utmaningen kan anses vara särskilt stor till exempel i organisationer med kontinuerlig antagning, små elevgrupper, lärarbrist och när sfi och andra delar av komvux genomförs på olika ställen i kommunen.

Utredningen använder begreppet *integrera* för resonemang kring hur kursmål, kunskapskrav och innehåll i olika kurser kan förenas/sammanföras till en helhet för eleven. Det kan exempelvis för en elev med kort tidigare formell utbildningsbakgrund handla om att innehållet i sfi integreras med läs- och skrivundervisning och samhällsorientering så att man behandlar såväl innehållsliga som språkliga dimensioner samtidigt på lektionerna.

Som tidigare nämnts bör det innehåll man inom sfi-utbildningen kommunicerar om, det vill säga det innehåll som man använder för att utveckla sina kommunikativa färdigheter på svenska, vara just de innehållsliga områden som kursplanen nämner i form av samhälls- och arbetsliv samt vidare studier. Det är här det blir tydligt att avsaknaden av ett centralt innehåll i sfi är ändamålsenlig ur två aspekter. Dels möjliggör den individanpassning och anpassning till den mycket heterogena målgruppens förutsättningar och mål. Dels möjliggör den att språkliga aspekter och kommunikativa färdigheter behandlas i relation till andra kursers centrala innehåll, exempelvis den inledande delkursen i grundläggande matematik eller kursen i samhällsorienterande ämnen eller en yrkeskurs på gymnasial nivå. Detta ger särskilt goda möjligheter att individanpassa i sfi.

Ett sådant arbetssätt ligger på ett plan mycket nära det som många sfi-lärare dagligen arbetar utifrån, det vill säga man arbetar med ett kunskapsinnehåll (exempelvis vad man kan få hjälp med på en vårdcentral) och samtidigt också med ett språkligt innehåll (till exempel vokabulär, fraser, ordböjningar och med potentiella dialoger på vårdcentralen).

Integrerad utbildning där sfi integreras med orienteringskurser och de inledande kurserna på grundläggande nivå skiljer sig delvis från de utbildningar där sfi integreras med kurser på gymnasial nivå.

Orienteringskurserna har nämligen inte fasta kursplaner utan utgår från syften. Det innebär att orienteringskursernas innehåll kan anpassas på flera sätt, bland annat för att integreras med sfi i grupper där eleverna befinner sig i ett tidigt skede av språkutvecklingen. De inledande nationella kurserna i de olika ämnena på grundläggande nivå har ett innehåll som är väl anpassat för nybörjare just genom att de börjar från början i respektive ämne. Abstraktionsnivån är relativt låg och innehållet kan knytas till elevens vardag och egna upplevelser.

4.6.1 Integrera sfi och andra kurser kan ge vinster

En för utredningen central utgångspunkt handlar dock om att *kombinerande* av kurser, med innebörden att kurserna ligger efter varandra i ett schema och där innehållet inte sammanförs/samordnas med varandra, *inte automatiskt* kan antas leda till ökad kvalitet och genomströmning. Det är först när kurserna integreras som sådana vinster blir sannolika.

Utredningen erfar via uppfattningar från lärare och forskare att fokuserande på enbart *kombinerandet* av många kurser för att lägga ut heldagar för eleverna kan medföra en risk för att eleven upplever en fragmentisering av sin utbildning, att den kognitiva utmaningen blir för stor och också att samma innehåll upprepas i flera kurser. Detta riskerar leda till avhopp och utebliven studieframgång. De utbildningar som *integreras*, exempelvis sfi och yrkesutbildning, upplevs i stället av eleverna som en helhet, där man möts av höga och tydliga förväntningar och där man med stöd i en sammanhållen grupp lär och tränar både språk- och yrkesfärdigheter i ett meningsfullt och strukturerat sammanhang. Detta är faktorer som forskning¹⁴ visar är av stor betydelse för vuxnas (andraspråks-)lärande och utredningen menar därmed att integrerad utbildning sannolikt kan ge större möjligheter till effektivt lärande. Vi påpekar dock att det i dagsläget saknas forskning, statistik eller annat underlag för att analysera de kombinerande respektive integrerade insatser som gjorts (se kapitel 3).

För att integrera innehållet i olika kurser krävs ett nära samarbete mellan språk- och yrkes-/ämneslärare. Det krävs att båda lärarkategorierna är beredda att ansvara för elevernas utveckling av såväl ämnes-

¹⁴ Se till exempel Vetenskapsrådet (2012) *Flerspråkighet – en forskningsöversikt*, s. 404. Vetenskapsrådets rapportserie 5:2012.

eller yrkeskunskaper (språket i ämnet och yrket) som den funktionella språkfärdighet i svenska som anges i kursplanen för sfi eller svenska som andraspråk. Ett sådant arbetssätt som fokuserar på båda delarna kallas språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, ofta förkortat SKUA. Teorierna bakom ett sådant arbetssätt hämtas från systemisk funktionell lingvistik¹⁵ och har konkretiserats för ämnesundervisning bland annat av Pauline Gibbons.¹⁶

Språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt har fått stort genomslag i grund- och gymnasieskolan i Sverige och andra länder. Det behandlas på många lärarutbildningar och inom ramen för regeringsuppdraget till Skolverkets satsningar på nyanländas lärande får en stor del av landets skolledning och lärare i grund- och gymnasieskolan möjligheter att utveckla undervisningen i denna riktning. Man får ökade kunskaper i att stödja nyanlända och flerspråkiga elever som har svenska som andraspråk att utveckla både språk och ämneskunskaper.

Grundläggande för arbetssättet är det faktum att eleven helt enkelt inte har tid att utveckla språkliga färdigheter först – och kunskaper först därefter – utan att eleven måste utveckla både språk och kunskaper samtidigt. Detta gäller förstås särskilt för vuxna som i princip direkt efter ankomst till det nya landet i sin vuxenroll behöver kunna hantera olika situationer utifrån en kunskap om möjligheter, skyldigheter och sammanhang i Sverige.

Grundläggande i arbetssättet är också begreppet *stöttning* samt goda möjligheter till interaktion på svenska och vid behov också med stöd av modersmålet. Mer att läsa om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt i vuxenutbildning, ämne och yrke, finns på Nationellt centrum för svenska som andraspråks hemsida liksom på Skolverkets hemsida.

Få av vuxenutbildningens lärare och skolledningar har dock fått kompetensutveckling i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, bland annat eftersom vuxenutbildningen inte tidigare har ingått i regeringens satsning ovan. Det innebär att lärare i sfi, svenska som andraspråk eller ämnes-/yrkeslärare på grundläggande och gymnasial nivå i dag mycket ofta saknar en beredskap att möta det växande antal elever som kombinerar och integrerar kurser inom vuxenutbildningen. Att fler elever kommer att kombinera och integrera kurser är ett

¹⁵ Halliday, M.A.K. (1993). *Towards a Language-Based Theory of Learning. Linguistics and Education*. <http://lchc.ucsd.edu/mca/Paper/JuneJuly05/HallidayLangBased.pdf> (Hämtad 2019-03-18).

¹⁶ Exempelvis Gibbons, P. (2018) *Lyft språket, lyft tänkandet*. Studentlitteratur.

antagande från utredningens sida och baseras på de initiativ som tas i allt fler kommuner.

Det kan också på goda grunder antas att det via en utvecklad användning av ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt inom grundläggande vuxenutbildning där 95 procent av eleverna är utrikesfödda och inom gymnasial nivå där 38 procent är utrikesfödda finns en potential till ökad kvalitet och därmed ökad genomströmning.

4.6.2 Språket i samhälls- och arbetsliv är ofta likt så kallad yrkessvenska

Utredningen erfar att kombinerande/integrerande av sfi och yrkesutbildning på gymnasial nivå blir allt vanligare. Vi har också vid upprepade tillfällen sett att sådana språkliga färdigheter och den kunskap man behöver för att kommunicera på svenska, exempelvis sin föräldraroll och som samhällsmedborgare, riskerar att trängas undan när fokus i stället hamnar på att utveckla färdigheter i relation till en yrkesutbildning. Utredningen erfar att det definitivt finns en sådan risk om inte sfi/sva-lärare och yrkeslärare samarbetar och tillsammans säkerställer att båda kursernas mål/kunskapskrav kan bedömas.

En samtidig utveckling av färdigheter att kommunicera såväl i samhällslivet som i arbetslivet är möjlig eftersom de grundläggande kommunikativa färdigheter som behövs i olika miljöer inte är väsensskilda. Ett exempel på detta är att de språkhandlingar som används på ett föräldramöte respektive ett arbetslagsmöte i hög grad är desamma. Vidare är de grammatiska konstruktioner som används i frågor och instruktioner desamma oavsett om frågor ställs i skolan, på vårdcentralen eller på jobbet. Språkhandlingar som behövs för att kommunicera om aktuella samtalsämnen på fikastunderna på jobbet, i skolan eller arbetsplatsen kan ofta vara desamma. För att utvärdera sitt arbete i klassrummet tillsammans med lärare och andra elever kan man vidare använda sig av samma formuleringar som i utvärderingen av en arbetsuppgift tillsammans med chefen och arbetskamrater. Där emot kommunicerar anställda på olika arbetsplatser på mycket olika sätt i sina praktikgemenskaper – och med hjälp av specificerade fack-

termer som behövs för effektiv kommunikation i olika arbetsuppgifter och situationer.¹⁷ För att utveckla detta behöver individen vistas på praktik-/arbetsplatser och stöttas av yrkeslärare.

Skolverket exemplifierar sambandet mellan språk i samhällsliv och arbetsliv genom att i beskrivningen av orienteringskursen i yrkes-svenska skriva:

I ett yrkeskunnande ingår det att ha ett väl fungerande yrkesspråk. En orienteringskurs i yrkessvenska kan stödja eleven i sin utveckling från vardagsspråk till vardagligt och formellt yrkesspråk. Det kan ske till exempel genom att eleven får läsa yrkesrelaterade texter och använda yrkesrelaterade begrepp i ett muntligt sammanhang. Det kan också handla om att elever får träna på kommunikation i form av rollspel och samtal till exempel vad gäller bemötande utifrån olika yrkesroller. Kursen kan vara förlagd i till exempel ett klassrum eller en arbetsplats. /.../ Yrkessvenska kan även innehålla inslag som till exempel är kopplade till kommunikation mellan medarbetare och ledning eller kommunikation mellan kund och hantverkare.

Ett ställningstagande för utredningen är alltså att den språkfärdighet som behövs för att studera och utöva vissa yrken (till exempel så som beskrivs ovan) och grundläggande och funktionell kommunikation i vardags- och samhällsliv i mycket hög grad inbegriper varandra och inte alls är två helt väsensskilda språk som måste tillägnas som separata ämnen eller inom separata kurser.

4.7 Stöd för tillämpningar av regleringar i sfi behövs

Utredningens utgångspunkt är att nuvarande reglering av vuxenutbildningen samt intentioner bakom regleringen i huvudsak är ändamåls-enliga. Utredningen ser samtidigt behov av att ge stöd i tillämpningen av regleringarna vilket kompletterar de förslag och bedömningar som görs i enlighet med utredningens direktiv. Följande avsnitt kan också ses som en del i utredningens redovisning av uppdraget att rekommendera hur kommunerna kan arbeta för att målgruppen ska kunna delta i och fullfölja utbildning i komvux.

Utredningen erfar att huvudmännen tolkar och tillämpar regleringarna i sfi på olika sätt och att det kan missgynna elevernas rätt till

¹⁷ Se till exempel Sandwall, K. (2013) *Att hantera praktiken. Om sfi-studerandes möjligheter till interaktion och lärande på praktikplatser*. Göteborgsstudier i nordisk språkvetenskap 20. Göteborg: Göteborgs universitet. <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/32029>

individanpassad utbildning. Vi anser att individanpassning samt kvalitet och likvärdighet kan öka genom att utredningen skriver fram ett antal centrala utgångspunkter utifrån regleringar och praxis.

4.7.1 Val av studieväg ska göras på individnivå

I enlighet med propositionen om en effektivare sfi och vuxenutbildning infördes sammanhållna studievägar¹⁸. Syftet var att tydliggöra att eleverna kunde läsa alla kurser till och med kurs D inom samma studieväg och att undervisningen då skulle kunna bli mer målgruppsanpassad efter elevernas behov och förutsättningar. De tre studievägarna riktar sig till elever med olika bakgrund, behov, förutsättningar och mål. Studievägarna visar vilken ingångskurs och progressionstakt som är lämplig.

Riktlinjerna som ges i kursplanen för sfi¹⁹ är att studieväg 1 riktar sig till elever med mycket kort studiebakgrund och studieväg 3 till dem som är vana att studera. Utredningen har mött en efterfrågan på tydligare riktlinjer med avgränsningar i antal års utbildningsbakgrund för respektive studieväg.

Utredningen menar att nuvarande formulering i kursplanen väl möter behoven av en individanpassad utbildning. Vi betonar att en noggrann kartläggning av elevens kunskaper och förutsättningar ska göras som ett underlag för en studievägsplacering och bedömning om förväntad progressionstakt. Här behöver fler faktorer än enbart antal års studier vägas samman.

Olika kommuner har olika möjligheter att organisera sfi-undervisningen utifrån studievägar och regleringen ska inte tolkas som att elever på olika studievägar inte kan läsa i samma grupp. Däremot ska undervisningen alltid anpassas utifrån elevernas olika studievägar och elevernas behov och förutsättningar.

¹⁸ Prop 2014/15:85 Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning.

¹⁹ Kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (SKOLFS 2017:91).

4.7.2 Kurstid och tillfredsställande framsteg ska bedömas på individnivå

En sfi-kurs har till skillnad från andra delar av komvux inte någon tidsomfattning angiven i styrdokumentet. Nuvarande reglering utgår från att längden på elevens utbildning planeras individuellt och med utgångspunkt i elevens behov och förutsättningar. Enligt 20 kap. 9 § skollagen har en elev som antagits till en kurs rätt att fullfölja samtidigt som elevens studier kan avslutas om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller inte annars gör tillfredsställande framsteg.²⁰

Det förekommer dock, i strid med gällande regleringar och praxis²¹, relativt ofta att huvudmannen på en gruppnivå sätter upp begränsningar och rekommendationer om respektive sfi-kurs längd. Detta betyder att huvudmannen begränsar antalet timmar som en elev får läsa för att uppnå godkänt betyg i en kurs. Dessa kurstider finns i lokala rutiner och i avtal mellan huvudman och externa anordnare. De kan även anges på kommuners hemsidor där man informerar om sfi.

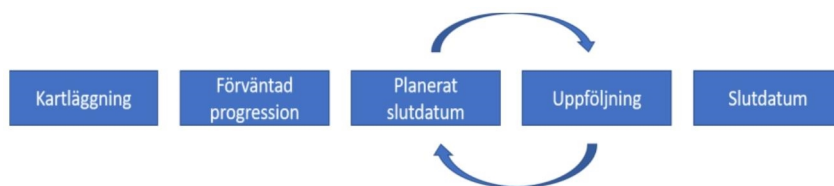
Hur uppföljningen av elevens timmar sker och vilken möjlighet till förlängning som finns varierar. Konsekvensen av lokalt fastställda kurstider utan möjlighet till förlängning (som också tar hänsyn till elevens behov och förutsättningar) är att utbildningen inte utgår från den enskilda eleven. Detta är inte förenligt med regleringen av sfi. Den uppfattning som både lärare och elever vittnar om, att elevers timmar ”tar slut” trots att eleven gör framsteg i studierna, är alltså inte förenlig med regleringen av sfi.

Enligt 20 kap 8 § skollagen ansvarar elevens hemkommun för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev och att den individuella studieplanen ska innehålla bland annat uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Processen från kartläggning till slutdatum illustreras i figur 4.1.

²⁰ Det fanns tidigare en reglering om ett riktvärde på 525 timmar som dock var otydlig i huruvida timmarna gällde per kurs eller för elevens hela sfi-utbildning. Regleringen upphörde i och med ändring SFS 2016:1052 i vuxförordningen.

²¹ Se bland annat, beslut från Skolväsendets överklagandenämnd 10 maj 2001. Dnr 01:35.

Figur 4.1 Flödesschema arbete med kurs tid



Källa: Utredningens egen bild.

En individuell studieplanering startar med att eleven i inledningen av sfi-studierna genomgår en kartläggning. Kartläggningen ger sfi-läraren en bild av elevens bakgrund, kunskaper, erfarenheter samt mål och intressen vilka kan ligga till grund för en kvalificerad bedömning av elevens förväntade progression, det vill säga i vilken takt hen kan förväntas ta sig igenom utbildningen. Den förväntade progressionen kan då i sin tur ligga till grund för ett planerat slutdatum för respektive kurs vilket dokumenteras i elevens individuella studieplan.

Elevens progression i förhållande till det planerade slutdatumet behöver följas upp i regelbundna progressionssamtal som dokumenteras. Dokumentation kan med fördel ske i form av det som ibland kallas för fördjupad, individuell studieplan eller individuell pedagogisk planering. Bedömningen ska göras utifrån en helhetssyn på elevens kunskapsutveckling över tid snarare än enstaka test vid ett bestämt tillfälle. Stöd och andra insatser ska alltid övervägas och tidigt sättas in för att stödja eleven i att kunna klara kursen enligt planeringen. Ett eventuellt framflyttande av slutdatumet ska alltid föregås av en pedagogisk bedömning. Elever med snabbare progression än förväntat ska uppmärksammas och ges möjlighet att snabbare slutföra studierna.

Enligt rättspraxis²² kan en elev sägas göra progression om viss utveckling sker i några av kunskapskravens fem delar: läsförståelse, hörförståelse, muntlig interaktion, muntlig produktion och skriftlig färdighet. I samma beslut finns också stöd för att viss försämring av resultatet i någon bedömningsdel inte är skäl för upphörande av studierna. Eleven har dock skyldighet att ta del av de stödsatser som erbjuds och att arbeta med de uppgifter som tilldelas av läraren. Förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen ska bedömas i för-

²² Beslut från Skolväsendets överklagandenämnd 2015-06-29. Dnr. 2015:228.

hållande till varje enskild kurs. Prövningen om förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen förutsätter att eleven påbörjat den aktuella kursen och kan inte baseras på studieresultat i tidigare kurser.

Huvudmannen ansvarar för att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete i vilket elevers kunskapsutveckling ska vara en ingående del. Utredningen menar att ett strukturerat arbete med individuell studieplanering och progression behöver prioriteras hos huvudmännen.

4.7.3 Rätten till återupptagande av studierna ska bedömas på individnivå

Enligt skollagen 20 kap. 9 § ska elever vars utbildning har avbrutits frivilligt eller som ett resultat av bristande framsteg eller bristande förutsättningar på nytt beredas plats om det finns särskilda skäl för det.

Enligt rättspraxis²³ kan ett högt antal studerade timmar i en kurs vara skäl för att inte låta eleven återuppta studierna. Även återkommande avbrott är ett sådant skäl. Dock ska en elev som tidigare visat bristande intresse erbjudas plats på sfi om hen kan bedömas ha blivit studiemotiverad.

Elevens rätt att återuppta studierna gäller även för elever som tidigare har fått betyget F i aktuell kurs. Detta då eleven därmed kan förmodas sakna kunskaper vilket är ett av skälen bakom rättigheten att studera sfi.

Det förekommer att kommuner beslutar om s.k. karenstid på exempelvis ett år under vilken eleven inte har rätt att återuppta studierna efter att de avslutats på grund av bristande framsteg. En sådan rutin för återupptagande av studierna som riktar sig till hela kollektivet är inte förenlig med elevens rätt att studera sfi. En bedömning av elevens möjligheter att tillgodogöra sig studierna ska ske genom en dialog med den enskilda eleven och fokusera på förändrade villkor i individens motivation och andra faktorer som kan påverka studieresultat och kunskapsutveckling. Vid bedömning om återupptagande av studierna bör elevens eventuella behov av stöd och andra insatser beaktas.

²³ Beslut från Skolväsendets överklagandenämnd 2013-03-25. Dnr. 2013:52.

4.7.4 Antagning en gång i månaden kan sägas vara kontinuerligt

Sfi-verksamheten präglas av en kontinuerlig antagning som ett led i att möta kraven på flexibilitet och den reglering som styr elevens möjligheter att påbörja studierna. I 20 kap. 29 § skollagen regleras elevens rätt att inleda sfi-studierna. Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt och om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader. En nyanländ som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska kunna påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildning i svenska för invandrare hos kommunen.

I en majoritet av de verksamheter utredningen har mött tas nya sfi-elever emot minst en gång i månaden. I många kommuner kan elever påbörja studierna varje vecka. Verksamheterna arbetar i varierande grad med olika former av introduktionsgrupper, slussverksamhet och liknande som används för att förbereda eleverna för att gå in i de ordinarie undervisningsgrupperna som då kan präglas av större kontinuitet.

En klar majoritet av de sfi-lärare som utredningen har mött beskriver att ett kontinuerligt intag med hög frekvens negativt påverkar undervisningen. Skolinspektionen menar att den tid lärarna har för individuella samtal och planering av undervisningen i de i sfi heterogena grupperna har positiv inverkan på elevernas lärande²⁴. Förutom att den kontinuerliga antagningen tar mycket tid från arbetet med individanpassning av undervisningen minskar avsevärt möjligheterna att skapa en grupp med ett tryggt klimat som gynnar språkutvecklingen. Utredningen menar att tätt intag i sfi medför en risk att individanpassningen minskar i sfi.

Det är viktigt att elever kan påbörja sina studier så snart som möjligt samtidigt som undervisningen behöver organiseras utifrån principer om vuxnas lärande för största möjliga effektivitet. Exempelvis vill vi påpeka att en stabil grupp är avgörande förutsättningar för individanpassning och språkutveckling. Utredningen bedömer därför att en kontinuerlig antagning av nya elever en gång i månaden är tillräckligt flexibelt. Större fokus kan då läggas på individanpassning av undervisningen vilket bör vara ett led i att förbättra genomströmningen i sfi.

²⁴ Skolinspektionen 2018. *Undervisning i svenska för invandrare*. Dnr. 400–2016:699.

4.7.5 Flerspråkigt stöd gynnar lärandet

De språk som eleven redan behärskar är en resurs i lärandet av det nya språket, svenska. För de elever som inte fått möjligheten att utveckla ett skriftspråk i hemlandet, gynnas språkinläringen av att undervisningen i grundläggande läs- och skrivinläring sker på elevens starkaste språk. Att den grundläggande läs- och skrivinläringen kan ske på modersmålet är även framskrivet i sfi-kursplanen. Har man utbildat sig på ett annat språk än modersmålet eller på annat sätt använt andra språk i samhälls- och arbetsliv kan de språken vara de starkaste i utbildningssammanhang.

Studiehandledning på modersmålet, eller på ett annat språk som eleven behärskar, är en viktig insats för att bättre ta tillvara på de kunskaper och kompetenser den nyanlända eleven tidigare förvärvat. Dessa kunskaper ska tas tillvara och lärare och elever kan då utgå från dem i undervisningen. Studiehandledning är också ett stöd i elevens fortsatta språk- och kunskapsutvecklingen på väg mot utbildningens mål framför allt i ett inledande skede.

Studiehandledning *kan* enligt förordning (2011:1108) om vuxenutbildning, tillhandahållas inom kommunal vuxenutbildning på ett språk som eleven behärskar. I förordningen om regionalt yrkesvux *ska* studiehandledning tillhandahållas i kombination med yrkesutbildning om eleven behöver det.²⁵

En studiehandledare har uppgiften att handleda en elev i olika ämnen och kurser på elevens modersmål eller ett annat språk som eleven behärskar. En del elever kan ha förvärvat sina kunskaper inom ett kunskapsområde på ett annat språk än modersmålet och då kan studiehandledning med fördel ges på det språket. Erfarenheter från främst grundskolan och gymnasieskolan²⁶ visar att studiehandledning rymmer fler aspekter än undervisning i ett ämne; till exempel språklig medvetenhet kring skillnader och likheter mellan svenska och det andra språket/modersmålet men även kulturella faktorer i ämnesundervisningen. En studiehandledare behöver också kunna avgöra i vilken omfattning det andra språket/modersmålet ska användas i handledningen och hur ämnesspråket ska bearbetas. Samverkan med ansvarig sfi- eller ämneslärare är mycket viktig i sammanhanget.

²⁵ Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

²⁶ Skolverket, 2015, *Studiehandledning på modersmålet – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever*.

Det finns ingen reglering kring vilken kompetens en studiehandledare ska ha men några framgångsfaktorer har identifierats.²⁷ Studiehandledaren:

- behärskar det språk som han/hon ska handleda på och kan reflektera över det i förhållande till svenska språket,
- har kännedom om utbildningssystemet i hemlandet och kan göra jämförelser med det svenska systemet,
- är pedagogiskt kunnig och insatt i utbildningens mål och kunskapskrav för att kunna planera handledningen tillsammans med ansvarig lärare,
- har kunskaper inom det kunskapsområde där handledningen ges.

Elever som studerar sfi, inte minst på studieväg 1, kan behöva stöd på sitt starkaste språk i sin andraspråksinläring. Att eleven ges möjlighet att använda andra språk än svenskan i utbildningen ger en trygghet i att förstå, att kunna göra sig förstådd och bli lyssnad på, trots att man inte kommit så långt i utvecklingen i svenska språket. Undervisningen och kommunikationen mellan lärare och elev sker på svenska och därmed kan det lätt uppstå missförstånd eller gissningar. Med hjälp av studiehandledare eller modersmålslärare som handleder eleven i studierna kan eleven få förståelse för det nya språkets strukturer, kommunicera friare och sätta ord på det som han eller hon inte förstår och därmed underlättas inläringen av svenska.

Utredningen kan efter möten med ett flertal företrädare för vuxenutbildningen konstatera att kommunernas förutsättningar att erbjuda studiehandledning varierar men också tolkningen av vad insatsen innebär. På många håll i landet pågår dock ett utvecklingsarbete kring hur man ska utforma bra arbetssätt för studiehandledning i vuxenutbildningen. Längst har man kommit inom gymnasial yrkesutbildning i kombination med sfi. Här utvecklas arbetssätt och samverkan mellan handledare och undervisande lärare utifrån gjorda erfarenheter. Utredningen har även funnit exempel på fungerande studiehandledning på modersmål via fjärrundervisning.

Utredningen vill betona att studiehandledning på modersmål i vuxenutbildning är en viktig prioritering för huvudmännen att göra

²⁷ Ibid.

för att öka genomströmningen och förbättra elevernas möjligheter att med framgång kombinera sfi med andra kurser.

4.7.6 Användning av tolk kan vara nödvändigt

I de delar av elevens utbildning som inte är undervisning och där det krävs att eleven noggrant kan redogöra för sina tankar eller ta till sig viktig information kan tolk vara ett viktigt redskap. Rektor bör därför planera för hur tolk kan användas i viktiga samtal om individens studiesituation om elev och lärare tillsammans gör bedömningen att eleven inte kan tillgodogöra sig innehållet utan tolk. Omfattningen av behoven är svåra att bedöma och utredningen föreslår därför inte någon reglering. Däremot vill vi påpeka att användning av kvalificerad tolk i situationer som har med planering och uppföljning av utbildningen och undervisningen sannolikt ska ses som investering som med hög sannolikhet kan bidra till stärkt kvalitet och likvärdighet samt därmed till ökad genomströmning eftersom eleven i högre grad kan medverka i sin egen utbildning.

4.8 Vuxenutbildningen i relation till etableringsprogrammet

De senaste åren har vuxenutbildningen fått en alltmer framträdande roll för kompetensförsörjning och olika målgruppers etablering på den svenska arbetsmarknaden. Komvux-utredningens betänkande (SOU 2018:71) har titeln *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. Titeln beskriver väl vuxenutbildningens breda uppdrag och i sitt betänkande betonar komvux-utredningen även vikten av att hitta en balans mellan vuxenutbildningen som ett arbetsmarknadsinstrument och som ett sätt att främja personlig utveckling, något som den här utredningen instämmer i. Individer som kommer till vuxenutbildningen ska mötas med höga förväntningar som potentiella arbetstagar och aktiva samhällsmedborgare.

Förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare reglerar att deltagare som anvisas till etableringsprogrammet ska ta del av verksamhet på heltid. Det har varit ett dilemma för utredningen att inom ramen för skollagsreglerad utbildning hantera

frågan om verksamhet på heltid. Gällande reglering för vuxenutbildningen ger huvudmannen långtgående befogenheter att anpassa antalet timmar efter individens behov och förutsättningar och huvudmannen ansvarar för organisationen av verksamheten. Till detta kommer att regleringen av minst 15 garanterade timmar i undervisning på sfi är den enda tidsregleringen i vuxenutbildningen. Andra kurser i komvux är enbart reglerade sett till antal poäng per vecka. Utredningen betonar återigen individanpassning som övergripande princip för vuxenutbildningens inriktning och omfattning. I kapitel 5 lägger vi förslag som avser att i bästa möjliga mån förena vuxnas möjligheter till lärande med de krav som följer av deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program såsom etableringsprogrammet.

Lärare och rektorer vittnar om svårigheter att nå en helhet och en effektiv användning av elevernas tid när de i perioder anvisas till praktik eller när sfi kombineras med insatser upphandlade av Arbetsförmedlingen. Genom den s.k. utbildningsplikten och utredningens förslag disponerar eleven och vuxenutbildningen elevens hela utbildning som ska användas på ett sätt som gynnar individens utveckling. De representanter för vuxenutbildningen som utredningen har träffat är generellt mycket positiva till att utbildning prioriteras för den grupp som omfattas av s.k. utbildningsplikt och att utbildningen ska genomföras i komvux. Det är positivt för såväl samhälle som individ att den nyanlända ges möjlighet att studera och klara fler kurser i komvux under den period de tar del av etableringsersättning snarare än att dessa kurser senareläggs och behöver finansieras med studiemedel.

Konjunkturläget kan påverka vilka individer som Arbetsförmedlingen anvisar att söka kommunal vuxenutbildning inom ramen för s.k. utbildningsplikt. En konjunkturförändring kommer att påverka målgruppens omfattning och sammansättning, exempelvis lär fler anvisas i lågkonjunktur och den genomsnittliga utbildningsnivån kan då antas bli högre.

Det är viktigt att Arbetsförmedlingen gör en noggrann och korrekt kartläggning av individens kunskaper och erfarenheter. Detta för att minska risken att individer som omfattas av s.k. utbildningsplikt under studietiden får en ny bedömning senare under etableringen och därmed inte får slutföra sin utbildning i komvux utan anvisas till andra aktiviteter. Utredningen betonar vuxenutbildningens expertis

vad gäller att fatta beslut om planering och genomförande av utbildning för de elever som omfattas av arbetsmarknadspolitiska program och anvisas att söka utbildning i komvux.

5 Utredningens förslag och bedömningar

Det här kapitlet inleds med en kort beskrivning av den målgrupp förslagen riktas mot. Därefter följer en redogörelse för de utmaningar som utredningen menar finns för att målgruppen ska få den individanpassade utbildning som förslagen avser att bidra till att säkerställa. Efter redogörelsen presenteras utredningens förslag som vi menar kan undanröja vissa av hindren och stödja huvudmannen att kunna erbjuda en utbildning av hög kvalitet. Kapitlet avslutas med de bedömningar utredningen gör i relation till uppdraget.

5.1 Målgruppen

Utredningens huvudsakliga uppdrag är att se över behovet av förändringar och att analysera förutsättningarna för att sfi-elever ska kunna erbjudas en utbildning av god kvalitet som motsvarar elevernas behov och förutsättningar och som underlättar övergången till och kombinationer med andra vuxenutbildningar och förbättrar genomströmningen.

En målgrupp som är särskilt framskriven i utredningens direktiv är nyanlända som omfattas av s.k. utbildningsplikt. För denna målgrupp ska utredningen utreda och föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Utredningens förslag i denna promemoria utgår från målgruppen nyanlända med s.k. utbildningsplikt och de förutsättningar som utredningen bedömer behövs för att möta gruppens behov av utbildning.

I målgruppen nyanlända med s.k. utbildningsplikt ryms allt från individer som helt saknar formell utbildning till de som har utbildning

motsvarande svensk grundskola från det tidigare hemlandet. Utöver kort utbildning har de gemensamt att de inte kan bedömas bli matchningsbara på den svenska arbetsmarknaden under tiden i etableringsprogrammet. Fler kvinnor än män saknar utbildning helt och individerna i denna heterogena grupp kan i sfi-sammanhang vara aktuella för både studieväg 1 och studieväg 2.¹ I relation till livet i Sverige har de flera likartade behov även om de kan ha skilda erfarenheter från samhälls- och arbetsliv i sina hemländer. Många har lång och varierad yrkeserfarenhet men är studieovana. Gemensamt för målgruppen är att de snabbt behöver kunna agera i olika vuxenroller och situationer som till exempel medborgare, konsument, hyresgäst, förälder, skattebetalare och vårdtagare.

Antalet nyanlända som omfattas av den s.k. utbildningsplikten² har ökat successivt under året men utgjorde i april 2019 endast cirka 8 procent av det totala antalet sfi-elever i riket.³ Andelen av de i etableringsprogrammet som omfattas av s.k. utbildningsplikt ökar stadigt och uppgick till drygt 45 procent i april 2019.⁴ Enligt Arbetsförmedlingens statistik hade 12 procent av dem som omfattas av den s.k. utbildningsplikten påbörjat studier i andra kurser i komvux utöver sfi vid samma tidpunkt (se även avsnitt 3.6.1). Det går inte att dra några säkra slutsatser kring orsaker till den låga andel som påbörjat studier i komvux utöver sfi. En förklaring kan vara kommunernas bristande planeringsförutsättningar. Andra orsaker som Arbetsförmedlingen själv nämner i sin återrappport om utbildningsplikten i maj 2019⁵ kan kopplas till Arbetsförmedlingens arbetssätt. Ett exempel är hur Arbetsförmedlingen anvisar till att söka reguljär utbildning. I återrapporten nämns även att endast i några fall har individerna nekats plats med hänvisning till bristande språk i annan utbildning än sfi. Utredningen välkomnar Arbetsförmedlingens fortsatta arbete med åtgärdsplan för förtydligad handlägningsprocess för utbildningsplikten. Detta arbete är en förutsättning för att målgruppen ska få den utbildning som avses med utbildningsplikten.

Även om utredningens förslag i enlighet med direktiven riktas mot den ovan nämnda målgruppen menar vi att våra förslag även förbättrar

¹ E-post Arbetsförmedlingen 2019-05-15.

² Ibid.

³ Skolverket 2018.

⁴ E-post Arbetsförmedlingen 2019-05-15.

⁵ Arbetsförmedlingen, Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet, AF-2019/0022 4627.

möjligheterna till en utbildning med högre kvalitet för andra nyanlända och utrikesfödda med motsvarande behov. De flesta av landets kommuner har ju även utrikesfödda kommuninvånare som kom till Sverige innan den s.k. utbildningsplikten infördes, men som har likartad bakgrund och motsvarande utbildningsbehov som de som i dag bedöms inom den s.k. utbildningsplikten och även de kan stå utanför arbetsmarknaden.

Liknande utbildningsbehov kan också finnas bland det stora antal ungdomar i gymnasieåldern som börjat sina studier på språkin introduktionen. Enligt Skolverkets statistik⁶ var det en knapp tredjedel av eleverna, det vill säga cirka 10 000 individer, som 2017 gick direkt från språkin introduktionen till vuxenutbildningen med fortsatta utbildningsbehov i svenska och andra ämnen. Vid införandet av den så kallade gymnasielagen⁷ 1 juli 2018 bedömdes det att 9 000 ensamkommande ungdomar skulle omfattas av rätten till tillfälligt uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå. Ett flertal av dessa ungdomar studerar i komvux. Därför bedömer utredningen att det ovan beskrivna utbildningsbehovet även kan finnas hos denna målgrupp.

Utöver de förslag som utredningen lämnar gör utredningen även bedömningar på ett antal områden som ingår i utredningens övergripande uppdrag. Bedömningarna avser områden som utredningen bedömer som principiellt viktiga för samtliga nyanlända inom kommunal vuxenutbildning, såväl de som omfattas av den så kallade utbildningsplikten som övriga.

5.2 Utmaningar att erbjuda vuxenutbildning för nyanlända och andra utrikesfödda med kort utbildning

Utredningen har på olika sätt inhämtat information om de utmaningar och hinder som finns på olika nivåer för att huvudmän ska kunna erbjuda individer inom den s.k. utbildningsplikten (och andra med liknande behov) en individanpassad utbildning med sfi och andra kurser i komvux. Problembilden har bland annat växt fram genom kontakter med företrädare för vuxenutbildningen i ett antal

⁶ Skolverket 2018. *Uppföljning av språkin introduktionen*. Rapport 469.

⁷ Lag (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

kommuner och också genom andra källor såsom statistik och rapporter som redogörs för i tidigare kapitel samt i detta kapitel. Bilden överensstämmer i stort med Statskontorets iakttagelser⁸ och de hinder som Skolverket identifierat i en rapport om hinder för individer med ”bristande kunskaper i svenska språket” att delta i komvux.⁹

De främsta utmaningarna och hindren på individ- respektive huvudmanna- och verksamhetsnivå redogörs för nedan under rubrikerna:

- bristande förutsättningar för individanpassning
- bristande planeringsförutsättningar
- ett likvärdigt och relevant utbud saknas
- ekonomiska och organisatoriska förutsättningar varierar.

5.2.1 Bristande förutsättningar för individanpassning

En avgörande förutsättning för en individanpassad utbildning är att det är individens erfarenheter, kunskaper och behov som utgör grunden för studieplaneringen. Kartläggning och validering av tidigare förvärvade kunskaper är centrala begrepp i vuxenutbildningen. Utredningen erfar att verksamheterna inte alltid ser potentialen i och vikten av en omfattande kartläggning. Därtill upplever många studie- och yrkesvägledare och lärare att det är svårt att kartlägga kortutbildades erfarenheter och kunskaper så att undervisning och studieplanering kan utgå från deras behov och förutsättningar. Svårigheterna kan ligga både i avsaknad av gemensamt språk och tolkstöd samt frånvaro av eller bristfälliga lokala rutiner och material för kartläggning. Ofta görs endast en kontroll av tidigare skolgång samt en inplacering på studieväg och kurs i sfi. Den individuella studieplanen som upprättas blir därmed ofullständig och inte fullt ut det dokument som säkerställer att eleven får slutföra studierna i den takt och omfattning som skrivits in i planen.

Utredningens analys av kommunernas arbete med den individuella studieplanen visar att det är ovanligt att planen innehåller alla

⁸ Statskontoret. *Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet*. Dnr. 2017/219-.

⁹ Skolverket 2018. *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning*. Dnr U2017/05022/S (delvis), U2018/00760/S.

väsentliga delar såsom individens bakgrund samt studiemål och intressen. Studieplanen fungerar ofta snarare som en förteckning över pågående kurser. Denna bild bekräftas av Skolinspektionen som i både riktad tillsyn¹⁰ och i kvalitetsgranskningar¹¹ har uppmärksammat brister i kommunernas upprättande av individuella studieplaner. Bristerna finns såväl i särskild utbildning för vuxna som i olika delar inom komvux. Skolinspektionen konstaterar till exempel att studieplanerna saknar studiemål, uppgifter om elevernas tidigare erfarenheter och att de inte används i planeringen av undervisningen. Även i Skolinspektionens kvalitetsgranskning av sfi 2018¹² framkommer att den individuella studieplanen inte används i flera av verksamheterna som granskats och att individuella studieplaner inte upprättas för alla elever. Granskningen visar också att studieplanen inte används som underlag för planering av undervisningen. Detta överensstämmer med den analys som utredningen gjort av flera studieplaner upprättade av kommuner som deltagit i utredningens aktiviteter. Utredningen ser den individuella studieplanen som en central del i utredningens förslag. Huvudmannen behöver därför sannolikt prioritera arbetet med individanpassning och individuell studieplan inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Utredningens förslag avser att underlätta detta.

5.2.2 Bristande planeringsförutsättningar

Kommunerna påpekar att den nya regleringen om den s.k. utbildningsplikten kom till med kort varsel efter ett bristfälligt beredningsförfarande. Kommuner anför att man inte hunnit anpassa sitt utbildningsutbud efter de nyanländas behov och förutsättningar och att man därför har svårt att erbjuda andra kurser i komvux kombinerat med sfi till nyanlända som ännu inte har goda kunskaper i svenska. Det har varit svårt för kommunerna att på kort tid ställa om till det nya regelverket och tillgodose efterfrågan på andra kurser i komvux för individer som nyligen börjat lära sig svenska.

¹⁰ Skolinspektionen 2017. *Särskild utbildning för vuxna. Riktad tillsyn i 15 kommuner och ett kommunalförbund*. Dnr. 2014:5647.

¹¹ Skolinspektionens 2019. *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – granskning av huvudmäns och rektors arbete för flexibilitet och individanpassning*. Dnr. 400-2017-10217.

¹² Skolinspektionens kvalitetsgranskning, Undervisning i svenska för invandrare, 2018. Dnr. 400-2016:6995.

Trots att kommunerna sedan länge har en skyldighet att erbjuda och verka för att individer som saknar grundläggande kunskaper ska erbjudas utbildning i komvux är det få elever som läser kurser på grundläggande nivå bortsett från kursen svenska om andraspråk. Den kursen lästes av cirka 54 procent av de totalt 49 000 eleverna i riket som studerade på grundläggande nivå 2017.¹³ Det enda behörighetskrav som finns i vuxenutbildningen är ”att ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen”. Ett flertal huvudmän gör tolkningen att bristande svenskkunskaper är ett hinder för att tillgodogöra sig utbildningen och därmed bedöms individen inte ha behörighet att delta (se dock utredningens ställningstagande i avsnitt 4.1). Skollagen ger möjligheten att erbjuda undervisning i komvux på grundläggande nivå på elevens modersmål eller starkaste språk. Det finns dock ingen tillgänglig statistik som visar i vilken omfattning undervisning på modersmål på grundläggande nivå förekommer i kommunerna, men utredningen erfar att det är ytterst sällsynt.

Sedan etableringsreformen 2010 har kommunerna endast haft kravet på sig att erbjuda sfi och samhällsorientering till de nyanlända tidigt i etableringsprogrammet och övriga aktiviteter har varit Arbetsförmedlingens ansvar. Dessa individer har dock även tidigare omfattats av rätten till grundläggande kurser i komvux vilka dock studerats i ett senare skede av elevens studiegång om individen önskat att ta del av denna utbildning. Eftersom efterfrågan på kurser på grundläggande nivå varit liten (se vidare avsnitt 3.7) har det inte varit nödvändigt att ha ett brett utbud. Genom utbildningsplikten hastiga införande utmanades dock kommunernas organisation och kompetens när det gäller att möta nyanlända kortutbildade i ökad omfattning och även i ämnen som man inte tidigare erbjudit de nyanlända förrän individen kunnat göra sig förstådd på svenska.

Fram till införandet av den s.k. utbildningsplikten har den individuella studieplanen som upprättats i vuxenutbildningen för nyanlända inom etableringsprogrammet alltså vanligtvis endast innehållit sfi. Arbetsförmedlingen har då ansvarat för den nyanländas övriga aktiviteter och insatserna har i praktiken inte omfattat övriga rättighetslagstiftade kurser i komvux. I och med den nya regleringen om s.k. utbildningsplikt har det uppstått oklarheter kring i vilken omfattning reguljära studier ska erbjudas de nyanlända individerna inom

¹³ Skolverket 2018. *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*.

etableringsprogrammet. Detta har utredningen erfarit i kontakten med berörda myndigheter men även med huvudmän på lokal nivå. Begreppet *i huvudsak*, vilket används i förordningen om etableringsinsatser¹⁴, kan uppfattas som att studier ska ingå med allt från 51 till 100 procent. Arbetsförmedlingens tolkning är att *i huvudsak* betyder minst 51 procent.¹⁵ Dock finns det en tydlig ambition och vilja hos de aktörer utredningen mött att de nyanlända individerna ska få ta del av den utbildning de behöver som en helhet och på heltid även om det i kommunerna förekommer olika tolkningar av vad ”utbildning på heltid” innebär. En snäv tolkning kan leda till att man inte erbjuder ett bredare utbud.

Dessutom ska individer som anvisas till etableringsprogrammet på heltid delta i programmet 8 timmar per dag eftersom den s.k. utbildningsplikten ingår i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Studier på heltid regleras dock inte i timmar per dag utan rymmer olika delar: undervisning, självstudier, mängdträning med mera som ska stödja elevens väg mot utbildningens mål. Att så är fallet är viktiga förutsättningar för den individanpassning och flexibilitet som ska genomföra vuxenutbildningen.

I flertalet av de kommuner som utredningen träffat har ansvariga för vuxenutbildningen inte vetat vilka av de individer som söker till vuxenutbildningen som omfattas av den s.k. utbildningsplikten. Kommunerna påtalar att det har funnits brister i överlämningen av information från Arbetsförmedlingen vad gäller prognos för mottagandet av individer med s.k. utbildningsplikt. De har i samband med detta även efterfrågat information om vilka enskilda individer som anvisas för att snabbare och redan i inledningen av den individuella studieplaneringen kunna erbjuda en utbildning som omfattar andra kurser i komvux utöver sfi. Kommunerna uppger att de har förståelse för att sekretessregler kan begränsa möjligheter till informationsöverföring i samarbete och Arbetsförmedlingen.

Utredningen erfar att samarbetet mellan kommuner och Arbetsförmedling fungerar bra på många håll, men att det finns brister i samverkan i andra. I flera kommuner vittnar man om god samverkan med exempelvis lokala rutiner för att mötas i trepartssamtal och samarbete kring planeringen för varje individ. I andra kommuner uppger

¹⁴ Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹⁵ Arbetsförmedlingen 2019. Återrapport Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet.

i stället både kommunens och Arbetsförmedlingens representanter att man behöver bli bättre på samverkan. Hinder man uppger är bland annat hög personalomsättning och att man inte fullt ut förstår varandras uppdrag. Utredningens förslag avser att tydliggöra uppdraget för alla parter och för individens bästa.

5.2.3 Ett likvärdigt och relevant utbud saknas

Kommunerna har olika förutsättningar att erbjuda ett för kommuninvånarna relevant kursutbud i komvux. Detta framkommer tydligt bland annat i de regionala dialoger som Skolverket genomför årligen, i myndighetens statistik och även i Skolinspektionens kvalitetsgranskning av komvux 2019¹⁶. Detta är ett likvärdighetsproblem då rätten att studera sfi, kurser på grundläggande nivå och sedan 2017 även rätten att läsa in grundläggande och särskild högskolebehörighet på gymnasial nivå, innebär att kommunerna har ett omfattande ansvar att se till att kommuninvånarna, så långt det är möjligt, får ta del av den vuxenutbildning de önskar oavsett hur stor eller liten kommunen och målgruppen är.

För att kunna erbjuda ett relevant utbud krävs att huvudmannen gör målgruppsanalyser och ekonomiska prioriteringar och att man har tillgång till kompetens, ändamålsenliga lokaler och relevant utrustning för utbildningen. Det finns olika skäl till att målgruppsanalysen inte görs till exempel, bristande samverkan och ansvarsfördelning mellan olika parter i kommunen, ofullständig information om vilka individer som är aktuella eller att man av gammal vana inte sett behovet av att göra en målgruppsanalys. Utan målgruppsanalys riskerar utbudet i kommunerna snarare att spegla de befintliga förutsättningarna i organisationen än målgruppens behov.

Beslut om utbud kan också försvåras av att kommun respektive Arbetsförmedling tolkar begreppet "kort utbildning" på olika sätt. Utredningen uppfattar att begreppet kort utbildning signalerar kortare utbildningsbakgrund i kommunerna än på Arbetsförmedlingen. Kommuner anger därmed att det kan vara svårt att identifiera vilka behov de nyanlända individerna kan ha utöver sfi-undervisningen

¹⁶ Skolinspektionen 2019. *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – granskning av huvudmäns och rektorers arbete med flexibilitet och individanpassning*. Dnr. 2017–10217.

och i relation till ”förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen”¹⁷ (se avsnitt 4.1).

Utbudet av nationella kurser och orienteringskurser på grundläggande och gymnasial nivå för målgruppen varierar stort mellan olika kommuner. Det nationella kursutbudet har dock utvecklats genom de nya kurser på grundläggande nivå som Skolverket tagit fram för att bättre möta vuxna elever med kort eller ingen tidigare utbildning (se avsnitt 3.2.2). Utredningen har mött kommuner som redan arbetar med flera nationella kurser och orienteringskurser för målgruppen. De vanligaste kurserna i de olika typer av paket som erbjuds är orienteringskurser i arbetsliv och arbetsmarknad, digital kompetens och den nationella första delkursen i SO. Matematik delkurs 1 förekommer i vissa kommuner medan man i andra erbjuder matematik i form av orienteringskurs. Utredningen har dock också mött företrädare för kommuner som anser att det inte finns kurser i grundläggande komvux som kan kombineras med sfi i de lägre studievägarna.

Trots att det i styrdokumentet sedan länge skrivits fram möjligheten att kombinera kurser på olika nivåer i komvux och sårvox gör flertalet kommuner tolkningen att de nyanlända eleverna bör läsa enbart sfi upp till en viss nivå innan de kan läsa andra kurser oavsett studiebakgrund i hemlandet. Sådana språkkrav för att påbörja till exempel yrkeskurser förekommer i ett stort antal kommuner och kravet är ofta att eleven ska ha klarat kurs C för att få delta. Bedömningen görs utifrån att individen ska klara av kursinnehållet på svenska men också för att kunna möta branschernas språkkrav för arbetsplatsförlagt lärande, apl. Dock finns det inga sådana språkkrav formulerade i vuxenutbildningens styrdokument. För en analys av förekomsten av språkkrav (se avsnitt 4.1).

Att antalet utrikesfödda med behov av att läsa sfi och svenska som andraspråk på olika nivåer och i kombination med andra kurser utgör en allt större målgrupp i vuxenutbildningen ställer höga krav på individanpassning, interkulturell förståelse och kompetens kring vuxnas lärande av och på sitt andraspråk. Flertalet lärare och rektorer som utredningen mött efterfrågar en ökad kompetens i att möta dessa elevers behov och att utveckla en integrerad och språkutvecklande undervisning i samtliga ämnen. Trots att antalet nyanlända elever i kommunernas vuxenutbildning har ökat mycket under de senaste

¹⁷ 20 kap. 11,20 och 31 §§ skollagen.

årens flyktingmottagande, har personalen i vuxenutbildningen inte fått ta del av de statliga kompetensutvecklingsinsatser som erbjudits övriga skolväsendet i form av riktat och generellt stöd kring nyanländas lärande.

5.2.4 Ekonomiska och organisatoriska förutsättningar varierar

De ekonomiska förutsättningarna för kommunernas vuxenutbildning varierar kraftigt mellan landets kommuner och resursfördelningen till komvux prioriteras lokalt mycket olika. Staten tillför medel för den rättighetslagstiftade vuxenutbildningen via det generella statsbidraget, men även via riktade statsbidrag till gymnasial yrkesutbildning och vissa politiskt prioriterade utvecklingsområden på årlig basis, till exempel statsbidrag för utvecklingen av lärcenter. I den schablonersättning som kommunerna tilldelas per nyanländ flykting är medel avsatta för sfi-kostnader. Denna schablonersättning ska dock även täcka andra kostnader för mottagandet såsom bosättning, tolk, samhällsorientering. Det är inte nationellt fastslaget hur stor del av schablonersättningen som ska finansiera sfi utan vuxenutbildningens andel beslutas lokalt, vilket möjliggör olika prioriteringar. Schablonersättningen betalas ut periodiserat under två år.

Från och med 2018¹⁸ har schablonersättningen utökats och i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar regleras kostnader för ”sådan kommunal vuxenutbildning som särskilt anpassats för utlännningar som omfattas av 14 § förordningen (2017:820)”¹⁹. Sedan den s.k. utbildningsplikten infördes den 1 januari 2018 har schablonersättningen ökat med 4 800 kronor per individ år 2018 och ytterligare 6 600 kronor för 2019. Den utökade schablonersättningen för med anledning av s.k. utbildningsplikt utgör alltså 11 400 kronor av schablonbeloppet för 2019 på 142 600 kronor per individ (se avsnitt 3.7.1).

I de välfärds miljarder som regeringen tilldelat kommuner sedan 2017 med anledning av flyktingsituationen har beräkningarna utgått från mottagandet av asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd i relation till folkmängden i kommunen. Det framgår inte om

¹⁸ <https://www.regeringen.se/artiklar/2018/04/hojd-schablonersattningen-till-kommunerna-for-utbildningsplikten-for-nyanlanda/> (Hämtad 2019-05-10).

¹⁹ Förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

och i vilken omfattning dessa medel har kommit vuxenutbildningen till del.

Utredningen har identifierat ett antal faktorer som kan påverka kommunernas ekonomiska och organisatoriska möjligheter att erbjuda en individanpassad utbildning för nyanlända och andra utrikesfödda kommuninvånare:

- geografiskt läge,
- möjligheter till samverkan med andra kommuner,
- kommunens erfarenhet av att möta nyanlända individer i vuxenutbildningen,
- om kommunen har erbjudit sfi respektive komvux på grundläggande nivå tidigare,
- antalet nyanlända vuxna som renderar schablonersättning och antalet nyanlända som omfattas av den s.k. utbildningsplikten,
- om kommunen tagit emot ett större antal nyanlända som kommit på kort tid eller enstaka nyanlända som börjar då och då,
- tillgången på kompetens och vilken ambitionsnivå kommunen har. Är man beredd att betala för kompetens eller nöjer man sig med ”lämplig” person?
- antal ämnen som erbjuds på grundläggande nivå,
- tillgång till lokaler.

Att tillhandahålla vuxenutbildning på entreprenad blir allt vanligare och antalet elever hos externa anordnare har fördubblats på en tioårsperiod. Samtidigt väljer många mindre kommuner att behålla hela vuxenutbildningen i egen regi. I andra små kommuner, ofta med relativt stort flyktingmottagande, erbjuds sfi i egen regi medan annan utbildning vid behov tillhandahålls i en grannkommun. Det är inte ovanligt att olika utbildningsanordnare ansvarar för olika delar av komvux i en kommun. Denna variation i organisation medför att kommunernas vuxenutbildning ser väldigt olika ut från den ena kommunen till den andra vilket sannolikt försvårar planering av utbud, utveckling av arbetssätt och stöd. Möjligheterna att anordna kombinerade utbildningar och att samarbeta kring allt från kartläggning av

eleverna till genomförande av undervisning försämrats. När utredningen har undersökt hur samverkan sker regionalt kring utbildning för nyanlända vuxna har vi endast funnit exempel på sådan samverkan inom regionalt yrkesvux där stöd för språkutveckling ges i form av yrkessvenska och studiehandledning på modersmål.

Den regionala samverkan kring regionalt yrkesvux är relevant utifrån att den är väl utvecklad och har en struktur att bygga vidare på när det gäller utredningens förslag och bedömningar. Dock är yrkesutbildningar i kombination med sfi fortsatt ett utvecklingsområde. I sådana kombinationsutbildningar deltar främst utrikesfödda individer med minst gymnasieutbildning vilket gör att utbildningarna behöver utvecklas för att bättre möta nyanlända individer med kort utbildning. I Skolverkets rapport för 2017²⁰ påtalar också flera kommuner att statsbidraget för regionalt yrkesvux inte täcker de kostnader som uppstår för stödresurser och förlängd kurstid när sfi-elever deltar i yrkesutbildning.²¹

5.2.5 Utbildningskostnader för sfi och komvux på grundläggande nivå

Utredningen har med hjälp av Skolverkets statistik för 2017 undersökt kostnader för sfi och grundläggande nivå och jämfört kostnader på kommunnivå inrapporterade oktober aktuellt år.

Genomsnittlig kostnad per elev i sfi för 2017 är 42 400 kronor för riket.²² Den genomsnittliga kostnaden för sfi redovisas inte uppdelad på kostnader för undervisning, lokaler, lärverktyg etc. Statistiken bygger på vad kommunerna redovisat och rymmer stora osäkerhetsmått. Skolverkets analysstöd är avsett att hjälpa kommunerna att tolka vad som ska rapporteras in, men är inte anpassad efter skolformen kommunal vuxenutbildning utan innehållet i förklaringen är den som används för grundskolan.

Kostnaderna för sfi varierar stort mellan kommunerna. Den högsta kostnaden för en årsplats i sfi uppges av en kommun vara 897 700 kronor och den lägsta kostnaden för en årsplats i en kommun är 2 800 kronor. På länsnivå är den högsta genomsnittliga kostnaden per elev i

²⁰ Skolverket 2018. *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2017*. Dnr. 2017:294.

²¹ Ibid.

²² http://sir.is.skolverket.se/reports/rwservlet?cmdkey=common¬geo=&report=kostnader&P_VERKSAR=2017&P_LANKOD=&P_KOMMUNKOD=&P_VERKSFORM=37&P_VFTYP= (Hämtad 2019-05-14).

sfi 89 700 kronor och den lägsta 23 900 kronor. Dessa stora skillnader tyder på brister i underlaget som gör att statistiken inte går att använda som tillförlitligt underlag.

Utredningen har även undersökt kostnaderna för kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Den genomsnittliga totala kostnaden per elev på grundläggande nivå är 49 900 kronor för riket 2017.²³ Kostnaderna för komvux på grundläggande nivå finns även specificerade för undervisning, lokaler, lärverktyg, elevhälsa och övrigt. Posten ”övrigt” kan rymma administration, studievägledning och kompetensutveckling. Den statistik som finns för kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå bygger på kommunernas egna redovisningar och rymmer därför viss osäkerhet beträffande tolkningar av de olika kostnadsposterna.

Kostnaderna mellan kommunerna varierar stort även här. Den högsta kostnaden för en årsplats på grundläggande nivå uppges av en kommun vara 834 200 kronor och den lägsta kostnaden för en årsplats i en kommun är 7 300 kronor. På länsnivå är den högsta genomsnittliga kostnaden per elev på grundläggande nivå 77 500 kronor och den lägsta 33 000 kronor. Även dessa stora skillnader tyder på brister i underlaget som gör att statistiken inte går att använda som tillförlitligt underlag.

5.2.6 Utbildningskostnader för individer som omfattas av s.k. utbildningsplikt

Utredningen har försökt att undersöka vilket ekonomiskt utrymme den utökade schablonersättningen kan ge för kommunerna att anordna individanpassad utbildning för nyanlända inom den s.k. utbildningsplikten.

²³ http://siris.skolverket.se/reports/rwservlet?cmdkey=common¬geo=&report=kostnader&P_VERKSAR=2017&P_LANKOD=&P_KOMMUNKOD=&P_VERKSFORM=32&P_VFTYP=GR (Hämtad 2019-05-14).

Några autentiska räkneexempel

I följande exempel som är hämtade från några kommuners uppgifter till utredningen försöker vi beräkna kommunernas intäkter via den utökade schablonersättningen. Av schablonersättningen på 142 600 kronor per individ för 2019 ingår 11 400 kronor per individ som kompensation för s.k. utbildningsplikt sedan dess införande 1 januari 2018.

Kommun A har tagit emot 100 nyanlända under 2019 för vilka kommunen erhåller ersättning om 142 600 kronor per individ. I den utökade schablonersättningen ryms ett belopp på 11 400 kronor per individ som är avsett för utbildning inom den s.k. utbildningsplikten. Av de nyanlända som tagits emot i *kommun A* bedöms 20 individer omfattas av den s.k. utbildningsplikten. Kommunen har då sammanlagt 1 140 000 kronor att anordna annan utbildning i komvux utöver sfi, för de 20 individerna, under 24 månader. Det blir 28 500 kronor per år och nyanländ individ inom s.k. utbildningsplikt.

Kommun B tar emot 10 nyanlända under 2019 för vilka kommunen erhåller ersättning om 142 600 kronor per individ. Den utökade schablonersättningen 2019 rymmer beloppet 11 400 kronor per individ avsett för utbildning inom den s.k. utbildningsplikten. I *kommun B* bedöms 5 individer omfattas av den s.k. utbildningsplikten. Kommunen har då sammanlagt 114 000 kronor att anordna annan utbildning i komvux utöver sfi för de 5 individerna under 24 månader. Det blir 11 400 kronor per år och nyanländ individ inom s.k. utbildningsplikt.

Ovan har vi belyst kostnader för två kommuners flyktingmottagande och hur skillnader i antal och utbildningsbakgrund påverkar kommunernas ekonomiska förutsättningar att erbjuda individanpassad utbildning för de som omfattas av s.k. utbildningsplikt.

För att ytterligare beskriva skillnader mellan kommuner när det gäller att erbjuda individanpassad utbildning för nyanlända individer inom den s.k. utbildningsplikten redovisar vi nedan även tre kommuners beräkningar för utbildningskostnader gällande utbildningsplikt. Uppgifterna är hämtade från en enkätundersökning med 10 kommuners svar som SKL genomfört 2018 och som utredningen tagit del av. Beskrivningarna är kommunernas egna även om utredningen förtydligat något, exempelvis förkortningar. Som synes erbjuder kommunerna olika insatser och kostnaderna varierar mellan 135 200 kronor per individ och cirka hälften därav, 65 300 kronor.

*Kommun 1, antalet elever med utbildningsplikt okänt
vid enkättilfallet*

Personer med utbildningsplikt får förstärkt vägledning och kartläggning inför studier. Utbildningar som är lämpliga för målgruppen är kombinationsutbildningar (yrkesutbildning + sfi, heltidsstudier) samt sfi med yrkesinriktning (sfi studieväg 2 + orienteringskurser på grundläggande nivå, heltid 30 timmar/vecka) samt sfi Grund (sfi studieväg 1 + orienteringskurser på grundläggande nivå, heltid 30 timmar per vecka). Under utbildningarna har man tillsatt extra stödresurser i form av språkstöd, studie- och yrkesvägledning och coach. Beräknad årskostnad per elev är för kommun 1:

135 200 kronor totalt per elev, varav:

43 700 kronor anpassad sfi

4 000 kronor samhällsorientering

87 500 kronor anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå.

Kommun 2, 347 elever med utbildningsplikt

Elever som omfattas av utbildningsplikt kan utöver sfi läsa orienteringskurser, grundläggande eller gymnasiala kurser när förutsättningar finns för det. Undervisning 20–30 timmar per vecka varav 75 procent är sfi. De kan gå över till språkstödsutbildningar som är yrkesutbildningar som kombineras med sfi eller svenska (8–10 olika yrkesutbildningar finns med språkstöd). Elev omfattas inte av utbildningsplikt om eleven går över till lokalt jobbspår. Det finns 6 till 8 jobbspår. Aktuella kurser: matematik grund, orienteringskurs modersmål, grundläggande digital kompetens, grundläggande kunskaper om arbetsliv och arbetsmarknad i Sverige. Beräknad årskostnad per elev är för kommun 2:

118 000 kronor totalt per elev varav:

65 000 kronor sfi

31 000 kronor, övr. insatser; stöd, grundl. kurser, orienteringskurser

22 000 kronor, praktik och arbetsförberedande insatser

Kommun 3, 107 elever med utbildningsplikt varav 60 elever har påbörjat vid enkättillfället

De flesta elever kombinerar sfi med orienteringskurser med olika inriktning. De läser 21 timmar/vecka varav sfi 75 procent. Matematik, engelska grundläggande nivå samt orienteringskurserna arbetsliv och arbetsmarknad i ett senare skede. Beräknad årskostnad per elev är för kommun 3:

65 300 kronor totalt per elev varav:

43 500 kronor sfi

5 000 kronor samhällsorientering

17 810 kronor komvux grundläggande, orienteringskurser, stöd

Det finns stora variationer mellan kommunernas mottagande av nyanlända, vilket gör att den höjda schablonersättningen i praktiken räcker olika långt när det gäller att kompensera för kommunernas ökade utbildningskostnader med anledning av utbildningsplikten. En beräkning av kostnaderna för utredningens förslag finns i kapitel 7.

5.3 Utgångspunkter för utredningens förslag och bedömningar

I detta avsnitt vill utredningen presentera några centrala utgångspunkter för de förslag och bedömningar som finns i detta kapitel.

5.3.1 På väg mot stärkt kvalitet och likvärdighet

Utredningen har haft i uppdrag att utreda behovet av förändringar när det gäller sfi och sfi i kombination med annan utbildning och att analysera förutsättningarna för att sfi-elever ska kunna erbjudas en utbildning av god kvalitet som motsvarar elevernas behov och förutsättningar. Denna promemoria behandlar den del av uppdraget som handlar om att säkerställa att en individanpassad utbildning kan erbjudas nyanlända som omfattas av den s.k. utbildningsplikten.

Utredningen har, som beskrivits här ovan, funnit en stor variation i kommunernas förutsättningar och genomförande. Vi menar

att ytterligare analysarbete behöver göras, det vill säga mer omfattande än det arbete utredningen kunnat göra inom ramen för utredningens resurser. De förslag vi lägger är därmed avsedda att bidra när det gäller att generellt stärka kvalitet och likvärdighet för alla som studerar på sfi. Därför är namnet på promemorian just *På väg* mot stärkt kvalitet och likvärdighet. För målgruppen som omfattas av s.k. utbildningsplikt lägger utredningens förslag grunden för genomförbarhet, kvalitet och likvärdighet.

5.3.2 Vuxenutbildningens regelverk ska gälla

Som utredningen konstaterat vid ett flertal tillfällen i promemorian anser vi också att nuvarande regelverk är utformat på ett sådant sätt att det ger förutsättningar för en individanpassad vuxenutbildning av god kvalitet. Ett problem är dock att beslutade reformer, som bland annat haft till syfte att stärka individanpassning, inte slagit igenom i verksamheterna. Det måste också beaktas att regelverket om den s.k. utbildningsplikten bara gällt en kortare tid. Utifrån dessa utgångspunkter anser utredningen att det är lämpligare att fokusera på att få nuvarande system att fungera bättre i stället för att föreslå större systemförändringar. Utredningens förslag är därför i första hand inriktade på att få tidigare beslutade reformer att fungera på det sätt som varit avsett från början.

Huvudmännen har redan uppdraget att erbjuda individanpassad utbildning för alla elever inom komvux och man har erbjudit kombinerade utbildningar under senare delen av elevens studietid. Utredningens förslag innebär att regleringar som beskriver såväl målgruppen som ramarna för utbildningen flyttas in i skollag och förordning om vuxenutbildning. Utredningen bedömer att detta bidrar till att sammanhållna kombinerade/integrerade utbildningar kommer att erbjudas i högre grad.

5.4 Inför läsningen av utredningens förslag och bedömningar

Utredningen lämnar i följande avsnitt ett antal förslag som är avsedda att säkerställa att målgruppen nyanlända invandrare med s.k. utbildningsplikt ska kunna erbjudas individanpassad utbildning:

- sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna
- informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till kommunen om de som anvisas med anledning av s.k. utbildningsplikt
- Skolverkets stöd till huvudmän.

Utöver förslagen gör utredningen också ett antal bedömningar på områden som utredningen anser vara principiellt betydelsefulla när det handlar om att skapa förutsättningar för god kvalitet i kommunal vuxenutbildning för nyanlända:

- garanterad undervisningstid för kurs A och B
- stöd och andra insatser för individanpassning
- kompetensutveckling för lärare
- bedömning om statistik och uppföljning.

Inför läsningen av förslagen vill utredningen förklara vissa centrala begrepp som är betydelsebärande i utredningens förslag. Vi ger också, som stöd för läsningen, en illustration av förslagets sammanhang.

Utredningen använder i förslagen begreppen *undervisning* och *utbildning* och vill med skollagens definition²⁴ betona skillnaden mellan dessa begrepp:

- *Undervisning* – sådana målstyrda processer som under ledning av lärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande av kunskaper och värden.
- *Utbildning* – den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.

Utredningen väljer begreppet *sammanhållen* utbildning för att framhålla att utbildningen utgör en helhet av sammanhållna delar som siktar mot ett specifikt mål. Inom den sammanhållna utbildningen kan individens väg mot målet se olika ut. I vuxenutbildningen finns inga nationella program till skillnad från i gymnasieskolan. Vuxenutbildningen är helt och hållet uppbyggd för maximal flexibilitet och individanpassning, vilket innebär att olika kurser oavsett nivå och skolform ska kunna kombineras fritt utifrån individernas behov och

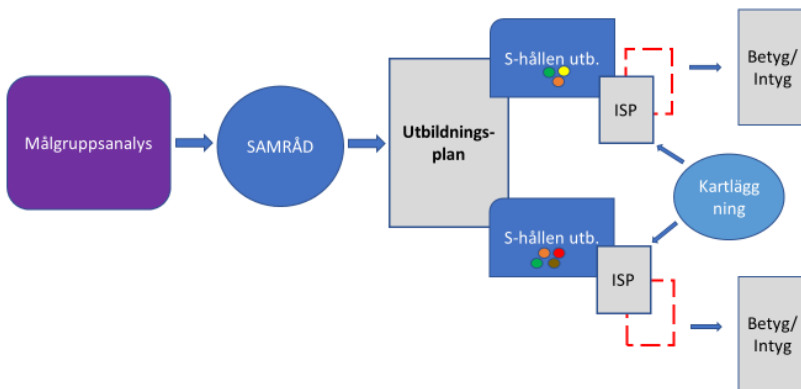
²⁴ 1 kap. 3 § skollagen.

förutsättningar så att de kan arbeta och verka i samhället. Begreppet *sammanhållen* finns i vuxenutbildningen i de sammanhållna studievägarna i sfi. Syftet är eleverna oavsett studieväg ska ges möjlighet att tillgodogöra sig innehållet i sfi till och med kurs D inom den egna studievägen. Lärarna ska då bättre planera undervisningens innehåll och upplägg för den aktuella studievägen så att eleverna bättre kan tillgodogöra sig utbildningen.

Begreppet *sammanhållen* har även införts i sammanhanget sammanhållna yrkesutbildningar, nationella yrkespaket, vilket är ett urval kurser ur gymnasieskolan yrkesprogram som sammanfogats till ett paket för att individen ska kunna studera mot en yrkesutgång och på kortare tid kunna bli anställningsbar men samtidigt ha möjligheten att på sikt kunna bygga på sin utbildning med en fullständig gymnasieexamen.

Figur 5.1 illustrerar att utredningens förslag inryms i ett sammanhang bestående av flera aktiviteter och dokument.

Figur 5.1 Sammanhållen utbildning i ett sammanhang



Källa: Utredningens egen bild.

I korthet illustrerar figur 5.1. att huvudmannen initialt gör en **målgruppsanalys** för att undersöka och formulera målgruppens behov och förutsättningar. Därefter **samråder** man med olika aktörer inför beslut om och utformande av en **utbildningsplan**. Detta dokument innehåller uppgifter om en sammanhållen utbildnings syfte, innehåll,

längd och organisering. Den **sammanhållna utbildningen** består av ett sammansatt urval kurser som är anpassat till målgruppens gemensamma behov och förutsättningar. En **kartläggning** (bland annat av individens mål, kunskaper, erfarenheter och studiesociala förutsättningar) görs som grund för upprättande/revidering av en **individuell studieplan** som utgör underlag för individanpassad undervisning inom utbildningen. I studieplanen kan också eventuella anpassningar av den sammanhållna utbildningen göras för den enskilda individen så att individen uppnår sina studiemål (**betyg/intyg**). Detta utvecklas i kommande avsnitt i samband med utredningens förslag.

5.5 Förslag om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna

Utredningens förslag: En sammanhållen utbildning ska införas för de nyanlända som omfattas av förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som har kort utbildningsbakgrund och därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet.

Syftet med utbildningen är att de nyanlända vuxna som omfattas av bestämmelserna ska ges en sammanhållen utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, för vidareutbildning eller etablering på arbetsmarknaden.

Innehållet i den sammanhållna utbildningen ska specificeras i vuxenutbildningsförordningen.

Utredningen bedömer att en sammanhållen utbildning på heltid skapar goda förutsättningar för de nyanlända individer som omfattas av den s.k. utbildningsplikten att påbörja och ta del av en utbildning som möter individens behov. Utbildningen utgör en helhet med mening och sammanhang och kan därigenom främja motivation och lärande. Den individuella studieplanen är central i den sammanhållna utbildningen och ska garantera att studierna är anpassade efter individens behov, förutsättningar och studiemål.

Förslaget om sammanhållen utbildning skapar bättre planeringsförutsättningar för kommunerna när det gäller vilka kurser som kan ingå, hur undervisningen kan planeras och organiseras och hur stöd-

strukturer kan skapas för att främja individernas utveckling. Den sammanhållna utbildningen kan planeras för hela etableringstiden vilket bidrar till framförhållning och tydligare målbild för individerna.

Att den sammanhållna utbildningen är en utbildning med tyngdpunkt i svenska språket betyder att de kurser som individen studerar bör präglas av ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt där målet är att inhämta ny kunskap och samtidigt lära andraspråket svenska. Elevens starkaste språk bör ses och användas som en tillgång.

Utredningen ser fördelar med att undervisning i enbart sfi kan bedrivas under en kort inledande period. Under den tiden bör individen då erbjudas kartläggning och sfi-undervisningen kan med fördel kombineras med information om vuxenstudier och en introduktion till kurser inom olika kunskapsområden.

Den sammanhållna utbildningen rymmer undervisning, mängd- och färdighetsträning samt andra aktiviteter såsom studie- och yrkesvägledning, validering, läs- och skrivinläring. Även studiebesök, språk- och arbetspraktik etc. kan ingå.

Utredningen bedömer att det finns stor anledning för kommuner att utifrån målgruppens olika behov och förutsättningar lokalt utforma arbetet med olika former av praktik för elever inom ramen för sfi-utbildningen. För elever vars lärande bedöms gynnas av deltagande på arbetsplatser bör ett systematiskt integrerande av lärandet i formell utbildningsmiljö och det informella lärandet på en praktikplats kunna utformas inom sammanhållen utbildning. Vi betonar dock att erforderliga förutsättningar i form av tid, kompetensutveckling av lärare och handledare samt andra resurser måste avsättas.

Innehållet i den sammanhållna utbildningen utgår från de ramar som anges i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Enligt 12–13 §§ denna förordning kan som etableringsinsats, förutom sfi, även ingå bland annat annan vuxenutbildning enligt 20 kap. skollagen eller särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap.

Den sammanhållna utbildningen är avsedd för nyanlända individer som omfattas av s.k. utbildningsplikt. Det betyder att de har stora utbildningsbehov och av Arbetsförmedlingen inte bedöms vara matchningsbara under tiden i etableringsprogrammet. Utredningen påpekar dock att det är mycket troligt att kommuner har invånare som inte omfattas av s.k. utbildningsplikt, men som har motsvarande behov och rättighet att studera. Detta gör att huvudmannen kan

komma att erbjuda fler elever en sammanhållen utbildning, vilket utredningen menar är bra under förutsättning att en sammanhållen utbildning bedöms kunna gynna även dessa elevers möjligheter att lära och komma så långt som möjligt i sina studier. Det betyder regleringsmässigt att de som omfattas av s.k. utbildningsplikt *ska* erbjudas och att huvudmannen *kan* använda den sammanhållna utbildningen för att erbjuda andra med motsvarande behov och rättigheter en målgruppsanpassad utbildning.

Sammanhållen utbildning ska vara utbildning som utgår från skollagens regelverk. Innehållet i den sammanhållna utbildningen bör därför preciseras i förordning (2011:1108) om vuxenutbildning. Dessa regler ska syfta till att avseende den aktuella målgruppen precisera det regelverk som finns i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

För att förslaget om en sammanhållen utbildning ska få avgörande effekt på elevernas lärande måste lärare ges förutsättningar att utveckla arbetssätt och samarbete oavsett vilket ämne det handlar om för att möjliggöra integrering av ingående delar (se avsnitt 4.5 och 4.6). Studiehandledning på modersmålet är ett viktigt verktyg både för att synliggöra och stärka elevens tidigare erövrade kunskaper och som ett stöd i ämnesundervisningen. Även andra åtgärder kan behövas för att den sammanhållna utbildningen ska genomföras med god kvalitet. Dessa åtgärder identifieras och hanteras i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

5.6 Den sammanhållna utbildningen ska omfatta minst 23 timmars undervisning

Utredningens förslag: Den sammanhållna utbildningen ska omfatta minst 23 timmar garanterad undervisningstid i veckan under en fyraveckorsperiod.

Utredningen anser att det är undervisning individen behöver för att nå så långt som möjligt under tiden i etableringsprogrammet. Den sammanhållna utbildningen ska innehålla en garanterad undervisningstid om minst 23 timmar per vecka i genomsnitt under en fyraveckorsperiod. Förslaget utgår från utredningens pedagogiska bedömning av vad som kan anses vara effektiv undervisning för den nyanlända

individens lärande. Förslaget grundas även på en bedömning av vad som kan vara rimliga förutsättningar för att organisera undervisningen så att utrymme finns för individanpassning och flexibilitet. I den garanterade undervisningstiden om minst 23 timmar ryms de garanterade 15 undervisningstimmarna i sfi och minst 8 timmars undervisning per vecka i andra kurser i komvux och särskild utbildning för vuxna. Förslaget om 8 timmars undervisning per vecka i andra kurser än sfi utgår från vad som kan sägas vara praxis i komvux nämligen att utlägget av undervisningstid motsvarar 75 procent av kursens verksamhetspoäng (vp) på grundläggande och gymnasial nivå. För en kurs på 100 vp innebär det cirka 75 timmar undervisning totalt. Måttet för heltidsstudier är 20 vp per vecka. De 8 timmarna som ingår i förslaget om 23 timmar garanterad undervisningstid motsvarar alltså ett utlägg för halvtidsstudier, 10 vp (7,5 timmar avrundat uppåt). En kurs kan läsas på heltid under ett antal veckor eller parallellt med andra kurser under en längre period beroende på individens fastställda studietakt.

I förordningen om etableringsinsatser²⁵ anges vilka delar av vuxenutbildningen som ska ingå medan innehållet specificeras i förordningen om vuxenutbildning.²⁶ Undervisningstiden ska innehålla undervisning i sfi i kombination med undervisning i andra kurser i komvux och särskild utbildning för vuxna: kurser på grundläggande och gymnasial nivå och/eller orienteringskurser. Skolverkets nya nationella kurser i SO och NO samt de två orienteringskurser med nya syften som är framtagna med hänsyn till nyanlända vuxnas behov av utbildning på grundläggande nivå kan bidra till att stärka de nyanländas möjlighet till deltagande i samhälls- och arbetsliv och gynna etableringsprocessen.

Till de kurser som individen läser inom den garanterade undervisningstiden hör även mängdträning som ligger utanför de 23 timmarna. Med begreppet mängdträning menar vi att eleven ges i uppdrag att på egen hand eller tillsammans med andra elever, träna olika moment som hör till undervisningen för att utveckla färdigheter och befästa kunskaper. Utöver de kurser som ingår i den garanterade undervisningstiden kan det även finnas utrymme för andra aktiviteter som kan gynna individens utveckling mot den sammanhållna utbildningens mål.

²⁵ Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁶ Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

Det behöver även finnas utrymme för den läs- och skrivundervisning som de vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter enligt skollagen²⁷ ska ges möjlighet att förvärva. Den grundläggande läs- och skrivundervisningen är alltså inte inräknad i den garanterade undervisningstiden för sfi om minst 15 timmar per vecka och ska därmed erbjudas utöver dessa.

För den nyanlända inom den s.k. utbildningsplikten som deltar i etableringsprogrammet på deltid anpassas utbildningen och undervisningstiden efter detta vilket tydliggörs i den individuella studieplanen.

För att skapa en ökad flexibilitet i utbildningen och skapa möjligheter att planera in andra aktiviteter som gynnar individens utveckling mot studiemålen anges den garanterade undervisningstiden som ett genomsnitt på fyra veckor. Därmed kan undervisningstiden vara mer eller mindre omfattande i olika perioder.

Utöver de bedömningar om möjligheter till effektiv undervisning och lärande samt de organisatoriska förutsättningar som beskrivs ovan, bygger utredningens förslag om ett minsta garanterat antal undervisningstimmar även på en bedömning av kommuners ekonomiska förutsättningar och andra resurser.

För sfi finns inte något fastställt mått för vad som är heltidsstudier, men däremot finns en minsta garanterad undervisningstid om i genomsnitt 15 timmar per vecka under en fyra-veckorsperiod. I förslaget om sammanhållen utbildning och som en del i de minst 23 garanterade timmarna undervisning kvarstår rätten till minst 15 timmar sfi. I skollagen regleras att sfi ska kunna kombineras med andra aktiviteter såsom exempelvis arbetslivsorientering, validering, praktik, eller annan utbildning.²⁸

Undervisningen i sfi ska planeras och utformas tillsammans med eleven och anpassas till elevens intressen, erfarenheter, allsidiga kunskaper och långsiktiga mål. Utredningen menar att det finns goda möjligheter att uppnå utbildningens syfte och mål genom att kombinera sfi och andra kurser och tillse att språk- och kunskapsutveckling integreras. Utredningen gör bedömningen att den reglerade undervisningstiden för sfi om minst 15 timmars sfi-undervisning per vecka även fortsättningsvis bör kunna tolkas flexibelt vad gäller omfattning men ska betraktas som deltid. Det är inte funktionellt eller

²⁷ 20 kap. 4 § skollagen.

²⁸ 20 kap. 25 § skollagen.

pedagogiskt motiverat att bli mer precis kring detta mått. Utredningen menar att regleringen om individanpassning ska kvarstå för att huvudmannen ska kunna anpassa de sammanhållna utbildningarna efter olika målgrupper.

Enbart en ökning av antalet undervisningstimmar ökar inte automatiskt elevernas måluppfyllelse. Det är, enligt Vetenskapsrådets forskningsöversikt om flerspråkighet²⁹, långt ifrån säkert att studieovana elever kan dra nytta av koncentrerad formell språkundervisning under till exempel hela dagar. Däremot är ”tillräcklig undervisningstid” en nödvändighet för lärande och likvärdighet (OECD³⁰). Det är viktigt att huvudmannen/rektorer försäkrar sig om att tillräcklig undervisningstid erbjuds efter individens behov och förutsättningar och anpassas vad gäller ämnesinnehåll, lärarkompetens och adekvat lärmiljö. För att säkerställa detta är den individuella studieplanens roll i den sammanhållna utbildningen avgörande.

Med denna utgångspunkt gör utredningen bedömningen att 23 timmar undervisning kan bidra till goda förutsättningar för den nyanlända att inom ramen för en sammanhållen utbildning nå så långt som möjligt i utvecklingen av kunskaper och kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.³¹

5.6.1 Det ska finnas en plan för den sammanhållna utbildningen

Utredningens förslag: Huvudmannen ska besluta om en plan för den sammanhållna utbildningen (utbildningsplan). Utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, huvudsakliga innehåll, längd och organisering. I utbildningsplanen ska anges hur den sammanhållna utbildningen är gynnsam för elevers lärande.

Utredningen beskriver ovan kommunernas svårigheter att tillgodose kommuninvånarnas rätt till och behov av vuxenutbildning på olika

²⁹ Vetenskapsrådet 2012. *Flerspråkighet – en forskningsöversikt*.

³⁰ OECD 2011. *Quality Time for Students, Learning In and Out of School*.

³¹ Jfr. 20 kap. 2 § skollagen.

nivåer. Utredningen erfar också att kommunerna inte heller alltid uppfyller kravet att aktivt verka för att individer med behov av kunskaper motsvarande grundskolan erbjuds utbildning på grundläggande nivå i komvux. GRUV-utredningen³² gjorde samma iakttagelser och menade i sitt betänkande att kommunerna kontinuerligt behöver kartlägga kommuninvånarnas behov av utbildning på grundläggande nivå. GRUV-utredningen konstaterar också att kommunerna har särskilt svårt att möta gruppen nyanlända och utrikesfödda individer med kort utbildning. Utredningen har därigenom funnit skäl till att föreslå en reglering om fastställd utbildningsplan på huvudmannanivå som utgår från en kartläggning och analys av den aktuella målgruppens behov av sammanhållen utbildning.

Huvudmannens planering av den sammanhållna utbildningen ska beskrivas i dokumentet *Utbildningsplan för sammanhållen utbildning*. Den fastställda utbildningsplanen ger en ram till den sammanhållna utbildningen genom att syftet, det huvudsakliga innehållet och utbildningens längd beskrivs. Utredningen konstaterar att kommunerna organiserar sin vuxenutbildning på olika sätt och verksamheten kan vara fördelad mellan olika anordnare i samma kommun eller mellan olika kommuner. Därför är det viktigt att det i utbildningsplanen även framgår hur utbildningen ska organiseras så att den utgör en helhet för individen och så att samarbetsmöjligheter mellan olika personalgrupper i utbildningen underlättas. Den ska skapa struktur i den sammanhållna utbildningen och bidra till framförhållning när det gäller resursfördelning och stödinsatser inom utbildningen, men också att avgränsa vad som inte ska ingå i den sammanhållna utbildningen för den aktuella målgruppen.

Utbildningsplanen är en ny reglering och avser att tydliggöra huvudmannens ansvar för att säkerställa att de som omfattas av s.k. utbildningsplikt utöver sfi erbjuds andra kurser i komvux. Samtidigt är utbildningsplanen avsedd att stödja huvudmannen.

Utredningen gör bedömningen att nyanlända som omfattas av den s.k. utbildningsplikten i många avseenden har likartade utbildningsbehov under de första två åren av sina studier. I utbildningsplanen kan kommunen därför fastställa ett utbud av kurser som möter målgruppens behov och som är möjligt att erbjuda i den egna kommunen. Som illustreras i figur 5.1. behöver huvudmannen

³² SOU 2013:20. *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.*

identifiera målgruppens utbildningsbehov för att därigenom kunna motivera utbildningens sammansättning innan syfte och innehåll i den sammanhållna utbildningen kan fastställas i utbildningsplanen. Den sammanhållna utbildningen ska utformas utifrån de bedömningar som tidigare gjorts av elevgruppens kunskaper, erfarenheter och förutsättningar.

Den slutliga utformningen av utbildningsplanen görs i samråd med berörda aktörer och funktioner: Arbetsförmedlingen, socialförvaltning, studie- och yrkesvägledning, lärare med flera. I samråd om innehållet i utbildningsplanen kan flera perspektiv läggas på den sammanhållna utbildningen och man kan gemensamt identifiera aktiviteter som tillsammans med den garanterade undervisningen gynnar individens utveckling mot utbildningsmålen. Särskilt kring dessa aktiviteter, exempelvis arbetslivsorientering, validering, praktik, eller annan utbildning, är det viktigt med samråd.

Utredningen föreslår ingen ändrad ansvarsfördelning mellan huvudman och Arbetsförmedlingen utan menar att det är upp till parterna att samråda med individens bästa för ögonen (se även 20 kap. 26 § i skollagen). Utbildningsplanen syftar därmed även till att stödja såväl huvudman som Arbetsförmedling att utföra sina åtaganden.

Utbildningsplanen synliggör huvudmannens ansvar för ett relevant utbud av kurser i förhållande till den aktuella målgruppen och till lokala förutsättningar. I utbildningsplanen ska utbudet motiveras med väl underbyggda argument och alltid utgå från det innehåll som beskrivs i förordningen om etableringsinsatser³³ och specificeras i förordningen om vuxenutbildning³⁴.

Utbildningsplanen ska följas upp årligen och dess innehåll ska revideras efter nya målgruppers behov och ändrade förutsättningar. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela närmare föreskrifter om utbildningsplanen.

En utbildningsplan som fastställs på huvudmannanivå blir även ett stöd för kommunen i planering och uppföljning av den utbildning och undervisning som erbjuds och ett viktigt underlag som kan användas och analyseras i det systematiska kvalitetsarbetet. Det gäller såväl för utbildning i egen regi som utbildning på entreprenad.

Utbildningsplanen blir även ett underlag i Skolinspektionens granskning när det gäller att bedöma kvalitet och regelefterföljelse.

³³ Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

³⁴ Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

Härvidlag utgör huvudmannens motiveringar för utformningen av utbildningsplanen ett viktigt underlag. På så sätt är utbildningsplanen och den sammanhållna utbildningen en del i säkerställandet av individanpassad utbildning.

Utbildningsplanen kan främja det regionala samarbetet kring nyanlända med kort utbildning genom att innehållet i den sammanhållna utbildningen tydligt beskrivs i respektive kommun. Kommunernas olika utbildningsplaner kan tillsammans utgöra ett större och tydligare utbildningsutbud för den aktuella målgruppen. Tydligheten i utbildningsplanen kan också underlätta för kommunerna att få syn på möjligheter att samverka kring olika stödsatser, till exempel studiehandledning på modersmål eller andra språkstödjande insatser.

Utbildningsplan finns även inom introduktionsprogrammen

En utgångspunkt för förslaget om en reglerad utbildningsplan för utbildning av nyanlända i komvux är också regleringen kring introduktionsprogrammen i gymnasieskolan och mer specifikt språkinstruktionen. Utredningen bedömer att det finns fördelar med liknande reglering för dessa båda utbildningsformer. För huvudmannen är företeelsen bekant, eftersom de flesta kommuner erbjuder något av introduktionsprogrammen och eftersom regleringen om utbildningsplan har funnits sedan 2011³⁵. Den skärpta regleringen om innehållet i introduktionsprogrammets utbildningsplan från och med den 1 juli 2019 har bidragit till att utbildningsplanerna i landets kommuner revideras och skärps. Skolverket har i sitt implementeringsarbete erfarit att huvudmän uppskattar ett tydliggörande av utbildningsplanernas innehåll som hittills sett väldigt olika ut och varit delvis okända i kommunen.³⁶ Ett antal fristående skolor menar att utbildningsplanerna är ett stöd i samarbetet med kommunerna för att åstadkomma en bra utbildning för elever i introduktionsprogrammen.

Målgruppen i språkinstruktionen är heterogen men rymmer i dagsläget ett stort antal elever med kort eller ingen utbildningsbakgrund, alltså med behov som liknar nyanlända kortutbildade i vuxenutbildningen. Flera av de nyanlända på språkinstruktionen eller om de gått över till annat introduktionsprogram, blir på grund

³⁵ Lag (2009:1038) om ändring i skollagen (1985:1100).

³⁶ Samtal Skolverket 2019-03-10.

av sin ålder aktuella för vuxenutbildningen efter kort tid på språkintroduktionen. Med en utbildningsplan även i vuxenutbildningen kan övergången mellan gymnasieskola och vuxenutbildning underlättas. Det finns flera beröringspunkter mellan de nyanlända unga vuxna i språkintroduktionen och de nyanlända vuxna i komvux. En tredjedel av eleverna på språkintroduktionen 2017 det vill säga cirka 10 000 elever gick direkt till komvux för fortsatta studier på grund av att de passerat åldern för att kunna börja på nationellt program. Sfi kan erbjudas elever från och med 16 år och de nationella yrkespaketen är tillgängliga både i vuxenutbildningen och gymnasieskolans introduktionsprogram. Därigenom kan de unga vuxna även ingå i huvudmannens målgruppsanalys och utbildningsplanerna för de båda utbildningsformerna kan ha liknande innehåll.

Individuell studieplan i relation till utbildningsplanen

Även om kursutbudet tas fram för att passa gruppen nyanlända, ska individuella behov och förutsättningar tillgodoses i utbildning och undervisning. Därför är den individuella studieplanen central för att åstadkomma den individanpassade utbildningen. Det är den individuella studieplanen som garanterar individanpassningen i förhållande till utbildningsplanen och individens studiemål, behov och förutsättningar för studier. Med en reglering av sammanhållen utbildning och utbildningsplan skapas en struktur och tydlighet som betonar den individuella studieplanens roll som ett nödvändigt underlag för kontinuerlig uppföljning och revidering på vägen mot utbildningsmål. I den kontinuerliga uppföljningen av den individuella studieplanen görs en avstämning och vid behov revideras studieplanen efter elevens förändrade studiemål. På så vis förhindras eventuella inläsningseffekter.

5.7 Förslag om informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till kommuner

Utredningens förslag: Arbetsförmedlingen ska till kommuner lämna uppgifter om vilka individer som anvisats till etableringsprogrammet enligt 14 § förordningen om etableringsinsatser.

För att utredningens förslag om sammanhållen utbildning ska kunna fungera måste kommuner, i egenskap av sitt huvudmannaskap enligt skollagen, veta vilka individer som omfattas av s.k. utbildningsplikt. Utredningen föreslår därför att Arbetsförmedlingen till kommunerna ska lämna uppgifter om vilka individer som anvisats till etableringsprogrammet som enligt Arbetsförmedlingen omfattas av den s.k. utbildningsplikten.

Av 28 kap. 12 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) följer att stark sekretess med så kallat omvänt skaderekvisit gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden i ärenden om etableringsinsatser. Den föreslagna regleringen innebär att det under angivna förutsättningar kommer att finnas en rättslig skyldighet för Arbetsförmedlingen att lämna uppgifter till berörda kommuner. En sådan rättslig skyldighet bryter sekretess enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen och utredningen anser därför inte att den sekretessreglering som finns i 28 kap. offentlighets- och sekretesslagen utgör något hinder för införandet av detta förslag.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten måste även anses innebära en sådan rättslig förpliktelse som utgör rättslig grund enligt EU:s Dataskyddsförordning (GDPR) för kommunerna att hantera de aktuella personuppgifterna.

Arbetsförmedlingen har under utredningens arbete lyft behovet av en reglering avseende kommuners informationsskyldighet till Arbetsförmedlingen om individer som deltar i de arbetsmarknadspolitiska programmen. En sådan informationsskyldighet skulle då främst avse närvaro och andra uppgifter som är av betydelse för Arbetsförmedlingens uppgift att besluta om sanktioner inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen. Utredningen har övervägt att lägga ett förslag om även en sådan informationsskyldighet, men konstaterar att detta avser arbetsmarknadspolitiska program mer i allmänhet och därför får anses ligga utanför denna utrednings uppdrag.

5.8 Förslag om Skolverkets stöd till huvudmän

Utredningens förslag: Skolverkets regeringsuppdrag om riktat stöd för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever ska från och med 2020 i ökad grad användas för att höja kvaliteten i utbildning för nyanlända vuxna.

Skolverket ska genom olika informationsinsatser ge huvudmännen stöd i arbetet med att ta fram en utbildningsplan för sammanhållen utbildning.

Skolverket ska kartlägga vuxenutbildningens behov av stöd och kompetensutveckling när det gäller nyanländas lärande.

Skolverket ska även se över hur Skolverkets befintliga material om nyanländas lärande kan anpassas och kompletteras för att möta nyanlända vuxnas lärande.

Riktat stöd till nyanländas lärande i vuxenutbildningen

Utredningen bedömer att det finns stora behov av utvecklingsstöd i vuxenutbildningen när det gäller nyanlända och att behoven omfattar såväl huvudmän, rektorer, lärare, studie- och yrkesvägledare samt eventuellt annan personal.

För att stödja grundskole- och gymnasieverksamheter gav regeringen år 2016 Skolverket i uppdrag att genomföra så kallat riktat stöd.³⁷ Riktat stöd är enligt Skolverket en ändamålsenlig form av stöd som många huvudmän efterfrågar. Stödet innebär att Skolverket identifierar ett urval av kommuner med behov av stöd när det gäller nyanlända elevers utbildning. Ett urval om 12–15 kommuner görs varje halvår. Kommunerna erbjuds processtöd under 3 år och Skolverket stödjer insatser ekonomiskt utifrån den nulägesanalys som tagits fram initialt i samarbetet mellan Skolverket och huvudmännen. Först från och med 2018 inkluderades nyanlända inom vuxenutbildningen i uppdraget. Fram till dess hade 62 kommuner beviljats riktat stöd.

I uppdraget får högst 5 miljoner kronor användas för kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Detta är mindre än 1 procent av de årligen avsatta medlen vilket inte kan sägas spegla behoven. Under 2018 har ytterligare 24 kommuner erbjudits och

³⁷ Uppdraget till Statens skolverk att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska (U2017/00300/S).

tackat ja till riktat stöd, men till vuxenutbildningen har då endast 5 miljoner kronor funnits disponibla. Utredningen anser att det riktade stödet är ett bra sätt att nå ett antal kommuner med särskilt stort behov av stöd i arbetet med nyanlända vuxna.

Utredningen föreslår att taket om 5 miljoner kronor tas bort och att behovet av stöd ska styra.

Informationsinsatser

Utredningen föreslår att Skolverket genomför informationsinsatser för att stödja huvudmännen i arbetet med att upprätta utbildningsplaner för sammanhållen utbildning för nyanlända som omfattas av den s.k. utbildningsplikten men också som stöd i att genomföra innehållet i utbildningsplanen på ett bra sätt. Skolverket har erbjudit sådana insatser för huvudmännen när det gäller skärpta krav på utbildningsplaner i introduktionsprogrammen. Insatserna var uppskattade och motsvarande insatser för vuxenutbildningen skulle vara gynnsamma och underlätta huvudmännens arbete.

Utredningen bedömer att dessa insatser ryms inom Skolverkets befintliga resurser.

Behov av kompetensutveckling kring nyanlända vuxnas lärande

Utredningen har i kontakten med rektorer, lärare och andra personalgrupper inom vuxenutbildning mött en efterfrågan på mer stöd från Skolverket när det gäller nyanländas lärande i vuxenutbildningen. Därför föreslår utredningen att Skolverket gör en kartläggning av vuxenutbildningens behov av stöd och kompetensutveckling när det gäller nyanlända vuxna. Utredningen föreslår också en översyn av hur Skolverkets befintliga material om nyanländas lärande kan anpassas och kompletteras för att möta nyanlända vuxnas lärande.

Utredningen anser att en sådan kartläggning ligger inom Skolverkets befintliga uppdrag i enlighet med myndighetens instruktion³⁸. Identifierade behov av anpassning och kompletteringar kan dock medföra kostnader som behöver hanteras i särskilt regeringsuppdrag eller utökad budget för myndigheten.

³⁸ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

5.9 Bedömning av garanterad undervisningstid i kurs A och B

Utredningens bedömning: Den garanterade undervisningstiden i kurs A och B ska vara oförändrad.

Utredningens arbete visar att det förekommer att huvudmannen erbjuder undervisning i högre omfattning än 15 timmar och då efter olika målgruppers behov och förutsättningar. Utökning av undervisningstiden förekommer också som ett resultat av införandet av den s.k. utbildningsplikten eller önskemål om en högre sysselsättningsgrad än 15 timmar per vecka från andra delar i den kommunala förvaltningen. En betydande andel av de elever som framöver påbörjar en sfi-utbildning i kurs A och B kommer sannolikt att omfattas av s.k. utbildningsplikt och därmed av den föreslagna regleringen om sammanhållen utbildning och en garanterad undervisningstid om 23 timmar.

En del av utredningens direktiv handlar om att överväga och vid behov föreslå en eventuell utökning av den garanterade undervisningstiden för elever som läser kurs och A och B.

Enligt skollagen 20 kap. 24 § ska sfi i genomsnitt under en fyra-veckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Regelverket medger redan en utökning av undervisningstiden och huvudmannen kan erbjuda mer än 15 timmar sfi per vecka, exempelvis i kurs A och B. Beslut om utökad tid kan fattas både på gruppnivå och individnivå och blir därmed ett led i huvudmannens arbete med flexibilitet och individanpassning.

I kursplanen för sfi³⁹ står det att grundläggande läs- och skrivinlärning inte är knuten till någon av kurserna A–D, utan utgör en egen del som kombineras med dessa kurser. Eleven ska kunna ta del av läs- och skrivinlärning under hela den tid som eleven läser sfi. Läs- och skrivinlärningen ska läggas utöver de 15 timmarna sfi i kurserna A–D. Tillämpar huvudmannen regelverket på det sätt som är avsett studerar en relativt stor del av eleverna i kurs A och B sannolikt mer än 15 timmar per vecka.

Det saknas forskning eller annan form uppföljning av hur antalet timmar undervisning i sfi per vecka påverkar genomströmningen, i antal timmar per kurs eller i kalendertid per kurs. Utredningen

³⁹ Kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (SKOLFS 2017:91).

bedömer därför att det saknas stöd för en generell utökning av den garanterade undervisningstiden. Utredningen föreslår därmed inte någon förändring i regleringen av antalet garanterade timmar för kurs A och B i sfi.

5.10 Bedömning om stöd och andra insatser för individanpassning

Utredningens bedömning:

- Kurator och specialpedagog bör prioriteras när huvudmannen fattar beslut om resurser i sammanhållen utbildning.
- Studiehhandledning på modersmål eller på elevens starkaste språk kan stärka elevens möjligheter till studieframgång. Därför behöver kvalitet och omfattningen av den studiehhandledning som erbjuds komvux-elever undersökas. Vidare bör behovet av utbildning för studiehandedare analyseras och möjligheterna att erbjuda studiehhandledning via fjärrundervisning behöver undersökas ytterligare.

Utredningen ska enligt direktiven undersöka hur stödåtgärder och andra insatser kan användas för att elever, såväl kvinnor som män, ska nå målen med utbildning och i högre grad kunna kombinera sfi med annan vuxenutbildning, Elevhälsa, kurator och specialpedagog samt studiehhandledning är några av sådana insatser.

Kurator och specialpedagog

Elevhälsa enligt skollagen är obligatorisk från och med förskoleklass till och med gymnasieskolan. Elevhälsan ska enligt 2 kap. 25 § skollagen omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Ett primärt syfte med elevhälsan är att utveckling mot utbildningens mål ska stödjas.

Elevhälsan är således inte obligatorisk för vuxenutbildning men av 2 kap. 26 § följer att elevhälsa enligt 2 kap. 25 § kan anordnas även i kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

I de verksamheter som utredningen har haft kontakt med är det relativt vanligt att man har kurator anställd i verksamheten eller i centrala stödteam. Kuratorerna arbetar både med stöd i form av individuella samtal och med motiverande insatser för grupper av elever. De spelar också en viktig roll i att lotsa eleverna vidare till primärvården där de kan få ett mer omfattande stöd. Lärare upplever kuratorsstödet mycket positivt då elever som får stödet ofta mår bättre och därmed kan ta till sig utbildningen på ett bättre sätt. De menar också att kuratorn har en kompetens de själva saknar och att kuratorsstödet innebär att de i lärarrollen i högre grad kan fokusera på undervisningen. Utredningen bedömer att kurator i verksamheten bör prioriteras när huvudmannen fattar beslut om resurser i sammanhållen utbildning.

Specialpedagog finns anställd i många av de kommuner utredningen har träffat. De kan finnas både i centrala stödteam och i verksamheterna och då hos såväl kommunala som externa anordnare. Specialpedagogen verkar stödjande både genom att arbeta direkt med elever och genom att stötta lärare i arbetet med elever som behöver anpassningar och stöd. Ett par specialpedagoger beskriver väl det komplexa uppdraget att vara specialpedagog i vuxenutbildningen. Olika former av diagnoser och svårigheter ska belysas i ett andraspråksperspektiv där den vuxne eleven därtill kan ha en traumaproblematik. Lärare uppger att specialpedagogen är ett viktigt stöd och att de ser vinster både med att specialpedagogen arbetar direkt med eleverna och med att de stöttar läraren att utveckla det egna pedagogiska arbetet. Utredningen bedömer att specialpedagogisk kompetens i verksamheten ska prioriteras när huvudmannen fattar beslut om resurser till komvux.

Studiehandledning på modersmålet

Enligt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning kan en elev få studiehandledning på modersmål eller annat språk som eleven behärskar om eleven behöver det. I förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ska dock studiehandledning tillhandahållas i kombination med yrkesutbildning om eleven behöver det.

Studiehandledning på modersmål skrevs in i förordningen om vuxenutbildning först 2016 medan insatsen har funnits i både grundskole- och gymnasieförordningen sedan 1997. Studiehandledning på modersmålet är även en rättighet för elever i grundskolan och motsvarande skolformer samt i gymnasieutbildning.

Bakom de i jämförelse striktare regleringarna för grund- och gymnasieskolan ligger tanken att studiehandledning på modersmålet, eller på ett annat språk som eleven behärskar, är en viktig insats för att bättre ta tillvara på de kunskaper och kompetenser den nyanlända eleven tidigare förvärvat och utgå från dem i undervisningen. För nyanlända inom den s.k. utbildningsplikten har insatsen särskild betydelse eftersom dessa elever redan från början ska kombinera sfi-studier med annan utbildning. Studiehandledningen skapar förutsättningar för eleven att relatera det egna språket och de egna erfarenheterna till lärande av svenska och på svenska. Detta ger därmed stöd i elevens fortsatta språk- och kunskapsutveckling på väg mot utbildningens mål och skapar bättre möjligheter att nå dem.

Kommunernas förutsättningar att erbjuda studiehandledning och modersmålsstöd varierar, men inom yrkesvux används studiehandledning allt mer. På många håll i landet pågår ett utvecklingsarbete kring hur man ska utforma bra arbetssätt för studiehandledning och modersmålsstöd i vuxenutbildningen. I de verksamheterna utvecklas arbetssätt och samverkan mellan handledare och undervisande lärare utifrån gjorda erfarenheter kring innehåll i handledningen och lämpliga arbetssätt.

De senaste fem åren har statliga satsningar gjorts för att utveckla studiehandledarfunktionen i grund- och gymnasieskolan. Studiehandledarens uppdrag har tydliggjorts och kompetensutveckling för studiehandledare men även för rektorer och lärare kring arbetssätt och organisation har erbjudits. Dessa satsningar har alltså inte omfattat vuxenutbildningen.

Utredningen noterar avsaknaden av satsningar och uppföljning av studiehandledning inom vuxenutbildningen. Vi menar dock att det är högst sannolikt att studiehandledning inom vuxenutbildningen också stärker elevernas möjligheter till studieframgång, särskilt för elever med kortare studiebakgrund som kombinerar sfi med olika kurser. Vi bedömer därför att kvalitet och omfattning av den studiehandledning som erbjuds komvux-elever behöver undersökas. Vidare bör

behovet av utbildning för studiehandledare analyseras och möjligheterna att erbjuda studiehandledning via fjärrundervisning behöver undersökas ytterligare.

5.11 Bedömning om kompetensutveckling för lärare

Utredningens bedömning: Behoven av kompetensutveckling i vuxenutbildningen är sannolikt omfattande hos både obehöriga och behöriga lärare och behöver kartläggas. Arbetet med kompetensutveckling ska ingå i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete och ska genomföras i linje med verksamhetens behov. Utredningen ställer sig bakom Komvux-utredningens förslag om kartläggning av behoven av kompetensutveckling i komvux.

Enligt utredningens direktiv ska vi utreda och föreslå hur kompetensen hos obehöriga lärare i sfi kan förbättras. Därför lämnar utredningen förslaget om Skolverkets stöd (se avsnitt 5.8) när det gäller kompetensutveckling kring nyanlända vuxnas lärande. Vi menar dock att frågan om kompetensutveckling för sfi-lärare och andra lärare i komvux, såväl behöriga som obehöriga, kräver en mer omfattande utredning. För att kunna lägga fler och bredare förslag om kompetensutveckling som leder till ökad kvalitet behövs avsevärt mer tid och resurser än vad utredningen haft. Utredningen anser att frågan om kompetensutveckling för lärare inte kan hanteras fristående från arbetet med ledning, styrning och systematiskt kvalitetsarbete i vuxenutbildningen. En analys av vilka myndigheter och institutioner som är lämpliga att anordna kompetensutveckling bör ingå i en sådan utredning. Utredningen vill här även instämma i det förslag om kartläggning av behoven av kompetensutveckling som Komvuxutredningen lade fram.⁴⁰

Välutbildade lärare med aktuella och relevanta kunskaper i såväl ämne som didaktik är avgörande för elevernas lärande. Utöver akademiska utbildningar, pedagogiska examina och legitimation behövs kontinuerlig kompetensutveckling. De som i dag räknas som obehöriga och som arbetar i sfi kan ha mycket varierande bakgrund med allt från pedagogisk utbildning och ämnesstudier till avsaknad av relevanta

⁴⁰ *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*, SOU 2018:71.

akademiska studier. Även de lärare som är behöriga har behov av kompetensutveckling. Varje huvudman behöver planera för hur lärarens individuella kompetensutveckling med grund i det systematiska kvalitetsarbetet ska kartläggas, genomföras och utvärderas. För obehöriga lärare bör huvudmannen upprätta en kompetensutvecklingsplan som syftar till behörighet.

Den kompetensutveckling som lärare oavsett behörighet ska ta del av ska bygga på forskning och beprövad erfarenhet liksom den verksamhet som läraren ska verka i.

Vuxenutbildningen är en föränderlig verksamhet med en bred målgrupp och ett omfattande uppdrag. Det ställs stora krav på lärare och Komvuxutredningen betecknade behoven av kompetensutveckling som stora. Särskilt stort är behovet med tanke på att vuxenutbildningen inte kunnat ta del av alla Skolverkets nationella skolutvecklingsprogram samt att dessa inte alltid utformas för vuxenutbildningen och dess fokus på individanpassning.

5.12 Bedömning om statistik och uppföljning

Utredningens bedömning:

- Skolverket och SCB bör utveckla den nationella statistiken när det gäller vuxenutbildningen generellt men i synnerhet sfi så att den bättre beskriver verksamheten utifrån dess förutsättningar och möjliggör uppföljning, och analys av hur utbildningarna och verksamheterna utvecklats i förhållande till de nationella målen och hur resurser används. Kommunerna bör få tydligare instruktioner om vad som ska rapporteras in.
- Skolinspektionen bör i ett tidigt skede granska hur utredningens förslag om sammanhållen utbildning och utbildningsplan realiserats i kommunerna.
- En översyn över hur den statliga schablonersättningen för flyktingmottagande hanteras och fördelas bör genomföras främst med fokus på kommunens ansvar för utbildning i sfi och annan utbildning i komvux för nyanlända.

Utredningen redovisar i denna promemoria ett antal problem när det gäller uppföljning och utvärdering av vuxenutbildningen generellt och sfi-utbildningen specifikt. Dessa problem berör inte minst uppföljning av utbildning för de som omfattas av s.k. utbildningsplikt. Utredningen har inte en heltäckande bild av bristerna i statistikuppgifterna när det gäller vuxenutbildningen, men bedömer utifrån de problem som utredningen stött på i sitt arbete, att en översyn behöver göras. Utredningen menar att ett bättre underlag är helt avgörande för möjligheterna att fatta framtida relevanta förbättringsbeslut på såväl nationell, regional som lokal nivå.

Utredningen har i sitt arbete funnit stor variation i hur kommunerna hanterar och fördelar schablonersättningen och anser att en översyn behöver göras främst med fokus på kommunens ansvar för vuxenutbildning. Exempelvis behöver det undersökas om antalet årsstudieplatser på grundläggande vuxenutbildning ska utökas i det generella statsbidraget till kommunerna, eller om kommunerna ska kompenseras för dessa utbildningskostnader inom ramen för den statliga schablonersättningen för vissa nyanlända invandrare. Denna fråga behandlas i betänkandet *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting* (SOU 2018:74) men bör även belysas utifrån ovannämnda perspektiv.

Osäkra statistikuppgifter

Nedan redovisas några av de svårigheter som utredningen stött på i sitt arbete:

- Inrapportering sker per skolenhet, vilket försvårar uppföljningen av elevernas kombinerade studier om eleven läser hos olika anordnare.

Angående beräkning av utbildningskostnader: Kommunerna rapporterar själva in sina utbildningskostnader till SCB. De inrapporterade kostnaderna för en årsplats i sfi varierar mellan kommunerna och det är svårt att avgöra om variationen beror på kommunens faktiska kostnader eller kan hänföras till att man tolkat instruktionen om vad som ska rapporteras in på olika sätt. Förklaringen över vilka kostnader som ingår i sfi-utbildningen är densamma som för kostnad/elev i grundskolan:

Denna statistikuppgift visar den totala kostnaden per elev/inskrivet barn för valt år. I statistiken ingår kostnader för: lokaler och inventarier, skolmåltider, elevvård, undervisning, läromedel, utrustning och skolbibliotek, övriga kostnader, till exempel SYV-verksamhet, skolledning och administration samt grundskolans del av kommungemensam verksamhet såsom kompetensutveckling av lärare och personal, elevassistenter och skolvärdar. **I statistiken ingår inte kostnader för skolskjutsar.**

- I den nationella statistiken inrapporteras pedagogisk personal endast av huvudmannen. Huvudmannen ansvarar därmed även för att rapportera in de externa anordnarnas pedagogiska personal och flera led i rapportering kan bidra till osäkerhet. Det sker ingen särredovisning av vilka lärare som arbetar i egenregi respektive hos externa anordnare. Inrapporteringen kompliceras ytterligare av att samma lärare kan arbeta med utbildning i avtal för flera huvudmän samtidigt. Risken att de rapporteras vidare av flera huvudmän är stor. Detta medför att det inte går att relatera antalet elever till antalet undervisande lärare på ett tillförlitligt sätt.

Kvalitetsgranskning av sammanhållen utbildning och utbildningsplan

Utredningens förslag syftar till att bidra till att säkerställa individens rätt till en individanpassad utbildning, men även till att stödja huvudmännens arbete i att garantera ett relevant utbud och förbättra möjligheten att följa upp effekter av den sammanhållna utbildningen.

Utredningen anser att Skolinspektionen i ett tidigt skede ska kvalitetsgranska huvudmännens arbete med realisering av utbildningsplanen för att stärka implementeringen och identifiera utvecklingsbehov.

Översyn av schablonersättning för flyktigmottagandet avseende kommunernas kostnader för sfi och annan utbildning i komvux

När vi jämför utredningens beräkningar av utbildningskostnader under 24 månader för individer inom den s.k. utbildningsplikten (tabell 5.1) med den statliga finansieringen uppstår vissa frågetecken kring hur långt statens medel kompenserar kommunerna för de merkostnader som uppstår med anledning av nyanlända som bedöms

inom s.k. utbildningsplikt. De medel som tillförts schablonen för att täcka kostnader för utbildning utöver sfi är tydligt framskrivna, men hur stor del av schablonersättningen som ska finansiera sfi är inte nationellt fastslaget och kommunerna fördelar medlen olika (se avsnitt 3.7.1). I utredningens beräkningar har 60 procent av schablonersättningen för 2019, det vill säga 84 800 kronor, använts för finansiering av sfi i 24 månader. I samband med etableringsreformen 2010 tog regeringskansliet fram ett underlag där knappt 50 procent av schablonersättningen skulle bekosta sfi (se även avsnitt 3.7.1). Sedan dess har ersättningen höjts med mer än 50 procent utan att något beräkningsunderlag presenterats. Utredningen bedömer med anledning av detta att en översyn av hur kommunerna hanterar och fördelar schablonersättningen ska göras.

5.12.1 Pågående reformarbete kan ge positiva effekter

Att erbjuda en individanpassad utbildning för vuxenutbildningens elever är ett komplext uppdrag. Utredningen anser att fördelar utöver de som utredningens förslag och bedömningar syftar till kan åstadkommas i komvux till följd av eventuella reformer som genomförs som resultat av följande utredningar:

- En andra och en annan chans – ett komvux i tiden (SOU 2018:71).
- Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad (SOU 2019:3).
- Betygsutredningen 2018 (U 2018:03).
- Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17).
- Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting. (SOU 2018:74).

6 Ikraftträdande

Förslag: Ändringarna i skollagen, förordningen om vuxenutbildning samt förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska träda i kraft den 1 juli 2020 och tillämpas på de som anvisas till etableringsprogrammet efter detta datum.

Skälen för utredningens förslag: För att de förslag som lämnas i denna promemoria ska kunna genomföras behöver ändringar göras i skollagen, förordningen om vuxenutbildning samt förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Eftersom förslaget om lag om ändring i skollagen kräver riksdagsbehandling är det lämpligt att lagändringarna och därtill hörande förordningsändringar träder i kraft den 1 juli 2020. Denna tidpunkt ger utrymme för de olika stegen i lagstiftningsprocessen samt ger tid till förberedelser hos kommuner, andra utförare av vuxenutbildning samt för Arbetsförmedlingen. Den valda tidpunkten ger också möjlighet för Arbetsförmedlingen och Skolverket att informera om innehållet i förändringarna samt göra övriga nödvändiga förberedelser. Ändringarna ska tillämpas på de som anvisats till etableringsprogrammet efter den 1 juli 2020.

7 Konsekvenser

Utredningen ska redogöra för konsekvenser av sina förslag i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Utredningen ska därutöver redogöra för förslagets konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden och principen om icke-diskriminering. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas. Utredningen har inte ansett det ändamålsenligt att ta fram alternativa förslag till de förslag utredningen lägger fram. Utredningen anser inte heller att ett nollförslag, det vill säga att inte lägga några förslag alls, är ett alternativ som bör övervägas. Utredningen har identifierat ett antal brister och utmaningar som utredningens förslag syftar till att möta. Utan de föreslagna förändringarna är det utredningens uppfattning att de brister som finns i dag kommer kvarstå och även riskerar att förvärras. Skälen för utredningens olika förslag utvecklas närmare i respektive avsnitt i kapitel 5.

7.1 Utgångspunkter för konsekvensanalysen

7.1.1 Huvudmannens ansvar och utredningens förslag

Den sammanhållna utbildningen som utredningen föreslår är skollagsreglerad utbildning även om den sker inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det innebär att 2 kap. 8 § skollagen om huvudmannens övergripande ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och andra föreskrifter gäller även för den

sammanhållna utbildningen. Det har under utredningens arbete på olika sätt framkommit uppgifter om att det skulle finnas en risk att huvudmän och andra utförare inte skulle tillämpa de regler som utredningen föreslår. Utredningen vill här poängtera att vi i vårt arbete måste utgå ifrån att huvudmännen och andra aktörer följer de lagar och förordningar som riksdag och regering beslutat om efter de beredningsrutiner som är fastslagna i den demokratiska processen.

I konsekvensanalysen måste utredningen således utgå ifrån de skyldigheter som huvudmän och andra aktörer har enligt nu gällande lagar och andra föreskrifter och ta ställning till huruvida utredningens förslag innebär nya obligatoriska åtaganden och merkostnader utifrån det uppdrag som finns i dag.

7.1.2 Svårigheter att beräkna kostnaderna för utredningens förslag

I kapitel 5 gör utredningen ett försök att beräkna de faktiska kostnaderna för att kommunerna i enlighet med gällande regelverk ska kunna erbjuda och bedriva vuxenutbildning för nyanlända inom s.k. utbildningsplikt. Som framgår av dessa beräkningar finns det stora variationer i kommunernas kostnader. Dessa beror på kommunernas ambitionsnivå men framför allt på deras olika förutsättningar att tillhandahålla den rättighetslagstiftade vuxenutbildningen vad gäller kompetens, ekonomiska resurser och organisation. Utredningen beskriver även i kapitel 3 och 5 andra olika försvårande omständigheter när det gäller att få fram tillförlitliga uppgifter kring kommunens kostnader. De svårigheter som visat sig finnas när det gäller kostnaderna för dagens regelverk gör sig också gällande när det gäller förutsättningarna att beräkna kostnaderna av utredningens förslag. Utredningen har dock valt att utifrån olika uppskattade antaganden ändå göra en sådan beräkning.

Kostnader med anledning av utredningens förslag

Utredningen har med räkneexemplen i kapitel 5 visat att det är flera faktorer som påverkar kommunernas förutsättningar att erbjuda ett likvärdigt och målgruppsanpassat utbud i hela landet. Bristen på tillförlitlig utbildningsstatistik i kombination med den stora friheten

som regelverket ger kommunerna att själva avgöra ambitionsnivå och göra prioriteringar, gör det svårt att göra rimliga beräkningar. Det är inte heller helt tydligt i vilken omfattning den rättighetslagstiftade utbildningen på grundläggande nivå är finansierad via det generella statsbidraget. Enligt budgetpropositionen för 2007 lades medel motsvarande 43 000 årsplatser in i det generella statsbidraget, vilket även beskrivs i direktiven för översyn och finansiering av vuxenutbildning, GUB 120. Som nämnts ovan och i avsnitt 3.7.1 ska kostnaderna för sfi för individer inom etableringen täckas av schablonersättningen, men det är upp till kommunerna att avgöra hur stor del som avsätts.

De beräkningar som utredningen gör med anledning av de förslag som läggs i kapitel 5 innehåller därför antaganden. Beräkningen görs med utgångspunkt i utredningens kunskap om olika verksamheter samt utifrån tillgängligt statistiskt underlag trots att det innehåller osäkerhetsmått.

I beräkningarna nedan utgår vi från den genomsnittliga kostnaden per elev i riket för utbildning i sfi och komvux på grundläggande nivå. Vi förutsätter vidare att de statliga medlen kompenserar kommunernas kostnader för sfi via schablonersättningen det vill säga 42 400 kronor per elev och år. Vi utgår också från det generella statsbidraget om 43 000 årsplatser som uppräknats årligen enligt senast redovisade genomsnittskostnad (49 900 kronor) för komvux grundläggande nivå.

Då återstår det att beräkna kommunernas kostnader för de anpassningar som är föranledda av målgruppens behov och förutsättningar i förhållande till den utbildning som de ska ta del av.

Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet ska huvudmännen identifiera de särskilda anpassningar som behövs för att elever ska erbjudas utbildning, påbörja studier och slutföra dessa. Varje kommun behöver göra dessa anpassningar efter sina förutsättningar för att möta de nyanlända individernas behov av utbildning och leva upp till styrdokumentens krav. Anpassningarna innebär merkostnader för kommunen, för till exempel språkstödd undervisning, tolk vid kartläggning och uppföljning, mer planeringstid och samarbete mellan olika funktioner i verksamheten och för att utveckla integrerade arbetssätt. Då anpassningarna kommer att variera mellan kommunerna väljer vi att använda en schablonkostnad för dessa anpassningar.

Denna schablonkostnad har beräknats med utgångspunkt i förordningen (2016:937) om statsbidraget för regionalt yrkesvux. Utredningen bedömer att det anpassade stöd som ges elever som läser sfi eller svenska som på andraspråk på grundläggande nivå i kombination med yrkesutbildning inom ramen för detta statsbidrag kan vara jämförbart med de anpassningar som behövs med anledning av den s.k. utbildningsplikten. Det särskilda stödet som kan ges till elever inom yrkesvux består i två orienteringskurser, studiehandledning på modersmål och yrkessvenska. Orienteringskurserna omfattar 200 vp vardera (dvs. totalt 400 vp) vilket motsvarar en halv årsstudieplats (dvs. 800 vp à 30 000 kr). Varje individ inom den s.k. utbildningsplikten renderar då 15 000 kronor per år för den anpassning som kommunen behöver göra.

I tabell 7.1 redovisas utredningens beräkning av totalkostnaden för utbildning inom utbildningsplikten under hela etableringstiden det vill säga 24 månader. Enligt vårt resonemang ovan täcker statens finansiering alla delar utom anpassningar – nyanländ vilket vi bedömer är ett för staten utökat åtagande motsvarande 15 000 kronor per nyanländ individ och år eller 30 000 kronor för hela tiden i etableringsprogrammet (24 månader). Se grönmarkering i tabell 7.1.

Tabell 7.1 Utbildning för nyanlända inom den s.k. utbildningsplikten
Kostnader/individ för utbildning i 24 mån

Kostnadsposter	Kostnader/individ för utbildning i 24 mån	Kostnader som ingår i beloppet
Genomsnittlig kostnad/elev och år i sfi à 42 400 kr	2 x 42 400 kr 84 800 kr	Undervisning, lokaler, lärvverktyg, elevhälsa, skolledning, administration, studie- och yrkesvägledning samt kompetensutveckling
Genomsnittlig kostnad/elev och år i komvux på grundläggande nivå	2 x 0,5 x 49 900 kr 49 900 kr	Som ovan
Anpassningar - nyanländ	2 x 15 000 kr 30 000 kr	Språkstödd undervisning, tolk, extra planeringstid och samarbete, nya arbets-sätt, etc
Total kostnad/nyanländ elev inom utbildningsplikt	164 700 kr	

Utredningens beräkning av utbildningskostnader för samtliga nyanlända inom den s.k. utbildningsplikten bygger på det antal individer som under 2018 till och med april 2019 bedömts omfattas, det vill säga 12 893. Den totala kostnaden för anpassningen av utbildningen för hela denna grupp blir med utredningens utgångspunkter ovan $12\,893 \times 15\,000$ kronor = 193 395 000 kronor per år. För de 24 månaderna i etableringsprogrammet blir summan 386 790 000 kronor.

Därtill ska även kostnaden för att upprätta en utbildningsplan, vilket är ett av utredningens förslag, beräknas. För detta ersätts kommunerna med ett engångsbelopp om totalt 3 625 000 kronor. Utredningen anser att staten ska tillskjuta medel initialt för att stärka huvudmannens arbete med att ta fram en utbildningsplan i samråd med andra aktörer. Den statliga ersättning som avses är ett engångsbelopp till respektive kommun och ska kompensera för den kostnad som uppstår för möten och administration när utbildningsplanen upprättas för första gången. Utredningen uppskattar kostnaden till totalt 3 625 tkr baserat på 5 personer x 5 timmar à 500 kronor per timme i 290 kommuner.

7.2 Konsekvenser för staten

Förslagen om sammanhållen utbildning kan antas få positiva konsekvenser för staten ur ett arbetsmarknadshänseende genom att nyanlända med kort utbildning får bättre förutsättningar att få en individanpassad utbildning. Den sammanhållna utbildningen möter målgruppens förutsättningar och behov och ökar deras möjligheter att ta del av vidare studier och att etablera sig på arbetsmarknaden. Förslagen kan även antas öka individernas möjligheter att ta aktiv del i samhälls- och arbetsliv.

7.2.1 Arbetsförmedlingen

Förslagen om en sammanhållen utbildning tydliggör för Arbetsförmedlingen vilken utbildning de individer som omfattas av den s.k. utbildningsplikten erbjuds när de anvisas till kommunal vuxenutbildning. Den sammanhållna utbildningen innehåller minst 23 timmar garanterad undervisning som kombineras med andra aktiviteter efter den nyanländas behov och förutsättningar.

Ansvar för individens övergripande planering och individuella handlingsplan förändras inte i och med införandet av en sammanhållen utbildning utan ligger kvar på Arbetsförmedlingen. Den individuella handlingsplanen är fortfarande ett dokument som hanteras i möte mellan individen och Arbetsförmedlingen. Inom den kommunala vuxenutbildningen upprättas en individuell studieplan som är det dokument som ligger till grund för planeringen av elevens utbildning.

Förslaget om en utbildningsplan för sammanhållen utbildning skapar, tillsammans med befintliga regler om bland annat individuell studieplan, stärkta förutsättningar för att säkerställa individanpassningen och stärker därigenom även Arbetsförmedlingens möjligheter att fullgöra sitt etableringsuppdrag för målgruppen som omfattas av s.k. utbildningsplikt. Risken för att individer hänvisas fram och tillbaka vid upprepade tillfällen mellan Arbetsförmedlingen och kommunen minskar när utbildningens syfte, innehåll, längd och omfattning är tydligt formulerade och kända för berörda parter.

Förslaget om informationsöverföring avseende vilka individer som anvisats till utbildningsplikten inom etableringsprogrammet innebär vissa utökade uppgifter för Arbetsförmedlingen. Förslaget innebär dock enligt utredningens uppfattning till allra största delen överlämnande av befintlig information som är av vikt även i Arbetsförmedlingens interna arbete och kan därför inte sägas innebära några beaktansvärda konsekvenser för Arbetsförmedlingen.

7.2.2 Skolverket

Utredningens förslag kan inte anses innebära några beaktningsvärda konsekvenser för Skolverket. Däremot innebär förslagen att en omprioritering av medel bör göras inom ramen för myndighetens uppdrag om riktat stöd för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever, och att regeringen bör besluta om ett borttagande av taket på 5 miljoner kronor till vuxenutbildningen som nu gäller enligt uppdraget. Detta skulle ge Skolverket förbättrade möjligheter att prioritera insatser utifrån analys och efter behov och vore ett viktigt led i genomförandet av utredningens förslag. Utredningens förslag om myndighetens stöd till huvudmännen i form av informationsinsatser om utbildningsplan för sammanhållen utbildning samt kartläggningen

av vuxenutbildningens behov av kompetensutveckling gällande nyanländas lärande bedöms rymmas inom Skolverkets befintliga resurser.

7.2.3 Skolinspektionen

Utredningens förslag och bedömningar kan inte anses innebära några beaktningsvärda konsekvenser för Skolinspektionen. Utredningens bedömning om att Skolinspektionen tidigt bör kvalitetsgranska huvudmannens arbete med sammanhållen utbildning och utbildningsplan innebär att myndigheten behöver prioritera resurser inom befintlig ram.

7.3 Konsekvenser för kommunerna

Den s.k. utbildningsplikten är en del av en ny reglering som bara gällt en kortare tid. Den aktuella målgruppen omfattas emellertid även sedan tidigare av långtgående rättigheter till studier på sfi och grundläggande vuxenutbildning eftersom de saknar de kunskaper som ska uppnås där. Utredningens förslag syftar till att konkretisera hur utbildningen för denna målgrupp ska utformas. Förslagen innebär dock ingen ändrad målgrupp, något ändrat innehåll eller ändrad ansvarsfördelning i jämförelse med vad som i dag gäller för de som omfattas av utbildningsplikten.

Förslagen om garanterad undervisningstid och plan för utbildningen kommenteras nedan i separata avsnitt. Förslagen i övrigt kan enligt utredningens uppfattning inte anses innebära några nya obligatoriska åtaganden för kommunerna. Däremot kan ett framgångsrikt genomförande av förslagen kräva att utbildningen organiseras på ett annat sätt än vad som faktiskt görs i dag. De kurser som är aktuella att läsa inom ramen för en sammanhållen utbildning ska i grunden vara anpassade till målgruppen och målgruppsanpassningen kan förstärkas i kommunens planering av genomförandet, både vad gäller nationella kurser och orienteringskurser. Detta kan i olika omfattning, beroende på kommunens tidigare arbete och erfarenhet, även kräva utvecklade arbetssätt eftersom målgruppen är ny i landet och just har påbörjat studierna i svenska som andraspråk (se vidare avsnitt 7.3.2).

Utredningen bedömer att en översyn av hur den statliga schablonersättningen för flyktingmottagande hanteras och fördelas bör genomföras. Detta främst med fokus på kommunens ansvar för utbildning i sfi och annan utbildning i komvux för nyanlända vilket blir ett led i att säkerställa att medelstilledningen är adekvat.

7.3.1 Garanterad undervisningstid

Enligt regelverket om utbildningsplikt ska de individer som omfattas av plikten redan i dag anvisas till utbildning i huvudsak på heltid. Utredningen anser att förslaget om en garanterad undervisningstid på 23 timmar i veckan i första hand bör betraktas som en konkretisering av kravet på heltid. För att förslaget ska fungera på det sätt som utredningen avsett kommer det dock sannolikt krävas anpassningar av undervisningen som medför ett nytt åtagande och är kostnadsdrivande.

Enligt finansieringsprincipen har staten tillskjutit medel i form av utökad schablonersättning per nyanländ individ¹ som kompensation för den merkostnad som den s.k. utbildningsplikten antogs medföra. I kapitel 5 relaterar utredningen de faktiska kostnaderna till de medel som staten tillfört schablonersättningen för 2018 och 2019. Utredningen har i sina beräkningar av de faktiska kostnaderna utgått från de genomsnittliga kostnader per elev och år för komvux i sfi och på grundläggande nivå som redovisas i Skolverkets statistik.

Utredningen utgår i sina beräkningar från att statens ersättning för flyktingmottagandet täcker kostnader för sfi-utbildningen och att den rättighetslagstiftade utbildningen på grundläggande nivå täcks av det generella statsbidraget. Då individerna inom den s.k. utbildningsplikten omfattas av rätten till utbildning för att de saknar grundläggande kunskaper i svenska och även kunskaper motsvarande grundskolan, blir slutsatsen att dessa delar av utbildningen är finansierade. I de fall kommunernas erfarenheter av att ta emot och undervisa nyanlända individer som har mycket begränsade kunskaper i svenska är små, krävs en anpassning av utbildningen för att möta de nyanländas särskilda behov av individanpassning på grund av att de är just nyanlända. Utredningen menar att den merkostnad som den anpassning som behöver göras på grund av att individerna är nyanlända bör

¹ Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

finansieras med särskilda medel. Utredningen har beräknat denna merkostnad se kapitel 5 och avsnitt 7.1.2.

Varje kommun behöver göra dessa anpassningar efter sina förutsättningar för att möta de nyanlända individernas behov av utbildning och leva upp till styrdokumentens krav. Anpassningarna innebär merkostnader för kommunen, för till exempel undervisning med språkstöd, tolk vid kartläggning och uppföljning, mer planeringstid och samarbete mellan olika funktioner i verksamheten och för att utveckla integrerade arbetssätt. Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet kommer huvudmännen i arbetet med sammanhållen utbildning och utbildningsplan att identifiera de särskilda anpassningar som behövs för att elever ska erbjudas utbildning, påbörja studier och slutföra dessa.

7.3.2 Plan för utbildning

Förslaget om en utbildningsplan för sammanhållen utbildning är ett nytt krav som innebär formalisering av planering på huvudmannanivå. Initialt krävs det en insats för att arbeta fram utbildningsplanen som på huvudmannanivå ska fastställa den sammanhållna utbildningens syfte, innehåll, organisation och längd. Upprättandet av utbildningsplanen kräver en målgruppsanalys för att fastställa vilket utbud som är lämpligt och ett samråd med olika aktörer om vad som i övrigt kan ingå i utbildningen. På sikt ska det underlätta planering och organisation av utbud och utbildning även för andra individer med motsvarande behov som de nyanlända inom den s.k. utbildningsplikten. Utredningens förslag i denna promemoria omfattar endast den sistnämnda gruppen. Utbildningsplanen ska sedan på generell nivå kunna utgöra en utgångspunkt för de individuella studieplaner som enligt skollagen ska upprättas för varje elev i kommunal vuxenutbildning.

Som nämnts ovan under bör utbildningsplanen betraktas som en formalisering av en planering som i princip ska göras redan i dag. I skollagen 20 kap. 25 § regleras att huvudmannen i samarbete med Arbetsförmedlingen ska verka för att sfi ska kombineras med andra aktiviteter, bland annat annan utbildning. Kommunerna har även motsvarande krav på planeringsarbete i den utsträckning de bedriver utbildningar i regionalt yrkesvux. Kommunerna ska också sedan 2011

ta fram motsvarande plan för introduktionsprogram i gymnasieskolan. Erfarenheter av detta arbete kan underlätta arbetet med framtagandet av en utbildningsplan även för komvux. Den utökade flyktingsschablonen är avsedd att bland annat täcka kostnader för utbildningens planering och genomförande. Utbildningsplanen förväntas även kunna underlätta uppföljning av utbildningen genom att den på ett samlat sätt ska beskriva vilket innehåll utbildningen ska ha. Sammantaget anser utredningen att förslaget inte kan anses innebära några beaktansvärda konsekvenser för kommunerna. Utredningen föreslår dock att staten ska tillskjuta medel i form av ett engångsbelopp (se avsnitt 7.1.2) till respektive kommun för att initialt stärka huvudmannens arbete med att ta fram en utbildningsplan i samråd med andra aktörer.

7.3.3 Den kommunala självstyrelsen

Förslaget om krav på utbildningsplan för sammanhållen utbildning innebär en författningsreglerad skyldighet för kommuner som inte finns i dag och kan därför i viss mån anses begränsa den kommunala självstyrelsen. Planen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, huvudsakliga innehåll, organisation och längd, vilket är uppgifter som kommunerna redan enligt i dag gällande bestämmelser får anses ha en skyldighet att ha i sin planering av utbildningen. Med hänsyn till detta samt att syftet med förslaget är att skapa bättre förutsättningar för nyanlända vuxna att komma ut i arbetslivet och aktivt delta i samhällslivet, så måste denna inskränkning anses vara proportionell i förhållande till syftet med förslaget.

Förslaget om en garanterad undervisningstid på i genomsnitt minst 23 timmar per vecka under en fyraveckorsperiod för de som omfattas av regleringen av sammanhållen utbildning är avsett att förtydliga den skyldighet som redan i dag finns för kommuner att tillhandahålla utbildning för de som omfattas av den s.k. utbildningsplikten enligt 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Utbildningsplikten innebär att en nyanländ, som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet, inom ramen för programmet i huvudsak ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen. Av 7 § samma förordning framgår att anvisning till

etableringsprogrammet ska avse verksamhet på heltid. Utredningens förslag om en garanterad undervisningstid bör därför i första hand betraktas som ett förtydligande om den skyldighet som redan i dag finns i etableringsförordningen avseende de individer som omfattas av utbildningsplikten. Det kan därmed inte anses vara en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

7.3.4 Lärarförsörjningen i kommunen

Förslaget om en garanterad undervisningstid om minst 23 timmar per vecka i genomsnitt bör relateras till rådande lärarbrist. Förslaget innebär mer undervisningstid i de fall huvudmannen inte redan erbjuder mer än den lagstadgade miniminivån för sfi om i genomsnitt 15 timmar undervisning per vecka i kombination med övrig utbildning som kan vara aktuell. Utredningens arbete har visat att många kommuner och anordnare redan i dag, utifrån målgruppens behov, har anställt lärare för mer tid än 15 timmar i sfi, men även för undervisning i andra kurser som individerna har lagstadgad rätt till. Undervisningen inom den sammanhållna utbildningen kommer att bestå av kurser som redan i dag är en rättighet för målgruppen och därför ska erbjudas. Det är dock inte fastställt *när* kurserna ska erbjudas. Förslaget innebär att individernas rättigheter och behov tillgodoses tidigare under studieperioden än vad som varit brukligt.

Delar av innehållet i den garanterade undervisningstiden kan utföras av lärare i ämnen där tillgången på behöriga lärare är högre än vad gäller för sfi-lärare (se avsnitt 3.5.1). I orienteringskurser kan det även vara gynnsamt att använda andra personalgrupper än lärare, exempelvis studiehandledare och arbetsmarknadscoacher. Kommuner och andra anordnare har under åren 2015–2017 använt så mycket som cirka 80 procent av statsbidraget² för sfi till personalförstärkning, vilket signalerar att det kan finnas möjligheter att utöka bemanningen trots rådande lärarbrist.

Att fler nyanlända som ännu inte behärskar svenska läser andra kurser än sfi fordrar i högre grad än tidigare språkutvecklande arbetsätt i ämnesundervisningen och kräver mer samverkan lärare emellan och med andra yrkesgrupper i verksamheterna. Kunskapen om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt och förstaspråkets betydelse för

² Förordning (2012:993) om statsbidrag för utbildning i svenska för invandrare.

lärande behöver fortsätta att utvecklas i kommunerna. Utredningens förslag om ökat stöd till vuxenutbildningen inom Skolverkets arbete med kompetensutveckling kring nyanländas lärande är ett första steg mot sådan kompetens. För att nyanlända ska kunna ta del av utbildningar där sfi och andra kurser integreras krävs ytterligare förslag om lärarförsörjning och kompetensutveckling.

7.3.5 Informationsöverföring

Utredningens förslag om informationsöverföring kan antas få generellt positiva konsekvenser för kommunerna genom att det leder till bättre förutsättningar för kommunerna att planera för och genomföra mottagande av målgruppen. Genom kännedom om de anvisade på individnivå kan heltidsutbildning utan dröjsmål erbjudas och risken minskar för att individer hänvisas fram och tillbaka vid ett flertal tillfällen mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. En fungerande informationsöverföring är också nödvändig för att kommunerna ska veta vilka individer som omfattas av den garanterade undervisningstiden som utredningen föreslår.

7.4 Konsekvenser för enskilda

7.4.1 Enskilda individer

Förslagen om sammanhållen utbildning kan bidra till att skapa helhet och sammanhang för individen, öka motivationen och förbättra möjligheterna att nå så långt som möjligt i lärandet.

Utbildningsplanen ska utformas för att tillgodose målgruppens behov av grundläggande färdigheter och kunskaper. Individanpassningen ska säkerställas genom ett aktivt arbete med den individuella studieplanen vars innehåll relateras till utbildningsplanen. Den individuella studieplanen upprättas utifrån individens bakgrund och erfarenheter, mål med studierna, intressen, behov av anpassningar och stöd samt ska revideras vid behov. Läraren som ansvarar för att planera och genomföra individanpassad undervisning har därmed underlag för individanpassning inom ramen för en sammanhållen utbildning. Den nyanländas möjligheter att bli en aktiv samhällsmedborgare och att övergå till vidare studier och arbete förväntas öka när den sammanhållna

utbildningen erbjuder ett sammanhang för lärande och ett bredare kunskapsinnehåll.

Förslaget om informationsöverföring ska säkerställa att den nyanländas föreslagna rätt till sammanhållen utbildning tillgodoses. Risken att den nyanlända hänvisas fram och tillbaka vid ett flertal tillfällen mellan kommunen och Arbetsförmedlingen minskar när kommunerna redan vid första kontakten vet i vilken omfattning och med vilket innehåll studierna ska planeras.

7.4.2 Företag och andra externa anordnare inklusive folkhögskolor

Förslagen om sammanhållen utbildning berör företag och andra externa anordnare av vuxenutbildning. Externa anordnare utgör en väsentlig del av den kommunala vuxenutbildningen på entreprenad. Enligt Skolinspektionen fanns det i januari 2019 cirka 195 anordnare med betygsrätt varav 69 stycken med enbart betygsrätt för sfi.³

År 2017 utfördes enligt Skolverket⁴ kommunal vuxenutbildning av externa anordnare inklusive folkhögskolor i en omfattning av 49 procent på gymnasial vuxenutbildning, 30 procent på grundläggande vuxenutbildning och 34 procent på sfi⁵.

Vuxenutbildning på entreprenad tillhandahålls i de allra flesta fall efter upphandling enligt lagen om offentlig upphandling eller i form av auktorisation. Auktorisationen kan till skillnad från upphandlad verksamhet förändras löpande för att möta kommunen och målgruppernas behov. Konsekvenserna av utredningens förslag för företagen och andra externa anordnare kan anses bli såväl positiva som negativa. Det beror bland annat på vilka delar av vuxenutbildningen som respektive anordnare har i sina avtal med kommunen samt hur lång tid som återstår av aktuella avtal.

Negativa effekter på kort sikt kan uppstå för företag och andra externa anordnare som har avtal som innebär begränsade möjligheter att anordna det utbud kommunen fastslår i utbildningsplanen så att kommunens egenregi eller konkurrerande anordnare med annat avtalsinnehåll gynnas. Utredningen gör bedömningen att negativa

³ E-post från Skolinspektionen 2019-03-11.

⁴ Skolverket 2018. *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*. Dnr. 2018:00955.

⁵ Skolverket 2018. *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare år 2017*. Dnr. 2018:00955.

konsekvenser för företagen är övergående. I kommande upphandlingar kan företagen beakta de föreslagna reglerna om sammanhållen utbildning och göra affärsmässiga bedömningar. Sammantaget anser utredningen att eventuella negativa konsekvenser uppvägs av de olika positiva konsekvenser som förslagen kan innebära.

Positiva effekter för externa anordnare kan uppstå om elever får ta del av en sammanhållen utbildning hos anordnaren. På så vis blir det möjligt för anordnaren att erbjuda fler kurser i kombination med sfi.

Förslaget att den sammanhållna utbildningen fastställs i en utbildningsplan förväntas bidra till tydligare ramar för samarbetet mellan kommun och företag och andra externa anordnare. I utbildningsplanen synliggörs vilket utbud anordnare ska tillhandahålla och med vilket syfte.

Förslaget om informationsöverföring underlättar den mottagande skolenhetens planering för den nyanländas rätt att ta del av sfi och övrig anpassad utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen.

Folkhögskolor är en viktig utförare av sfi och kan anordna sfi i tre former: på entreprenad, som utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i sfi samt i form av uppdragsutbildning. Konsekvenserna för folkhögskolor av utredningens förslag kan antas motsvara ovan beskrivna konsekvenser för externa anordnare. En begränsning för folkhögskolor är dock att de enbart har betygsrätt för att anordna sfi.

7.5 Konsekvenser för principen om icke-diskriminering

Utredningens förslag har som övergripande syfte att stärka förutsättningarna för nyanlända vuxna med kort utbildningsbakgrund att få tillgång till en individanpassad utbildning för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och i det svenska samhället. Förslagen kan därmed anses ha positiva effekter när det gäller att motverka diskriminering.

7.5.1 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Målgruppen för sammanhållen utbildning är, i likhet med övrig kommunal vuxenutbildning, relativt könsneutralt utformad. 55 procent av de som omfattas av utbildningsplikten är kvinnor och 45 procent är män⁶. Skolverkets statistik visar att fler kvinnor än män läser kurser inom kommunal vuxenutbildning och att kvinnor har bättre studieresultat och lägre frekvens av avbrott än män.^{7,8} Samtidigt visar Arbetsförmedlingens statistik att utrikesfödda kvinnor har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. Utredningens förslag om sammanhållen utbildning avser stärka kortutbildades möjligheter till breddad utbildning och bör därför gynna såväl kvinnor som män.

7.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

De förslag som utredningen lämnar avser ett tidigt skede av etableringen för de nyanlända. Det är därför svårt att i nuläget dra några tydliga slutsatser om de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen. Förslagen kan dock antas innebära att de individer som ingår i målgruppen för förslagen står betydligt bättre rustade för att efter tiden i etableringsprogrammet gå vidare till arbete och/eller fortsätta studier samt aktivt delta i samhällslivet. Förslagen kan därmed på sikt antas leda till positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

7.7 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag i detta betänkande kan inte anses ha några konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden. Förslagen i detta betänkande berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

⁶ E-post från Arbetsförmedlingen 2019-01-15.

⁷ Skolverket 2018. *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare år 2017*.

⁸ Skolverket 2018. *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*.

8 Författningskommentar

8.1 Förslag till lag om ändring i skollagen

20 kap.

3 a §

Paragrafen är ny och reglerar att kommunerna ska tillhandahålla sammanhållna utbildning för de nyanlända vuxna som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända samt som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet. Målgruppen för den sammanhållna utbildningen är densamma som den som omfattas av den s.k. utbildningsplikten i 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.

7 a §

Paragrafen är ny och reglerar syftet med den sammanhållna utbildningen. Den sammanhållna utbildningen riktar sig till nyanlända vuxna som anvisats till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsprogrammet. Närmare regler om innehållet i etableringsprogrammet finns i förordningen om etableringsinsatser. Av 12–13 §§ denna förordning följer att den som anvisats till etableringsprogrammet ska delta i utbildning i svenska för invandrare enligt 20 kap. skollagen (2010:800) men att även annan utbildning i 20 eller 21 kap. skollagen kan ingå i programmet. I paragrafen finns därför en hänvisning till att även utbildning enligt 21 kap. skollagen kan ingå i den sammanhållna utbildningen. Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.

7 b §

Paragrafen är ny och reglerar att den garanterade undervisningstiden inom den sammanhållna utbildningen ska vara minst 23 timmar i veckan under en fyraveckorsperiod. Begreppet undervisning definieras i 1 kap. 3 § skollagen. Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.1.

7 c §

Paragrafen är ny och reglerar att det på huvudmannanivå ska finnas en plan för den sammanhållna utbildningen. I paragrafens *första* stycke regleras att utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, organisation, huvudsakliga innehåll och längd. I *andra* stycket finns en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om utbildningsplanen. Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.2.

21 kap.

3 a §

Paragrafen är ny och reglerar att sammanhållen utbildning även kan avse utbildning enligt 21 kap. skollagen. Se i övrigt kommentarer till 20 kap. 3 a och 7 a §§.

7 a §

Paragrafen är ny och reglerar syftet med sammanhållen utbildning. Eftersom sammanhållen utbildning ska avse sådan utbildning som anges i 12–13 §§ förordningen om etableringsinsatser har det i paragrafen angetts att utbildningen ska omfatta utbildning i svenska för invandrare enligt 20 kap. skollagen och även kan omfatta annan utbildning enligt 20 kap. Se i övrigt kommentar till 20 kap. 7 a §.

7 b §

Paragrafen är ny och reglerar garanterad undervisningstid inom den sammanhållna utbildningen. Se i övrigt kommentar 20 kap. 7 b §.

7 c §

Paragrafen är ny och reglerar att det på huvudmannanivå ska finnas en plan för den sammanhållna utbildningen. Se i övrigt kommentaren till 20 kap. 7 c §.

Referenser

- Arbetsförmedlingen 2017. Dnr: Af-2017/0017 999.
- Arbetsförmedlingen 2017. *Arbetsförmedlingens strategi för matchning till jobb genom utbildning*. Dnr. Af-2016/0030 8007.
- Arbetsförmedlingen 2017. *Perspektiv på etableringsuppdraget*. Dnr: Af-2017/0017 9995.
- Arbetsförmedlingen 2019. *Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet. Återrapport*. Af-2019/0022 4627.
- Arbetsförmedlingens interna instruktion (AFII 7/2013) programtid.
- Encell 2015. *Kvalitetsarbete i vuxenutbildning*. Rapport 1:2015.
- Folkbildningsrådet 2018. *Folkbildning med asylsökande 2017 – Svenska från dag ett och Vardagssvenska i studieförbund och folkhögskolor*.
- Folkbildningsrådet 2019. *Folkbildning med asylsökande 2018 – Svenska från dag ett och Vardagssvenska i studieförbund och folkhögskolor*.
- Gibbons, P. (2018). *Lyft språket, lyft tänkandet*. Studentlitteratur.
- IFAU 2019. *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?* RAPPORT 2019:5.
- Komvux-utredningens betänkande (SOU 2018:71) En andra och en annan chans – ett komvux i tiden.
- OECD 2011. *Quality Time for Students, Learning In and Out of School*.
- Prop. 2014/15:85. *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*.
- Prop. 2017/18:99. *Vårändringsbudget för 2018*.
- Sandwall, K. (2013) *Att hantera praktiken*. Göteborgs universitet.
- SFS (1994:1194) Grundskoleförordning.
- SFS (2009:400) Offentlighets- och sekretesslagen.

- SFS (2009:1038) Lag om ändring i skollagen (1985:1100).
- SFS (2010:800) Skollagen.
- SFS (2010:1122) Förordning om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.
- SFS (2010:2039) Gymnasieförordning.
- SFS (2011:326) Förordning om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.
- SFS (2011:1108) Förordning om vuxenutbildning.
- SFS (2012:993) Förordning om statsbidrag för utbildning i svenska för invandrare.
- SFS (2015:482) Lag om ändring i skollagen (2010:800.).
- SFS (2015:521) Förordning om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.
- SFS (2015:1047) Förordning med instruktion för Statens skolverk.
- SFS (2016:458) Förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildningen.
- SFS (2016:937) Förordning om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.
- SFS (2017:353) Lag om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.
- SFS (2017:584) Lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
- SFS (2017:819) Förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.
- SFS (2017:820) Förordning om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
- SKL 2017. *Schablonersättningar för flyktningmottagande – fördelning inom kommunen*. Dnr. 17/06133.
- SKOLFS (2012:101) Förordning om läroplan för vuxenutbildningen.
- SKOLFS (2017:91) Kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare
- Skolinspektionen 2012. *Grundläggande vuxenutbildning – En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*. Rapport 403. Dnr 2011:5237.

- Skolinspektionen 2017. *Särskild utbildning för vuxna. Riktad tillsyn i 15 kommuner och ett kommunalförbund*. Dnr. 2014:5647.
- Skolinspektionen 2018. *Kvalitetsgranskning sfi 2018*. Dnr. 400-2016:699.
- Skolinspektionen 2019. *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – granskning av huvudmäns och rektorers arbete med flexibilitet och individanpassning*. Dnr. 2017-10217.
- Skolverket 2017. *Uppföljning av språkinträdning*. Rapport 454.
- Skolverket 2018. *Uppföljning av språkinträdning*. Rapport 469.
- Skolverket 2018. *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*. Dnr. 2018:01008.
- Skolverket 2018. *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare år 2017*. Dnr. 2018:00955.
- Skolverket 2018. *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning*. Dnr U2017/05022/S (delvis), U2018/00760/S.
- Skolverket 2018. Presentation Mötesplats Vuxenutbildning november 2018.
- Skolverket 2018. *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2017*. Dnr. 2017:294.
- Skolverket 2018, Tabeller. Elever och kursdeltagare i sfi 2005–2017.
- Skolverket 2018, Tabeller. Elever sfi, 2013–17.
- Skolverket 2018. Tabeller. Särsvux, elever, riks.
- Skolverket 2018. *Uppföljning av språkinträdning*. Rapport 469.
- Skolverket 2019. *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2018/19*.
- Skolväsendets överklagandenämnd 2001. Beslut. Dnr 01:35.
- Skolväsendets överklagandenämnd 2013. Beslut. Dnr. 2013:52.
- Skolväsendets överklagandenämnd 2015. Beslut. Dnr. 2015:228.
- SOU 2018:71. *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.
- SOU 2013:20. *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*.
- SOU 2013:76. *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning*.

- Standarden för svensk yrkesklassificering (SSYK 2012) används inom arbetsmarknadsstatistiken och är ett system för att gruppera individers yrken eller arbetsuppgifter. Läs mer via www.scb.se/SSYK
- Statskontoret 2019. *Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet*. Dnr. 2017/219-5.
- Vetenskapsrådet 2012. *Flerspråkighet – en forskningsöversikt*. Vetenskapsrådets rapportserie 5:2012.

Kommittédirektiv 2018:73

En sfi och vuxenutbildning av högre kvalitet

Beslut vid regeringssammanträde den 26 juli 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning. Syftet är att analysera förutsättningarna för att sfi-elever ska kunna erbjudas en utbildning av god kvalitet som motsvarar elevernas behov och förutsättningar samt att förbättra genomströmningen inom sfi och underlätta övergången till och kombinationer med andra vuxenutbildningar. Syftet är även att utreda hur utbildning kan erbjudas för nyanlända som omfattas av utbildningsplikt.

Utredaren ska bl.a.

- utreda och föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
- utreda om en utökning av den garanterade undervisningstiden inom sfi, främst i kurs A och B, kan påskynda genomströmningen i sfi och övergången till andra utbildningar,
- undersöka hur stödåtgärder och andra insatser kan användas för att elever, såväl kvinnor som män, ska nå målen med utbildning och i högre grad kunna kombinera sfi med annan vuxenutbildning,
- utreda och föreslå hur kompetensen hos obehöriga lärare inom sfi kan förbättras, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska redovisas i en promemoria senast den 28 februari 2019. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 maj 2019.

Behov av kunskaper i svenska

Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare

En nyckel till etablering i det svenska samhället för nyanlända vuxna är kunskaper i svenska språket. Att kunna tala, skriva och läsa på svenska kan vara ett krav inom vissa yrken, en förutsättning för att få ett arbete eller för att kunna delta i utbildning.

Den som är bosatt i landet och saknar grundläggande kunskaper i svenska språket har enligt skollagen (2010:800) rätt att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi). Förutom att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i språket syftar utbildningen också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter (20 kap. 4 och 31 §§ skollagen).

Undervisningstiden i sfi ska i genomsnitt under en fyraveckors-period omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Den kommunala huvudmannen ska även verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov (20 kap. 24 § skollagen). Det är inget som hindrar en kommun att erbjuda fler timmar per vecka vilket också sker på flera håll, men i en kommun som tillämpar skollagens regel efter miniminivån ges individen i snitt tre timmars undervisning i sfi om dagen.

Sfi består av tre olika studievägar. Dessa studievägar består i sin tur av en kombination av fyra olika kurser, A, B, C och D. Kunskapskraven för respektive kurs är detsamma oavsett inom vilken studieväg den läses men studietakten skiljer sig åt mellan de olika studievägarna. En elev påbörjar sina studier inom den studieväg och på den kurs inom studievägen som bäst passar hans eller hennes individuella förutsättningar. Studieväg 1, som vänder sig till de elever som har

kort studiebakgrund, utgörs av samtliga kurser: A, B, C och D. Studieväg 2 utgörs av kurserna B, C och D och studieväg 3, som i första hand vänder sig till de som har studievana och förväntas klara en högre studietakt, utgörs av kurserna C och D. Alla kurser inom sfi (A, B, C och D) kan således vara ”startkurs” och det förekommer även att elever som börjar på studieväg 3 börjar direkt på kurs D.

Nyanländas etablering på arbetsmarknaden

Etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända som är mottagna i en kommun har förbättrats under de senaste åren. Detta kan delvis förklaras av en starkare konjunktur men också av exempelvis de nyanländas utbildningsbakgrund. Det kan även vara en indikation på att förändringar som regeringen har genomfört inom utbildningsområdet och andra politikområden underlättar nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

För många nyanlända vuxna är tiden från bosättning till arbete fortfarande dock alltför lång. Detta gäller inte minst nyanlända med kort tidigare utbildning, en grupp vars etablering på arbetsmarknaden ofta tar betydligt längre tid än den genomsnittliga tiden för etablering för nyanlända. Bland nyanlända med kort utbildning utgör kvinnor en stor andel vilket är en del av förklaringen till att de i lägre grad än nyanlända män är etablerade på arbetsmarknaden.

Vissa nyanlända omfattas av en utbildningsplikt

I samband med att det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet) infördes har regeringen infört en utbildningsplikt. Programmet regleras i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, som trädde i kraft den 1 januari 2018. Utbildningsplikten innebär att alla nyanlända som tar del av insatser inom etableringsprogrammet, och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna komma i arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning, annars kan etableringsersättningen dras in. En nyanländ som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna komma i arbete under sin tid i etableringsprogrammet ska i huvudsak ägna sig åt utbildning.

Det är inte utbildningsnivån i sig som är avgörande om en person blir föremål för utbildningsplikt utan om man bedöms kunna matchas mot ett arbete under tiden i etableringsprogrammet eller inte. Anvisning till utbildning kan därför även gälla personer som har fullföljt grundskolan, men som Arbetsförmedlingen bedömer är i behov av ytterligare utbildning för att kunna matchas mot ett arbete eller tillgodogöra sig andra insatser.

Utbildning inom etableringsprogrammet

Inom ramen för etableringsprogrammet ska nyanlända ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen och samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering så snart som möjligt efter det att en individuell handlingsplan har upprättats. Detta gäller dock inte om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att den nyanlände i stället deltar i andra insatser inom etableringsprogrammet (12 § förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare).

En nyanländ som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet ska inom ramen för programmet i huvudsak ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen, samhällsorientering enligt lagen om samhällsorientering och utbildning inom kommunal vuxenutbildning (komvux) på grundläggande eller gymnasial nivå, särskild utbildning för vuxna eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan. En anvisning till etableringsprogrammet ska som huvudregel avse verksamhet på heltid (7 och 14 §§ förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare).

Inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå används inte timmar som mått på studieomfattning utan verksamhetspoäng. Tjugo verksamhetspoäng motsvarar en veckas heltidsstudier eller validering av kunskaper av motsvarande omfattning (2 kap. 1 och 2 §§ förordningen [2011:1108] om vuxenutbildning). Inom sfi används varken timmar eller verksamhetspoäng som mått på studieomfattning. Där emot finns, som tidigare nämnts, en skyldighet för kommunen att erbjuda undervisning i svenska med i genomsnitt minst 15 timmar per vecka utslaget på en fyraveckorsperiod.

En del av de individer med kort tidigare utbildning som berörs av utbildningsplikten kommer att vara studieovana individer som saknar grundläggande utbildning, varav några även är illitterata. För dessa är behovet av lärarledd undervisning extra stort och förmågan att bedriva självstudier vid sidan av den lärarledda undervisningen mycket begränsad, i vissa fall helt obefintlig. För att stödja kommunerna i arbetet med att erbjuda utbildning för korttidsutbildade har regeringen gett Statens skolverk tre deluppdrag. Skolverket har bl.a. tagit fram ett stödmaterial som ska underlätta för kommunerna att kombinera sfi med andra delar av komvux till en utbildning främst anpassad för målgruppen, så att utbildning ska kunna bedrivas under hela dagar, fem dagar i veckan (Skolverket, Delredovisning av regeringsuppdrag om utbildning för nyanlända med kort utbildning – utveckling av vuxenutbildning, U2017/04486/GV). Skolverket har också sett över om innehållet i kursplanerna och kursutbudet inom komvux på grundläggande nivå motsvarar de behov och förutsättningar som finns hos gruppen och lämnat förslag på ändringar (Skolverket, Redovisning av uppdrag att föreslå hur kursplanen för utbildning i svenska för invandrare [sfi] kan förändras så att studievägarna i sfi målgruppsanpassas och blir sammanhållna, U2016/05310/GV). Slutligen har det ingått i Skolverkets uppdrag att undersöka om det finns behov av ett kartläggningsmaterial för bedömning av vuxna nyanländas kunskaper. Även denna del har Skolverket redovisat och konstaterat att behovet finns (Skolverket, Delredovisning av regeringsuppdrag om utbildning för nyanlända med kort utbildning – utveckling av vuxenutbildning, U2017/04486/GV). Som ett nästa steg kommer Skolverket att ta fram detta kartläggningsmaterial.

Genomströmningen i sfi

För många elever, särskilt de med kort tidigare utbildning, tar det lång tid att uppnå godkänt betyg i kurs D. Endast var tredje elev som påbörjade sfi 2014 avslutade sfi med godkänt betyg i kurs D inom en tvåårsperiod. Majoriteten av dessa hade påbörjat sfi på kurs D. Av de 68 procent som inte har uppnått godkänt betyg i kurs D efter två år fortsatte 12 procent sina studier och 23 procent avbröt studierna eller gjorde ett studieuppehåll. Orsaker till avbrott eller studieuppehåll kan vara många, exempelvis föräldraledighet. Cirka hälften av de

som avslutar sina studier i förtid gör det på grund av att de har fått arbete medan andra avbryter sfi utan att vare sig ha tillräckliga kunskaper i svenska språket eller annan utbildning som krävs för att få ett arbete. Skolverket har följt upp elever som 2012 avslutade sina sfi-studier i förtid. Uppföljningen visade att bland män hade 33 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden jämfört med 18 procent av kvinnorna. Andelen män som två år efter avslutade sfi-studier varken var i studier eller arbete var 24 procent jämfört med 33 procent av kvinnorna.

Vuxenutbildningens målgrupp är heterogen och eleverna är individer med olika behov och förutsättningar. Utbildningen måste därför anpassas utifrån individens behov och förutsättningar och kan följaktligen variera både till omfattning, studietakt och till innehåll. Som har nämnts tidigare anges i skollagen att huvudmannen ska verka för att undervisningen i sfi ska erbjudas på tider som är anpassade efter elevens behov. Att så inte alltid är fallet framkommer bland annat i Skolinspektionens granskningsrapport Undervisning i svenska för invandrare (dnr 2016:6995).

Sfi kan behöva kombineras med annan utbildning

Endast kunskaper i svenska språket räcker oftast inte för att kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Många nyanlända behöver kombinera utbildning i sfi med annan utbildning, t.ex. yrkesutbildning inom komvux på gymnasial nivå. Om övergången till annan utbildning inom komvux kan ske snabbare finns sannolikt stor potential till snabbare genomströmning i utbildning och därmed i förlängningen snabbare etablering på arbetsmarknaden.

Språkkrav som hinder

Det förekommer att det ställs generella krav på kunskaper i svenska för deltagande i komvux på grundläggande eller gymnasial nivå, något som Skolverket visat på i en rapport (Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning [Dnr U2017/05022/S, U2018/00760/S]). Språkkraven kan t.ex. bestå i krav på genomgången sfi-kurs C eller D. Kommunen ska individuellt bedöma om

en sökande är behörig till en viss utbildning och i det ingår att bedöma om den sökande har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (20 kap. § 20 skollagen). Skolverkets granskning visar dock att kommunen ofta inte gör en individuell bedömning av förutsättningarna för en vuxen att klara en utbildning, utan sätter upp mer eller mindre formella krav på att den sökande ska ha genomgått sfi upp till en viss nivå. Därmed blir prövningen av behörighet i praktiken ett förkunskapskrav, vilket kommuner inte har rätt att föreskriva. Skolverket påpekar att förekomsten av språkrav kan bero på andra hinder, t.ex. att det saknas personal med rätt kompetens och möjligheter att anpassa utbildningen till individer med bristande kunskaper i svenska språket.

Betydelsen av lärarnas förutsättningar och utbildningens kvalitet för studiernas resultat

Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Detta ska också ske på enhetsnivå. Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, övrig personal och elever. Inriktningen på kvalitetsarbetet ska på båda nivåerna vara att de mål som finns för utbildningen i lag och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls (4 kap. 3–5 §§ skollagen). I läroplanen för vuxenutbildningen finns ett flertal mål inom områdena Kunskaper, Utbildningsval – arbete och samhällsliv samt Bedömning och betyg.

Sfi är en utbildning där elevantalet stadigt har ökat över tid för att 2017 omfatta drygt 163 000 elever (51 procent kvinnor och 49 procent män). En del av dessa elever deltar i sfi som en del av sin etableringsplan. Den 31 december 2017 deltog cirka 75 000 personer i etableringsuppdraget (45 procent kvinnor och 55 procent män) varav cirka 30 000 hade sfi. För Sveriges kommuner är det en utmaning att kunna erbjuda en utbildning som både i omfattning och kvalitet motsvarar skollagens krav, bland annat på grund av bristen på behöriga lärare.

En central fråga för utbildningens kvalitet är vilka förutsättningar kommunerna, utbildningsanordnarna och lärarna har för att kunna stödja eleverna i att utveckla nödvändiga språkfärdigheter för aktiv delaktighet i samhälle och arbetsliv. Utbildningsanordnaren ska möta elevers olika behov och förutsättningar t.ex. genom att utbildningen leds av behöriga och skickliga lärare som ser och klarar av att anpassa

undervisningen efter såväl gruppens som enskilda elevers behov. Lärarnas förutsättningar att bedriva kvalitativ undervisning styrs av faktorer som de inte alltid kan påverka. Såväl elevernas bakgrund som ekonomiska och personella resurser har betydelse för kvaliteten på utbildningen som erbjuds. Det kan handla om lärartäthet, elevgruppers storlek och sammansättning, möjligheter till flexibel och individanpassad undervisning, lärarens möjlighet att få tid både till förberedelser och individuella samtal med en elev som tillgången till olika stödjande resurser som exempelvis modersmålsstöd, specialpedagogiskt stöd, kuratorsstöd och tillgången till studie- och yrkesvägledning. Hur man väljer att möta behoven skiljer sig åt mellan landets huvudmän.

Elevers olika behov av stöd i utbildningen

Måluppfyllelsen och genomströmningen i sfi måste alltid relateras till både undervisningens genomförande och elevernas förutsättningar. Elevers förutsättningar att uppnå resultat i utbildning handlar bl.a. om utbildningsbakgrund, motivation och studievana. I vissa fall kan det finnas behov av kompletterande insatser och stöd i olika former för att den enskilde ska nå sitt utbildningsmål. Vissa sådana möjligheter finns i dag i form av bl.a. yrkessvenska och modersmålsstöd som orienteringskurser inom komvux (Skolverket, Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning, U2018/01815/GV).

Skollagen stadgar att om det inom ramen för undervisningen eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen (3 kap. 5 a §). En huvudman för kommunal vuxenutbildning eller särskild utbildning för vuxna får vidare anordna elevhälsa för sina elever, men någon skyldighet att göra detta finns inte (2 kap. 26 § skollagen).

Det finns en brist på behöriga lärare inom sfi

Det finns ingen särskild lärarexamen eller inriktning i någon lärarutbildning för den som är intresserad av att arbeta inom komvux eller särskild utbildning för vuxna (särsvux). Av bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) framgår dock att man för både yrkeslärarexamen och ämneslärarexamen ska visa kännedom om vuxnas lärande.

Behörig att undervisa inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå är den som är behörig att undervisa på motsvarande nivå och i motsvarande ämne i grundskolan eller gymnasieskolan. Behörig att undervisa i särsvux är den som är behörig att undervisa på motsvarande nivå och i motsvarande ämne i grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Behörig att undervisa i sfi är den som har en ämneslärarexamen med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 eller med inriktning mot arbete i gymnasieskolan, om examen omfattar ämnet svenska som andraspråk eller en äldre sådan examen som är avsedd för undervisning i ämnet svenska som andraspråk. En lärare som har en examen som ger behörighet att undervisa i något ämne och som har kompletterat sin utbildning med minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i svenska som andraspråk är också behörig att bedriva undervisning i sfi (2 kap. 31 och 32 §§ förordningen [2011:326] om behörighet och legitimation för lärare och förskolelärare).

Vuxenutbildningen har alltså behov av samma lärare som grundskolan och gymnasieskolan och vice versa. Inom hela skolväsendet råder det brist på behöriga lärare. Sfi hör till de delar inom skolväsendet med lägst andel behöriga lärare. Lärartätheten är också som lägst inom sfi och låg läsåret 2016/2017 på i snitt 22,2 elever per lärare (20,1 elever per lärare i kommunal verksamhet och 27,8 elever per lärare i annan verksamhet).

Uppdraget att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända inom etableringsprogrammet

Som har nämnts tidigare innebär utbildningsplikten att alla nyanlända som tar del av insatser inom ramen för etableringsprogrammet, och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna komma i arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning. En nyanländ

som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna komma i arbete under sin tid i etableringsprogrammet ska i huvudsak ägna sig åt utbildning.

Eftersom utbildningen ska utformas efter varje elevs behov och förutsättningar (20 kap. 2 § skollagen) kommer innehållet i olika elevers utbildning att skilja sig åt. Utöver sfi och andra nationella kurser inom komvux och särvox, kan det t.ex. handla om orienteringskurser, stöd eller validering av elevens kunskaper och kompetens.

En del av de individer som berörs av utbildningsplikten är studieovana med större behov av lärarledd undervisning då de har begränsade förutsättningar att bedriva studier på egen hand. För dessa kan det finnas ett behov av fler undervisningstimmar per vecka än de 15 timmar som kommunerna är skyldiga att erbjuda inom sfi. Detta gäller i synnerhet elever med begränsade kunskaper i svenska språket som befinner sig i de inledande kurserna, A och B i sfi, men kan även gälla andra som omfattas av utbildningsplikten.

Det finns i dag ingen reglering som förpliktigar kommuner att ansvara för utbildning för elever som omfattas av utbildningsplikten och som kan vara i behov av mer lärarledd undervisning än de 15 timmar sfi per vecka som kommunen är skyldig att tillhandahålla.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att förbättra genomströmningen inom sfi och för att underlätta övergången till annan vuxenutbildning

Kan mer undervisning påskynda genomströmningen?

Som tidigare har nämnts ska utbildning i sfi i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Detta innebär i genomsnitt tre timmars undervisning om dagen, fem dagar i veckan. För elever som redan har vissa grundläggande kunskaper i svenska språket och som deltar i annan utbildning eller

arbetar, kan detta vara fullt tillräckligt. För elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket kan dock behovet av undervisning vara större. Elever i de inledande kurserna i sfi, främst kurs A och B, saknar ofta förutsättningar att såväl få ett arbete som att delta i annan utbildning eftersom de ännu inte har tillräckliga kunskaper i svenska språket. För dessa elever tar det också i regel längre tid att genomföra sfi.

För att förbättra genomströmningen inom sfi finns det skäl att överväga om den minsta garanterade undervisningstiden i sfi bör öka, i synnerhet för de elever som deltar i de inledande kurserna A och B. Vissa elever inom dessa kurser omfattas av utbildningsplikten. Andra elever, som inte omfattas av utbildningsplikten, kan ändå ha samma behov av mer utbildning som den elev som omfattas av utbildningsplikt. Det kan handla om elever som saknar arbete och där det kan antas att övergången till annan utbildning och deras etablering i arbets- och samhällslivet kan påskyndas av en utökad undervisningstid.

Stödåtgärder och andra insatser för att öka elevers möjlighet att nå utbildningsmålen

Utbildningsanordnaren ska möta elevers olika behov och förutsättningar t.ex. genom att anpassa undervisningen efter såväl gruppens som enskilda elevers behov.

Stöd och anpassning i undervisningen kan vara särskilt betydelsefullt för att motivera och hjälpa vissa elever i grupper där genomströmningen är svag och där individerna i stor utsträckning inte fullföljer sfi. Med rätt insatser, exempelvis modersmålsstöd, skulle sfi även i högre grad kunna kombineras med studier i andra ämnen. De elever i sfi som kan ha behov av stöd i undervisningen är främst elever med kort tidigare utbildning och elever med någon form av funktionsnedsättning. Bland de förstnämnda återfinns framför allt kvinnor.

I Sfi-utredningens betänkande (SOU 2013:76) anförts att det sannolikt även finns ett antal elever inom sfi som skulle kunna tillhöra personkretsen för särvux som påbörjar studier inom sfi men avbryter studierna utan att nå målen med utbildningen. Enligt utredningen är det ofta svårt att identifiera dessa individer eftersom det sällan framkommer att de har en utvecklingsstörning. Detta problem påtalas

också av andra utredningar. Svårigheterna kan bero på traumatiska upplevelser men de kan också handla om att individen har en utvecklingsstörning. I elevens tidigare hemland har kanske inte utvecklingsstörningen inneburit något hinder eller så har den av andra skäl inte identifierats.

Språkkrav som hinder

Som har nämnts tidigare förekommer det att det ställs mer eller mindre formella krav på att den sökande till utbildning ska ha genomgått sfi upp till en viss nivå för att få delta i en sökt utbildning. Dessa krav handlar till stor del om dels att individen inte anses ha förutsättningar att kunna genomföra studierna, dels att huvudmannen inte har möjlighet att erbjuda det stöd och insatser som behövs. Det kan således finnas behov av anpassningar och stöd för att kunna ta emot elever med bristande kunskaper i svenska språket och ge dem förutsättningar att fullfölja utbildningen.

Kommuner gör i vissa fall en korrekt bedömning av att en individ saknar förutsättningar att tillgodogöra sig en utbildning på grund av bristande kunskaper i svenska språket. I dessa fall bör dock kommunerna tillsammans med individen planera för hur en individ kan bli behörig till utbildningen och erbjuda de utbildningsinsatser som krävs. Detta ska kommunerna göra inom ramen för deras skyldighet att erbjuda studie- och yrkesvägledning (20 kap. 10 a och 30 §§ skollagen), skyldigheten att ta fram och vid behov revidera en individuell studieplan (20 kap. 8 § skollagen och 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning) och skyldigheten att aktivt verka för individer att delta i utbildning (20 kap. 10 och 17 §§ skollagen).

Utredaren ska därför

- utreda om en utökning av den garanterade undervisningstiden inom sfi, främst i kurs A och B, kan påskynda genomströmningen och övergången till andra utbildningar,
- vid behov lämna förslag om att den garanterad utbildningstiden i sfi ska utökas för vissa elever,
- undersöka hur stödåtgärder och andra insatser kan användas för att elever, såväl kvinnor som män, ska nå målen med utbildning och i högre grad kunna kombinera sfi med annan vuxenutbildning,

- undersöka och vid behov rekommendera hur kommunerna kan arbeta för att vuxna med bristande kunskaper i svenska språket ska kunna delta i och fullfölja utbildning i komvux på grundläggande och gymnasial nivå, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Brist på behöriga lärare kräver andra lösningar

Som tidigare har konstaterats råder det stor brist på behöriga lärare inom sfi, liksom i nästan hela skolväsendet. Regeringen har satsat på en utbyggnad av lärar- och förskollärarytbildningarna och på fler vägar in i dessa yrken, men prognoserna visar att en utökad lärarutbildning inte är tillräcklig för att lösa bristen. Skolverkets prognos för 2016–2031, som överlämnades till regeringen i december 2017, visar att det behövs 55 procent fler nybörjare på lärarutbildningarna för att nå det mål om behöriga lärare som Skolverket anser är optimalt. Även med en markant höjning av lärarutbildningarnas examensfrekvenser skulle examinationsbehovet inte kunna mötas utan andelen behöriga lärare riskerar snarare att gradvis sjunka.

Antalet lärare som är 65 år och äldre har ökat. På kort sikt kan lärarbristen lindras om fler lärare arbetar längre upp i åldrarna. År 2016 var drygt 5 500 av lärarna, eller närmare 4 procent, i dessa åldrar. Sedan 2009 har antalet mer än fördubblats. I vissa verksamhetsformer utgör äldre lärare en större del. Det gäller t.ex. komvux och sfi där 7 respektive 9 procent av lärarna var 65 år eller äldre.

En utökning av undervisningstiden inom sfi kan vara motiverad men bidrar samtidigt till ett ytterligare ökat behov av lärare. Lärarbristen blir större vilket riskerar att urholka kvaliteten i utbildningen. Därför kan även satsningar för att öka kompetensen hos de många obehöriga lärare som undervisar inom sfi övervägas. Det skulle t.ex. kunna handla om kortare kompetenshöjningsinsatser som inte ger behörighet men som ger obehöriga lärare kunskaper som hjälper dem att bli bättre i sin uppgift att undervisa inom sfi och möta nyanlända elever utifrån deras behov och förutsättningar.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur kompetensen hos obehöriga lärare inom sfi kan förbättras, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redogöra för förslagets konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden och principen om icke-diskriminering. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som har lett fram till förslaget redovisas. Utredaren ska också analysera förslagets konsekvenser för behovet av lärarresurser.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta upplysningar från Skolverket, Statens skolinspektion, Arbetsförmedlingen och andra myndigheter och organisationer som kan vara berörda av de olika sakfrågorna. Utredaren ska även samråda med pågående relevanta offentliga utredningar.

Den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska redovisas i en promemoria senast den 28 februari 2019. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast 31 maj 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:3

Tilläggsdirektiv till utredningen Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) (U 2018:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 28 februari 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 26 juli 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning (dir. 2018:73).

Enligt direktiven ska den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare redovisas i en promemoria senast den 28 februari 2019. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 maj 2019.

Den förstnämnda delen av uppdraget ska inte längre delredovisas utan ska i stället redovisas tillsammans med uppdraget i övrigt senast den 31 maj 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:23

Tilläggsdirektiv till utredningen Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) (U 2018:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 maj 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 26 juli 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning (dir. 2018:73).

Enligt direktiven skulle den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, redovisas i en promemoria senast den 28 februari 2019. Uppdraget i övrigt skulle redovisas senast den 31 maj 2019. Regeringen beslutade genom tilläggsdirektiv den 28 februari 2019 att uppdraget i sin helhet skulle slutredovisas senast den 31 maj 2019 (dir. 2019:3).

Utredningstiden förlängs. Den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska redovisas i en promemoria senast den 31 maj 2019. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 16 augusti 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Ord och begrepp

I betänkandet återkommer vissa ord och begrepp som beskrivs nedan.

Asylsökande: En person som befinner sig i ett land och där ansöker om skydd (asyl) men ännu inte fått ansökan avgjord. Den som är asylsökande i Sverige är inte folkbokförd. Asylsökande över 18 år har inte rätt till utbildning inom kommunal vuxenutbildning (*komvux*).

Auktorisation: Kommunen lägger ut hela eller delar av vuxenutbildningen på entreprenad och de anordnare som uppfyller auktorisationsvillkoren ges möjlighet att tillhandahålla utbildning. Eleven väljer fritt mellan olika anordnare.

Betygsrätt: Enligt förordning (2010:253) om betygsrätt för vuxenutbildning kan enskild utbildningsanordnare eller folkhögskola ges tillstånd från Skolinspektionen att anordna provning, sätta betyg samt utfärda betyg.

Eftergymnasial utbildning: Utbildning med krav på genomgången treårig gymnasieutbildning eller motsvarande.

Egen regi (egenregi): Utbildningsverksamhet som kommunen bedriver med egen anställd personal.

Ekonomiskt bistånd: Ekonomiskt bistånd, tidigare benämnt socialbidrag, ges för försörjning (försörjningsstöd) och livsföring i övrigt. Se även *Försörjningsstöd*.

Elev: Den som deltar i utbildning enligt skollagen (2010:800).

Entreprenad: Entreprenad innebär att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman med bibehållet huvudmannaskap sluter avtal om att någon annan ska utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen. Om det inte anges specifika undantag i bestämmelserna om entreprenad ska skollagens bestämmelser gälla även vid entreprenad. Inom vuxenutbildningen får även rektorns uppgifter som innefattar myndighetsutövning överlämnas vid entreprenad, om entreprenören har fått betygsrätt av Skolinspektionen.

Etableringslagen: Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrar omfattar vissa nyanlända invandrare, 20–64 år med uppehållstillstånd. Se nyanlända *invandrare*. Lagen beskriver Arbetsförmedlingens ansvar för insatser som syftar till att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Myndigheten ska samordna, stödja och vara pådrivande. Länsstyrelserna ska främja samverkan om etableringsinsatser mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer.

Etableringsprogrammet: arbetsmarknadspolitiskt program för vissa nyanlända invandrare.

Etableringsprogrammets innehåll: regleras i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser. Utöver deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell handlingsplan får insatserna i programmet omfatta motsvarande 24 månader på heltid. Den nyanlända får ta del av insatser som längst till och med 36 månader från det att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun.

Etableringsersättning: Ersättningen får lämnas till den som deltar i etableringsprogrammet för vissa nyanlända invandrare enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser.

Flexibilitet: Utredningen använder begreppet om möjligheterna att kunna läsa kurser med en variation i tid och rum, i varierande kombinationer, på olika tider och i olika former.

Flyktingschablon: Se *Schablonersättning*.

Försörjningsstöd: Den del av det ekonomiska biståndet som ges till försörjning, enligt socialtjänstlagen (2001:453), det vill säga de regelbundet återkommande levnadsomkostnaderna. Se även ekonomiskt bistånd.

Individanpassning: Utredningen använder begreppet i bemärkelsen att utbildning och undervisning utgår från individen och dennas: bakgrund, kunskaper, erfarenheter, behov, förutsättningar, mål och intressen.

Individuell handlingsplan: upprättas enligt förordning (2000:628) om arbetsmarknadspolisisk verksamhet för en nyanländ invandrare som anvisats till insatser inom etableringsprogrammet. Se *Etablering*.

Individuell studieplan: Enligt förordning (2011:1108) ska det finnas en individuell studieplan för varje elev inom vuxenutbildningen. Av studieplanen ska bl.a. framgå vilka utbildningsmål eleven har och vilka kurser han eller hon ska läsa.

Intyg: Enligt förordning (2011:1108) ska intyg utfärdas efter en orienteringskurs, individuell kurs eller validering. Den som har genomgått en kurs i komvux och vill få sina kunskaper dokumenterade på annat sätt än genom betyg ska få ett intyg. Inom särvux utfärdas intyg i stället för betyg om en elev inte uppnår kunskapskraven för kursen.

Kommunal vuxenutbildning (komvux): Utbildning för vuxna där kommunen, eller i vissa fall landstinget, är huvudman. Komvux har tre nivåer, grundläggande och gymnasial nivå, som har sin motsvarighet i grundskolan respektive gymnasieskolan samt svenska för invandrare. Se *kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare*.

Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare: Utbildning i svenska för invandrare syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Utbildningen får ske på elevens modersmål eller något annat språk som eleven behärskar. Utredningen använder den vedertagna förkortningen sfi.

Kort utbildning: Begreppet används med olika innebörd. Enligt Arbetsförmedlingen innebär kort utbildning att individen saknar gymnasieutbildning. Vuxenutbildningen har ingen egen definition av kort utbildning. Däremot finns en rättighetslagstiftning som innebär att den som saknar kunskaper i svenska motsvarande sfi eller inte har kunskaper motsvarande grundskolans ämnen har rätt att förvärva sådana kunskaper.

Lärarytlegitimation: För att få en legitimation krävs en behörighetsgivande lärarexamen, förskollärarexamen eller fritidspedagogexamen. Innehållet i examen styr vilka behörigheter legitimationen innefattar.

Läroplan för vuxenutbildningen (Lvux12): En läroplan är en förordning som utfärdas av regeringen och som ska följas av de verksamheter som omfattas av förordningen. I läroplanen beskrivs verksamheternas värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för arbetet. Den nu gällande läroplanen för vuxenutbildningen är förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

Nationella kurser: Nationella kurser inom komvux på grundläggande nivå är svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik, samhällskunskap, religionskunskap, historia, geografi, fysik, kemi, biologi samt grundläggande kurser i samhälls- och naturorienterande ämnen.

Nyanlända: Begreppet används på olika sätt av myndigheter. Begreppet nyanländ användes för första gången i skrivelsen Begreppet invandrare – användning i myndigheters verksamheter (Ds 2000:43) om personer som själva invandrat för en relativt kort tid sedan.

Utredningen har valt att använda begreppet nyanländ på samma sätt som regeringen gjort i propositionen I prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning och en effektivare sfi och komvux* står följande formulering:

Med begreppet nyanländ avser regeringen här en utrikes född person som varit folkbokförd i Sverige kortare tid än 4 år.

Vissa nyanlända invandrare i etableringsprogrammet: Personer som omfattas av etableringslagen (2017:584) det vill säga i huvudsak personer som har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande och deras anhöriga.

Nyanlända elever i grund- och gymnasieskola: I skollagen (2010:800) avser begreppet nyanländ den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i landet, och har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet.

Orienteringskurser: En orienteringskurs ska svara mot sådana behov som inte tillgodoses genom en nationell kurs. Orienteringskurser har fastställda syften men ingen kursplan. Efter genomgången orienteringskurs utfärdas ett intyg.

Pedagogisk högskoleexamen: person som har lärarexamen, förskolläraryxamen eller fritidspedagogexamen och som fått examensbevis utfärdat.

Progression: individens utveckling mot utbildningens mål.

Prövning: Med prövning i en kurs avses en bedömning av kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i kursplaner eller ämnesplaner. Efter genomförd prövning sätts betyg.

Schablonersättning för flyktmottagande: Ersättning som betalas ut för nyanlända personer med uppehållstillstånd, både vuxna och barn med ett belopp/individ. För 2019 är beloppet 142 600 kronor/individ under 65 år. För individer över 65 år är beloppet 82 100 kronor. Schablonersättningen ska kompensera kommuner för de kostnader som anges i förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Skolformer: Inom vuxenutbildningen finns skolformerna kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna.

Sammanhållna studievägar: Sfi består av tre studievägar 1, 2 och 3 samt fyra kurser. Studieväg 1 består av kurserna A–D, Studieväg 2 består av kurserna B– D och studieväg 3 består av kurserna C–D.

De olika studievägarna riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål men det ska vara möjligt att nå slutmålen för kurs D inom samtliga tre studievägar. Kurserna på de tre studieväg-

arna får olika utformning beroende på elevens studievana, utbildningsbakgrund och kunskaper i svenska vid kursstarten. Kunskapskraven för en kurs är dock desamma oavsett studieväg.

Språkstöd: Används i det här sammanhanget om gymnasiala yrkesutbildningar inom regionalt yrkesvux som där två språkstödjande orienteringskurser: yrkessvenska och modersmålsstöd/studiehandledning, ges i kombination med yrkeskurserna.

Tillfredställande framsteg: Enligt skollagen har den som påbörjat en kurs i komvux rätt att fullfölja kursen. Undervisningen för en elev skall dock upphöra, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen eller annars inte gör *tillfredsställande framsteg*.

Frågeställningar till verksamma

Mötesplats vuxenutbildning gruppdiskussion

I Skolverkets konferenser Mötesplats vuxenutbildning har utredningen totalt mött cirka 700 medarbetare från vuxenutbildningen. Bland de 700 konferensdeltagarna var lärargruppen i majoritet och övriga deltagare var bland annat studie- och yrkesvägledare, skolledare och studiehandledare.

Direktiv: Säkerställa individanpassad utbildning.

Fråga: Vad behöver ni i er verksamhet för att genomföra individanpassad utbildning?

Direktiv: Kombinationsutbildning Integrerade utbildningar.

Fråga: Vilka förutsättningar behövs för lyckade kombinationsutbildningar och vilka av dessa saknar ni i dag?

Direktiv: Utökad undervisningstid i kurs A och B.

Fråga: Vilka behov ser ni av utökning av undervisningstid på studieväg 1 och vad skulle tiden bäst användas till med målet att gynna språk och kunskapsutveckling?

Direktiv: Stöd och andra insatser.

Fråga: Vilka stödfunktioner och stödinsatser skulle gynna elevens utveckling inom ramen för vuxenutbildningen och hur skulle deras arbetsinnehåll kunna se ut?

Direktiv: Ökad kompetens hos obehöriga.

Fråga: Vilken fortbildning/kompetensutveckling i din verksamhet skulle bäst gynna utveckling av resultat och kvalitet? Motivera kort.

Mötesplats vuxenutbildning individuell prioritering

Välj de två i din verksamhet viktigaste förbättringsområdena:

- Kunskapen hos huvudmannen om vuxenutbildning
- Kvalité i upphandlingar
- Ekonomiska resurser
- Personella resurser
- Lärartäthet
- Administrativa system
- Infrastruktur IT
- Studie-och yrkesvägledning
- Studieplanering, ISP
- Kartläggning
- Elevernas motivation
- Samarbete mellan komvux olika delar
- Stödfunktioner
- Samverkan med arbetsliv
- Generell kunskap om vuxnas lärande
- Kollegialt lärande
- Språk och kunskapsutvecklande arbetssätt
- Studiehundledning på modersmål
- Språkstöd/tolk

ViS-styrelse diskussionsunderlag

Utredningen bjöds in att möta styrelsen i organisationen Vuxenutbildning i samverkan. I styrelsen finns representanter i verksamhetsledande roller för såväl kommunal verksamhet som för externa anordnare.

- SOU 2013:76 och propositionen 2014/15:8. Hur har målsättningarna med förändringarna tagit sig uttryck i era verksamheter?
- Hur finansieras utbildning för de med kort utbildningsbakgrund i era kommuner och verksamhet?
- Hur ser samverkan ut konkret i era kommuner i dagsläget? Vad behöver utvecklas?
- 15 h sfi och andra insatser i komvux – vad är sfi och vad är andra kurser?

ViS Skolledarforum diskussionsunderlag

Utredningen deltog i skolledarkonferens anordnad av Vuxenutbildning i samverkan. I konferensen deltog ett 30-tal skolledare från såväl kommunal verksamhet som från externa anordnare.

Direktiv: Säkerställa individanpassad utbildning.

Fråga: Vad behöver ni i er verksamhet för att genomföra individanpassad utbildning

Direktiv: Kombinationsutbildning Integrerade utbildningar.

Fråga: Vilka förutsättningar behövs för lyckade kombinationsutbildningar och vilka av dessa saknar ni i dag?

Direktiv: Utökad undervisningstid i kurs A och B.

Fråga: Vilka behov ser ni av utökning av undervisningstid på studieväg 1 och vad skulle tiden bäst användas till med målet att gynna språk och kunskapsutveckling?

Direktiv: Stöd och andra insatser.

Fråga: Vilka stödfunktioner och stödinsatser skulle gynna elevens utveckling inom ramen för vuxenutbildningen och hur skulle deras arbetsinnehåll kunna se ut?

Direktiv: Ökad kompetens hos obehöriga.

Fråga: Vilken fortbildning/kompetensutveckling i din verksamhet skulle bäst gynna utveckling av resultat och kvalitet? Motivera kort.

ViS-konferens workshop

Utredningen deltog i den årliga vuxenutbildningskonferensen med drygt 600 deltagare och där de 60 erbjudna platserna i utredningens workshop fylldes.

Hur arbetar ni med systematiskt kvalitetsarbete sett till följande faktorer:

1. Målformuleringar i systematiska kvalitetsarbetet

Statlig styrning

Nämnd

Lokalt

Avtal

2. Roller i systematiska kvalitetsarbetet

Skolchef

Rektor huvudman

Rektor extern anordnare

Andra

3. Nya behov av kompetensutveckling

Kombinera/integrera

SKUA

Annat

Hearing 1 Individanpassning

Till utredningens första hearing inbjöds skolledare, lärare och studie- och yrkesvägledare från två kommuner och ett kommunalförbund in och de representerades av både egenregi och externa anordnare.

1. Sammanfatta verksamhetens tre största utmaningar och styrkor.
2. Hur är studie- och yrkesvägledningen organiserad hos er?
3. Hur kartlägger ni elevernas tidigare kunskaper och erfarenheter?
4. Ta med ett avidentifierat exempel på en god studieplan.
5. Studieplanering för elev Amira nedan.
6. Studieplanering för elev Samar nedan.
7. Studieplanering för elev Edin nedan.
8. Studieplanering för elev Kiram nedan.
9. Hur arbetar ni med sammanhållna studievägar? Är det någon skillnad mot tidigare?
10. Exempel på genomförd kompetensutveckling under senaste året, såväl framgångsrik som mindre lyckad.

A Elev Amira

- Ingen skolgång i hemlandet.
- Arbetat i hemmet och varit föräldraledig första året i Sverige.
- Ingen annan sysselsättning
- Målsättning: köksbiträde eller affärsbiträde
- Vill kunna läsa, skriva och använda dator för att hjälpa sina barn
- Nybörjare på studieväg 1
- Etableringsersättning

B Elev Samar

- 12 års studier i hemlandet varav ett av två år på optikerutbildning. Har läst motsvarande gymnasiematematik och tre år engelska. Talar tre språk.
- Har arbetat extra som hjälplärare åt vänners barn
- Har ingen annan sysselsättning
- Målsättning: optiker eller sjuksköterska
- Vill odla sitt intresse för att arbeta ideellt och hjälpa andra. Söker extrajobb inom hemtjänst eller personlig assistans. Kan tänka sig praktik.
- Har läst sfi kurs 3C i två månader.
- Etableringsersättning

C Elev Edin

- Sju års grundskola i hemlandet
- Arbetade som behovsanställd chaufför i en väns företag
- Arbetar motsvarande 50 % oregelbundet på timmar på bilrekonditioneringsföretag, mest dagtid
- Målsättning: lastbilschaufför eller bilmekaniker
- Vill bli klar med sfi
- Har läst sfi i två år i en annan kommun. Hade problem att skriva och läsa i grundskolan.
- Försörjningsstöd

D Elev Kiram

- 15 års studier i hemlandet varav universitetsutbildning i ekonomi. Omfattande studier och engelska och matematik.
- Arbetat tre år som ekonom på myndighet i hemlandet
- Arbetar dagtid som byggarbetare

- Målsättning: ekonom på bank eller myndighet
- Vill försörja sin familj och få tillbaka sin yrkesidentitet
- Har läst sfi på kvällstid i ett par månader
- Egen inkomst

Hearing 2 Ledning och styrning

I utredningens andra hearing deltog representanter i form av ledning på förvaltningsnivå, rektorer, integrationssamordnare och studie- och yrkesvägledare. Dessa representerade ett auktorisationssamarbete, två kommuner och ett kommunalförbund. Extern anordnare deltog i egenskap av leverantör i auktorisationssamarbetet.

1. Sammanfatta er kommuns/ert förbunds tre största utmaningar och styrkor när det gäller vuxenutbildningen i er kommun.
2. Beskriv styrkedjan för vuxenutbildningen från nämnd till enhet: Vilka mål sätts och hur följs de upp på de olika nivåerna?
3. Hur finansieras vuxenutbildningen i er kommun/ert förbund?
4. Hur identifierar ni utvecklingsområden inom vuxenutbildningen och hur kopplas dessa samman med kompetensutveckling?
5. Skulle ytterligare regleringar eller skärpta regleringar underlätta er styrning, planering och genomförande av vuxenutbildningen? I så fall vilka?
6. Vilka verktyg har ni för att åstadkomma individanpassning och för att säkerställa att eleven når sina studiemål enligt upprättad plan?
7. Ta med minst fem avidentifierade studieplaner.
8. Ta med kommunens/förbundets plan för utbildning för introduktionsprogrammet Språkinstruktionen.

Hearing 3 Folkhögskolor

Utredningen bjöd in till hearing där Folkbildningsrådet deltog tillsammans med de tre stora organisationerna som representerar landets folkhögskolor. Medverkade gjorde också rektorer från två folkhögskolor.

1. Ledning och styrning av sfi i relation till folkbildningens grundläggande värden och arbetssätt
Huvudmannaskapet
Förordningsstyrning
Resultat och uppföljning
Betyg
Heltidsbegreppet
2. Hur tar sig flexibilitet och individanpassning i sfi på folkhögskola uttryck?
3. Individer med kort utbildning
4. Vilket innehåll och vilka arbetsformer visar folkhögskolans erfarenheter att individer med kort utbildning gynnas av?
5. Vilka utbildningar skulle folkhögskolorna vilja anordna för individer i etablering som omfattas av s.k utbildningsplikt – möjligheter och hinder
6. Stöd och andra insatser för bättre möjligheter till lärande för sfi-elever. Studievägledning, specialpedagogiska insatser, kurator, studiehandledning på modersmål m.m.
7. Kompetensutveckling för lärare
8. Övriga frågor

Skolbesök

Kartläggning centralt

- Vilka elever kartläggs?
- Underlag från Arbetsförmedlingen
- Vad kartläggs? Material som används?
- Hur görs kartläggningen – tid, upplägg, tolk, fler än ett tillfälle
- Överlämningen – till vem, när och hur?
- Relation till individuell studieplan? Används samma ”mall” för ISP av alla anordnare?

Utbildningsanordnaren

- Utbildningens innehåll och upplägg – hur har man kommit fram till detta?
- Integrerat – kombinerat
- Tidsomfattning/v och totalt
- Stödinsatser
- Elevernas studiemål? Vägledning?
- ISP – innehåll och för hur lång tid?
- Personal – kompetenser och samarbete
- Anordnarens tidigare erfarenheter – styrka

Eleverna

- Tid i Sverige – Tid i kommunen – ursprung
- När började du här och varför? Arbetsförmedlingen?
- Erfarenheter av utbildningen hittills? Arbetssätt, innehåll, grupp, lärandet integrerat eller kombinerat
- Tid i klassrummet och tid för annat i utbildningen

- Tankar om vad utbildningen ska leda till?
- Skulle du vilja ändra på något i utbildningen?
- Vad tänker du är viktigt för dig just nu?
- Skulle du vilja studera mer? Skulle du vilja göra annat? Varför?

Integrationsforum

Utredningen deltog i konferensen Integrationsforum med cirka 100 deltagare. Följande fråga besvarades i en mentimeter-undersökning.

- Vilka åtgärder för ökad kvalité i utbildningen för andraspråks-elever i komvux behövs?



Omslag: Elanders Sverige AB
Bild: MicroStockHub
Bildbearbetning: Agneta S Öberg