

Kommittédirektiv



Ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare

**Dir.
2011:81**

Beslut vid regeringssammanträde den 15 september 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur valfrihet och individuell anpassning kan ökas inom utbildning i svenska för invandrare (sfi), bl.a. genom ett system med sfi-peng och genom att den som vill delta i sfi ges möjlighet att välja den anordnare, enskild eller offentlig, som bäst svarar mot de egna behoven. Kommunerna ska dock behålla ansvaret när det gäller mottagande av studerande.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur ett system med sfi-peng kan utformas,
- föreslå ytterligare åtgärder för hur sfi i ett tidigare skede kan bli mer flexibel och individanpassad för att i högre grad kunna kombineras med bl.a. arbete, praktik och yrkesutbildning samt annan vuxenutbildning och högre utbildning,
- föreslå åtgärder för hur samverkan mellan och inom kommuner samt mellan huvudmän och andra instanser som t.ex. Arbetsförmedlingen och länsstyrelser kan förbättras när det gäller sfi,
- kartlägga i vilken utsträckning Arbetsförmedlingen upphandlar sfi på uppdrag av kommuner och analysera om det finns något som hindrar det, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 september 2012.

Utvecklingen av utbildningen i svenska för invandrare

Deltagande i utbildning i svenska för invandrare (sfi) är en lagstadgad rättighet för den enskilde från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 16 år, om personen saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som sfi syftar till att ge. Det är en kommunal skyldighet att inom tre månader se till att sfi erbjuds den som har rätt att delta i utbildningen. Rätten att delta i utbildning uppstår i princip det datum personen folkbokförs i en kommun förutsatt att övriga villkor är uppfyllda. Utbildningen regleras i dag i 13 kap. skollagen (1985:1100), förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare och förordningen (SKOLFS 2009:2) om kursplan för svenskundervisning för invandrare. Fr.o.m. den 1 juli 2012 finns bestämmelser om sfi i 22 kap. skollagen (2010:800).

Sfi ska enligt skollagen (2010:800) kunna kombineras med förvärvsarbete. Huvudmannen ska verka för att eleven ges möjlighet att öva det svenska språket i arbetslivet och att sfi kan kombineras med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning.

Under 2000-talet har flera reformer genomförts på sfi-området. Individualiseringen av sfi och den övriga vuxenutbildningen var en utgångspunkt i propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72). I propositionen framhölls vikten av att sfi anpassas efter deltagarnas behov och förutsättningar.

Inom ramen för regeringens satsning på sfi, det s.k. sfi-lyftet, beslutade regeringen bl.a. om införandet av nationella slutprov på alla studievägar, och tydligare mål infördes i kursplanen under 2008. Inom det s.k. Lärarlyftet avsattes det medel för fortbildning för sfi-lärare under perioden 2007–2011. I satsningen på det s.k. Lärarlyftet II som planeras pågå t.o.m. 2015 ingår även fortsatta satsningar på sfi-lärare. Systemet med prestationsbaserad stimulansersättning, s.k. sfi-bonus, syftar till att fler elever ska klara av sina studier i sfi snabbare. Verksamheten med sfi-bonus permanentades den 1 september 2010 (prop. 2009/10:188, bet. 2009/10:AU12, rskr.

2009/10:277). En särskild utredare fick 2009 i uppdrag att undersöka hur fler nyanlända ska kunna lära sig svenska snabbare genom att reglerna ändras för under hur lång tid det är möjligt att delta i sfi. Utredarens förslag presenterades i betänkandet Tid för snabb, flexibel inläring (SOU 2011:19) i mars 2011.

En central del i regeringens integrationspolitik är att se till att sfi erbjuds invandrare som en riktad åtgärd av god kvalitet under den första tiden i Sverige. Riksdagen fattade i mars 2010 beslut med anledning av regeringens förslag i propositionen Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208). Reformen trädde i kraft den 1 december 2010 och innebär bl.a. att Arbetsförmedlingen övertar det samordnande ansvaret för etableringsinsatserna från kommunerna. Arbetsförmedlingen ska tillsammans med den nyanlände upprätta en etableringsplan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering. Etableringsplanen ska omfatta aktiviteter under högst 24 månader och minst innehålla sfi för den som har rätt att delta i sfi enligt skollagen, samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Skollagens bestämmelser om deltagande i sfi gäller oavsett om den nyanlände följer en etableringsplan eller inte. Varje kommun ska aktivt verka för att en nyanländ som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till sfi hos kommunen.

Uppdraget att föreslå hur valfrihet och individuell anpassning inom sfi kan ökas

Hur kan ett system med sfi-peng utformas?

En av de viktigaste utgångspunkterna för den utbildning som en kommun ska erbjuda är den enskildes behov och förutsättningar. Denna utgångspunkt betonas ytterligare i den

nya skollagen i och med kravet på individuella studieplaner som ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.

Kommunala utförare har dock inte alltid en kompetens och profil eller ekonomiska förutsättningar som möjliggör att de i egen regi kan erbjuda alla de utbildningar som kommuninvånarna har behov av. I dag kan en kommun med stöd av bestämmelser i skollagen (1985:1100) lägga ut vuxenutbildning på entreprenad. I dessa entreprenadförhållanden behåller kommunen huvudmannskapet för utbildningen. Tidigare har endast den myndighetsutövning som hör till lärarnas uppgifter kunnat lämnas över till enskilda utbildningsanordnare som på uppdrag av en kommun anordnar sfi. Riksdagen har dock under våren 2010 efter förslag av regeringen beslutat att även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter får överlämnas till en uppdragstagare då en kommun lägger ut utbildning inom sfi på entreprenad (prop. 2009/10:68, bet. 2009/10:UbU14, rskr. 2009/10:215). Ändringen i skollagen (1985:1100) trädde i kraft den 28 juni 2010 och tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 1 januari 2011. Lagändringen innebär att den enskilde utbildningsanordnaren kan få uppgiften att både sätta och utfärda betyg under förutsättning att utbildningsanordnaren har fått s.k. betygsrätt av Statens skolinspektion enligt förordningen (2010:253) om betygsrätt för vuxenutbildning. Syftet med ändringen är att skapa närhet mellan rektorsfunktionen och utbildningsverksamheten samt att tydliggöra ansvarsförhållandet för den enskilda utbildningsanordnaren genom att ansvaret för betygssättningen och utfärdandet av betyg hålls samman. Sådan myndighetsutövning som innefattas i mottagande och antagning av studerande kan emellertid inte överlämnas i samband med utbildning på entreprenad.

Valfriheten och den individuella anpassningen har även förstärkts genom införandet av en möjlighet för folkhögskolor att bedriva utbildning som motsvarar sfi. Riksdagen har under våren 2010 efter regeringens förslag beslutat att en folkhögskola under vissa förutsättningar enligt skollagen

(1985:1100) kan få genomföra utbildning som motsvarar sfi (prop. 2009/10:68, bet. 2009/10:UbU14, rskr. 2009/10:215). De nya bestämmelserna trädde i kraft den 28 juni 2010 och tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 1 januari 2011. Den som har rätt att delta i en kommuns sfi har rätt att i stället delta i en folkhögskolas utbildning som motsvarar sfi om folkhögskolan har fått betygsrätt och har förklarat sig ha för avsikt att ta emot den sökande till sin sfi.

För folkhögskolan gäller i många delar samma bestämmelser som för en kommunal anordnare av sfi. Folkhögskolan har bl.a. samma ansvar som kommunen att i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleverna ges möjlighet att öva det svenska språket i arbetslivet. Vidare är kraven desamma när det gäller utbildningens omfattning, avgiftsfrihet och att i samråd med arbetsmarknadens parter bestämma utbildningens förläggning för personer som har en anställning. Den utbildning som folkhögskolan anordnar ska motsvara sfi. Det medför att folkhögskolan förutom bestämmelser i skollagen ska tillämpa vissa bestämmelser i förordningen om svenskundervisning för invandrare och den kursplan som gäller för sfi.

Folkhögskolornas sfi finansieras genom att de kommunala resurserna kopplas till den enskilda individen i form av en ersättning som motsvarar kommunens egen kostnad. Kommunens formella mottagandebeslut i förening med en förklaring att eleven är behörig att delta i folkhögskolans sfi innebär att kommunen förbinder sig att ersätta den folkhögskola som den enskilde söker sig till och som antar eleven till sin sfi. Modellen innebär att samtliga resurser för sfi även fortsättningsvis ligger på ett och samma ställe, dvs. hos kommunen.

Invandrare som har rätt till sfi har dock som huvudregel inte rätt att själva bestämma vilken anordnare som bäst uppfyller de egna behoven utan det är normalt hemkommunen som beslutar hur den enskilde ska erbjudas sfi. I propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165) angavs som en principiell utgångspunkt att en genomgående ambition i förslaget till ny skollag är att stärka valfriheten i de utbildningar som regleras i lagen. Ett system

med sfi-peng skulle innebära att individen själv kan välja utbildningsanordnare, offentlig eller fristående, och att utbildningsanordnaren får en ersättning (sfi-peng) som följer individen. En sfi-peng skulle tillsammans med övriga åtgärder som vidtas eller har vidtagits för att förbättra sfi väsentligt kunna höja kvaliteten. Genom införande av sfi-peng kan valfriheten för den enskilde öka och därmed också konkurrensen mellan olika anordnare. Detta kan i sin tur leda till ökad individanpassning och bättre kvalitet inom sfi.

Utredaren ska

- föreslå hur ett system med sfi-peng kan utformas,
- redovisa vilka konsekvenser en sfi-peng skulle få för kommunernas organisering och planering av sin utbildningsverksamhet,
- redovisa konsekvenserna av en sfi-peng för deltagaren och utbildningsanordnaren,
- föreslå hur information om valmöjligheten når dem som har rätt till utbildningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredarens förslag ska syfta till att valfrihet och individuell anpassning inom sfi förstärks, bl.a. genom att den som vill delta i sfi ges möjlighet att välja den anordnare som bäst svarar mot de egna behoven. Kommunerna ska dock behålla ansvaret när det gäller mottagande av studerande. Att välja anordnare är en möjlighet för individen och oavsett om individen gör ett aktivt val eller inte är hemkommunen enligt skollagen skyldig att se till att utbildningen finns tillgänglig så snart som möjligt efter det att rätten till sfi har inträtt. Utredaren ska vid utarbetandet av sitt förslag om sfi-peng beakta bestämmelserna om entreprenad och utbildning vid folkhögskola som motsvarar sfi i den nya skollagen.

Vilka åtgärder bör vidtas för att förbättra den individuella anpassningen av sfi?

Undersökningar har visat att det finns brister i den individuella anpassningen av sfi. Statskontoret fick 2008 i uppdrag av regeringen att utvärdera sfi med fokus på deltagarnas resultat,

lärnarnas kompetens och sättet att organisera och genomföra sfi. I rapporten Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare (2009:2) redovisar Statskontoret sina slutsatser. Rapporten visar bl.a. att kommunerna uppmärksammar individernas behov och förutsättningar på många olika sätt och i olika omfattning. När det gäller kartläggning, gruppindelning och tidpunkten för att få påbörja studier har de flesta kommuner ett tillvägagångssätt som innebär att de tar hänsyn till de enskildas behov och förutsättningar. Rapporten visar dock att låg- respektive högutbildade ofta tillhör samma undervisningsgrupper, trots att många kommuner har ambitionen att dessa ska få del av undervisningen i separata grupper. Resultaten i rapporten indikerar att om kommunerna i högre grad skulle utgå från elevernas studiebakgrund skulle måluppfyllelsen kunna ökas. Av rapporten framgår också att många anordnare inte erbjuder någon sfi kombinerad med yrkesutbildning. Rapporten pekar på att sfi kombinerad med yrkesutbildning påskyndar språkinläringen, bidrar till bättre studieresultat och innebär att eleverna snabbare får ett arbete. I många kommuner finns det inte heller möjlighet till deltids- eller distansutbildning, trots att detta ofta är en nödvändighet för att sfi-deltagare som får arbete ska kunna fullfölja sina studier.

Skolinspektionen har i sin kvalitetsgranskning Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål (rapport 2010:7) gett exempel på väl fungerande verksamheter men också på områden som behöver stärkas för att höja utbildningens kvalitet. Rapporten pekar på att undervisningen i större utsträckning behöver utgå från individens erfarenheter, intressen och mål.

Även i kvalitetsgranskningen Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisningen för invandrare (rapport 2011:6) har Skolinspektionen pekat på att organisationen ofta är utformad på ett sådant sätt att det försvårar flexibilitet och individanpassning. Rapporten visar också att det är svårt att kombinera sfi med annan utbildning och att de granskade kommunerna brister i uppföljningen av måluppfyllelsen.

I huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2011 framförs att vissa justeringar bör övervägas i den reform som infördes i december 2010 för att snabba på vissa nyanlända invandrarers arbetsmarknadsetablering. Det konstateras att reformen innebär att kommunerna även fortsättningsvis ska ansvara för sfi. Vidare konstateras att de utvärderingar som har gjorts av sfi visar på problem med t.ex. bristande flexibilitet och liten grad av uppdelning av studiegrupperna efter förkunskaper. Arbetsförmedlingen bör enligt utredningen ges möjligheter att själv upphandla språkutbildningar direkt av olika aktörer som universitet och högskolor samt privata företag. Tanken med detta förslag är enligt utredningen att Arbetsförmedlingen troligen är bättre än kommunerna på att bedöma vilken typ av utbildning en individ behöver för att uppnå en lyckad arbetsmarknadsetablering (SOU 2011:11).

Det huvudsakliga syftet med införande av en sfi-peng är att stärka kvaliteten inom sfi genom att skapa valfrihet och öka individanpassningen av utbildningen. Införande av en sfi-peng bör kunna motverka vissa av de brister inom sfi som konstaterats vid ett flertal undersökningar. Det finns dock skäl att utreda om det utöver införande av sfi-peng behövs ytterligare insatser för att stärka flexibiliteten och individanpassningen inom sfi.

Utredaren ska

- föreslå ytterligare åtgärder för hur sfi i ett tidigare skede kan bli mer flexibel och individanpassad för att i högre grad kunna kombineras med bl.a. arbete, praktik och yrkesutbildning samt annan vuxenutbildning och högre utbildning,
- föreslå åtgärder för hur utbildningen ska kunna påbörjas i ett tidigare skede,
- redovisa hur den enskildes behov och önskemål kan tillgodoses och hur flexibla utbildningsformer kan säkerställas inom sfi,
- bedöma om det finns bestämmelser som hindrar en ökad flexibilitet inom sfi och i så fall lämna nödvändiga förslag för att undanröja hindren,

- redovisa omfattningen och kvaliteten när det gäller sfi kombinerad med yrkesutbildning eller praktik samt föreslå åtgärder för att stimulera ett ökat utbud av sådan sfi,
- undersöka förutsättningarna för att en enskild ska kunna kombinera sfi med studier inom övrig vuxenutbildning,
- undersöka hur uppföljningen och utvärderingen av individanpassningen inom sfi är utformade på lokal nivå och i den mån det är möjligt föreslå hur uppföljningen och utvärderingen kan utvecklas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

När det gäller förslag på åtgärder för att förbättra den individuella anpassningen av sfi ska utredaren ta del av de förslag som lämnades i betänkandet Tid för snabb, flexibel inläring (SOU 2011:19).

Vilka åtgärder bör vidtas för att förbättra samverkan?

Flexibla utbildningsformer, individanpassad undervisning och sfi kombinerad med en yrkesutbildning förutsätter en väl fungerande samverkan mellan och inom kommuner samt mellan huvudmän och andra instanser. Rapporterna från Statskontoret och Skolinspektionen (rapport 2009:2 respektive rapport 2010:7) visar att det finns en förbättringspotential när det gäller samverkan mellan och inom kommuner samt mellan kommuner och andra instanser.

Utredaren ska

- föreslå åtgärder för hur samverkan mellan och inom kommuner samt mellan huvudmän och andra instanser som t.ex. Arbetsförmedlingen och länsstyrelser kan förbättras när det gäller sfi,
- kartlägga i vilken utsträckning Arbetsförmedlingen upphandlar sfi på uppdrag av kommuner och analysera om det finns något som hindrar det, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ekonomiska konsekvenser

Om förslaget kan påverka kostnaderna för staten eller kommunsektorn ska en beräkning av dessa kostnader redovisas, och för kostnadsökningar ska finansiering föreslås. Eventuella administrativa kostnader ska särredovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska utse en referensgrupp för samråd med företrädare för kommuner om de frågor som utredaren ska behandla. Utredaren ska i sitt arbete även samråda med berörda myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 september 2012.

(Utbildningsdepartementet)