

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Sfi-pengsutredningen
(U 2011:05)

Dir.
2013:10

Beslut vid regeringssammanträde den 24 januari 2013

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 15 september 2011 kommittédirektiv om ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare (dir. 2011:81). Utredaren får nu i uppdrag att utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven bl.a.

- överväga om all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden bör ges inom kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux),
- föreslå hur utbildningen i svenska språket bättre kan anpassas till de mål som den enskilde har med sina studier,
- överväga om Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att upphandla den utbildning i svenska som ingår i en etableringsplan enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Om utredaren föreslår att all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden ska ges inom komvux och särvux ska uppdraget att föreslå hur valfrihet kan ökas inom utbildning i svenska för invandrare (sfi) även omfatta hur valfrihet kan ökas inom komvux och särvux som helhet.

Enligt tidigare tilläggsdirektiv (dir. 2012:130) ska uppdraget slutligt redovisas senast den 2 april 2013. Utredningstiden förlängs och utredaren ska i stället redovisa uppdraget i dess helhet senast den 1 oktober 2013.

En sammanhållen utbildning i svenska språket för invandrare

I dag är uppdelningen mellan sfi och komvux sådan att den mest grundläggande utbildningen i svenska för vuxna invandrare, som bl.a. kan inkludera alfabetisering, ges inom sfi. Den kunskap i svenska språket som förmedlas genom sfi är dock ofta inte tillräcklig för att arbeta och studera i Sverige. Många av eleverna har därför behov av att fortsätta sina studier i svenska efter avslutad sfi och går då i regel vidare till att studera svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå. Om man som invandrare vill studera på universitet eller högskola i Sverige krävs dessutom ofta att man läser svenska som andraspråk inom komvux på gymnasial nivå.

Under 2011 deltog ca 102 000 elever i sfi. Ca 28 000 personer deltog i kursen svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå och ca 13 000 personer deltog i sådana kurser inom komvux på gymnasial nivå. Avbrotten inom respektive skolform uppgick till ca 23 procent av kursdeltagarna inom sfi, ca 21 procent inom svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå och ca 20 procent inom svenska som andraspråk A inom komvux på gymnasial nivå.

Övergången mellan sfi och komvux innebär ofta fördröjningar eller, i vissa fall, att eleven avbryter studierna. Detta trots att elevens kunskaper i svenska inte sällan är otillräckliga för att eleven ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Orsakerna till avbrotten eller fördröjningarna kan vara flera. Förutom förändrade ekonomiska villkor innebär bytet av skolform oftast en ny eller reviderad studieplan med nytt innehåll och nya mål, ny studieort, nya lärare, förändringar i studietakt och nytt schema. Kursplanerna i de båda skolformerna är dessutom överlappande. Detta innebär att elever som studerar svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå i många fall måste repetera delar av sfi. För att undvika de avbrott och fördröjningar som i dag förekommer vid övergången mellan skolformerna och bättre harmonisera den utbildning som ges inom de båda skolformerna finns det skäl att överväga en sammanhållen utbildning i svenska språket för invandrare.

Utredaren ska utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven

- överväga om all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden bör ges inom komvux och sårvux,
- analysera för- och nackdelar med samt konsekvenserna av en sammanhållen utbildning i svenska språket för invandrar.

Om utredaren anser att den utbildning som i dag ges inom sfi i framtiden på ett mer effektivt sätt kan ges inom komvux ska utredaren också

- förslå hur en sådan språkutbildning ska utformas.

Utredaren ska även

- överväga hur en framtida utbildning i svenska språket för vuxna invandrare helt eller delvis även ska kunna bedrivas av folkhögskolor, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En utgångspunkt för uppdraget ska vara att en individs utbildning, förutom utbildning i svenska språket, ska kunna inkludera andra kurser och kunna kombineras med andra utbildningar, arbete och praktik för att öka genomströmningen och förbättra studieresultaten samt på bästa sätt motsvara de förväntningar individen har på utbildningen. En ytterligare utgångspunkt ska vara att eventuella förslag inte ska medföra ökade kostnader för staten eller kommunsektorn utan rymmas inom de nuvarande ekonomiska ramarna.

Hur kan innehållet i utbildningen i svenska för vuxna invandrare bättre anpassas till de mål som den enskilde har med sina studier?

Flera aktörer, bl.a. Statens skolverk, har påpekat problemet med att i stort sett samtliga invandrare som studerar inom sfi och komvux i syfte att lära sig svenska går samma väg genom utbildningssystemet. Detta oavsett tidigare utbildning, erfaren-

heter och mål med studierna. Graden av individuella lösningar efter behov, förutsättningar och mål är i dag mycket låg. Det bör därför övervägas hur en bättre mål- och individanpassning av utbildningen i svenska språket för vuxna invandrare kan åstadkommas, så att den bättre svarar mot individens mål, behov och yrkesval. En tänkbar åtgärd för att åstadkomma en mer mål- och individanpassad språkutbildning är att införa flera kurser på samma nivå, t.ex. högskoleförberedande och yrkesanpassade kurser. Ett annat alternativ är att, liksom i gymnasieskolan, införa fasta studievägar utifrån elevens mål, t.ex. ett yrkesspår och ett studieförberedande spår.

Det kan även behövas ett ökat utrymme för individanpassning inom ramen för en kurs, t.ex. genom att yrkesanpassa undervisningen så att elever ges möjligheter att tillgodogöra sig ett ordförråd och en förståelse av språket inom ett visst yrkesområde. Framgångsrika regionala och lokala exempel på yrkesanpassad sfi med fokus på yrkesspråket finns redan i dag, t.ex. sfi i Stockholms län. Syftet med dessa satsningar är en mer yrkesfokuserad språkutbildning och en förkortad väg till arbete.

Inom flera skolformer, t.ex. gymnasieskolan, är utbildningens innehåll i större eller mindre utsträckning utformat efter den enskildes mål med studierna. Det finns skäl att överväga om även utbildningen i svenska för vuxna invandrare i högre utsträckning bör anpassas efter den enskildes mål och förutsättningar. Om den enskildes mål är att arbeta inom ett specifikt yrke kan detta innebära att den svenska som eleven läser är anpassad för det yrket. Om elevens mål är att studera vidare på universitet eller högskola kan utbildningen i svenska ha ett innehåll som är anpassat för vidare studier. En ökad målanpassning skulle också kunna innebära att utbildningens längd inte är densamma för alla utan avgörs av individens mål, behov och förutsättningar.

Det främsta syftet med en bättre målanpassning av utbildningen är att den kan förväntas leda till bättre genomströmning, underlätta individens inträde på arbetsmarknaden och skapa förutsättningar för fortsatta studier. En bättre målanpassning kan vidare bidra till en mer överskådlig studieväg

vilket kan verka motiverande och förmå elever att i högre grad påskynda och fullfölja sina studier. En ökad målgruppsanpassning skulle också gynna dem med kort skolbakgrund.

Utredaren ska därför

- föreslå hur innehållet i utbildningen i svenska för vuxna invandrare bättre kan anpassas till de mål som den enskilde har med sina studier, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör ett system för ökad valfrihet omfatta även komvux?

I utredarens ursprungliga uppdrag ingår att föreslå hur ett system med sfi-peng kan utformas. Om utredaren föreslår att all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden ska ges inom komvux och särvux vidgas utredarens ursprungliga uppdrag att föreslå hur valfrihet kan ökas inom sfi till att även omfatta hur valfriheten kan ökas inom komvux som helhet. I det utvidgade uppdraget ingår att

- utreda hur en ökad valfrihet inom hela komvux kan åstadkommas och analysera konsekvenserna för individ och utbildningsanordnare, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör Arbetsförmedlingen ges möjlighet att upphandla sfi inom etableringsuppdraget?

I och med att lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare trädde i kraft den 1 december 2010 fick Arbetsförmedlingen ett utökat och samordnande ansvar för etableringsinsatser för nyanlända flyktingar och deras anhöriga. Den enskildes etableringsplan ska minst innehålla sfi, samhällsorientering och arbetsförberedande insatser. Den innehåller således insatser som ligger under andra huvudmän än Arbetsförmedlingen. Sfi har i dag kommunen som huvudman även när utbildningen är en insats inom etableringsuppdraget. När praktik eller arbete ska kombineras med sfi kan det delade huvudmannaskapet vara en försvårande omständighet, exempelvis om arbetsplatsen där individen genomför praktik är

belägen i en annan kommun än den där sfi erbjuds eller om sfi inte erbjuds på tider som går att kombinera med arbete och praktik. Det kommunala huvudmannskapet kan i nu aktuellt sammanhang förväntas vara en försvårande omständighet även om all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden skulle ges inom komvux och särvox.

Utredaren gavs i de ursprungliga direktiven i uppdrag att bl.a. 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. Det finns behov av att därutöver utreda om Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att upphandla den utbildning i svenska som ingår i en etableringsplan. En utgångspunkt ska vara att eventuella förändringar av ansvarsfördelningen i nu aktuellt avseende inte ska medföra ökade kostnader för staten eller kommunsektorn utan inrymmas inom de nuvarande ekonomiska ramarna.

Utredaren ska således

- överväga om Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att upphandla den utbildning i svenska som ingår i en etableringsplan enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare samt analysera för- och nackdelar med en sådan ordning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka konsekvenser kan en eventuell integrering av sfi i komvux och särvox få för den studerandes försörjning samt för kostnaderna för kommunsektorn och staten?

Det finns skillnader mellan sfi, komvux och särvox när det gäller elevernas försörjningsmöjligheter under studietiden. För studier inom komvux kan studiestöd lämnas med stöd av bestämmelserna i studiestödslagen (1999:1395). För studier i sfi kan ekonomiskt bistånd lämnas enligt bestämmelserna om bistånd i socialtjänstlagen (2001:453). Försörjningsstöd kan under vissa förutsättningar även lämnas för studier inom komvux på grundläggande nivå. Elever inom särvox får huvudsakligen aktivitetsersättning.

Regeringen har tidigare tillsatt en utredning som ska se över komvux på grundläggande nivå (dir. 2011:92), den s.k. GRUV-utredningen (U 2011:07). GRUV-utredningen har i uppdrag att se över studiemedelssystemet när det gäller studerande inom komvux på grundläggande nivå. I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga den ekonomiska situationen inklusive försörjningen för de studerande. Utredningen ska också analysera hur nuvarande studiemedelssystem fungerar för dessa studerande och vid behov föreslå förändringar i syfte att förbättra förutsättningarna för studerande att fullfölja utbildningen. Om den utbildning i svenska språket på grundläggande nivå som i dag ges inom ramen för sfi i stället skulle ges inom komvux respektive särsvux kan det få konsekvenser för den studerandes försörjning, för kommunernas kostnader för försörjningsstöd samt för statens kostnader för studiemedel och aktivitetsersättning.

Utredaren ska med utgångspunkt i GRUV-utredningens överväganden och förslag

- analysera vilka konsekvenser det får för den studerandes ekonomiska situation, för statens budget och kommunsektorns kostnader om den språkutbildning som i dag ges inom sfi i stället skulle ges inom komvux respektive särsvux, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska utgå från att en grundläggande utbildning i svenska inom komvux ska berättiga till studiestöd först när kunskaper motsvarande fullföljd sfi har uppnåtts. Eventuella förslag får således inte medföra att statens utgifter för studiemedel ökar.

Organisatoriska och ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska särskilt analysera och bedöma de administrativa och ekonomiska konsekvenserna på kort och lång sikt av eventuella förslag. Utredaren ska också genomföra konsekvensanalyser rörande kvalitet och förutsättningarna för övergång mellan olika utbildningssystem, inklusive den

utbildning i svenska som ingår i en etableringsplan. I de fall förslagen innebär att ansvar och kostnader flyttas mellan kommunsektor och staten ska detta särredovisas. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges. Utredaren ska i detta sammanhang beakta att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Om förslagen innebär ökade kostnader ska de föreslås finansieras inom nuvarande ekonomiska ramar.

Samråd och redovisning av uppdraget

GRUV-utredningens uppdrag och den här utredningens uppdrag har, även i andra avseenden än när det gäller den studerandes ekonomiska situation, många och omfattande beröringspunkter. Utredaren ska därför nära samråda med GRUV-utredningen i alla delar som har beröringspunkter med den, särskilt när det gäller frågan om all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden bör ges inom komvux och särsvux samt i den del uppdraget avser en valfrihetsmodell för all undervisning inom komvux.

I den del av arbetet som rör ekonomisk ersättning till studerande i särsvux ska utredaren även samråda med 2012 års studiehjälpsutredning (U 2012:02).

Utredaren ska enligt tilläggsdirektiv slutligt redovisa det ursprungliga uppdraget senast den 2 april 2013. Med anledning av det utökade uppdraget förlängs utredningstiden och utredaren ska i stället slutredovisa uppdraget i dess helhet senast den 1 oktober 2013.

(Utbildningsdepartementet)