

Kommittédirektiv



En sfi och vuxenutbildning av högre kvalitet

Dir.
2018:73

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 fyra-veckorsperiod 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. Däremot 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 ny-anlända 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.

Språkrav 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]). Språkraven 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. yrkes-svenska 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 be-

hörig 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 2016/17 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 sårvox, 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 påskynas 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) anförs att det sannolikt även finns ett antal elever inom sfi som skulle kunna tillhöra personkretsen för särsvux 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 garanterade 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 lärresurser.

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)