



Kommittédirektiv

Sfi-peng till utbildningsanordnare

Beslut vid regeringssammanträde den 17 december 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur en ersättning till utbildningsanordnare för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) som baseras på uppnådda språkresultat, en s.k. sfi-peng, kan utformas. Syftet med en sådan ersättning ska vara att stimulera och ge utbildningsanordnare stärkta incitament att verka för en större måluppfyllelse för eleverna, så att resultaten och genomströmningen i sfi förbättras.

Utredaren ska bl.a.

- analysera hur en sfi-peng till utbildningsanordnare kan utformas, där ersättningen baseras på uppnådda språkresultat och där individers olika förutsättningar och erfarenheter samt andra faktorer som påverkar studietiden beaktas,
- analysera i vilken mån och i så fall hur en sådan ersättning kan komma utbildningsanordnare till del vid elevers avbrott i studierna,
- analysera risker för att sfi-pengen utnyttjas felaktigt och identifiera lämpliga motåtgärder,
- analysera möjliga standardiserade och i förhållande till utbildningsanordnaren oberoende mätinstrument för värdering av inledande språknivå och uppnådda språkresultat och föreslå ett system för hur progressionen ska mätas som underlag för en sfi-peng, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2022.

Sfi är en del av den kommunala vuxenutbildningen

Den vuxenutbildning som kommunerna ska tillhandahålla inom kommunal vuxenutbildning (komvux) består sedan den 1 juli 2020 av fem delar: komvux på grundläggande nivå, komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå (en utbildning anpassad för vuxna med en utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada), komvux på gymnasial nivå, komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå och komvux i svenska för invandrare (sfi).

Kommunerna är huvudmän för komvux och ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med de bestämmelserna som finns för utbildningen. Komvux kan tillhandahållas i egen regi eller på entreprenad med bibehållet kommunalt huvudmannansvar. Andelen komvuxelever hos kontrakterade anordnare ökar och har fördubblats under en tioårsperiod. År 2019 studerade 38 procent av sfi-eleverna hos kontrakterade anordnare.

Sfi syftar till att ge alla vuxna invandrare, oavsett kön, grundläggande kunskaper i svenska språket. Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Efter avslutad sfi ska alla ha grundläggande kunskaper i svenska språket men för att kunna tillgodogöra sig t.ex. en gymnasial yrkesutbildning behöver dessa kunskaper fyllas på med svenska som andraspråk (sva) på grundläggande och gymnasial nivå.

Komvux är kursutformad. Sfi består av tre olika studievägar som i sin tur består av en kombination av fyra olika kurser: A, B, C och D. En individ påbörjar sina studier 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–D och har en lägre studietakt. Studieväg 2 utgörs av kurserna B–D och har en högre studietakt och studieväg 3, som har högst studietakt, utgörs av kurserna C och D eller endast D.

Kurserna inom komvux kan kombineras i olika sammanhållna utbildningar, både med och utan sfi. De kombinationer som riktar sig till invandrade personer kan innehålla yrkesutbildning, sfi/sva och ofta olika orienteringskurser, t.ex. yrkessvenska och modersmålsstöd. Om individen har mycket kort skolbakgrund kan kombinationen bestå enbart av sfi/sva och grundläggande teoretiska ämnen.

Eleverna inom sfi

Vuxenutbildningens målgrupp är heterogen och eleverna är individer med olika behov och förutsättningar. Utbildningen måste därför anpassas utifrån den enskildes behov och förutsättningar och den kan följaktligen variera när det gäller omfattning, studietakt och innehåll. År 2019 var antal elever i sfi 153 000, varav 57 procent kvinnor och 43 procent män. Antalet kursdeltagare som studerade inom sfi 2019 var 198 000 och varje elev deltog i snitt i 1,3 kurser under året. Av kursdeltagarna läste 20 procent inom studieväg 1, 47 procent inom studieväg 2 och 33 procent inom studieväg 3. Kvinnorna var i majoritet på samtliga kurser. Utbildningsnivån bland eleverna varierar. År 2019 hade 20 procent högst 6-årig utbildning (22 procent av kvinnorna och 18 procent av männen), 16 procent en utbildning som omfattar 7–9 år (kvinnor 15 procent och män 18 procent), 24 procent 10–12 år (kvinnor 23 procent, män 25 procent), 34 procent minst 13 års utbildning (kvinnor 35 procent och män 34 procent) och för 5 procent saknas uppgift om utbildningsbakgrund. År 2019 deltog sju procent av eleverna inom sfi i läs- och skrivinlärning, vilket är utbildning som vänder sig till analfabeter.

Finansiering av sfi-utbildningen

Kommunerna ansvarar för finansieringen av sfi. Den av kommunerna redovisade kostnaden för sfi varierar stort mellan kommunerna. År 2018 var årskostnaden för en elev i genomsnitt 45 400 kronor.

Kommunerna har rätt till statlig ersättning för mottagande och insatser för nyanlända enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Medlen fördelas till kommunerna för mottagandet av nyanlända men de är inte öronmärkta. Målgruppen för sfi är dock vidare än att omfatta enbart nyanlända. Det schablonbelopp som kommunerna ersätts med enligt förordningen avser kostnader för

1. mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning,
2. särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och pedagogisk verksamhet,
3. komvux i sfi eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen (2010:800),
4. sådan komvux som särskilt anpassats för utlänningar som omfattas av 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
5. samhällsorientering,
6. tolkning, och

7. andra insatser för att underlätta etablering i samhället.

Ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program för nyanlända invandrare infördes den 1 januari 2018. Detta innebar bl.a. ett krav på att en nyanländ som har kort utbildning och därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i programmet i huvudsak ska ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, samhällsorientering och utbildning inom komvux eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan (14 § förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Detta krav benämns i dagligt tal utbildningsplikt (p. 4 ovan). Sammantaget deltog 20 200 individer i etableringen i september 2020. Av dessa var ca 10 000 inskrivna i utbildningsplikten, varav ca 5 000 studerade inom sfi. I samband med införandet av utbildningsplikten tillfördes kommunerna medel för att kunna möta det utökade utbildningsbehovet bland nyanlända genom att schablonersättningen enligt den nämnda förordningen höjdes. För 2020 är det totala schablonbeloppet 146 100 kronor för en person som inte har fyllt 65 år och 82 100 kronor för en person som har fyllt 65 år. Beloppet betalas ut i omgångar under en period på två år.

Uppdraget att föreslå hur en ersättning för sfi som baseras på uppnådda språkresultat kan utformas

Det finns brister i sfi-undervisningen som påverkar genomströmningen. För en del elever, särskilt de med kort tidigare utbildning, kan det ta relativt lång tid att uppnå godkänt betyg i en kurs inom sfi. Det är en större utmaning för individer med låg eller ingen tidigare utbildning att uppnå goda studieresultat i sfi och följaktligen även en större utmaning för huvudmän att möta dessa individers utbildningsbehov. För dessa elever krävs mer resurser, i jämförelse med elever med längre skolbakgrund, för att de ska uppnå den språkliga nivå som krävs för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden eller delta i en yrkesutbildning. För de som 2016 påbörjade sina studier på kurs 1A, och som fått godkänt resultat på minst en kurs, krävdes enligt Skolverkets statistik i genomsnitt 63 veckors studier, jämfört med 21 veckor för dem som hade påbörjat sina studier på kurs 3D. Av de nybörjare som hade sin första kursstart i sfi 2016 var det 63 procent som hade nått godkänt resultat på minst en kurs t.o.m. 2018, (67 procent av kvinnorna och 60 procent av männen). Samtidigt var det 24 procent som hade avbrutit en eller flera kurser utan att slutföra någon kurs under åren 2016–2018 (21 procent av kvinnorna och 27 procent av männen). För 13 procent av nybörjarna finns inga uppgifter och de antas därför ha fortsatt sin utbildning. Kvinnor fick godkänt resul-

tat i högre utsträckning än män. Män var mer benägna att avbryta utbildningen. Orsaker till avbrott eller studieuppehåll kan vara många, exempelvis föräldraledighet eller arbete. Cirka hälften av de som avslutat sina studier i förtid har gjort det på grund av att de har fått arbete.

Sfi-undervisningen bedrivs individanpassat på många platser i landet. Genomströmning och uppnådda resultat varierar dock mellan anordnare och utbildningar. Vid Statens skolinspektions kvalitetsgranskning av undervisningen i sfi i 15 kommuner 2018 befanns elva av de granskade kommunerna ha brister (Skolinspektionen, Undervisning i svenska för invandrare, 2018). Främst fanns det enligt Skolinspektionen problem med individanpassning av undervisningen, där elevernas behov och mål behöver tillgodoses i högre utsträckning. Undervisningens arbetssätt eller arbetsformer behöver också individanpassas. Trots mångfalden bland eleverna bedrevs sfi-undervisningen i flera verksamheter utifrån ett standardiserat upplägg som inte utgick från de enskilda elevernas förutsättningar. Skolinspektionen bedömer att bristerna beror på problem med behöriga lärare och bristen på vuxenpedagogiska perspektiv och vuxenpedagogisk metodik.

Skolinspektionen påtalar i sin redovisning av granskningen 2018 att ett begränsat utbud av kurser och utbildningar är ett av problemen med att skapa en individanpassad sfi-utbildning. Detta gäller särskilt för små kommuner som kan ha svårigheter att anordna olika utbildningsvägar då elevantalet är litet. I enskilda kommuner kan det vara svårt att anordna en bredd på olika yrkesutbildningar. Ett möjligt sätt att lösa svårigheterna med ett begränsat utbud kan vara samverkan mellan kommunerna. För att individen ska kunna ha en realistisk möjlighet att välja anordnare och inriktning på sina sfi-studier krävs också ett större utbud än vad den enskilda kommunen kan erbjuda.

Skolinspektionen har tidigare genomfört totalt tre tematiska granskningar som rör sfi: Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål. Kvalitetsgranskning (rapport 2010:7), Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisningen för invandrare. Kvalitetsgranskning (rapport 2011:6), och Riktad tillsyn inom området svenskundervisning för invandrare (sfi) 2011 (dnr 40-2010:2855). De brister och utvecklingsområden som Skolinspektionen sett inom ramen för dessa granskningar är enligt myndighetens redovisning av granskningen 2018 fortfarande relevanta och rör bland annat de förutsätt-

ningar huvudmännen ger för utbildningen och hur de utvecklar den. Riskområden som framkom är bl.a. en ensidigt utformad undervisning.

Sammanfattningsvis visar Skolinspektionens granskningar att det finns sfi-verksamheter som fungerar bra men att det också finns många brister i verksamheterna, särskilt när det gäller individanpassningen. Bristerna medför att genomströmningen i utbildningen är lägre än den hade kunnat vara. Mindre kommuners svårighet att erbjuda olika inriktningar begränsar det lokala utbudet.

Hur kan ett system med en sfi-peng utformas så att det bidrar till bättre resultat inom sfi?

Det bör utredas hur en ersättning till utbildningsanordnare för sfi som baseras på uppnådda språkresultat, en så kallad sfi-peng, kan utformas. Syftet ska vara att förbättra resultaten och genomströmningen i komvux i sfi. En väl utformad sfi-peng till utbildningsanordnare kan bidra till att stärka incitamenten för att utveckla sfi-undervisningen, göra den mer individanpassad och därmed nå en ökad måluppfyllelse för eleverna och en förbättrad genomströmning. En sfi-peng kan bidra till att stärka incitamenten för olika former av individanpassade inriktningar på utbildningen, bl.a. i form av kombinationsutbildningar. En utgångspunkt för uppdraget är att kommunerna även fortsättningsvis ska vara huvudmän för sfi.

Utredningen Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) har i uppdrag att utreda bl.a. förbättring av huvudmännens styrning och ledning av sfi, förtydligat ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet inom sfi och hur huvudmännens möjligheter att kontrollera verksamhet som utförs på entreprenad inom sfi kan stärkas. Utredningen ska vidare analysera och vid behov föreslå en utökad garanterad undervisningstid för sfi-studerande inom etableringsprogrammet med syfte att en utökad undervisningstid ska påskynda genomströmningen och övergången till andra utbildningar. Det ingår dock inte i KLIVA-utredningens uppdrag att titta på möjliga ekonomiska incitament till utbildningsanordnarna för att arbeta med att förbättra kvaliteten i utbildningen.

Det bör vid utredningen av en sfi-peng beaktas att sfi kan erbjudas både i kommunens egen regi och som upphandlad verksamhet och i det sammanhanget belysas vilken betydelse en sfi-peng kan ha för hur kriterier ställs upp vid upphandling av sfi-undervisning. Det är av vikt att de resultatbaserade

incitamenten genom en sfi-peng är så tydliga att de fungerar stärkande för en positiv språkutveckling hos individen och samtidigt förhindrar att undervisning utan progression ska kunna fortgå. KLIVA-utredningens förslag ska beaktas.

Det behöver bl.a. utredas vem som ska administrera systemet och hur och när sfi-pengen ska betalas ut. Förslagen ska utformas med beaktande av att elever kan behöva avsluta sina studier i förtid exempelvis på grund av arbete, övergång till annan utbildning, föräldraledighet eller byte av anordnare i samband med flytt.

Möjligheten för en kommun att själv kunna styra över finansieringen av den verksamhet kommunen är skyldig att tillhandahålla är en central del i den kommunala självstyrelsen. Förslag som lämnas ska inte inverka på de kommunala finansieringsmodellerna. I detta sammanhang är det av särskild vikt att förslagens konsekvenser på den kommunala självstyrelsen analyseras och redovisas.

För att syftet med en sfi-peng ska uppnås är det viktigt att modellen som skapas för sfi-peng är robust och tillförlitlig och baseras på så objektiva data som möjligt och att den minimerar möjligheterna till felaktigt utnyttjande av ersättningen.

Utredaren ska därför

- analysera hur en ersättning till utbildningsanordnare för sfi (sfi-peng) kan utformas, där ersättningen baseras på uppnådda språkresultat,
- analysera i vilken mån och i så fall hur en sådan ersättning kan komma utbildningsanordnare till del vid elevers avbrott i studierna, exempelvis därför att de fått en anställning,
- analysera risker för att sfi-pengen utnyttjas felaktigt och identifiera lämpliga motåtgärder,
- föreslå en modell med en sfi-peng där ersättningen baseras på uppnådda språkresultat, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i de bestämmelser som reglerar ansvaret för och tillhandahållandet av komvux, inklusive sfi-undervisning.

Uppdraget att föreslå en standardiserad mätning av resultaten i sfi

Sfi-pengen ska baseras på individernas språkutveckling, dvs. progressionen i utbildningen. Det behöver därför finnas instrument för att mäta språkutvecklingen. Utmaningen ligger i att fånga det verkliga resultatet, dvs. de ökade språkkunskaper som utbildningen åstadkommer, särskilt hos de elever som vanligtvis inte uppnår godkända resultat eller som tar mycket lång tid på sig för att nå resultat. Därför ska mätinstrumenten inte enbart utformas för att mäta språknivå i slutet av olika utbildningssteg utan också individens språkkunskaper vid inträdet till sfi-utbildningen.

Det finns olika möjligheter att mäta uppnådda språkresultat. Mätverktyget ska, i förhållande till anordnarna, vara oberoende och nationellt standardiserat. Det är viktigt att ett ingångsvärde kan fastställas för att ett uppnått språkresultat ska kunna visas. Mätningar av språkresultat som grund för sfi-peng ska vara likvärdiga över hela landet. Måtten på progression ska utgå från elevernas uppmätta förkunskaper vid studiestarten. Mätinstrumentet ska utformas så att risken för att utbildningsanordnaren enbart väljer att satsa på de elever som lättast uppnår goda studieresultat och lägger mindre resurser på elever som har svårast att uppnå goda studieresultat, minimeras.

Om betyg används som underlag för bedömning av progression blir inte bedömningen oberoende från utbildningsanordnaren och det finns en risk för att s.k. glädjebetyg sätts. Eftersom det är stor skillnad på en elev som börjar på A-nivån och en som börjar på t.ex. C-nivån är det viktigt att hitta ett sätt att motivera och premiera de huvudmän och utbildningsanordnare som lyckas väl med de elever som har svårare att uppnå godkänt resultat.

Som nämnts ska kunskaperna hos individen vid utbildningens start mätas objektivt liksom slutresultatet. I detta sammanhang behöver möjligheterna till en oberoende mätning av i vilken grad eleverna uppnår kursplanens kunskapskrav i muntlig interaktion och muntlig produktion särskilt beaktas. Vid bedömningen av kunskapsprogressionen behöver också hänsyn tas till andra faktorer såsom utbildningsbakgrund samt läs- och skrivförmåga i den mån dessa faktorer påverkar utfallet. Kunskapsutvecklingen hos en elev kan mätas genom att eleven uppnår en språklig nivå som möjliggör att man klarar av att fortsätta till nästa nivå eller till andra studier. Mätningarna behöver dock inte sammanfalla med A, B, C och D-kurserna utan bör också kunna vara fristående från dessa då det i ett enskilt fall kan vara viktigt att det är möjligt att skapa en lägesbild även före fullbordandet av en kurs. Det bör även utre-

das i vad mån en mer fristående mätning kan underlätta eventuell kombination av sfi-studier med arbete eller yrkesutbildning. Kunskapsmätning genom tester kan kombineras med mått på genomströmning i en kurs eller andel som övergått till arbete eller annan utbildning än sfi. Här är det således viktigt att förhålla sig till tidsaspekten. Sfi kombineras allt oftare med yrkesutbildning vilket gör att genomströmningen i sfi tar längre tid då utbildningarna i språk och yrke bedrivs parallellt. Att enbart mäta genomströmningen för sfi kan därför bli missvisande eftersom det tar längre tid att studera sfi kombinerat med en yrkesutbildning. Också andra förhållanden som sjukdom, föräldraledighet, tillfälliga arbeten och insatser från Arbetsförmedlingen ska beaktas, eftersom de kan medföra att studierna drar ut på tiden.

Grunden för sfi-pengen ska vara språkkunskaper. Att basera en sfi-peng enbart utifrån om en elev får arbete kan riskera att i högre grad premiera anordnare som har elever med längre utbildningsbakgrund. Huruvida en elev får arbete kan bero av andra faktorer, såsom konjunkturläget och arbetsmarknad, snarare än av en god utbildningskvalitet. Att en elev avslutar utbildningen utan fullbordad kurs därför att eleven har fått arbete bör dock kunna vägas in i resultatjämförelsen.

Förslagen ska utformas så att hänsyn tas till att individer har olika förutsättningar att utveckla språkkunskaper, så att skillnader mellan kvinnor och män motverkas och att anordnare som utbildar de elever som har sämst förutsättningar att uppnå målet med utbildningen inte missgynnas. Förslagen får inte ha en diskriminerande effekt. Utmaningen ligger i att dels premiera ett resultat som kan betecknas som uppnått språkresultat, dels bidra till att också de elever som vanligtvis inte uppnår godkänt betyg i sfi i någon kurs eller bara i den inledande A-kursen slutför utbildningen. Ersättningen ska därför ta hänsyn till hur lång väg individen har att gå från start till mål. Ett jämställdhetsperspektiv ska genomsyra förslagen.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur modellen med sfi-peng kan konstrueras så att individers olika förutsättningar och erfarenheter samt andra faktorer som påverkar studietiden i större utsträckning beaktas, t.ex. om eleven enbart studerar sfi eller om eleven även kombinerar sådana studier med yrkesutbildning,

- analysera möjliga standardiserade och i förhållande till utbildningsanordnaren oberoende mätinstrument för värdering av inledande språknivå och uppnådda språkresultat,
- föreslå hur progressionen ska mätas som underlag för en sfi-peng, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen ska 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. I uppdraget ingår att analysera hur modellen med sfi-peng kan utformas för att vara förenlig med de möjligheter kommunerna har att uppfylla den lagstadgade skyldigheten att bedriva sfi-verksamhet. Utredarens redovisning ska vidare innehålla en samhällsekonomisk konsekvensutredning för varje enskilt förslag och hur de olika förslagen samverkar med varandra för att nå effekt. Konsekvensbeskrivningen ska även omfatta konsekvenser för lärarna om förslaget med en sfi-peng genomförs. Konsekvensbeskrivningen ska omfatta ett jämställdhetsperspektiv och utredaren ska redovisa vilka effekter olika förslag kan få på kvinnor respektive mäns etablering på arbetsmarknaden. Statistik som redovisas ska vara köns- och åldersuppdelad. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten ska detta motiveras. Förslagets konsekvenser för principen om icke-diskriminering ska analyseras och redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska beakta KLIVA-utredningens förslag och Tillitsdelegationens slutsatser vid utformningen av ersättningsmodellen. Utredaren ska också inhämta synpunkter och erfarenheter från kommuner, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och privata anordnare av sfi samt från Statens skolverk, Statens skolinspektion och andra relevanta myndigheter. Utredaren ska vidare inhämta synpunkter från relevanta organisationer, t.ex. Sveriges Kommuner och Regioner och Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan (ViS) samt lärarnas arbetstagarorganisationer. Som en del i den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen har regeringen gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att hantera risker i relation till insatser inom arbetsmarknadspolitiken

(A2020/02639). Utredaren ska därför hålla sig uppdaterad om den kunskapsutveckling som sker i det arbetet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2022.

(Utbildningsdepartementet)