



2014-03-12

Regeringskansliet  
Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

u.registrator@regeringskansliet.se

#### **Remissvar**

#### **Betänkandet Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning (SOU 2013:76) Dnr 2013/6517/GV**

Riksförbundet Vuxenutbildning i samverkan, ViS, är en branschorganisation för vuxenutbildare. Organisationen representerar offentliga och privata vuxenutbildare över hela Sverige och har i nuläget cirka 200 medlemsorganisationer.

ViS har av Utbildningsdepartementet utsetts till remissinstans gällande betänkandet Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning (SOU 2013:76) och lämnar följande yttrande.

Den utredning som ligger till grund för det nu remitterade betänkandet har successivt fått ett utökat uppdrag och det kan konstateras att framlagda förslag innebär omfattande förändringar för vuxenutbildningen. ViS kan inledningsvis konstatera att förslagen har en utformning som sannolikt får mycket olika konsekvenser för olika kommuner i olika delar av landet, troligtvis mer positiva för större kommuner och tätbebyggda delar av landet än för glesbygdsområden. I mindre kommuner är underlaget för etableringen av fler aktörer begränsad, vilket innebär att de effekter av ett valfrihetssystem, som lyfts fram som önskvärda av utredningen, sannolikt blir små. Det kan även uppstå ekonomiska svårigheter om flera aktörer ska dela på små utbildningsvolymerna. Det borde från statsmaktens sida vara en strävan att öka likvärdigheten vad gäller tillgången till vuxenutbildning oavsett var man bor i landet. ViS kan inte se att de sammantagna förslagen gynnar en sådan likvärdighet men ställer sig ändå positivt till merparten av de förslag som framläggs. I det följande kommenteras utredningens bedömningar och förslag i betänkandets olika delar.

## **6. En sammanhållen utbildning i svenska språket för invandrare**

ViS ställer sig positivt till förslaget att utbildning i svenska språket för invandrare ska ges i en sammanhållen utbildning och delar utredningens uppfattning att utgångspunkten för en sådan utbildning bör vara kursplanen för sfi, då den bättre än nuvarande kursplan för svenska som andraspråk skapar förutsättningar för att invandrare ska utveckla ett i olika sammanhang funktionellt språk.

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att ta fram en ny kursplan för svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå. Med tanke på att studieförutsättningarna och progressionen varierar mellan olika individer, vilket utredarna också påtalar men inte tar hänsyn till vad gäller övergången från sfi till komvux, anser ViS att omfattningen 200-400 verksamhetspoäng är för liten för en sådan kurs i svenska som andraspråk. För att inte hindra elever med en långsammare progression att förbereda sig för vidaregång till gymnasiala studier anser ViS att kursen i svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå istället bör omfatta 600 verksamhetspoäng. Det innebär dock inte att alla elever måste ha den omfattning av studier på grundläggande nivå för att fortsätta på gymnasial nivå. För att ta hänsyn till individuella förutsättningar och behov, skapa överblick över studieåtaganden och tydliggöra målen menar ViS att kursen i svenska som andraspråk bör delas in i tre nationella delkurser om vardera 200 verksamhetspoäng.

ViS uppfattning är att systemet med sfi-bonus inte har gett de effekter som det syftade till och att det är ett orättvist system, som i första hand gynnar personer med goda studieförutsättningar, medan personer med kort tidigare utbildning eller olika former av studiehinder har svårt att ta del av bonusen. Samtidigt är det en omfattande och otymplig administration förknippat med systemet. Sammantaget innebär detta att ViS anser att sfi-bonussystemet ska avskaffas.

ViS är, med tanke på vad som kommenteras ovan angående varierande studieförutsättningar och progression mellan olika elever, positiv till utredningens förslag om sammanhållna, målgruppsanpassade studievägar. En sådan modell speglar bättre den faktiska situationen än dagens modell där elever successivt ska flyttas upp till högre studievägar.

## **7. Sfi blir en del av komvux**

Med en sammanhållen utbildning i svenska språket för invandrare delar ViS utredningens bedömning att sfi bör upphöra som egen skolform. Det är angeläget att på olika sätt verka för en mer sammanhållen vuxenutbildning, som tar hänsyn till elevens behov av individanpassning och utbildning på olika nivåer i olika ämnen. Frågan är om ett system med tre olika delar inom kommunal vuxenutbildning skapar de bästa förutsättningar för detta. Det är tydligt att kommunal vuxenutbildning på grundläggande respektive gymnasial nivå idag på många håll organiseras som separata ”skolformer” och det finns en risk att motsvarande kommer att ske även om sfi läggs in som en särskild del inom kommunal vuxenutbildning. För att möta vuxnas behov av utbildning borde man överväga att helt frångå speglingen av ungdomsskolan och istället inom en samlad vuxenutbildning, även innefattande utbildning motsvarande dagens särskild utbildning för vuxna, skapa kurser på olika nivåer. En sådan ordning skulle dock ställa krav på andra avgränsningar vad gäller rätten till studiestöd för olika kurser.

## **8. Flexibilitet och individanpassning**

ViS anser att utredningens distinktion mellan flexibilitet och individanpassning är bra och delar uppfattningen att kraven på detta bör förtydligas i de nationella regelverken. ViS

uppfattning är att variationen mellan hur man möter dessa krav är stor mellan olika kommuner. I ett föreslaget system där enskilda utbildningsanordnare kan godkännas som huvudmän för sfi, vilket innebär fler huvudmän och ansvariga för sfi-verksamheten, kan variationen komma att bli ännu större om det saknas tydliga nationella regleringar. ViS uppfattning är att ett nationellt valfrihetssystem inom sfi i sig inte garanterar ökad flexibilitet och individanpassning. Fler aktörer kan istället innebära att utbildningsvolymen för var och en blir så begränsad att man får svårt att erbjuda den flexibilitet och individanpassning som efterfrågas.

## **9. Sfi-peng**

ViS ser behov av ett förändrat system för att skapa nödvändig bredd i utbudet inom vuxenutbildningen. Lagen om offentlig upphandling är inte i alla delar väl fungerande vid upphandling av tjänster av typen sfi och kommunal vuxenutbildning. Lokala valfrihetsmodeller, som har införts i vissa kommuner, är inte rättsligt prövade och det råder tveksamhet kring om de är förenliga med LOU och EUs regelverk inom området. Samtidigt ställer ett lokalt valfrihetssystem höga krav på det kommunala uppföljningssystemet. Valfrihetssystemen innebär vanligtvis avsevärt fler utbildningsanordnare. När då huvudmannaskapet ligger kvar på kommunen måste en utbyggnad av utvärderings- och uppföljningssystemet ses som nödvändig för att kvaliteten i verksamheten ska säkerställas. Utifrån detta ser ViS positivt på en ny, nationell och enhetlig modell för valfrihet och för att skapa en mångfald inom sfi.

Som påtalats ovan ser ViS dock inte ett direkt samband mellan ett valfrihetssystem och ökad flexibilitet och individanpassning. Vidare vill ViS uppmärksamma att konsekvenserna av ett valfrihetssystem sannolikt varierar mycket mellan olika kommuntyper i olika delar av landet. Valfrihetssystemet innebär en osäkerhet kring varje anordnares utbildningsvolym och såväl ekonomiska som kvalitetsmässiga problem skulle kunna uppstå i kommuner där sfi-verksamheten är liten.

ViS anser alltså, i likhet med vad som föreslås i betänkandet, att ett valfrihetssystem inom sfi ska regleras i skollagen och att prövningen av om en enskild utbildningsanordnare ska få bedriva sfi ska göras av Statens skolinspektion och ställer sig bakom de krav för godkännande att bedriva sfi som har formulerats i betänkandet. Vidare delar ViS uppfattningen att utbildningen måste vara öppen för samtliga elever som har valt att studera hos den aktuella utbildningsanordnaren.

Samtidigt måste svårigheten att som utbildningsanordnare snabbt kunna expandera verksamheten uppmärksammas. T.ex. är möjligheten att hitta lämpliga lokaler och behörig lärarpersonal begränsande faktorer. Problematiken förstärks genom den föreslagna ersättningsmodellen, som enligt ViS måste förändras.

Även om kommunen även fortsättningsvis kan anordna utbildning, en möjlighet som ViS ställer sig bakom, försämrar valfrihetssystemet kommunernas möjlighet att styra verksamheten mot lokala mål, som komplement till det nationella regelverket. Kommunala satsningar på kombinationer mellan sfi och annan utbildning eller arbetsmarknadsinsatser i syfte att korta vägen till arbete försvåras. Detta kan ViS se som en negativ konsekvens av den föreslagna valfrihetsmodellen. Samtidigt menar ViS att med ett tydligt styr- och uppföljningssystem, med stöd av tillförlitlig statistik och resultatredovisning, bör de politiska målen kunna genomsyra sfi även i ett valfrihetssystem.

ViS ställer sig i princip bakom förslagen gällande sfi-pengens utformning avseende storlek och beräkningsgrund och vill särskilt framhålla vikten av att tilläggsbelopp ska kunna utgå för elever med särskilt kostnadskrävande behov. Bland utbildningens målgrupp finns förhållandevis många elever som av olika anledningar behöver särskilda insatser för att kunna tillgodogöra sig utbildningen.

Enligt utredningen ska grundbeloppet som utbetalas till enskilda utbildningsanordnare bestämmas på samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen sfi. ViS anser att det måste finnas tydliga och generella beräkningsmodeller att tillämpa så att kostnadsberäkningen sker på ett likvärdigt och transparent sätt.

ViS ställer sig starkt kritiskt till modellen för utbetalning av sfi-pengen. Att endast en mindre del betalas ut i början av utbildningen och att ingen initial ersättning utgår till en anordnare som mottagit en elev som valt att byta anordnare kan komma att skapa ekonomiska problem för anordnarna. Detta kan drabba inte minst mindre, lokala anordnare, som kan få svårt att etablera sig. Problematiken blir särskilt påtaglig kopplad till det krav som ställs på att man ska kunna expandera verksamheten med kort varsel för att kunna ta emot alla sökande som valt aktuell anordnare. ViS menar vidare att ersättningen ska grunda sig på genomförd kurs, inte godkänt betyg.

#### **10. Kommunernas ansvar för information, mottagande, studievägledning m.m.**

I betänkandet påtalas att det behöver utvecklas bättre insatser för att fler av dem som har rätt att delta i sfi ska få information om möjligheten till utbildning. ViS menar att insatserna särskilt bör riktas mot svårrekryterade grupper och att kommunerna bör få ett tydligt uppdrag gällande uppsökande verksamhet till alla former av rättighetslagstiftad vuxenutbildning.

ViS ställer sig bakom förslaget kring hemkommunens mottagningsprocess och ser det som angeläget att eleven kan påbörja sfi snart efter att hen valt utbildningsanordnare. Om det ska vara ett realistiskt krav att anordnaren ska kunna bereda plats senast inom en månad, måste dock en annan modell för utbetalning av sfi-peng utformas, i enlighet med vad som påtalats ovan.

Kartläggning och studie- och yrkesvägledning är av stor vikt inför sfi-utbildningen och ViS ser det som rimligt att ansvaret för detta åligger kommunen. Kvaliteten i kartläggningen riskerar dock att försvagas då ansvarsfördelningen mellan kommun och anordnare av utbildning sannolikt innebär att pedagoger som deltar i kartläggningen inte är direkt involverade i undervisningen. Bedömningarna blir betydligt svårare för pedagoger som inte direkt kan relatera till sin egen undervisning.

Förslagen innebär ett utökat och förstärkt arbete kring studie- och yrkesvägledning och individuell studieplan, vilket i grunden är positivt. ViS vill dock framhålla att detta, liksom en utökad administration bl.a. i samband med mottagande och byte av anordnare, innebär ökade kostnader för kommunerna. En förutsättning för att kunna leva upp till ambitionerna är att det upprättas en nationell databas med information om godkända huvudmän för sfi. Likaså måste system utvecklas, som möjliggör för såväl kommun som enskilda utbildningsanordnare att ta del av den enskildes studieplan för att denna ska kunna bli önskvärt stöd för individen under hela utbildningstiden och även vid byte av utbildningsanordnare. Generellt ställer förslaget stora krav på utveckling av system kring dokumentation gällande den enskildes studier och progression. ViS anser att ett nationellt enhetligt IT-system för att hantera studieplanerna är

en absolut förutsättning för att arbetet med studieplanerna, enligt utredningens förslag, ska vara genomförbart.

### **11. Avbrott och tidsgränser i utbildningen**

Utredningens bedömning är att en elev ska kunna göra ett obegränsat antal omval av utbildningsanordnare, utan motivering och utan särskild prövning. ViS ser i detta en pedagogisk problematik. Byte av anordnare kan ske oöverbärgat och eventuellt i syfte att avvärja huvudmannens beslut om upphörande av utbildning. Flera byten skapar också försämrad kontinuitet i studierna, vilket i sin tur kan leda till försämrad måluppfyllelse. Vid upprepade byten av utbildningsanordnare bör därför krav på ytterligare vägledning, där skälen till bytena analyseras, kunna ställas.

ViS ansluter till utredningens förslag och argumentation gällande utbildningens upphörande på grund av otillräcklig progression. ViS ser också positivt på att Skolverket ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd om bedömningen av elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller om tillfredsställande framsteg görs. Detta bedöms som angeläget för att undvika lokala tolkningar och godtycke i bedömningarna.

ViS ställer sig bakom utredningens förslag gällande hanteringen av planerade avbrott och att huvudmannen ska besluta om att eleven på nytt ska beredas plats i utbildning efter ett sådant avbrott. Däremot bör beslut om att på nytt beredas plats i utbildning efter ett oplanerat avbrott fattas av hemkommunen.

### **12. Tillsyn, kvalitetsgranskning, uppföljning och utvärdering**

Ett av skälen till att ViS förespråkar ett nationellt valfrihetssystem framför lokala varianter av detsamma är den statliga tillsynen över verksamheten. Ett valfrihetssystem innebär sannolikt fler anordnare av utbildning, vilket ställer krav på en utökad uppföljnings- och tillsynsorganisation. ViS vill med detta poängtera vikten av att Statens skolinspektion och Skolverket ges nödvändiga resurser för att utöva den tillsyn, uppföljning och utvärdering som krävs. ViS anser vidare att det är viktigt att kommunen, som är skyldig att lämna bidrag till anordnaren för den undervisning denna bedriver, ges insynsrett i aktuell verksamhet. Enskilda utbildningsanordnare som är huvudmän för sfi ska, såsom föreslås i betänkandet, omfattas av samma krav gällande systematiskt kvalitetsarbete, statistik- och uppgiftsskyldighet som övriga huvudmän inom skolväsendet.

### **13. Valfrihet i komvux**

ViS anser att införandet av ett valfrihetssystem inom komvux är avsevärt mer komplicerat än införandet av ett valfrihetssystem inom sfi då verksamheten inom komvux är betydligt mer komplex och differentierad. Verksamheten inrymmer såväl rättighetslagstiftad som icke rättighetslagstiftad utbildning och utbildningsutbudet varierar stort mellan olika kommuner. Frågan om valfrihet inom komvux kom som ett tilläggsdirektiv till utredning och skulle tjäna på att analyseras och utredas ytterligare. Samtidigt är det, sett ur ett individperspektiv, antagligen minst lika viktigt för elever inom komvux som inom sfi att kunna välja utbildningsanordnare. Möjligheten till kombinationer mellan olika nivåer inom vuxenutbildningen talar också för att, om ett valfrihetssystem införs inom sfi, det också införs ett valfrihetssystem inom nuvarande komvux.

I det fall ett valfrihetssystem ska införas inom komvux ställer ViS sig bakom utredningens förslag kring regleringar i skollagen, statlig tillståndsprövning och krav för godkännande att bedriva komvux.

ViS delar utredningens uppfattning att kommunen utifrån lokala behov och förutsättningar måste kunna besluta om inriktning och omfattning av kommunens utbud av kurser inom komvux. Sett såväl till ett medborgarperspektiv som till ett anordnarperspektiv är det rimligt att det åligger kommunen att offentliggöra utbudet årsvis.

Gällande studie- och yrkesvägledning och individuell studieplan hänvisas till ovanstående kommentarer kring dessa områden gällande sfi. Detsamma gäller omval och utbildningens upphörande samt tillsyn, kvalitetsgranskning, uppföljning och utvärdering.

ViS anser att förslagen gällande den kommunala beslutsprocessen och antagning till utbildning i huvudsak är rimliga. En problematik kan dock uppstå i det fall kommunen har beslutat om ett utbud och valt att inte själv anordna utbildning inom ett visst område, som ingår i det samlade kursutbudet, utifrån att någon enskild anordnare har etablerat sig inom området och denna sedan väljer att inte anta elever till utbildningen beroende på för få sökande. I dagsläget, med entreprenadförlagd utbildning, sker beslut om att inte starta utbildning vanligtvis i dialog mellan kommunen och anordnaren eller så finns det fastställda riktlinjer för minsta antal elever. Enligt förslaget kan en enskild utbildningsanordnare helt på egen hand fatta beslut om att ställa in utbildning. Detta försvårar planeringen för såväl kommunen som den enskilde på ett negativt sätt.

ViS vill samtidigt påtala den svårighet det kan innebära för en anordnare att tvingas ta emot samtliga sökande till kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och rättighetslagstiftad utbildning på gymnasial nivå. Tillgången till lämpliga lokaler och behöriga lärare kan göra det svårt att leva upp till kravet.

ViS ställer sig i stort bakom förslagen gällande valfrihetssystemets utformning, beslut om ersättningsbelopp och bidragets utbetalning. Det är viktigt för utbildningskvaliteten och det stöd som utbildningsanordnaren ger eleven att ersättning betalas ut kontinuerligt. Att en mindre del utbetalas i samband med fullföljd kurs får samtidigt ses som rimligt. Dock bör utbetalning grundas på satta betyg, inte endast godkända.

#### **14. Sfi för dem som omfattas av etableringslagen**

ViS ställer sig något tveksamt till förslaget att skapa särskilda lösningar gällande sfi för dem som omfattas av etableringslagen.

Det finns en risk i att splittra upp ansvaret för sfi på föreslaget sätt. Med alltför små volymer finns risken att kvaliteten i utbildningen försämras och individanpassningen försvåras och åsidosätts. Erfarenhetsmässigt kan vidare konstateras att Arbetsförmedlingens upphandlingar ofta sker nationellt utan hänsyn tagen till lokala behov och förutsättningar och sannolikt är det i många fall bättre att arbeta utifrån lokala lösningar med effektiv samverkan mellan olika aktörer. Samtidigt kan ViS ha förståelse för att det i vissa fall, av logistiska skäl, är praktiskt att kunna upphandla buntad utbildning.

ViS vill framhålla vikten av att det ställs ett tydligt samverkanskrav på Arbetsförmedlingen både kring deltagare inom etableringen och andra, vars planeringar innefattar stöd och insatser från flera olika aktörer. En fungerande samverkan förutsätter att krav ställs på samtliga parter. Ofta har kravet på att vuxenutbildningen ska samverka med till exempel Arbetsförmedlingen varit starkt, medan kravet i omvänd riktning inte har varit lika tydligt.

## **15. Samverkan**

Utredningen vill begränsa en enskild individs möjlighet att studera i annan kommun till utbildning hos en enskild utbildningsanordnare i den kommunen. ViS anser inte att de argument som utredningen framlägger för att man inte ska kunna delta i komvux och sfi i kommunal regi hos en annan kommun än hemkommunen är hållbara. Istället för att ta hänsyn till enskilda utbildningsanordnarens möjligheter att etablera sig och konkurrera på utbildningsmarknaden måste man i första hand ta hänsyn till den enskildes efterfrågan på utbildning. Detta, menar ViS, borde vara en grundförutsättning i ett valfrihetssystem.

ViS anser också att frågan om möjligheten till utbildning på entreprenad behöver analyseras mer ingående. Nu föreslagen reglering, som möjliggör entreprenadförläggning endast av yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå, verkar inte fullt ut genomtänkt. Elever som deltar i yrkesinriktad utbildning kan samtidigt ha behov av att delta i någon eller några allmänt inriktade kurser. Det kan då vara praktiskt för eleven om detta kan ske hos samma anordnare.

Problematiken och resonemanget kring avsaknaden av anordnare som är beredda att etablera sig i vissa regioner visar på det som påtalades inledningsvis, att utredningens förslag kommer att få mycket olika konsekvenser i olika delar av landet. ViS hade önskat att man i högre grad hade försökt föreslå lösningar som säkrade en likvärdig tillgång till utbildning oavsett var i landet man bor.

## **16. Andra frågeställningar utredningen valt att uppmärksamma**

ViS anser att utredningen belyser flera intressanta frågeställningar, vid sidan om utredningsuppdraget, som regeringen bör ta i beaktande. ViS vill särskilt kommentera två områden.

ViS instämmer i förslaget om att höja behörighetskravet för att undervisa i sfi till 60 högskolepoäng i svenska som andraspråk. Utredningen har goda argument för detta och det skulle innebära en förbättrad möjlighet för lärare att undervisa i såväl sfi som svenska som andraspråk. Högre krav på ämneskompetens bör, enligt ViS, kunna bidra till en ökad måluppfyllelse i sfi. Det finns dock behov av övergångsregler och lärare med 30 högskolepoäng i svenska som andraspråk måste ges möjlighet att genomgå en sådan påbyggnadsutbildning som föreslås i betänkandet. För erfarna lärare skulle övergångsreglerna kunna innebära behörighet baserad på 30 högskolepoäng i svenska som andraspråk och lång erfarenhet av att undervisa i sfi. Möjlighet att validera delar av påbyggnadskursen måste också finnas. Ett snabbt införande av 60 högskolepoäng i svenska som andraspråk som ett generellt behörighetskrav skulle sannolikt, på många håll i landet, innebära svårighet att rekrytera behöriga lärare.

ViS instämmer i utredningens bedömning att den sexgradiga betygsskalan inom sfi är ett onödigt finkalibrerat system som utan negativa konsekvenser skulle kunna minskas i omfattning, förslagsvis till tre betygssteg varav ett är underkänt. Det är däremot svårt att se hur en förändrad betygsskala för sfi skulle harmoniera med utredarens förslag om att sammanföra sfi och komvux.

Jonas Jonsson  
Ordförande ViS