

Svenska för invandrare

– valfrihet, flexibilitet och individanpassning

Betänkande av Sfi-utredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:76

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag (dir. 2011:81 och 2013:10) är främst att föreslå hur valfrihet och individuell anpassning kan ökas inom utbildning i svenska för invandrare (sfi) och att överväga om all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden bör ges inom kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux). Utredningen ska föreslå hur ett system med sfi-peng kan utformas och föreslå ytterligare åtgärder för hur sfi i ett tidigare skede kan bli mer flexibel och individanpassad. I uppdraget ingår även att 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.

En annan del av uppdraget innebär att föreslå hur utbildningen i svenska språket bättre kan anpassas till de mål som den enskilde har med sina studier samt 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 utredningen 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 sfi även omfatta hur valfrihet kan ökas inom komvux som helhet.

Inledning

Utredningen lämnar förslag till reformer i alla de frågor som uppdraget omfattar. Ambitionen har varit att lägga ett förslag som kan genomföras i en enda samlad reform men också varje område fristående för sig. Den ambitionen har nåtts utom vad gäller

Arbetsförmedlingens möjlighet att upphandla sfi. För att den delen av reformen ska kunna genomföras fristående krävs vissa modifieringar av utredningens förslag.

Utredningen föreslår att sfi och ämnet svenska som andraspråk på grundläggande nivå (SvA grund) inom komvux sammanförs till en utbildning. Utredningen föreslår att sfi ska vara den enda grundutbildningen i svenska språket för vuxna invandrare.

I och med detta ändras grundförutsättningarna för att bevara sfi i en egen skolform. Det finns mycket att vinna genom att samordna större delen av vuxenutbildningen inom skolväsendet i en gemensam skolform. Det bör kunna underlätta för elever att få en individanpassad utbildning genom att parallellt läsa sfi med ämnen både inom grundläggande och gymnasial vuxenutbildning beroende på förutsättningar och förkunskaper.

Utredningen föreslår ett nationellt valfrihetssystem för komvux reglerat i skollagen. Ett valfrihetssystem syftar till att åstadkomma ökad kvalitet och ett breddat utbud av utbildningar och därmed fler alternativ för eleverna genom att flera konkurrerande utbildningsanordnare etablerar sig. Valfrihetssystemet kommer för sfi anpassas helt efter elevens förutsättningar och progression. Detta öppnar för en starkt incitamentsbaserad utbetalningsstruktur där sfi-pengen kan betalas ut efterhand som eleven når godkända betyg på de olika kurserna. De andra delarna av komvux är fortfarande mer strikt styrda av kursernas verksamhetspoäng kopplat till tid vilket gör det nödvändigt med en mer löpande utbetalningsstruktur men även här innebär utredningens förslag att en viss del av ersättningen utgår när godkänt resultat uppnåtts.

Även om uppläggen av valfrihets- och ersättningssystemen blir något olika för sfi respektive grundläggande och gymnasial komvux bör samordningen i en skolform innebära att möjligheten att kombinera sfi med andra kurser inom komvux ökar betydligt. Genomförs det valfrihetssystem utredningen föreslår kommer det innebära att de flesta av de utbildningsanordnare som etablerar sig i en kommun kommer att ha ett bredare komvuxutbud att erbjuda, vilket öppnar möjligheten att hos en och samma huvudman samtidigt läsa sfi och andra kurser i komvux. Utbildningsanordnare kommer också kunna specialisera sig på sfi för de elever som endast efterfrågar den utbildningen. Det blir också möjligt att genomföra förslaget om sfi-peng och avvakta med beslut om övriga komvux.

Kommunerna kommer att ha ett fortsatt ansvar för mottagning av eleverna, beslut om behörighet samt ett utökat ansvar för väg-

ledning bland annat inför valet av utbildningsanordnare. Kommunerna kommer också ha kvar möjligheten att erbjuda utbildning i egen regi. Detta blir en skyldighet i det fall inga enskilda utbildningsanordnare etablerar sig på rimligt avstånd när det gäller sådana kurser som de sökande har rätt till.

Genomförs inte utredningens förslag till valfrihetssystem för sfi och för övriga komvux kommer allt fler kommuner lägga ut sfi och komvux på entreprenad eller upprätta egna valfrihets-, peng- eller kundvalssystem. Det blir ett väldigt spretigt system för vuxenutbildningen. En del kommuner kommer att använda sig av lagen om offentlig upphandling. Ett förfarande som har flera nackdelar när det gäller kvalitet och uppföljning för den här typen av tjänster. Det kommer byggas upp ett antal olika kommunala valfrihetssystem med olika upplägg och regelverk. Förutom att lagstiftningen som reglerar den typen av upphandlingsförfarande är oklar, så försvåras en nationell uppföljning och kontroll. Med utredningens förslag skapas nationella valfrihetssystem som är reglerade i skollagen där det är Statens skolinspektion som ska godkänna utbildningsanordnarna som huvudmän för att dessa ska få bedriva undervisning. Det gör att kvaliteten och regelefterlevnaden kan följas upp i nationella system med kontroller och inspektioner.

Utredningen föreslår också att Arbetsförmedlingen ska få möjlighet att upphandla sfi för personer med etableringsplan under förutsättning att detta sker buntat med arbetsmarknadspolitiska åtgärder som praktik, yrkessvenska och/ eller yrkesutbildning samt att det är godkända huvudmän som upphandlas. Detta förutsätter att valfrihetssystemet genomförs först eller samtidigt, eftersom det annars inte finns godkända huvudmän på marknaden. Ett alternativ till detta är att ge Arbetsförmedlingen möjlighet att upphandla utbildning "motsvarande sfi" som finns att tillgå i dag. Utredningen anser dock att detta är ett sämre alternativ. Arbetsförmedlingen ansvarar för etableringsreformen men det har ibland varit svårigheter att samordna de insatser myndigheten själv har ansvar för med aktiviteter som ligger under kommunernas ansvar som sfi och samhällsorientering. Genom att ge Arbetsförmedlingen möjlighet att upphandla och samordna olika insatser hos en och samma utbildningsanordnare bör etableringsprocessen kunna effektiviseras för den enskilde. Utredningens bedömning är att denna ordning endast blir aktuell för en mindre del av etableringsgruppen, åtminstone till en början. För de flesta kommer det fortfarande att vara effektivast och det bästa alternativet att Arbetsförmedlingen hänvisar till hemkommunen för sfi. Efterhand

som Arbetsförmedlingen bygger ut sina rutiner och kontrakterar fler utbildningsanordnare kan en större andel av etableringsgruppen bli aktuell. Utredningens förslag innebär att Arbetsförmedlingen successivt kan pröva rutiner och utvidga den här möjligheten.

En sammanhållen utbildning

Kursplanerna för sfi och SvA grund har stora likheter. Dessa visar sig främst genom snarlika målbeskrivningar, betoning av språkutbildning med fokus på kommunikation samt inkludering av läs- och skrivinläring för individer med sådana behov.

För att tydliggöra vilken utbildning som kommer möta vuxna invandrare med behov av utbildning i svenska språket föreslår utredningen en sammanhållen utbildning i stället för dagens två utbildningar.

Utgångspunkten för utbildningen ska vara kursplanen för sfi. Skälet är att kursplanen för sfi har ett starkt fokus på individualisering, att språkutbildningen uttryckligen relaterar till det omgivande samhället samt fokuserar på språket i arbetslivet.

Eftersom den nya språkutbildningen ska bygga på kursplanen för sfi försvinner i stort behovet av den kurs i svenska som andraspråk som i dag erbjuds inom komvux på grundläggande nivå. Dock finns det innehåll i kursen som inte inkluderas i sfi-kurserna. Delar av detta innehåll, kan tillsammans med en fördjupning av det innehåll som berör läsning och analys av skönlitteratur och andra texter, bilda en ny kurs i svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå. Kursen ska förbereda för studier i kursen svenska som andraspråk 1 inom komvux på gymnasial nivå och den språkliga nivån ska inte tänga eller överlappa sfi-kursernas. Statens skolverk ges i uppdrag att ta fram en ny kursplan för denna kurs.

Utredningen föreslår också ett förändrat system för studievägarna i sfi. Startpunkten i de tre studievägarna ska vara olika och utgå ifrån elevernas olika behov och förutsättningar. Studieväg 1 ska innehålla kurserna A, B, C och D, studieväg 2 ska innehålla kurserna B, C och D och studieväg 3 ska innehålla kurserna C och D. Studievägarna byggs på detta sätt upp för att, på ett bättre sätt än i dag, säkerställa att utgångspunkten för utbildningen är den enskildes behov och förutsättningar. Eleverna behöver inte byta studieväg beroende av vilken kurs de studerar utan följer sin studieväg hela vägen fram till slutmålet.

Sfi i komvux

Inom vuxenutbildningen finns i dag ett förhållningsätt som speglar grund- och gymnasieskolans struktur. På många håll innebär detta att eleverna först ska bli klara med sfi innan de kan ta sig an komvux på grundläggande nivå för att först därefter få påbörja kurser inom komvux på gymnasial nivå. Ett sekventiellt synsätt som bygger på att studierna alltid ska genomföras på en nivå eller i en skolform i taget.

För att klara av att möta de behov dagens elever uppvisar behövs ett större mått av helhetssyn, flexibilitet och individanpassning inom vuxenutbildningen. Ett sådant förhållningssätt bör utgå från skollagens¹ reglering av att utgångspunkten ska vara den enskildes behov och förutsättningar, vilket innebär att eleverna ska kunna välja de kurser de har behov av, helt oberoende av skolform eller nivå. Dessutom ska kurserna kunna studeras samtidigt om det bedöms bäst gynna den enskilde. Det saknas skäl till en fortsatt uppdelning av vuxenutbildningen i olika skolformer.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen att sfi upphör som egen skolform och i stället placeras inom komvux som kommer bestå av tre separata delar: komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå och i svenska för invandrare. Möjligheten till parallellitet i studierna kommer öka vid en samordning av sfi in i komvux. En gemensam lagstiftning tydliggör en starkare styrning mot en gemensam struktur.

Beträffande särvux menar utredningen att kursplanen i svenska som andraspråk på grundläggande nivå inte uppvisar samma likheter med kursplanen för sfi som kursplanen för svenska som andraspråk på grundläggande nivå inom komvux gör. Särvuxkursen har inte samma betoning på kommunikation som framför allt kursplanen i sfi men även kursplanen för svenska som andraspråk i komvux har. Kursplanen i särvux är inte heller kopplad till Gemensam europeisk referensram för språk: lärande, undervisning och bedömning (GERS) på samma sätt som de andra två kursplanerna är. Detta förhållande motiverar, tillsammans med det mycket låga sfi-deltagandet bland särvux-elever, utredningen att inte föreslå sådana förändringar i kursplanen för svenska som andraspråk inom särvux på grundläggande nivå som föreslås för motsvarande kurs inom komvux.

¹20 kap. 2 § och 22 kap. 2 § skollagen.

Flexibilitet och individanpassning

Utredningen har valt att använda begreppet flexibilitet för elevens möjligheter att välja och variera studietakt, tid och plats för studierna. Begreppet individanpassning har reserverats för möjligheterna att anpassa utbildningen efter elevens förkunskaper och studievana. Möjligheterna till flexibilitet och individanpassning blir allt viktigare.

Sfi ska vara maximalt flexibelt, det är inte varje individ som ska anpassa sig till en utbildning stöpt i en form. Det är utbildningen som ska anpassa sig till varje individ och dennes särskilda behov.

Eleverna måste ges möjlighet att anpassa studierna efter sin livssituation i övrigt samt kunna förändra och anpassa studierna när förutsättningarna förändras.

Sfi-elevernas utbildningsbakgrund, övriga behov och förutsättningar varierar kraftigt. Det är ett stort spann som ska täckas in. Utbildningen behöver därför anpassas till varje individ så att den enskilde kan genomföra utbildningen med bästa möjliga progressionstakt.

En tydlig författningsreglering är viktig för att kommuner och utbildningsanordnare ska förstå vilka krav som ställs på utbildningen och för att stärka Skolinspektionens möjligheter till tillsyn. Därför föreslår utredningen att en ny bestämmelse införs i skollagen med krav på att huvudmannen för utbildningen ska verka för att sfi erbjuds på tider som passar eleven.

Sfi-peng

Utredningen har övervägt ett antal olika alternativ för att öka möjligheten för individen att välja sfi-anordnare. Utredningen har funnit att lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) inte lämpar sig för ett system med valfrihet. De valfrihetsmodeller som vissa kommuner i dag tillämpar för sfi är inte reglerade genom lag eller annan författning och har inte blivit rättsligt prövade av domstol. I samband med införandet av lagen (2008:962) om valfrihetssystem framförde regeringen att rättsläget var oklart om hur valfrihetsmodeller förhåller sig till upphandlingslagstiftningen.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att ett system med sfi-peng ska regleras i författning, finansieras av kommunen och att prövningen av om enskilda utbildningsanordnare ska få bedriva sfi

ska ligga på en statlig myndighet. Såväl finansieringen som prövningen av enskilda utbildningsanordnare bör regleras i skolförfattningarna. Ett sådant system gynnar bäst kvalitet, likvärdighet, individanpassning och flexibilitet i utbildningen.

Sfi-pengen ska följa eleven till den anordnare hen väljer. Beräkningen av sfi-pengen ska, liksom skolpengen i ungdomsskolan, utgå från kostnaderna i kommunens egen verksamhet. För att en enskild utbildningsanordnare ska få bedriva utbildning i sfi krävs att denna ska vara godkänd som huvudman för sfi enligt reglering i skollagen.

Utredningen föreslår att Skolinspektionen ska ansvara för att pröva och godkänna enskilda utbildningsanordnare som huvudmän för sfi. Ett godkännande ska ges om anordnaren bedöms ha förutsättningar att följa skollagen och andra föreskrifter som gäller för sfi. Utredningen har övervägt om det skulle räcka med att anordnaren har betygsrätt, men har funnit att de krav som då skulle ställas på anordnarna inte skulle vara tillräckliga för att skapa förutsättningar för en likvärdig sfi av hög kvalitet. Utredningen föreslår därför att godkända enskilda utbildningsanordnare blir huvudmän för sfi. För att enskilda utbildningsanordnare fortfarande ska kunna tillhandahålla utbildning motsvarande sfi utanför skolväsendet för enskilda uppdragsgivares räkning föreslår utredningen att det i ett godkännande som huvudman för sfi ska inkluderas den betygsrätt som i dag ger enskilda utbildningsanordnare rätt att bedriva utbildning och utfärda betyg i utbildning motsvarande sfi.

En viktig utgångspunkt för utbetalningens utformning har varit att modellen ska understödja elevernas progression och premiera betyg. Utredningen föreslår därför en peng med basfinansiering i början och som sedan utbetalas succesivt efter hand som eleven får godkänt betyg på de olika kurserna.

Skolverket ska meddela föreskrifter om vilket grundbelopp en kommun ska betala till en enskild utbildningsanordnare i de fall kommunen inte erbjuder sfi i egen regi.

En enskild utbildningsanordnare som är godkänd som huvudman för sfi, ska ta emot och vara öppen för samtliga behöriga elever som har valt att studera hos utbildningsanordnaren. En utbildningsanordnare ska således inte kunna neka en elev plats med hänvisning till att det är fullt.

Det är viktigt att eleven ges möjlighet att påbörja utbildningen så snart som möjligt. Utredningen föreslår att huvudmannen för utbildningen ska vara skyldig att se till att utbildningen kan

påbörjas så snart som möjligt från det att denne har fått information om valet och senast inom en månad från denna tidpunkt. Genom förslaget sker en harmonisering av de olika tidsgränser som tidigare har gällt beroende på om en elev tillhör etableringsgruppen eller inte.

Kommunernas ansvar

Enligt direktiven till utredningen ska kommunen även i fortsättningen ha ansvaret för mottagandet av de sökande till sfi. Utredningen föreslår dock vissa förändringar som innebär att kommunernas ansvar utökas och förtydligas.

De moment som ingår i kommunens mottagande är främst behörighetsbedömning, kartläggning av den sökandes studie- och yrkesbakgrund, bedömning av språkkunskaper, upprättande av den individuella studieplanen samt vägledning inför valet av utbildningsanordnare. Det är viktigt att dessa moment inte fördröjs. Utredningen föreslår därför att hemkommunen ska se till att en sökande kan välja en utbildningsanordnare så snart som möjligt efter det att en ansökan om att delta i sfi har getts in.

Kommunerna ska fortsatt vara skyldiga att erbjuda sfi till de personer som har rätt att delta i utbildningen. Ett införande av ett valfrihetssystem med fler än kommunerna som huvudmän förändrar kommunernas skyldighet att tillhandahålla utbildningen. I och med inträdet av nya aktörer som huvudmän saknas skäl att fortsatt ställa krav på kommunal huvudman för vuxenutbildningen motsvarande dagens reglering i skollagen. Förändringen innebär att det fortsatt ska vara möjligt för kommunerna att bedriva verksamhet som kommunal huvudman som alternativ till enskilda huvudmän i valfrihetssystemet i den egna kommunen. Det är kommunen som själv fattar beslut om i vilka situationer den ska bedriva utbildning som kommunal huvudman. Om det i kommunen eller på rimligt avstånd i annan kommun inte finns någon enskild utbildningsanordnare som godkänts som huvudman för utbildningen ska kommunen fortsatt tillhandahålla utbildningen.

Enligt utredningens förslag ska den som är behörig att delta i sfi kunna välja att studera hos en enskild utbildningsanordnare som godkänts som huvudman för sfi, oavsett var i landet denne är etablerad. För att individen ska kunna göra ett adekvat val av utbildningsanordnare föreslås att hemkommunens vägledning är aktiv och utgår från individens behov och förutsättningar. Vissa utbildnings-

anordnare ska kunna diskuteras fram som särskilt lämpliga. Kommunen måste dock alltid vara konkurrensneutral och valet måste alltid vara individens.

I samband med vägledningen ska en individuell studieplan upprättas. Det är viktigt att studieplanen är ett levande dokument som sedan följer med eleven till den utbildningsanordnare denne valt. Studieplanen ska stödja elevens kunskapsutveckling och möjlighet att kombinera utbildningen med andra aktiviteter. Utredningen föreslår därför att innehållet i studieplanen utvidgas i förhållande till vad som gäller i dag, bl.a. med information om den kartläggning som gjorts av individens utbildnings- och yrkesbakgrund, elevens kunskapsutveckling, behov av individanpassning och flexibilitet samt skälen för eventuella studieavbrott eller utbildningens upphörande på grund av otillräcklig progression och byte av utbildningsanordnare. Utredningen föreslår vidare att den individuella studieplanen kontinuerligt ska följas upp och inte endast revideras vid behov och att hemkommunen ska ansvara för att erbjuda studie- och yrkesvägledning inför studiernas början. Detta gör att utredningen också anser att det ska vara hemkommunen som ansvarar för upprättandet av studieplanen och inte som i dag rektorn. Det är viktigt att tydligt särskilja de olika ansvar som ligger på kommunen respektive utbildningsanordnaren. Utredningen vill poängtera att det alltid är kommunen som ansvarar för de aktiviteter som är kopplade till olika vägledningsinsatser. Det vill säga ansvara för säkerställandet av en helhetssyn i elevens utbildningssituation. Ansvaret för det kontinuerliga studieplansarbetet bör ligga på rektor hos utbildningsanordnaren vilket innebär att utbildningsanordnaren ansvarar för allt arbete med studieplanen som har med det dagliga genomförandet av studierna att göra.

Avbrott och tidsgränser

I ett valfrihetssystem ska det vara möjligt att välja en annan utbildningsanordnare om eleven inte är nöjd med kvalitet, upplägg, individanpassning eller annat hos den utbildningsanordnare i vars utbildning eleven deltar. I princip ska eleven inte behöva motivera varför ett omval görs, utan det bör beviljas utan särskild prövning.

Utredningen anser att det inte ska införas en tidsgräns för möjligheten att delta i sfi. Rätten att delta i studierna ska i stället avgöras utifrån elevens möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen

och utifrån dennes progression i utbildningen. Möjligheten att utsluta en elev från sfi på dessa grunder finns redan enligt dagens regelverk. Enligt utredningens erfarenhet tillämpas dock bestämmelsen inte på det sätt som är avsett. Orsaken till detta anses till stor del vara att det ofta saknas tillräcklig dokumentation för att visa att progressionen inte har varit tillfredsställande. Genom utredningens förslag att den individuella studieplanen ska innehålla information om elevens kunskapsutveckling och de stödåtgärder den enskilde har behov av finns det förutsättningar att använda bestämmelsen om utbildningens upphörande på det sätt som är avsett. Dessutom föreslår utredningen att Skolverket ska utfärda stödmaterial för hur bedömningen bör göras av om en elev ska avstängas från utbildningen på grund av otillräcklig progression.

Det är inte ovanligt att sfi-elever gör avbrott i utbildningen. Enligt dagens bestämmelser krävs det särskilda skäl för att den som har gjort ett avbrott ska ha rätt att återuppta studierna. Utredningen föreslår i stället att en elev som har kommit överens om ett studieavbrott med utbildningsanordnaren automatiskt ska ha rätt att återuppta studierna. Särskilda skäl ska endast krävas om en överenskommelse inte har nåtts. En sådan ordning anses skapa incitament till en dialog som kan leda till andra lösningar än ett avbrott.

Tillsyn, kvalitetsgranskning m.m.

Syftet med tillsyn är att kontrollera om den granskade verksamheten uppfyller de krav som följer av gällande författningar. En statlig tillsyn ökar förutsättningarna för en utbildning av hög kvalitet och bidrar till en likvärdig sfi oavsett vem som är huvudman för utbildningen. Utredningen föreslår därför att Skolinspektionen ska ha tillsynsansvar över enskilda utbildningsanordnare som har godkänts som huvudmän för sfi. Tillsynen föreslås vara utformad i enlighet med det tillsynsansvar Skolinspektionen har för övrig utbildning inom skolväsendet. Det innebär att Skolinspektionen har vissa befogenheter och kan tillämpa vissa ingripanden vid tillsynen, såsom sanktioner och återkallande av ett tillstånd.

Utredningen föreslår vidare att enskilda utbildningsanordnare som bedriver sfi ska kvalitetsgranskas av Skolinspektion. En sådan granskning görs av några slumpvis utvalda skolor inom avgränsade områden för att visa på styrkor och svagheter. Det kan exempelvis

avse rektorns roll eller hur skolan arbetar med elevers kunskapsutveckling.

Utbildningsanordnarna ska också ingå i den nationella uppföljning och utvärdering av utbildning och annan verksamhet som Skolverket ansvarar för. Därmed följer också en uppgiftsskyldighet för utbildningsanordnarna.

Enskilda utbildningsanordnare ska vara skyldiga att ha ett systematiskt kvalitetsarbete och rutiner för klagomålshantering. Syftet med kvalitetsarbetet är att det ska leda till förbättringar av utbildningen.

Den kommun där verksamheten är belägen ska ha insyns rätt i den verksamhet som bedrivs av en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för sfi.

Valfrihet i komvux

Förslagen som rör valfrihetssystem för komvux tar sin utgångspunkt i de förslag som lämnas till ett valfrihetssystem för sfi. Ibland är valfrihetssystemet för grundläggande och gymnasial nivå inte helt sammanfallande med vad som föreslås gälla för sfi. Det är de förslag som skiljer sig från sfi som sammanfattas i detta avsnitt.

I skollagen anges att hemkommunen ansvarar för att de som har rätt att delta i en utbildning och önskar delta i den, också får det. Kommunerna ska sträva efter att därutöver erbjuda utbildning på gymnasial nivå som svarar mot efterfrågan och behov. Detta gör att kommunen behöver tydliggöra inriktningen och omfattningen av komvux. Kommunen ska årligen fastställa och offentliggöra inriktningen och omfattningen av sitt utbud av komvuxkurser. Utbildningsanordnarna behöver känna till detta eftersom det utgör en grund för deras etablering och verksamhet i kommunen. Även den enskilde behöver veta vilka resurser hen har rätt och möjlighet till.

Ansvar för mottagning och antagning är uppbyggt på samma sätt för grundläggande nivå som för sfi. Systemet för gymnasial nivå är delvis annorlunda uppbyggt med anledning av att det i de flesta sammanhang saknas rätt till utbildning liknande den för grundläggande nivå och sfi. Vid ansökan stäms det av om de sökta kurserna ingår i kommunens utbildningsutbud och utifrån det avgör kommunen sitt åtagande att svara för kostnaderna för de sökta kurserna. Kommunens beslut om mottagande bygger således inte enbart på en bedömning av den sökandes behörighet utan ett

beslut om åtagande att svara för utbildningskostnaderna inkluderas också.

Utredningen föreslår att kommunerna fastställer ersättningsbelopp för samtliga kurser man avser erbjuda, men för kurser som omfattas av rättighetslagstiftning ska staten fastställa nationella minimibelopp. För dessa kurser kan kommunen fastställa en högre ersättning än den staten föreslagit men aldrig en lägre. Kommunerna har full frihet att organisera prissättningen per enskild kurs eller genom indelning i olika kursgrupper. Kommunen måste kunna redovisa utgångspunkterna för ersättningsbeloppens storlek som så långt som möjligt ska utgå från de faktiska kostnaderna i kommunens egen verksamhet.

Utredningen föreslår en incitamentsstruktur där delar av ersättningen till den enskilda utbildningsanordnare utfaller först när eleven uppnår ett godkänt betyg. Sker inte detta betalas inte den delen av ersättningen ut. 70 procent av kursens totala ersättning ska betalas till den enskilda utbildningsanordnaren löpande under utbildningen gång. Övriga 30 procent betalas ut när eleven erhållit ett godkänt betyg i kursen.

Utredningen menar att den möjlighet till interkommunal ersättning som kommunerna har i dag inte går att kombinera med ett valfrihetssystem. I ett sådant system är det eleven som själv ska välja en enskild utbildningsanordnare. Hemkommunen kan ha komvux i egen regi och blir då valbar. Men andra kommuner än hemkommunen ska inte konkurrera i valfrihetssystemet vid sidan av de enskilda utbildningsanordnarna. Då uppstår konkurrenshinder som försvårar för enskilda huvudmän att etablera sig och det finns risk för att kommunerna börjar agera kommersiellt. Utredningen anser att detta inte förändrar kommunernas möjlighet till individuella lösningar. I de fall valfrihetssystemet inte klarar att lösa individernas utbildningsbehov blir det fullt möjligt för kommunerna, även med det system som föreslås, att samverka vad avser komvux genom kommunalförbund, gemensam nämnd eller samverkansavtal.

Sfi för etableringsgruppen

Det finns fördelar med att Arbetsförmedlingen ges möjlighet att upphandla sfi för nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen). Myndigheten får då möjlighet att på ett helt annat sätt än

i dag samordna och anpassa sfi med andra arbetsmarknadsinriktade insatser. Utredningen föreslår att det ska vara möjligt för Arbetsförmedlingen att upphandla sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder som kan planeras i samband med upprättandet av etableringsplanen och bedöms lämpliga för den nyanlände. Upphandlad sfi blir aktuell om det bedöms effektivt och lämpligt för den enskilde att genomgå flera olika etableringsinsatser från en och samma leverantör. Det kan även finnas andra insatser som är lämpliga att kombinera i detta sammanhang, t.ex. arbetspraktik. Det blir då också möjligt att rikta in språkutbildningen mot ett visst yrkesområde eller samla personer med samma yrkes- eller utbildningsbakgrund.

De enskilda utbildningsanordnare som kan upphandlas av Arbetsförmedlingen ska vara godkända huvudmän enligt vad som gäller för förslaget om valfrihetssystem. Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingens möjlighet att upphandla sfi regleras i en egen lag.

Samverkan

Det blir inte möjligt för kommunerna att bedriva vuxenutbildning på entreprenad med bibehållet huvudmannaskap när det införs ett valfrihetssystem. Det är inte möjligt att blanda olika upphandlingsformer för samma tjänst på samma marknad. Priskonkurrensen skulle då kunna sättas ur spel. Det kan dock uppstå situationer då ingen enskild utbildningsanordnare etablerar sig i valfrihetssystemet för att driva vissa av de kurser som en kommun eller en samverkande region tagit med i sitt utbildningsutbud. Detta förväntas främst gälla gymnasiala yrkeskurser med hög specialisering där få eller inga enskilda utbildningsanordnare har tillräcklig kompetens för att genomföra utbildningen. I sådana fall skulle en kommun stå helt utan utförare av de efterfrågade kurserna. Utredningen föreslår att rätten för kommuner, landsting och enskilda huvudmän att med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att utföra uppgifter inom komvux (entreprenad) begränsas till uppgifter som avser undervisning i ämnen på gymnasial nivå som har en yrkesinriktad profil. För sfi ser utredningen inget behov av en entreprenadmöjlighet eftersom flera enskilda utbildningsanordnare bedöms etablera sig inom ramen för valfrihetssystemet.

Konsekvenser av förslagen

Utredningens förslag får konsekvenser för elever i kommunal vuxenutbildning, kommuner, enskilda utbildningsanordnare och statliga myndigheter.

Förslagen om ett valfrihetssystem inom komvux innebär att eleverna själva kommer att kunna välja mellan fler utbildningsanordnare jämfört med i dag. Eleverna kommer att få ökade möjligheter att hitta mer individualiserade lösningar inom ramen för ett bredare och mer varierat utbildningsutbud. Utredningens bedömning är att den incitamentsbaserade ersättningen till enskilda utbildningsanordnare kommer att påverka elevernas progressionstakt i positiv riktning inom sfi. På grundläggande och gymnasial nivå förväntas fler elever nå kursernas kunskapskrav.

För kommunerna innebär ett valfrihetssystem inom komvux att enskilda utbildningsanordnare kan bli godkända som huvudmän för utbildningen och etablera sig i kommunen. Detta kan påverka hur kommunerna kommer att organisera sin egen verksamhet. Skyldigheten att tillhandahålla rättighetsstyrd utbildning inom komvux kvarstår dock för kommunerna om inte utbildningen på ett rimligt vis finns tillgänglig hos en enskild huvudman.

Det föreslagna valfrihetssystemet med statligt godkännande av enskilda utbildningsanordnare som huvudmän innebär att upphandling av utbildning enligt LOU inte blir aktuell. De föreslagna ersättningsmodellerna för sfi respektive grundläggande och gymnasial nivå innebär minskad administration för kommuner som i dag upphandlar utbildningen. Kommuner som inte upphandlar utbildning i dag kan behöva utveckla administrativa system för utbetalning av ersättning till enskilda utbildningsanordnare. Erfarenhet av detta finns i de flesta kommunerna bl.a. från utbetalning av ersättning till fristående skolor.

Kommunerna har i dag kostnadsansvaret för komvux oavsett om utbildningen bedrivs i egen regi eller upphandlas. Ersättningsnivåer i valfrihetssystemet ska fastställas av kommunerna med kommunens kostnad för den egna verksamheten som utgångspunkt. Förslagen om valfrihetssystem bedöms bli kostnadsneutrala för kommunerna eftersom det inte medför någon förändring av antalet genomförda utbildningar eller förändrade kostnadsnivåer för de enskilda utbildningarna.

Integration och egenförsörjning är viktiga mål för utbildningsinsatserna. Sammantaget bör förslagen leda till positiva samhälls-

ekonomiska konsekvenser i form av t.ex. minskat försörjningsstöd och ökade skatteintäkter för kommunerna.

För enskilda utbildningsanordnare innebär förslagen främst att de kan etablera sig i samtliga kommuner i landet med verksamhet. För anordnarna blir det mer långsiktighet och stabilitet i verksamheten genom att ett godkännande som huvudman gäller tills vidare i stället för de tidsbegränsade verksamhetsperioder som i dag upphandlas enligt LOU. Enskilda utbildningsanordnare kan i betydligt högre utsträckning än tidigare utforma sin verksamhet enligt egna idéer, vilket också ökar möjligheten att nisch verksamheten och konkurrera med en egen profil. Detta bör också leda till att verksamhetsutvecklingen och innovationsgraden hos de enskilda utbildningsanordnarna kommer att öka. Enskilda utbildningsanordnare kan nu i högre utsträckning konkurrera med bra kvalitet i stället för med låga anbud.

Förslaget att Arbetsförmedlingen ges möjlighet att upphandla sfi för etableringsgruppen i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder innebär att myndigheten ges större möjlighet att samordna de aktiviteter som ska ingå i en etableringsplan. Möjligheten att upphandla sfi medför ökade kostnader för Arbetsförmedlingen.

Ett valfrihetssystem inom komvux innebär ett utökat uppdrag för Skolinspektionen när det gäller tillståndsgivning, tillsyn och kunskapsspridning. Kostnadseffekterna av detta bedöms dock bli begränsade.

Förslaget om ämnet SvA grund innebär behov av en ny kursplan som Skolverket ska ta fram. Skolverket ska också ta fram riksprislistor för sfi och för rättighetsstyrda kurser på grundläggande och gymnasial nivå. Kostnader för detta bedöms rymmas inom befintliga ramar.