



Handläggare
Anna Sundbom
Telefon: 08-508 35 455

Till
Arbetsmarknadsnämnden
Den 27 augusti 2019

Lisa Alm
Telefon: 08-508 35 546

Ärende 7

Yttrande över remiss av KLIVA:s delbetänkande ”På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk”

Remiss från Kommunstyrelsen, Dnr 2019/1135

Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt svar på remissen.
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att justera paragrafen omedelbart.

Karina Uddén
arbetsmarknadsdirektör

Bengt Jönsson
avdelningschef,
Vuxenutbildning Stockholm

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat KLIVA-utredningens delbetänkande ”På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk”, till arbetsmarknadsnämnden för yttrande. Utredningens huvudsakliga uppdrag har varit att se över behovet av förändringar och analysera förutsättningar för att erbjuda sfi-elever en utbildning av god kvalitet som underlättar övergången till andra kurser inom vuxenutbildningen. Huvudsaklig målgrupp är nyanlända som omfattas av så kallad utbildningsplikt.

Utredningen föreslår att en sammanhållen utbildning, med tyngdpunkt i det svenska språket, för vidareutbildning eller etablering på arbetsmarknaden ska införas i komvux. Målgruppen är vuxna nyanlända som omfattas av utbildningsplikt.

Arbetsmarknadsförvaltningen tycker överlag att förslagen är bra men anser att framtagandet av utbildningsplaner för utbildningarna ska göras centralt istället för av varje huvudman, i syfte att säkra likvärdighet för eleverna och utbildningarnas värde i det reguljära skolsystemet. Förvaltningens bedömning är dock att möjligheterna att starta föreslagna utbildningar försvåras av brist på modersmåls lärare och studiehandledare, vilket behöver tas hänsyn till. Förvaltningen anser även att definitionen av heltidsstudier inom sfi bör förtydligas.

Arbetsmarknadsförvaltningen konstaterar att sammanhållna utbildningar på kort sikt är resurskrävande och att kommunen behöver kompenseras ekonomiskt för förändrade lagkrav.

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska få en skyldighet att ge kommunen uppgifter om vilka individer som omfattas av utbildningsplikt, vilket förvaltningen ställer sig positiv till.

Arbetsmarknadsnämnden föreslås hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt svar på remissen.

Bakgrund

Regeringen tillsatte i juli 2018 utredningen ”En sfi och vuxenutbildning av högre kvalitet” (2018:06) och utsåg Karin Sandwall till särskild utredare. Utredningens uppdrag har varit att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombinationer med andra kurser inom vuxenutbildningen. Utredningen tog namnet Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk, KLIVA.

En del av KLIVA:s uppdrag är att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för de som omfattas av utbildningsplikt för nyanlända, och det är denna del som delbetänkandet fokuserar på. Ett slutbetänkande ska presenteras i november 2019.

Sedan januari 2018 kan nyanlända som tar del av Arbetsförmedlingens etableringsinsatser omfattas av utbildningsplikt. Det innebär att en nyanländ som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna komma i arbete under sin tid i Arbetsförmedlingens etableringsprogram i huvudsak ska ägna sig åt utbildning. Utbildningen ska ges på heltid och bestå av sfi, samhällsorientering och annan utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå inom komvux.

Stockholms stad har genom arbetsmarknadsnämnden ett pågående arbete med att utveckla anpassade utbildningar för kortutbildade,

som möter upp kraven för personer med utbildningsplikt. Staden driver sedan 2015 Yrkesutbildning för invandrare med integrerad språkutbildning (YFI), ett pedagogiskt utvecklingsprojekt finansierat av Europeiska socialfonden samt sedan 2017 Kombinationsutbildningar. Konceptet har breddats under 2018 till andra typer av kombinationer och heltidsutbildningar genom sfi i kombination med förberedande kurser på grundläggande nivå (Sfi grund)) samt Sfi med yrkesinriktning (SFY). Stockholms stad har således god erfarenhet av och kunskap inom det område som KLIVA:s delbetänkande gäller.

Ärendet

Arbetsmarknadsnämnden har mottagit KLIVA-utredningens delbetänkande, ”På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk”, från kommunstyrelsen för yttrande.

Utredningen förslår att en sammanhållen utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, för vidareutbildning eller etablering på arbetsmarknaden ska införas i komvux. Målgruppen är vuxna nyanlända som omfattas av utbildningsplikt.

Den sammanhållna utbildningen ska enligt förslagen vara anpassad till målgruppens gemensamma behov och förutsättningar och ha en garanterad undervisningstid om minst 23 timmar (varav 15 undervisningstimmar sfi och minst 8 undervisningstimmar i andra kurser i komvux). Utredningen föreslår att huvudmannen, det vill säga kommunen, ansvarar för att ta fram en plan för den sammanhållna utbildningen (utbildningsplan) som beskriver syftet, det huvudsakliga innehållet (de olika kurserna), organisation och utbildningens längd.

Den tänkta utbildningen föreslås bli en rättighet för personer som omfattas av utbildningsplikt. Utredningen poängterar att utbildningen kan passa andra kortutbildade nyanlända som inte ingår i etableringsprogrammet, till exempel anhöriginvandrare, och att kommunerna med fördel kan erbjuda utbildningen till fler än de som har rättighet till den.

Utredningen föreslår även att Arbetsförmedlingen till kommunerna ska lämna uppgifter om vilka individer som omfattas av utbildningsplikten. Uppgiftsskyldigheten innebär att kommunerna får kunskap om vilka individer som omfattas av den garanterade undervisningstiden på minst 23 timmar i veckan och förbättrar möjligheten att tillsammans med individen göra en individuell studieplan.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Vuxenutbildning Stockholm och utvecklings- och utredningsstaben inom arbetsmarknadsförvaltningen.

Arbetsmarknadsförvaltningens synpunkter och förslag

Arbetsmarknadsförvaltningen är i grunden positiv till utredarens huvudförslag om införandet av en sammanhållen utbildning för nyanlända. Nedan följer synpunkter på förslaget olika delar utifrån remissens kapitelindelning.

5.5 Förslag om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna och

5.6 Den sammanhållna utbildningen ska omfatta minst 23 timmars undervisning

Arbetsmarknadsförvaltningen har sedan flera år arbetat med sammanhållna utbildningar för nyanlända. En av lärdomarna är att skolornas personal behöver kompetensutveckling och stöd för att få nya arbetssätt på plats, både i uppstart och under utbildningens framväxt. Utvärderingar visar att det externa stöd som funnits för utbildningarna i form av samordning mellan deltagande skolor samt pedagogisk handledning har varit avgörande för att utvecklingen kunnat gå framåt så fort som den gjort. Det är därför av stor vikt att huvudmän ges tid och förutsättningar att förbereda för utbildningen och stöd under uppstart och genomförande.

Utredaren föreslår att den sammanhållna utbildningen ska bestå av 23 timmars undervisning i veckan, varav 15 timmar i sfi och minst 8 timmar i andra komvuxkurser. Eftersom studier inom utbildningsplikten ska vara på heltid kan förslaget tolkas som att 23 timmar kan utgöra en norm för heltidsstudier inom sfi. Det blir dock oklart om dessa 23 timmar är att betrakta som heltidsundervisning då utredningen anger att undervisningstimmar i övriga komvuxkurser kan vara fler än 8 och då en kurs i läs- och skrivinlärning kan tillkomma utöver de 23 timmarna.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att det hade varit positivt om utredaren tagit tillfället att definiera vad som räknas som heltid inom sfi, för att skapa likvärdighet över landet och för att förbättra förutsättningarna för samarbete mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. I övriga utbildningsformer finns definitioner för heltid, exempelvis är 20 studiepoäng per vecka att betrakta som heltidsstudier inom gymnasial komvux.

Arbetsmarknadsförvaltningen delar utredningens uppfattning att den tänkta utbildningen kan passa fler kortutbildade nyanlända än dem som ingår i etableringsprogrammet. Förvaltningen hade gärna

sett ett resonemang om den tilltänkta bredare målgruppens försörjning under studietiden. Sfi berättigar inte till studiestöd från Centrala studiestödsnämnden (CSN) vilket innebär att elever som inte ingår i etableringen saknar en ersättning kopplad till deltagandet i de utbildningar som föreslås, då dessa innehåller sfi till största delen. Rätt till studiestöd inträder först vid minst 50 procents studietakt inom grundläggande och gymnasial nivå.

Arbetsmarknadsförvaltningens erfarenhet är att det råder brist på modersmåslärare och studiehandledare på modersmål, vilket skapar svårigheter i att realisera förslaget. Framför allt är frågan om likvärdighet mellan språkgrupper problematisk då det finns lärarkompetens inom vissa språk men inte inom andra. Vidare är förvaltningens erfarenhet att en lägre språklig nivå på svenskan ställer andra och ofta nya krav på undervisande lärare inom grundläggande ämneskurser.

5.6.1 Det ska finnas en plan för den sammanhållna utbildningen

Arbetsmarknadsförvaltningen instämmer i vikten av att det ska finnas en plan för den sammanhållna utbildningen men ställer sig tveksam till att denna ska tas fram av varje kommun. I likhet med övrig utbildning inom det reguljära skolväsendet kan med fördel en utbildningsplan tas fram nationellt med definition av syfte, målsättningar och centralt innehåll. Detta för att utbildningarna ska bli likvärdiga över landet och få ett tydligt värde i förhållande till andra utbildningar inom skolväsendet. Kommunen bör givetvis ha möjlighet till lokala anpassningar av innehåll och upplägg. Ytterligare en aspekt är förutsättningarna för samverkan mellan kommun och Arbetsförmedlingen. En nationellt framtagna utbildningsplan kan skapa större förutsebarhet och legitimitet i samverkan kring utbildningsplikt.

5.7 Förslag om informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till kommuner

Arbetsmarknadsförvaltningen är mycket positiv till utredningens förslag att Arbetsförmedlingen till kommunerna ska lämna uppgifter om vilka personer som enligt Arbetsförmedlingen omfattas av s.k. utbildningsplikt. En sådan informationsskyldighet möjliggör att kommunen bättre kan ta emot, planera utbildningen och följa upp densamma för att därigenom tillse att kraven som följer av utbildningsplikt tillgodoses.

5.10 Bedömning om stöd och andra insatser

Arbetsmarknadsförvaltningen välkomnar utredningens förslag om ytterligare undersökningar om hur professioner inom elevhälsan

såsom kurator och specialpedagog kan användas för att elever ska gynnas i sitt lärande utan att skolan går in i primärvårdens område. Vidare välkomnar förvaltningen fortsatt utredning kring studiehandledning på modersmål. Det är inte helt lätt att anordna då det saknas forskning om insatsen samt kompetens och därmed språkstöd inom alla språkgrupper.

5.11 Bedömning om kompetensutveckling för lärare

Arbetsmarknadsförvaltningen instämmer i utredningens förslag om att vuxenutbildningen i högre grad än idag ska få möjlighet att ta del av de statliga satsningar som görs och Skolverkets stöd inom området nyanlända vuxnas lärande. Detta särskilt med tanke på integrerade och sammanhållna utbildningar vilket ställer helt nya krav på lärare.

Kapitel 6 Ikraftträdande

Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig tveksam till utredningens förslag om att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2020. Förvaltningen befarar att förberedelse tiden för kommunerna kan vara väl kort och vill i enlighet med vad som angivits ovan betona vikten av att utbildningsplaner tas fram centralt. En sådan process med remissförfarande av utbildningsplaner samt förankring och kompetensutveckling i dem, vet vi av erfarenhet kan ta längre tid.

Kapitel 7 Kostnader och andra konsekvenser för kommuner med anledning av utredningens förslag

Utredningen bedömer att en översyn av hur den statliga schablonersättningen för flyktningmottagande hanteras och fördelas bör genomföras. Detta främst med fokus på kommunens ansvar för utbildning i sfi och annan utbildning i komvux för nyanlända vilket blir ett led i att säkerställa att medelstillelningen är adekvat.

Arbetsmarknadsförvaltningen har sedan 2017 bedrivit sammanhållna utbildningar med olika inriktningar och kan konstatera att dessa på kort sikt är kostnadsdrivande, främst på grund av att:

- Flera av utbildningarna förutsätter sammanhållna elevgrupper vilket innebär att skolan inte kan fylla på med nya elever när någon slutat, vilket görs inom ordinarie sfi.
- Utbildningar som integrerar sfi med andra ämnen ställer krav på tvålärarsystem.
- Sammanhållna utbildningar ställer högre krav på eleverna, då det är mer innehåll (stoff) som ska läras in varje vecka, i jämförelse med ordinarie kurs. Utredningens förslag om 23 undervisningstimmar är inte tillräckligt för en del elevgrupper/utbildningar. Förvaltningen erbjuder 30 undervisningstimmar i flera utbildningar.

- Utbildningsformen förutsätter ett nytt sätt att arbeta som lärare, nytt material och pedagogisk utveckling. Ett pedagogiskt stöd till skolorna är nödvändigt i omställningen.

Kommunerna behöver kompenseras för de merkostnader som förslagen innebär.

Ytterligare en kostnadsdrivande aspekt är att den tänkta elevgruppen är relativt liten sett till hela sfi. Det är inte resurseffektivt att erbjuda utbildningen endast till nyanlända som omfattas av utbildningsplikt, då skulle klassrummen bli halvfylla. Men kommunen får inte schablonersättning för de som inte omfattas av utbildningsplikt.

Synpunkter på utredningens principiella ställningstaganden
Utredningen gör även ett antal principiella ställningstaganden, där arbetsmarknadsförvaltningen har vissa synpunkter.

Arbetsmarknadsförvaltningen instämmer i merparten av utredningens resonemang om rätten till individanpassad utbildning, men vill lyfta fram att ökade krav på sammanhållna utbildningar kan stå i strid med lagstiftarens krav på flexibilitet i tid, rum och form. Förvaltningen är positiv till sammanhållna utbildningar men det finns av naturliga skäl begränsningar i hur ofta kommunen kan starta dessa mer kostsamma och pedagogiskt och organisatoriskt utmanande utbildningar. Kraven på flexibilitet kan behöva omdefinieras till förmån för att individen får rätt utbildning utifrån sina förutsättningar och mål med studierna. Exempelvis är det inte rimligt att rätten att påbörja sfi inom en månad omfattar även sammanhållna utbildningar.

Arbetsmarknadsförvaltningen håller delvis med om att det finns utmaningar kopplat till ledning och ansvarsfördelning inom vuxenutbildningen som försvårar ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbete. Förvaltningen ser dock att styrsystemet inte skiljer sig alltför mycket från övrigt skolväsende i komplexitet och med många olika målnivåer. Vissa utmaningar finns i regleringar i lagen om offentlig upphandling (LOU), såsom relativt korta avtalstider, vilket utredningen inte belyser i detta avsnitt.

Arbetsmarknadsförvaltningen instämmer i utredningens betoning av vuxenutbildningens breda uppdrag att bedriva utbildning och att den inte bör reduceras till enbart ett arbetsmarknadspolitiskt instrument. Förvaltningen välkomnar utredningens förslag om mer forskning inom vuxnas lärande.

Arbetsmarknadsförvaltningen instämmer i utredningens definitioner av integrerade respektive kombinerade kurser. Förvaltningen håller

inte med om att de inledande nationella kurserna i ämnen på grundläggande nivå har ett innehåll som är väl anpassat för alla nybörjare. Förvaltningens erfarenhet är att för många elever som helt saknar skolbakgrund är det ett helt nytt sätt att ta sig an stoff i utbildning. Även om det är mycket basala kunskaper i det centrala innehållet så innehåller kunskapskraven förmågor som dessa elever ännu inte tränat upp och som kan behöva introduceras i en orienteringskurs eller liknande.

Arbetsmarknadsförvaltningen noterar att Arbetsförmedlingen har fått i uppdrag att ta fram ett förslag om ett intensivår för nyanlända hösten 2019. Eftersom uppdraget omfattar samma målgrupp som KLIVA:s delbetänkande så vill förvaltningen påtala vikten av att dessa uppdrag synkroniseras.

Arbetsmarknadsnämnden föreslås hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt svar på remissen.

Bilaga

1. Remiss: KLIVA:s delbetänkande ”På väg mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk” (U2019/02278/GV)