

**Handläggare**  
Karolina Landowska  
Telefon: 08-508 35 509

**Till**  
Arbetsmarknadsnämnden  
den 3 februari 2014

**Ärende 4**

**Remissyttrande över betänkandet Svenska för  
invandrare - valfrihet, flexibilitet och  
individanpassning (SOU 2013:76)**

KS 001-1850/2013

**Beslut**

1. Arbetsmarknadsnämnden hänvisar till arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.

Charlotte Svensson  
Arbetsmarknadsdirektör

Leif Styfberg  
Avdelningschef

**Sammanfattning**

Stockholms stad har inbjudits att lämna synpunkter på Sfi-utredningens betänkande *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning* (SOU 2013:76). I betänkandet presenteras förslag som ska öka individens valfrihet och utbildningens flexibilitet och individanpassning.

Utredningen föreslår att en sfi-peng införs genom en incitamentsbaserad ersättningsmodell till enskilda utbildningsanordnare. Enligt förslaget ska enskilda utbildningsanordnare kunna ansöka om huvudmannaskap och tillstånd att bedriva utbildning från Skolinspektionen. Det ska finnas etableringsfrihet för utbildningsanordnare. Kommunen ska enligt förslaget ansvara för att betala ut ersättning till enskilda utbildningsanordnare.

Utredningen föreslår att utbildning i svenska för invandrare och svenska som andraspråk på grundläggande nivå inom komvux slås

ihop till en utbildning som utgår från sfi:s kursplan och kallas sfi. Denna utbildning blir en del av den kommunala vuxenutbildningen och sfi upphör således som egen skolform. En ny kurs i svenska som andraspråk på grundläggande nivå ska tas fram.

Enligt utredningens förslag ska kommunens ansvar för att ta emot och vägleda elever till utbildning utvidgas. Kommunen kommer inte längre att ha skyldighet att erbjuda utbildning i egen regi om det finns enskilda huvudmän men kommer fortsatt att ges möjlighet att bedriva utbildning i egen regi. Däremot upphör möjligheten att upphandla utbildning eller köpa från andra kommuner i valfrihetssystemet.

Utredningen föreslår att Skolinspektionen ska få tillsynsansvar för de enskilda huvudmän som får tillstånd att bedriva sfi och/eller komvux på samma sätt som för en kommunal huvudman.

Eftersom sfi föreslås bli en del av komvux tar utredaren fram ett förslag på incitamentbaserat valfrihetssystem också för den kommunala vuxenutbildningen.

Utredningen bedömer att förslaget som presenteras i betänkandet inte kommer att ha några ekonomiska konsekvenser för kommunen.

Arbetsmarknadsförvaltningen redovisar i sitt svar att förvaltningen är positiv till flera av de förslag som förs fram men tveksam till de pengsystem som föreslås.

Arbetsmarknadsförvaltningen välkomnar förslaget att sfi ska bli en del av den kommunala vuxenutbildningen. Förvaltningen bedömer att det kan innebära ökade möjligheter till samverkan mellan sfi och komvux.

Sfi ser väldigt olika ut i olika delar av landet. Den flexibilitet och individanpassning som utredningen vill uppnå i sfi med de förslag som presenteras i betänkandet uppnås redan i arbetsmarknadsförvaltningens verksamheter. Stockholm kan idag genom att upphandla stora delar av verksamheten erbjuda en flexibel och individanpassad vuxenutbildning med stor valfrihet, det gäller såväl sfi som komvux.

Det system med sfi-peng som föreslås liknar det som gäller för friskolor och skulle innebära att en Skolinspektionen godkänner en utbildningsanordnare tillsvidare. En fördel med det skulle vara att

det skapar långsiktighet och en ökad möjlighet för utbildningsanordnare att utveckla sin verksamhet.

De nackdelar Arbetsmarknadsförvaltningen ser är flera. Med ett pengsystem blir en utbildningsanordnare enskild huvudman med samma status som kommunen vilket innebär att staden skulle förlora sitt inflytande över vilken inriktning stadens sfi ska ha. Med nuvarande system kan staden ställa tydliga krav som att anordnarna ska erbjuda en yrkesinriktad utbildning och möjlighet till praktik.

Enligt förslaget ska Skolinspektionen kunna dela ut tillstånd kontinuerligt under året och kommunerna ska inte ha rätt att uttala sig inför beslut. Det blir svårt för staden att planera sin verksamhet och risken är stor för överetablering.

Ytterligare en nackdel med förslaget är att kommunens rätt att upphandla eller köpa utbildning från andra anordnare och kommuner ska upphöra. Det skulle kunna innebära att staden tvingas bedriva all lite mera specialinriktad verksamhet i egen regi. Erfarenheten är att få enskilda utbildningsanordnare väljer att erbjuda utbildning anpassad för personer med särskilda behov.

Det ersättningssystem som föreslås med utbetalning av en peng vid vissa tillfällen bedömer förvaltningen vara administrativt krävande. Dessutom riskerar det att bli konkurrensbegränsande eftersom det kräver att en utbildningsanordnare har möjlighet att ligga ute med stora kostnader under en längre tid. Det kan också medföra att betyg sätts utan att kunskapsmålen nåts.

Utredaren har rätt i att det med nuvarande upphandlingslagstiftning är komplicerat att genom upphandling erbjuda valfrihet. I upphandlingsutredningen finns förslag som innebär att man för att åstadkomma valfrihet ska kunna genomföra en ramavtalsförhandling utan inbördes rangordning av leverantörerna. Det skulle göra det möjligt för kommunen att ta ansvar för att det inte uppstår en överetablering genom att man upphandlar utifrån prognoser om antalet studerande men med en viss överskottsmarginal. Det skulle innebära att kommunen kan upphandla med fokus på kvalitet och planera volymer utifrån faktiska behov.

Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig positiv till att Arbetsförmedlingen ska få upphandla viss sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder men anser att det borde införas

ändringar i regelverket så att kommunerna och Arbetsförmedlingen kan samverka.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att förslaget som presenteras i betänkandet kan innebära vissa ökade kostnader för kommunen främst avseende administration och ett möjligen ökat behov av ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd.

### **Ärendets beredning**

Detta ärende har beretts inom utvecklings- och utredningsstaben i samverkan med SFI Stockholm och Vuxenutbildning Stockholm på arbetsmarknadsförvaltningen.

### **Bakgrund**

Stockholms stad har inbjudits att lämna synpunkter på Sfi-utredningens betänkande *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning* (SOU 2013:76).

Kommunstyrelsen i Stockholms stad har remitterat remisspromemorian till utvalda nämnder inom staden, däribland arbetsmarknadsnämnden för yttrande.

Utredningens uppdrag var främst att föreslå hur valfrihet och individuell anpassning kan öka inom utbildning i svenska för invandrare (sfi) och överväga om all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden bör ges inom kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särsvux).

Utredningen skulle även 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 ingick även att föreslå åtgärder för hur samverkan mellan och inom kommuner samt mellan huvudmän och andra instanser som exempelvis Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna kan förbättras när det gäller sfi.

En annan del av uppdraget innebar att föreslå hur utbildningen i svenska språket bättre kan anpassas till de mål som den enskilde har med sina studier. Vidare skulle utredningen överväga om Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att upphandla den utbildning i svenska som ingår i en etableringsplan enligt lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

## Ärendet

I Sfi-utredningens betänkande *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning* (SOU 2013:76) presenteras en rad förslag som ska förbättra utbildningen i svenska för invandrare (sfi).

## En sammanhållen utbildning

Kursplanerna för sfi och svenska som andra språk på grundläggande nivå (SvA grund) har stora likheter främst genom liknande målbeskrivningar, betoning av språkutbildning med fokus på kommunikation samt inkludering av läs- och skrivinläring. Därför föreslår utredningen en sammanhållen utbildning istället för dagens två utbildningar.

Detta innebär att den utbildning som idag erbjuds på grundläggande nivå i svenska som andraspråk inom komvux försvinner. Delar av det innehåll som finns i kursen på grundläggande nivå och som saknas i kursplanen för sfi föreslås tillsammans med en fördjupning i läsning och analys av skönlitteratur och andra texter bilda en ny kurs inom komvux på grundläggande nivå. Denna kurs ska förbereda för studier i svenska på gymnasial nivå.

Utredningen föreslår även ett förändrat system för studievägar inom sfi. Startpunkten i de tre studievägarna ska även fortsättningsvis vara olika och utgå ifrån elevernas olika behov och förutsättningar. Det som är nytt är att varje studieväg ska omfatta hela utbildningen. Studieväg 1 ska innehålla kurserna A, B, C och D, studieväg 2 ska innehålla kurserna B, C och D medan studieväg 3 ska innehålla kurserna C och D. Eleverna behöver således inte byta studieväg beroende av vilken kurs de studerar utan följer sin studieväg under hela utbildningen.

## Sfi i komvux

Utredningen föreslår att sfi upphör som egen skolform och istället placeras inom komvux som kommer att bestå av tre separata delar: komvux på grundläggande nivå, komvux på gymnasial nivå och utbildning i svenska för invandrare. Syftet är att eleverna ska kunna välja de kurser de har behov av helt oberoende av skolform eller nivå under förutsättning att de bedöms klara det. Mot bakgrund av detta anser utredningen att det saknas skäl till en fortsatt uppdelning av vuxenutbildningen i olika skolformer.

Utredningen föreslår inte motsvarande förändringar i kursplanen för svenska som andraspråk inom särsvux på grundläggande nivå.

## Flexibilitet och individanpassning

Enligt utredningen måste eleverna ges möjlighet att anpassa studierna efter sin livssituation samt att kunna förändra och anpassa studierna när förutsättningarna förändras.

Utredningen anser att en tydlig författningsreglering är viktig för att kommunerna och utbildningsanordnarna ska förstå vilka krav som ställs på utbildningen och för att stärka Skolinspektionens möjligheter till tillsyn. Därför föreslås en ny bestämmelse i skollagen med krav på att huvudmannen för utbildningen ska verka för att sfi erbjuds på tider som passar eleven.

### **Sfi-peng**

Utredningen anser att lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) inte lämpar sig för ett system med valfrihet. Utredningen föreslår istället att ett system med sfi-peng ska regleras i författningen, finansieras av kommunen och att prövningen om enskilda utbildningsanordnare ska få bedriva sfi ska ligga på en statlig myndighet.

Utredningen föreslår att sfi-pengen ska följa eleven till det alternativ denne väljer. Beräkningen av sfi-pengen ska i likhet med skolpengen i ungdomsskolan ske utifrån de kostnader som finns i de skolor som kommunen bedriver i egen regi. Ett grundbelopp ska utbetalas per kurs. Tilläggsbelopp ska kunna utgå för studerande med särskilda behov. Ersättningen ska baseras på de kostnader hemkommunen har för sfi – kommunen ska kunna redovisa hur man räknat ut ersättningen. För de kommuner som inte har sfi i egen regi ska det finnas en riksprislista.

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

Enligt utredningen ska Skolinspektionen ansvara för att pröva och godkänna enskilda utbildningsanordnare som huvudmän för sfi. Ett godkännande ska ges om utbildningsanordnaren bedöms ha förutsättningar att följa skollagen och andra föreskrifter som gäller för sfi. Utredningen föreslår även att godkända enskilda utbildningsanordnare blir huvudmän med i stort sett samma villkor som en kommunal huvudman.

En enskild utbildningsanordnare som är godkänd som huvudman för sfi ska ta emot och vara öppen för samtliga behöriga elever som

valt att studera hos utbildningsanordnaren. En utbildningsanordnare ska således inte kunna neka en elev plats på utbildningen med hänvisning till att det är fullt. Huvudmannen ska vara skyldig att erbjuda eleven möjlighet att påbörja utbildningen senast en månad från det att den fått information om valet.

### **Kommunernas ansvar**

Kommunerna kommer även fortsättningsvis att ansvara för mottagandet av de sökande till sfi men deras ansvar utökas och förtydligas i denna del.

De moment som ingår i kommunernas 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.

Kommunerna ska fortsatt vara skyldiga att erbjuda sfi till de personer som har rätt till utbildningen. Ett införande av ett valfrihetssystem med fler huvudmän utöver kommunen förändrar dock kommunernas skyldighet att tillhandahålla utbildningen. I och med inträdet av nya aktörer som huvudmän saknas skäl att fortsatt ställa krav på kommunal huvudman för sfi/kommunal vuxenutbildning motsvarande dagens reglering i skollagen.

Förändringen innebär dock att det fortsatt ska vara möjligt för kommunen att bedriva verksamhet som kommunal huvudman som alternativ till enskilda huvudmän i det lokala valfrihetssystemet. Om det i kommunen eller på rimligt avstånd saknas utbildningsanordnare som godkänts som huvudman för utbildningen är kommunen skyldig att tillhandahålla utbildningen.

Enligt utredningen ska eleven kunna välja utbildningsanordnare oavsett var i landet denne är etablerad. Hemkommunens vägledning ska vara aktiv och utgå ifrån individens behov och förutsättningar och diskutera fram vilka utbildningsanordnare som är särskilt lämpliga. Kommunen måste dock alltid vara konkurrensneutral och valet måste alltid vara individens.

Utredningen föreslår att kommunen ansvarar för att erbjuda studie- och yrkesvägledning inför studiernas början samt att upprätta och kontinuerligt följa upp den individuella studieplanen.

### **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. Eleven ska inte behöva motivera varför ett omval görs utan detta bör beviljas utan särskild prövning.

Utredningen anser att det inte ska införas en tidsgräns för möjligheten att delta i sfi. Rätten till utbildning ska istället baseras på elevens möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen och dennes progression i utbildningen.

Utredningen föreslår att Skolverket ska utfärda stödmaterial för hur bedömningen av elevens progression bör göras och om en elev ska avstängas från utbildningen på grund av otillräcklig progression.

Utredningen föreslår även 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.

#### **Tillsyn, kvalitetsgranskning m.m.**

Utredningen föreslår 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.

Enskilda utbildningsanordnare ska vara skyldiga att ha ett systematiskt kvalitetsarbete och rutiner för klagomålshantering. Den kommun där verksamheten är belägen ska ha insynsrätt i verksamheten som bedrivs av enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för sfi.

#### **Valfrihet i komvux**

Utredningens förslag som rör valfrihetssystem för komvux tar sin utgångspunkt i de förslag som lämnas till ett valfrihetssystem för sfi.

Hemkommunen ansvarar för att de som har rätt till och önskar delta i kommunal vuxenutbildning får det.

I likhet med sfi har den som saknar utbildning på grundläggande nivå rätt till detta. Systemet för gymnasial nivå är delvis annorlunda eftersom det i de flesta sammanhang saknas rätt till utbildning liknande den för sfi och grundläggande nivå. Kommunens beslut om mottagande för studier på gymnasial nivå bygger således inte



enbart på bedömning av den sökandes behörighet utan är även ett beslut om åtagande att svara för utbildningskostnaderna.

Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att kommunerna fastställer ersättningsbelopp för samtliga kurser de avser erbjuda på gymnasial nivå. För de kurser som omfattas av rättighetslagstiftningen ska staten fastställa nationella minimibelopp. Kommunerna ska ha full frihet att besluta om prissättningen per enskild kurs men det får inte understiga det nationellt fastställda minimibeloppet. Kommunerna måste dock kunna redovisa utgångspunkterna för ersättningsbeloppens storlek utifrån de faktiska kostnaderna i kommunens egen verksamhet.

Utredningen föreslår en incitamentsstruktur för ersättningen till enskilda utbildningsanordnare där delar av ersättningen utfaller först när eleven uppnår ett godkänt betyg. Sker inte detta betalas inte den delen av ersättningen ut. Löpande under utbildningens gång ska 70 procent av ersättningen utbetalas. Resterande 30 procent betalas ut vid godkänt betyg i slutförd kurs.

Utredningen menar att den möjlighet till interkommunal ersättning som kommunerna tillämpar idag inte går att kombinera med ett valfrihetssystem. I ett valfrihetssystem är det eleven som själv ska välja en enskild utbildningsanordnare. Hemkommunen kan ha komvux i egen regi och vara valbar. Men andra kommuner än hemkommunen kan inte konkurrera i valfrihetssystemet vid sidan av enskilda utbildningsanordnare. I de fall valfrihetssystemet inte klarar att lösa individernas utbildningsbehov blir det fullt möjligt för kommunerna att samverka.

### **Sfi för etableringsgruppen**

Utredningen anser att 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. Myndigheten får då möjlighet att i större utsträckning samordna och anpassa sfi med andra arbetsmarknadsinriktade insatser.

Arbetsförmedlingen har inte i uppdrag att upphandla sfi. Utredningen föreslår därför att det endast ska vara möjligt för Arbetsförmedlingen att upphandla sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder som kan planeras i samband med upprättandet av individens etableringsplan och bedöms lämpliga för den nyanlände. Detta skulle även möjliggöra att rikta språkutbildningen inom ett visst yrkesområde samt att samla personer med samma yrkes- eller utbildningsbakgrund.

De enskilda utbildningsanordnarna som kan upphandlas av Arbetsförmedlingen ska vara godkända huvudmän enligt vad som gäller för förslaget om valfrihetssystem men att detta regleras i en egen lag.

### **Samverkan**

Utredningen bedömer att det finns tillräckliga förutsättningar och möjligheter för samverkan mellan olika aktörer i dagens regelverk och föreslår därför inga ytterligare åtgärder.

När valfrihetssystemet införs upphör möjligheten för kommunerna att bedriva vuxenutbildning på entreprenad med bibehållet huvudmannaskap. Det blir inte längre möjligt att blanda olika upphandlingsformer för samma tjänst på samma marknad eftersom priskonkurrensen då skulle sättas ur spel. Det kan dock uppstå situationer då ingen enskild utbildningsanordnare etablerar sig i valfrihetssystemet för att bedriva vissa utbildningar eller kurser som en hemkommun eller en samverkande region tagit med i sitt kursutbud. Utredningen bedömer att detta främst kommer att gälla vissa specialiserade gymnasiala yrkeskurser. Utredningen föreslår därför att kommuner, landsting och enskilda huvudmän med bibehållet huvudmannaskap ska kunna sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att utföra uppgifterna inom komvux. Detta ska dock begränsas till undervisning i ämnen på gymnasial nivå som har en särskild yrkesinriktad profil. Detta kommer inte att gälla för sfi.

För sfi ser utredningen inget behov av en entreprenadmöjlighet eftersom flera enskilda utbildningsanordnare bedöms etablera sig inom ramen för valfrihetssystemet.

### **Konsekvenser av förslaget**

Utredningens bedömning är att den incitamentbaserade ersättningen till enskilda utbildningsanordnare kommer att påverka elevernas progressionstakt positivt inom sfi. På grundläggande och gymnasial nivå förväntas fler elever nå kursernas kunskapskrav.

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

utbildning enligt LOU längre aktuell. Det konstateras att vissa kostnader kan uppstå inom den egna region om verksamheten minskar i omfattning och helt eller delvis måste avvecklas.

Utredningen bedömer att de föreslagna ersättningsmodellerna för sfi respektive grundläggande och gymnasial utbildning innebär minskad administration för kommunerna som idag upphandlar utbildning.

Förslagen som presenteras i utredningen bedöms bli kostnadsneutrala för kommunerna.

Integration och egenförsörjning är viktiga mål för utbildningsinsatserna. Utredningen bedömer att förslagen bör leda till positiva samhällsekonomiska konsekvenser i form av minskat försörjningsstöd och ökade skatteintäkter för kommunerna.

För enskilda utbildningsanordnare innebär förslaget om valfrihetssystem att de kan etablera sig i samtliga kommuner nationellt med verksamhet. Vidare skapas långsiktighet och stabilitet i utbildningsanordnarnas verksamhet genom att ett godkännande som huvudman gäller tillsvidare istället för tidsbegränsade verksamhetsperioder som uppstår vid upphandling enligt LOU. Enskilda utbildningsanordnare kan i större utsträckning utforma sin egen verksamhet efter egna idéer och skapa en egen inriktning och profil på verksamheten. Detta bör enligt utredningen öka verksamhetsutvecklingen och innovationsgraden hos enskilda utbildningsanordnare som kan konkurrera med kvalitet istället för låga anbud.

### **Arbetsmarknadsförvaltningens yttrande över remissen**

Arbetsmarknadsförvaltningen har tagit del av utbildningsdepartementets betänkande *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning* SOU 2013:76. Arbetsmarknadsförvaltningen redovisar i sitt svar att förvaltningen är positiv till flera/några av de förslag som förs fram men tveksam till det valfrihetssystem/de pengssystem som föreslås.

### **En sammanhållen utbildning i svenska språket för invandrare (kapitel 6)**

Arbetsmarknadsförvaltningen anser det positivt att sfi och svenska som andra språk på grundläggande nivå inom komvux slås samman samt att en ny kurs i svenska som andraspråk på grundläggande inrättas med tydlig inriktning på fortsatta gymnasiala studier. Sfi

blir således en sammanhållen utbildning i svenska språket för invandrare och en del av komvux. Av förslaget som presenteras framgår att utbildningen ska ta sin utgångspunkt i den situation som eleven befinner sig i. Vidare betonar utredaren vikten av kopplingen till det omgivande samhället och till arbetslivet vilket Arbetsmarknadsförvaltningen ser som positivt.

Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig positiv till den förändring i kursplanen av sfi utredningen föreslår och som tar hänsyn till att de olika grupperna har olika förutsättningar och behov. Den förändring som betänkandet föreslår kommer förbättra möjligheterna för eleven att fullfölja hela utbildningen men ställer högre krav på lärarna inom sfi.

### **Sfi blir en del av komvux (kapitel 7)**

I betänkandet föreslås att sfi ska bli en del av komvux och upphöra som egen skolform. Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig positiv till detta och delar utredningens uppfattning att förutsättningarna för samverkan mellan skolformerna ökar och att därmed möjligheterna förbättras för den enskilde individen att kombinera studier inom sfi med studier på grundläggande- eller gymnasialnivå om sfi blir en enhet inom komvux.

Det är dock redan idag med nuvarande regelverk möjligt att samverka mellan olika skolformer och i Stockholm kan sfi-studerande läsa kurser inom komvux parallellt med sina sfi-studier.

I varje enskilt fall gör kommunen en individuell bedömning huruvida en person har förutsättningar att läsa på komvux. Individens språkliga kunskaper i svenska utgör en del av denna bedömning och kan medföra att denne inte anses ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Förvaltningen delar utredarens bedömning att det skulle underlätta att erbjuda yrkesutbildningar kopplat till sfi och att det skulle vara en fördel om samma utbildningsanordnare erbjuder både sfi och utbildningar på grundläggande- och gymnasialnivå. Samtidigt kommer det dock även fortsättningsvis att vara komplicerat utifrån att antagningsreglerna för gymnasial komvux ofta är ett hinder.

Förvaltningen anser det viktigt att regleringen av vilka elever som ska prioriteras inom komvux inte kan gälla för sfi som bör undantas från regleringen.

Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig positiv till att sfi blir en egen del inom komvux och inte en del av grundläggande komvux eftersom utbildningen då kan bibehålla sitt integrations- och mottagningsperspektiv.

Om sfi blir en del av komvux får kommunen ett samlat och ökat vägledningsuppdrag.

### **Flexibilitet och individanpassning (kapitel 8)**

Med flexibilitet avser utredningen möjlighet för individen att välja och variera studietakt, tid och plats. Individanpassning avser möjligheterna att anpassa utbildningen efter elevens förkunskaper och studievana vilket ska säkerställas i den individuella studieplanen.

Arbetsmarknadsförvaltningen konstaterar att kraven på flexibilitet och individanpassning är höga och bedömer att det kan bli svårt för kommuner med få studerande att leva upp till dem.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att en reell valfrihet också innebär möjlighet till individ- och behovsanpassning. Det betyder att det måste finnas verksamheter med olika profil och inriktning. Det valfrihetssystem som utredaren presenterar riskerar att leda till många aktörer som erbjuder samma sak men få eller inga som erbjuder mera specialinriktade kurser.

Arbetsmarknadsförvaltningen hade gärna sett att utredningen vidare problematiserat kring begreppen flexibilitet och individanpassning för att tydligare fokusera på elevens valfrihet kopplat till individuella behov.

### **Sfi-peng (kapitel 9)**

Utredningen menar att individens valfrihet ska stärkas genom införandet av sfi-peng. Sfi-peng skulle enligt betänkandet ge individen frihet att välja mellan olika aktörer och att utbildningsanordnarna erhåller ersättning från kommunen utifrån antalet elever som påbörjar utbildningen hos anordnaren.

De argument som betänkandet presenterar till förmån för förslaget är långa väntetider, svårt för studerande att kombinera sfi med andra aktiviteter och svårt att hitta undervisningsgrupper med anpassad undervisning. Sfi ser väldigt olika ut i olika delar av landet.

Den flexibilitet och individanpassning som utredningen vill uppnå med sfi-peng uppnås redan i arbetsmarknadsförvaltningens

verksamheter. Stockholm kan idag genom att upphandla stora delar av verksamheten erbjuda en flexibel och individanpassad vuxenutbildning med stor valfrihet, det gäller såväl sfi som komvux. En sfi-studerande kan välja mellan hel- och deltidstudier, kan studera förmiddag, eftermiddag, kväll och lördagar. Dessutom erbjuds sfi på distans och sfi med individuellt schema.

Det system med sfi-peng som föreslås liknar det som gäller för friskolor och skulle innebära att en Skolinspektionen godkänner en utbildningsanordnare tillsvidare. En fördel med det skulle vara att det skapar långsiktighet och en ökad möjlighet för utbildningsanordnare att utveckla sin verksamhet.

De nackdelar Arbetsmarknadsförvaltningen ser är flera. Med ett pengsystem blir en utbildningsanordnare enskild huvudman med samma status som en kommunal huvudman vilket innebär att staden förlorar mycket av sitt inflytande över inriktningen på utbildningen. Trots att det klart framgår av de avtal staden har med de upphandlade utbildningsanordnarna att sfi ska ha fokus på arbete och yrkesliv är det bara egen regi och ett par externa anordnare som har en riktigt tydlig arbetslivsinriktning.

Med den föreslagna modellen har staden inte någon möjlighet alls att påverka inriktning och mål för verksamheten.

Enligt förslaget ska Skolinspektionen kunna dela ut tillstånd kontinuerligt under året och kommunerna ska inte ha rätt att uttala sig inför beslut. Det blir svårt för staden att planera sin verksamhet och risken är stor för överetablering.

Det finns en risk att staden får många aktörer som erbjuder samma sak men få eller inga som erbjuder mera specialinriktade kurser. I den situationen innebär förslaget ytterligare en nackdel eftersom kommunens rätt att upphandla eller köpa utbildning från andra anordnare och kommuner ska upphöra. Det skulle kunna innebära att staden tvingas bedriva all lite mera specialinriktad verksamhet i egen regi.

Det ersättningssystem som föreslås med utbetalning av en peng vid vissa tillfällen bedömer förvaltningen vara administrativt krävande. Dessutom riskerar det att bli konkurrensbegränsande eftersom det kräver att en utbildningsanordnare har möjlighet att ligga ute med stora kostnader under en längre tid. Det kan också medföra att betyg sätts utan att kunskapsmålen nås.

Utredaren har rätt i att det med nuvarande upphandlingslagstiftning är komplicerat att genom upphandling erbjuda valfrihet. I upphandlingsutredningen finns förslag som innebär att man för att åstadkomma valfrihet ska kunna genomföra en ramavtalsförhandling utan inbördes rangordning av leverantörerna. Det skulle göra det möjligt för kommunen att ta ansvar för att det inte uppstår en överetablering genom att man upphandlar utifrån prognoser om antalet studerande men med en viss överskottsmarginal. Det skulle innebära att kommunen kan upphandla med fokus på kvalitet och planera volymer utifrån faktiska behov.

Utredningen ställer orimliga krav på flexibilitet hos utbildningsanordnarna. En utbildningsanordnare ska inte kunna säga nej till studerande p g a att det är fullt. Eleven ska nämligen garanteras tillträde till den anordnare eleven väljer och eleven ska kunna välja bland alla godkända huvudmän. Förvaltningen ser svårigheter för enskilda utbildningsanordnare att organisera sin verksamhet med de förutsättningar som finns avseende sfi – kontinuerligt intag, flexibilitet och individanpassning som exempel – om det inte finns möjlighet att ange ett maximalt elevantal.

### **Statlig tillståndsprövning (kapitel 9.3.3)**

Om sfi-peng införs är det viktigt att kommunerna ges möjlighet att påverka Skolinspektionens beslut om tillstånd. Likaså att tillstånd för etablering ges vid ett eller högst två tillfällen per år.

Arbetsmarknadsförvaltningen tycker att det är positivt att kravet för huvudmannaskap föreslås bli högre än för betygsrätt samt att detta även omfattar folkhögskolorna. Vidare anser förvaltningen det rimligt att enskilda huvudmän om systemet införs ska ha samma samverkansskyldighet som kommunen och att godkänt tillstånd ska gälla tillsvidare eftersom detta ger utbildningsanordnaren möjlighet att långsiktigt utveckla verksamheten.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser i likhet med betänkandet att tillståndsprövning ska gälla per skolenhet eftersom det innebär en kvalitetssäkring av varje enskild skola. Skolinspektionen har dock fått gehör för sin begäran om att tillstånd för betygsrätt ska ges på nationell nivå. Enligt arbetsmarknadsförvaltningen är tillståndsprövning per skolenhet en förutsättning för att säkerställa god kvalitet hos enskilda huvudmäns skolenheter.

### **Sfi-peng – dess utformning och betalning (kapitel 9.5)**



Arbetsmarknadsförvaltningen ser vissa problem med det föreslagna ersättningssystemet. Enligt förslaget ska 10 procent av ersättningen betalas ut vid kursstart och ytterligare 10 procent efter en månad. Därefter betalas resterande 80 procent ut i lika stora delar när eleven uppnått godkänt betyg på varje kurs inom sin studieväg. Arbetsmarknadsförvaltningen anser att det finns vissa administrativa svårigheter med ett sådant system utifrån erfarenheten att studerande vid sfi är en mobil grupp som flyttar och har ändrade levnadsförhållanden. Dessutom riskerar det att bli väldigt besvärligt både administrativt och ekonomiskt för utbildningsanordnarna. Utbildningsanordnare riskerar utbilda studerande som sedan flyttar och erhåller betyg hos en annan anordnare. Ersättningen tillfaller då den anordnare där eleven är inskriven vid tillfället de erhåller betyget och inte den anordnare som till störst del tillhandahållit undervisningen som underbygger betyget. Risken är att det bara blir stora utbildningsföretag som kan bedriva sfi och vuxenutbildning i framtiden. Detta system kan även innebära en ökad betygsinflation där elever betygssätts trots att de inte uppnår kunskapsmålen för kursen.

De summor som presenteras i betänkandet är väldigt låga i förhållande till den erfarenhet arbetsmarknadsförvaltningen har både från att upphandla och tillhandahålla sfi utbildning i egen regi. Om dessa summor skulle utgöra ett riktmärke för ersättningen till enskilda utbildningsanordnare anser förvaltningen att det skulle medföra en kvalitetssänkning av utbildningen. Denna problematik stärks ytterligare av förslaget att den studieväg eleven anses tillhöra vid den initiala kartläggningen och bedömningen hos kommunens vägledare är bestående även om det under utbildningens gång visar sig att eleven tillhör en annan studieväg. Ersättningarna för sfi är olika för olika studievägar vilket kan medföra problem för enskilda utbildningsanordnare.

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

Enligt det förslag som utredningen presenterar i sitt betänkande förändras kommunens ansvar gällande sfi. Kommunens roll inom ramen för mottagande stärks och utökas. Enligt arbetsmarknadsförvaltningen krävs en förändrad organisation och förbättrade kommunikationsvägar för att kommunen ska klara detta uppdrag. Även kravet om att eleven ska kunna påbörja sfi inom en månad är en skärpning i förhållande till dagens regelverk vilket ställer ökade krav på kommunens mottagning och vägledning.

Utredningens förslag om att kommunen framgent ska ansvara för all studie- och yrkesvägledning kommer att innebära att kommunerna behöver stärka upp denna verksamhet. Eftersom förslaget innebär att enskilda huvudmän inte längre behöver tillhandahålla studie- och yrkesvägledare kommer behovet hos kommunerna att öka.

Förslaget innebär även att kommunen ansvarar för de individuella studieplanerna vilket enligt arbetsmarknadsförvaltningen kommer att innebära ökad administration och behov av ett anpassat digitalt system för att hantera uppgifterna. Vidare anser förvaltningen det viktigt att följa utvecklingen av kommande lagstiftning avseende sekretess eftersom studieplanerna kommer att innefatta känsliga uppgifter om eleverna.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att den föreslagna ansvarsfördelning som presenteras i betänkandet mellan kommun och enskild utbildningsanordnare är rimlig om sfi-peng införs.

### **Avbrott och tidsgränser i utbildningen (kapitel 11)**

Utredningen framställer i sitt betänkande att avbrott från utbildningen är vanligt förekommande i sfi och att de förslag som framställs har för avsikt att minska dessa avbrott. Trots detta anser utredningen att det ska finnas möjlighet för eleven att göra omval av utbildningsanordnare utan att motivering krävs.

Betänkandet pekar på att huvudmannen har möjlighet att besluta om upphörande av utbildning om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg. Arbetsmarknadsförvaltningen anser att möjligheten att besluta om upphörande av utbildning är begränsad då bevisbördan för huvudmannen är tung. Vidare anser förvaltningen att kommunens ansvar att ta ställning till huruvida eleven ska ha rätt till fortsatta studier hos en annan huvudman om en enskild huvudman beslutat om undervisningens upphörande är problematisk och skulle innebära en ökad administration.

Utredningen föreslår att eleven endast ska ha rätt att återuppta sina studier om ett avbrott varit överenskommet med berörd huvudman. Arbetsmarknadsförvaltningen ser förslaget som ett slag i luften och oralistiskt eftersom det troligen inte kommer att få någon nämnvärd effekt då huvudmännen är angelägna om att eleven ska komma tillbaka och avsluta sina studier.

Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig positiv till att utredningen inte föreslår någon tidsbegränsning av sfi men möjligen borde

någon form av begränsning införs eller regelverket kring utbildningens upphörande ses över. Förvaltningen instämmer i utredningens slutledning att riktvärdet 525 undervisningstimmar saknar relevans och att det inte behövs någon reglering av studietiden. Vidare anser förvaltningen att förslaget om att inte införa verksamhetspoäng inom sfi är bra.

### **Tillsyn, kvalitetsgranskning, uppföljning och utvärdering (kapitel 12)**

Ett av de starkaste skälen till att Arbetsmarknadsförvaltningen inte stöder förslaget om sfi-peng är att kommunen förlorar möjligheten att kvalitetssäkra och styra sin verksamhet.

Det är därför tveksamt att Skolinspektionen ges tillsynsansvaret för huvudmännens verksamhet. Det är lång tid mellan inspektionerna och kommunen får väldigt lite insyn i den verksamhet som finansieras genom kommunala medel och där kommuninvånare deltar. Införs fi-peng anser Arbetsmarknadsförvaltningen att kommunens möjlighet till insyn och tillsyn behöver stärkas och regleras.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser det positivt att enskilda huvudmän ska ha samma ansvar som kommunala huvudmän att genomföra ett systematiskt kvalitetsarbete samt att lämna uppgifter som rör nationell uppföljning. Förvaltningen står även bakom förslaget att Skolverket ansvarar för uppföljning och utvärdering av samtliga huvudmän.

### **Valfrihet i komvux (kapitel 13)**

Utredningen föreslår i betänkandet att ett liknande valfrihetssystem som det som föreslås inom sfi även ska gälla för den kommunala vuxenutbildningen. I likhet med förslaget för sfi är det Skolinspektionen som godkänner att en enskild anordnare blir huvudman vid en skolenhet som bedriver kommunal vuxenutbildning inom skolväsendet. Kommunen ansvarar för finansiering och fastslår årligen ramarna för utbildningen och kursutbudet.

Arbetsmarknadsförvaltningen noterar att den största skillnaden mellan förslagen om valfrihet i sfi och valfrihet i komvux gäller ersättningen. Enligt förslaget ska 70 procent av ersättningen betalas ut löpande och resterande 30 procent först efter erhållet godkänt betyg. Detta är en förändring från det system som Vuxenutbildning Stockholm tillämpar idag avseende ersättning till enskilda

utbildningsanordnare där även ersättning betalas ut vid icke godkänt betyg när kursen eller utbildningen är avslutad.

De synpunkter Arbetsmarknadsförvaltningen framfört kring valfrihetssystemet för sfi gäller också ett valfrihetssystem inom kommunal vuxenutbildning.

#### **Sfi för dem som omfattas av etableringslagen (kapitel 14)**

Enligt utredningens betänkande fungerar inte samordningen mellan de olika instanser som möter målgruppen inom etableringen tillfredsställande. Det delade huvudmannskapet avseende aktiviteter för de nyanlända som ingår i etableringen innebär vissa svårigheter.

Enligt Arbetsförmedlingens juridiska avdelning innefattas inte sfi inom definitionen för arbetsmarknadsutbildning eftersom det är en språkutbildning. Arbetsförmedlingen har således inte möjlighet eller uppdrag att upphandla sfi. Utredningen föreslår därför att Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att upphandla sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder för målgruppen som tillhör etableringen av enskilda huvudmän som erhållit tillstånd från Skolinspektionen. Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig positiv till detta men anser att det borde införas ändringar i regelverket så att kommunerna och Arbetsförmedlingen också kan samverka kring vissa yrkesinriktade utbildningsinsatser.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att det i förslaget råder vissa oklarheter hur ersättning ska utbetalas och av vem när en studerande under pågående utbildning går från reguljär sfi till sfi upphandlad av Arbetsförmedlingen eller tvärtom.

Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig bakom utredningens förslag om att Arbetsförmedlingen inte ska ges fullt ansvar för sfi som erbjuds målgruppen nyanlända inom etableringen.

#### **Samverkan (kapitel 15)**

Utredningen bedömer att det finns tillräckliga förutsättningar och möjligheter för samverkan mellan olika aktörer med dagens befintliga regelverk och föreslår således inga ytterligare åtgärder. I utredningen lyfts samverkan inom ramen för sfx utbildningarna inom Stockholms län fram som exempel.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att utredningen inte tar hänsyn till den komplexitet som finns gällande samverkan över kommungränserna. Det finns begränsningar i samverkan genom

kommunalförbund, gemensam nämnd och samverkansavtal. Enligt förvaltningen är förslaget att ta bort möjligheterna för kommuner att köpa utbildningar av varandra problematiskt. I Stockholms län finns möjlighet för boende inom majoriteten av kommunerna att välja att studera hos en kommunal anordnare inom vuxenutbildning i en annan kommun. Denna möjlighet skulle genom förslaget upphöra.

Arbetsmarknadsförvaltningens erfarenhet är att det för att kunna erbjuda elever med särskilda behov av stöd i undervisningen en utbildning av god kvalitet krävs samverkan och ett underlag från flera kommuner. Det förutsätter att det finns möjlighet att upphandla eller köpa/sälja utbildning av en anordnare. I Stockholms län finns exempelvis en utbildning i sfi för synskadade i Huddinge kommun där Stockholms stad köper plats för de enskilda elever som har behov av denna typ av undervisning. Stockholms stad bedriver sfi för synskadade och upphandlar s k alternativ sfi för traumatiserade studerande. För många av dessa utbildningar är elevunderlaget begränsat och kostnaderna för utbildningen höga. Det finns således få incitament för enskilda utbildningsanordnare att tillgodose detta begränsade behov. Vidare finns det många fördelar för eleven att studera tillsammans med andra istället för att erbjudas enskild undervisning i hemkommunens egen regi.

I utredningen ges kommunen möjlighet att upphandla yrkesinriktade ämnen på gymnasial nivå.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser detta positivt då det kommer att innebära möjlighet att fortsatt erbjuda sfi utbildningar i kommunen. Med hänvisning till elever med särskilda behov anser förvaltningen att rätten att upphandla eller köpa enskilda utbildningar bör utvidgas.

### **Konsekvenser av utredningens förslag (kapitel 17)**

Arbetsmarknadsförvaltningen delar inte utredningens uppfattning att förslaget om sfi-peng inte påverkar det kommunala självstyret eftersom förslaget innebär att kommunerna inte längre skulle kunna påverka inriktning och upplägg av verksamheten när de enskilda blir huvudmän.

Utredningen ser dock att förslagen får vissa konsekvenser för kommunernas organisering och planering. Dels genom att skolenheter som bedrivs av kommunerna i egen regi utsätts för konkurrens och riskerar avveckling och ökade kostnader. Dels för att vissa kommuner inte kommer att attrahera någon enskild huvudman och tvingas då bedriva sfi och komvux i egen regi

eftersom utbildningen inte får upphandlas. De administrativa kostnaderna för kommunen väntas öka.

Arbetsmarknadsförvaltningen ser att förslagen kommer att ha organisatoriska konsekvenser likväl som ekonomiska för den egna verksamheten. Enligt förvaltningen kan den incitamentbaserade ersättningsmodellen till enskilda utbildningsanordnare medföra risken att kvaliteten på utbildningen försämras. En annan konsekvens av förslagen som förvaltningen uppmärksammar är risken att enskilda utbildningsanordnare väljer att enbart erbjuda de studievägar som garanterar en snabb genomströmning på elever. Vidare saknas tydliga incitament för enskilda utbildningsanordnare att erbjuda utbildning för personer med särskilda behov. Som tidigare nämnt anser förvaltningen det finnas många oklarheter hur personer med särskilda behov ska kunna erbjudas utbildning av samma höga kvalitet utifrån de förslag som presenteras i betänkandet.

Utredaren ser även en risk för att förslaget medför ökade kostnader för enskilda huvudmän. Arbetsmarknadsförvaltningen bedömer att det till stor del beror på kommunens ambitionsnivå och ersättningsnivån. Trots att det finns många positiva aspekter av det förslagna ersättningssystemet så skapar det problem för nyetablerade företag att komma in på marknaden eftersom det krävs grundkapital.

De fakta och den analys som ligger till grund för beskrivningen av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen är tunna. Tidigare studier av Institutet för Arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har inte funnit att kostnaderna för skolverksamhet ökat i kommunerna till följd av friskolorna. Däremot konstateras att lagen om valfrihet (LOV) lett till vissa ökade kostnader för tillsyn och uppföljning för de kommuner som infört valfrihetssystemet. I förslagen som presenteras i betänkandet skulle dessa ökade kostnader tillfalla Skolinspektionen och Skolverket.

Arbetsmarknadsförvaltningen ser att kommunen kan få vissa ökade kostnader för försörjningsstödet i samband med att personer som tidigare studerat på grundläggande nivå i det nya systemet skulle återgå till studier vid sfi.

## **Bilagor**

1. Sammanfattning av betänkandet Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning (SOU 2013:76)