

2014-03-14

Ert dnr:
2013/6517/GV

Avdelningen för lärande och arbetsmarknad
Björn Andersson

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning (SOU 2013:76)

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) lämnar här synpunkter på de överväganden och förslag som utredningen lämnar i rubricerat betänkande

Sammanfattning

- SKL tillstyrker utredningens förslag om att svenska som andraspråk på grundläggande nivå (SvA grund) renodlas till en kurs vars innehåll inte överlappar utbildning i svenska för invandrare (sfi), och att kursen ska utgöra den högre språknivå som kommer efter sfi.
- SKL tillstyrker utredningens förslag om att sfi samlas i en och samma skolform tillsammans med övrig vuxenutbildning. Det kan leda till ökad närhet och samarbete mellan verksamheterna. För att nyanlända ska få ökad tillgång till vuxenutbildningen och möjlighet till parallella studier behövs dock en bredare satsning för att utveckla metodiken inom komvux. Stat och kommun bör gemensamt stödja en sådan utveckling.
- SKL är positiva till att kommuner får möjligt att utifrån lokala behov och förutsättningar införa ett valfrihetssystem inom sfi och komvux. SKL förordar därför ett frivilligt valfrihetssystem som regleras genom lagen om valfrihetssystem (LOV).
- SKL avstyrker utredningens förslag om ett obligatoriskt valfrihets- och pengssystem med statlig tillståndsprövning. Det skulle innebära inskränkning av det kommunala självstyret som inte står i proportion till de eventuellt positiva effekter systemförändringen skulle uppnå.
- SKL tillstyrker förslaget att Arbetsförmedlingen ges möjlighet att upphandla en kombination av sfi och arbetsmarknadsåtgärder för etableringsgruppen. Det kan sannolikt underlätta för att fler nyanlända kan ta del av arbetsmarknadsutbildningar i ett tidigare skede i etableringen. SKL anser att Arbetsförmedlingen måste samråda med kommunen i sådana fall.
- SKL avstyrker förslaget om att möjligheten till interkommunal ersättning inom komvux ska upphöra att gälla. Förbundet anser att det är mycket angeläget att möjligheten till interkommunal ersättning behålls inom komvux och att möjligheten att utöka bestämmelsen till sfi bör utredas. Den interkommunala ersättningen främjar samverkan och bidrar till ett breddat utbildningsutbud för den studerande.

- SKL anser att utredningens konsekvensanalys är ofullständig. Det gäller till exempel den kommunalekonomiska analysen där utredningen inte i tillräcklig grad har tagit hänsyn till kommuners olika förutsättningar och hur ett obligatoriskt valfrihetssystem påverkar det kommunala självstyret.

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

Den nya kursen SvA grund

Utredarens förslag: Statens skolverk ges i uppdrag att ta fram en ny kursplan för svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå. Kursen ska både förbereda för studier i svenska som andraspråk inom komvux på gymnasial nivå och ha karaktären av en kommunikativ språkutbildning. Den ska i omfattning motsvara 200 till 400 verksamhetspoäng. Den ska inte överlappa någon av sfi-kurserna.

Förbundets ställningstagande

Eftersom innehållet i sfi och SvA grund är delvis överlappande och vänder sig till samma målgrupp är det viktigt att syftet och progressionen mellan kurserna tydliggörs. SKL ser därför positivt på utredarens förslag om att SvA grund bör renodlas till en kurs vars innehåll inte överlappar sfi, och att kursen ska utgöra den högre språknivå som kommer efter sfi. Detta skulle underlätta både för de studerande som ska välja kurser samt för utbildningsanordnarna i sin planering. Det skulle också kunna effektivisera vägen genom utbildningssystemet för den studerande.

Målgruppsanpassade studievägar

Utredarens förslag: Nya målgruppsanpassade sammanhållna studievägar införs i kursplanen för sfi. Studievägarna ska i högre grad än idag utgå från elevernas behov och förutsättningar. Studieväg 1 ska innehålla kurserna A, B, C och D. Studieväg 2 ska innehålla kurserna B, C och D. Studieväg 3 ska innehålla kurserna C och D.

Förbundets ställningstagande

SKL håller med utredarens om att individanpassningar är viktiga när en studerande byter studieväg och att tempot riskerar att bli för högt. Vår bedömning är dock att lärare överlag försöker anpassa undervisningen efter individens förmåga t.ex. vid byte av studieväg. Ett förtydligande om detta i kursplanerna är bra men kommer enligt vår mening att få en mindre effekt om inte organiseringen av sfi stödjer individanpassning, vilket också utredningen resonerar kring. Frågan bör alltså fokusera på hur huvudmannen kan ge pedagogerna bästa möjliga förutsättningar för en individanpassad undervisning. Det kan till exempel handla om att skapa förutsättningar för sammanhållna klasser/studiegrupper utifrån studieväg, eller andra specialinriktningar. Förutsättningarna för att kunna organisera sig effektivt blir dock bättre om elevunderlagen är större. Det bör övervägas hur väl ett valfrihetssystem, där elevunderlagen generellt

förväntas bli mindre på grund av uppdelningen mellan flera anordnare harmoniserar med möjligheten att t.e.x. skapa sammanhållna studievägar. Det finns en risk att möjligheterna till en specialisering av utbildningsinsatser minskar om elevunderlagen uppdelas.

Sfi blir en del av komvux (kapitel 7)

Sfi som en tredje enhet inom komvux

Utredarens förslag: Skollagen (2010:800) ändras så att sfi upphör som en egen skolform. Sfi ska i stället ingå som en egen del i komvux. Komvux ska bestå av tre separata delar: komvux på grundläggandenivå, på gymnasial nivå och i svenska för invandrare.

Förbundets ställningstagande

För att effektivisera vägen genom utbildningssystemet för nyanlända behöver möjligheten att kombinera studier inom hela utbildningsväsendet utvecklas. SKL delar utredarens bedömning om att det kan finnas organisatoriska fördelar om sfi samlas i en och samma skolform tillsammans med övrig vuxenutbildning. Det skulle kunna leda till att ökad närhet och samarbete mellan verksamheterna och därför ställer sig SKL positiv till förslaget.

Hur ser förutsättningarna ut för att kombinera sfi och komvux?

Vi vet att många kommuner redan idag har en organisatorisk närhet mellan vuxenutbildningen och sfi, och att det finns möjligheter att läsa sfi parallellt med andra kurser inom vuxenutbildningen. Här saknar vi i en analys över varför kombinationen av studier inte är vanligare. Det ligger rimligtvis i alla huvudmäns intresse att ge nyanlända möjligheter att kombinera studier och på så sätt effektivisera studierna. Vår bedömning utifrån dialoger med kommunerna är att det finns strukturella hinder som försvårar arbetet. Ett hinder är språknivån hos sfi-studerande som gör det svårt för sfi-studerande att tillskansa andra kurser inom komvux. För att till exempel läsa sfi med en gymnasial utbildning behövs ofta specialanpassningar av kursmaterial och olika former av språkstöd. Ofta har dessutom studerande olika modersmål vilket medför omfattande översättningar av kursmaterial, behov av tolkar mm. Detta skapar både logistiska och resursmässiga utmaningar som inte diskuteras i utredningen. Förbundets bedömning är att om vuxenutbildningen ska utvecklas på bred front för gruppen nyanlända, måste huvudmännen få rimliga förutsättningar att prioritera detta utvecklingsarbete. Delvis kan kommuner och enskilda anordnare driva utvecklingen själva. Men den ersättning som staten idag ger kommunerna för flyktingmottagandet är inte tillräcklig för att täcka dessa utvecklingskostnader, och för övrig invandring som inte omfattas av flyktingmottagandet finns ingen särskild statlig finansiering alls. Den sistnämnda gruppen utgör en majoritet (ca sju av tio) studerande på sfi. Här behöver staten stödja kommunerna. Utan en bredare nationell satsning bedömer vi att de posi-

tiva effekter utredaren vill uppnå med förslaget inte kommer att få tillräcklig kraft och i värsta fall utebli.

Hur påverkas möjligheten att kombinera studier i ett system med många anordnare?

SKL ställer sig också frågande till hur väl förslaget att samla sfi inom komvux, och på så sätt skapa en mer sammanhållen vuxenutbildning, harmoniserar med ett pengsystem som syftar till att skapa en mångfald av anordnare. Risken är påtaglig att enskilda anordnare som etablerar sig inte kan tillhandahålla ett sammanhållet vuxenutbildningspaket och att det i brist på samlokalisering anordnare emellan kommer att medföra svårigheter att synka scheman och kurser med övriga vuxenutbildningen. Detta riskerar i slutändan att begränsa möjligheten för nyanlända att kombinera sina studier.

Sfi som funktionell språkutbildning med en nära koppling till arbetslivet

Vidare håller SKL med utredaren om att det är av största vikt att sfi får behålla sin unika karaktär som en flexibel och funktionell språkutbildning, med nära koppling till arbetsmarknaden, även om utbildningen samlas inom Komvux.

Flexibilitet och individanpassning (kapitel 8)

Lagstiftarens intention och behov av ytterligare reglering

Förslag: En bestämmelse införs i skollagen (2010:800) som anger att huvudmannen för sfi ska verka för att undervisningen erbjuds på tider som passar eleven. Huvudmannen ska beakta om den enskilde har andra aktiviteter som samhällsorientering, arbetsmarknadspolitiska åtgärder, arbetslivsorientering, validering, praktik, annan utbildning eller förvärvsarbete. Det kan också vara behov som grundar sig på andra åtaganden t.ex. föräldraledighet.

Förbundets ställningstagande

SKL har inga invändningar mot att man i lagstiftningen preciserar vilka typer av insatser som huvudmannen ska verka för att ta hänsyn till när det gäller elevernas aktiviteter. Som utredaren beskriver framgår det redan indirekt i rådande lagtext att utbildningen ska kunna kombineras med andra åtaganden som den studerande har, men ett förtydligande är bra för alla parter. Dock är det orimligt att inte motsvarande krav ställas på andra aktörer som ansvarar för integrationsinsatser, t.e.x. Arbetsförmedlingen, då det är viktigt att alla berörda parter känner ett gemensamt ansvar för att hitta flexibla lösningar.

Sfi-peng (kapitel 9)

Valfrihetssystem för sfi reglerat i skollagen

Utredarens förslag: Ett valfrihetssystem för sfi ska regleras i skollagen (2010:800). Prövningen av om en enskild utbildningsanordnare ska bedriva sfi ska göras av en statlig myndighet (Skolinspektionen) och regleras i skollagen. En person som är mottagen till utbildningen har rätt att delta i sfi hos en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för sfi oavsett var i landet denne bedriver sin verksamhet. Huvudmannen ersätts genom ett bidrag (sfi-peng) från elevens hemkommun.

Förbundets ställningstagande

SKL avstyrker utredarens förslag om ett obligatoriskt sfi-pengsystem. Det skulle innebära inskränkning av det kommunala självstyret som inte står i proportion till de eventuellt positiva effekter systemförändringen skulle uppnå. Eftersom förhållandena ser så olika ut i landets kommuner beträffande organisation och elevunderlag kan ett tvingande pengsystem i värsta fall få en negativ effekt på kvaliteten. SKL förordar i stället ett frivilligt sfi-pengsystem som regleras genom lagen om valfrihetssystem (LOV).

Tillräckliga elevunderlag är en förutsättning för sfi-peng

En viktig grundförutsättning för det nationella pengsystem som utredningen föreslår är att marknaden är tillräckligt stor för att åstadkomma de positiva effekter som kommer av ökad konkurrens. Men förutsättningarna för att bedriva sfi ser väldigt olika ut i landets kommuner. Många kommuner (ungefär hälften enligt vår beräkning) har så små elevunderlag att vi bedömer att det inte finns ett utrymme för en mångfald av aktörer. Sfi skiljer sig dessutom från övriga skolväsendet genom att utbildningen är indelad i både studievägar och kurser vilket ytterligare delar upp elevunderlagen. Det innebär att klasserna ofta blir relativt små och resursintensiva vilket medför att det blir svårt att få ekonomi i verksamheten. När eleverna är få ökar dessutom risken för att anordnarna blir tvungna att blanda elever på olika nivåer, något som riskerar att försämra individanpassningen på studierna.:

Konsekvenser i kommuner med mindre elevunderlag

Följande scenarion blir sannolikt en konsekvens av införandet av ett obligatoriskt pengsystem i kommuner med mindre elevunderlag.

1. Ingen enskild anordnare etablerar sig
2. En enskild anordnare etablerar sig och kommunen lägger ned egen verksamhet
3. En enskild anordnare etablerar sig och kommunen fortsätter med egen drift

Oavsett ovanstående utfall har den studerandes utbud och valmöjligheter inte förbättrats. I det tredje scenariot finns det en risk att både kommunens och den enskilda an-

ordnarens drift kommer att halta p.g.a. uppdelade elevunderlag. Små och varierande elevunderlag kan både försämra kvaliteten på undervisningen och bli kostnadsdrivande. Beträffande elevunderlagen är det också svårt att förutse hur behovet av sfi kommer att se ut i en kommun eller region. Beroende på vad som händer både i omvärlden och inom landet varierar invandringen mycket, vilket i sig skapar en ryckighet som inte infinner sig på samma sätt inom övriga skolväsendet. Det finns därmed en risk att enskilda anordnare kommer att tvingas till nedläggningar på grund av naturliga svängningar i elevunderlagen. Effekten av nedläggningar blir särskilt allvarliga om kommunen inte har kvar egen sfi-verksamhet (scenario 2) och tvingas bygga upp en helt ny verksamhet, hitta ny personal m.m. Mot bakgrund av detta bör kommunen utifrån lokala förutsättningar få avgöra om det finns förutsättningar och behov av att införa ett valfrihetsystem.

Risk för att mångfalden av anordnare minskar i mindre och mellanstora kommuner

En viktig konsekvens av utredningens förslag som direkt påverkar kommunala självstyret är att kommuner enligt utredningens förslag inte kommer att kunna upphandla sfi genom LOU, eftersom denna upphandlingsmodell inte är förenlig med ett valfrihetssystem. Det innebär en allvarlig begränsning kommunens handlingskraft när det gäller möjligheten att köpa upp den utbildning som efterfrågas i kommunen. Förslaget skulle få en särskilt betydande effekt för mindre och mellanstora kommuner där inte några enskilda anordnare etablerar sig. Dessa kommuner har då endast möjligheten att själv anordna utbildningen och förslaget riskerar därmed att minska utbudet av privata anordnare.

Samtidigt är förbundets bedömning att det är just i kommuner där elevunderlagen är små som utmaningen och behovet är som störst av att utveckla ett flexibilitet och varierat kursutbud. Det är dock svårt att se hur ett sfi-pengsystem skulle bidra till den utvecklingen eftersom det i sig förutsätter att flera anordnare etablerar sig. Idag finns det dock många goda exempel på hur kommuner på olika sätt samverkar för att bredda utbudet och kvaliteten inom sfi och komvux. För att öka individanpassningen och flexibiliteten ser vi snarare att reformer bör stödja och underlätta regional samverkan mellan kommuner. Till exempel anser SKL att man vidare bör undersöka vilka effekter en interkommunal ersättning skulle få för sfi. En möjlighet till interkommunal ersättning skulle kunna bredda kursutbudet och valmöjligheterna för de studerande.

Ett frivilligt valfrihetssystem har flera fördelar

Mot bakgrund av kommunernas olika förutsättningar och behov förordar SKL ett frivilligt sfi-pengsystem som regleras genom en LOV. En frivillig LOV används idag för vissa hälsovårds- och socialtjänster i vissa kommuner. Regeringen framhöll vid införandet av detta system att kommunerna var bäst lämpade att avgöra om en sådan valfrihetsmodell var möjlig att införa i kommunerna. SKL tillstyrkte detta och anser att samma argument bör gälla för sfi. Det vore därför olyckligt att införa en annan tvingande valfrihetsmodell. SKL anser också att det är högst rimligt att kommunen som

ansvarig för mottagande och finansiering av sfi också har en möjlighet att följa upp kvaliteten i den verksamhet man finansierar. Den möjligheten begränsas avsevärt i den modell som utredaren föreslår eftersom skolinspektionen då kommer att ansvarara för all uppföljning av de enskilda anordnare. I en kommunal LOV som gäller för sfi skulle kommunen få bättre möjligheter till uppföljning. Kommunen skulle också i samband med upphandlingen ha möjligheter utifrån lokala behov ställa vissa krav på anordnarna, vilket kan bidra till att höja kvaliteten i utbildningen för nyanlända. Det är också troligt att angränsande kommuner, med gynnsam marknad skulle välja att tillsammans tillämpa en LOV för och på så sätt medföra möjlighet att läsa sfi över kommungränserna.

Om utredningens förslag om ett nationellt sfi-pengsystem skulle införas

Nedanstående förslag i utredningen, som omfattar statlig tillståndsprovning, krav på öppenhet och antagning samt sfi-pengens utbetalning, hänger ihop med det nationella sfi-pengsystem som utredaren föreslår. SKL anser att valfrihetssystem skall vara frivilligt men om ett sådant system införs är följande våra synpunkter.

Statlig tillståndsprovning

Utredarens förslag: Statens skolinspektion ska handlägga ärenden om godkännande av enskilda utbildningsanordnare som huvudmän för sfi. En ansökan om godkännande som huvudman för sfi ska kunna ges in till Skolinspektionen löpande under året. Skolinspektionens provning av och beslut om ansökningar ska ske löpande under året. En ansökan ska få överföras elektroniskt och Skolinspektionen ska få meddela föreskrifter om en sådan ansökan.

Förbundets ställningstagande

Att anordnare uppfyller de krav som ställs i skollagen för huvudmannaskap ser SKL som en grundförutsättning i det nationella valfrihetssystem som utredaren föreslår, eftersom kommunen inte längre kommer att vara huvudman för fristående anordnare. Det finns dock en risk att kravet på huvudmannaskap kan leda till att utbudet av anordnare minskar. Enligt nuvarande system där kommunen har möjlighet att upphandla sfi och därmed bär huvudmannaskapet bör kraven på enskilda anordnaren i huvudsak vara en fråga för den upphandlande kommunen. Om kravet skall vara betygsrätt eller mer omfattande bör avgöras utifrån lokala behov.

Krav på antagning och öppenhet

Utredarens förslag: En enskild utbildningsanordnare som är godkänd som huvudman för sfi ska anta och vara öppen för samtliga elever som har valt att studera hos utbildningsanordnaren och som hemkommunen har tagit emot till utbildningen. Utbildningen får dock begränsas till att avse vissa studievägar och elever som har särskilda behov.

Förbundets ställningstagande

SKL håller med utredaren om att anordnaren måste ta emot samtliga sökande. Detta ökar den studerandes möjligheter att få sina val och behov realiserade. Det gör också att förhållandena för kommunala och enskilda anordnare blir mer likvärdiga, genom att fristående anordnare liksom kommunen inte kan neka en utbildningsplats, till exempel p.g.a. platsbrist.

Sfi-pengens utbetalning

Utredarens förslag: En basfinansiering på tio procent av bidraget betalas ut när eleven påbörjar utbildning på en studieväg och ytterligare tio procent en månad därefter. Resterande del av bidraget ska betalas i lika stora delar när eleven har uppnått betyg för godkänt resultat på varje kurs inom studievägen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur sfi-pengen ska utbetalas.

Förbundets ställningstagande

SKL avstyrker förslaget att införa en incitamentbaserad sfi-peng där en stor del av utbetalningen sker vid satta betyg. Det är den studerandes mål som alltid måste stå i fokus och för hen är det inte alltid betygen i sfi som är det viktigaste. Många studerande börjar arbeta eller kommer in på andra utbildningar under tiden de läser sfi. Ibland kan en språkpraktik på heltid leda till bättre språkutveckling. Ett avbrott behöver inte alltid vara negativt för individen. Det finns dock en påtaglig risk att utbildningsanordnarna utifrån företagsekonomiska behov av att sätta betyg kan leda till att de försöker påverka studerande att stanna kvar på sfi och undvika andra insatser. Detta kan i slutändan leda till inlåsnings effekter. Vår bedömning är att det är viktigt att arbetslinjen inte går förlorad i modellen. Det finns också som utredningen även tar upp en påtaglig risk för betygsinflation om för stor vikt läggs vid betygen.

Det system för utbetalning som utredaren föreslår, bedöms dessutom bli administrativt betungande för såväl kommunerna som de fristående utbildningsanordnarna. För att det föreslagna systemet ska fungera krävs omfattande rapportering från utbildningsanordnarna och kontroller av hur stora belopp som återstår att betalas ut. Många kommuner använder sig av verksamhetssystem som automatisk räknar ut hur mycket som ska betalas ut per månad till fristående huvudmän inom övriga pedagogiska verksamheter. Genom förslaget att dela upp utbetalningen i olika stora andelar bedömer förbundet att det kommer att det blir svårare att automatisera utbetalningarna. Mot bakgrund av detta anser vi att det bör var upp till kommunen att avgöra hur sfi-pengen skall betalas ut.

SKL förordar därmed att beräkningen av ”sfi-pengen” inte detaljregleras utan istället utgår från de principer som sedan år 2010 (prop 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor) tillämpas för beräkning av bidrag till fristående förskolor, skolor, fritidshem och förskoleklasser. Likabehandlingsprincipen innebär att bidraget ska beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna

verksamheten av motsvarande slag. Kommunerna har inom regelverket möjlighet att välja olika slags resursfördelningsmodeller och kan även göra vissa riktade satsningar. Huvudsaken är att alla studerande i kommunen får samma möjligheter att ta del av medlen, oavsett om den studerande går i en kommunal eller fristående verksamhet.

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

Tidpunkt för när sfi ska kunna påbörjas

Utredarens förslag: Huvudmannen för sfi ska vara skyldig att se till att utbildningen kan påbörjas snarast och senast inom en månad från den tidpunkt huvudmannen fått ansökan och beslutet om att den sökande mottagits till utbildningen.

Förbundets ställningstagande

SKL delar utredningens bedömning att det behövs en harmonisering av de olika tidsgränser som gäller för sfi. Det är rimligt att samma regler gäller för etableringsgruppen som för övriga invandrare som studerar sfi. Förbundet förordar dock att utredarens förslag ändras till att ”huvudmannen aktivt ska verka för att sfi ska vara tillgänglig inom en månad”, vilket är den formulering som idag används för etableringsgruppen. Det är viktigt att utbildningen ska kunna påbörjas snabbt, men det finns omständigheter som kan påverka starten på utbildningen, som ligger utanför utbildningsanordnarnas kontroll. En skärpning från nuvarande formulering till ett ”ska”-krav kan därför bli felvisande vid en uppföljning.

Den individuella studieplanen

Förbundets ställningstagande

SKL är positiv till utredarens förslag och resonemang om att det behövs en gemensam digital lösning för hanteringen av individuella studieplanen, och att den informationen också kan utgöra en grund för statistikinsamling beträffande resultat, avbrott, behov av utbildning, progression m.m. Idag saknas till exempel information om avbrottens karaktär på nationell nivå (och ofta på kommunal) vilket gör att resultaten på sfi och vuxenutbildningen är svåranalyserade.

Avbrott och tidsgränser i utbildningen (kapitel 11)

Förbundets ställningstagande

SKL håller med utredaren om att det i huvudsak ska vara progressionen som är avgörande vid bedömning om en elev får fortsätta studera sfi. Eftersom de studerandes behov inom sfi är så olika skulle en fast tidsgräns riskerara att få en utestängande effekt som kan få negativa konsekvenser för både individen och samhället. Dock vill förbundet understryka vikten av att det utvecklas adekvata verktyg för att påvisa språkutvecklingen hos studerande. Det är inte rimligt att man studerar sfi hur länge

som helst och det måste därför finnas reella möjligheter för anordnarna att avsluta en studerande som stått still i språkutvecklingen en länge tid. Det verkar dock fungera dåligt i dagsläget. SKL föreslår att Skolverket får i uppdrag att utveckla ett verktyg kopplat till individuella studieplanen som innebär ett stöd för att påvisa progressionen.

Beträffande utredarens förslag om att huvudmannen är den som ska få avgöra om en studerande ska få fortsätta sina studier vid bristande progression eller avbrott ser vi att det kan uppstå vissa intressekonflikter. Det är rimligt att utbildningsanordnaren, som bäst känner till omständigheterna kring den studerande tar initiativ till ett sådant beslut. Dock kan det, som vi tolkar det, uppstå ett läge då en enskild huvudman fattar beslut om en elevs avslut, medan kommunen som finansierar och ansvarar för utbildningen gör en annan bedömning. Detta förhållande anser vi behöver belysas ytterligare.

Tillsyn, kvalitetsgranskning, uppföljning och utvärdering (kapitel 12)

Förbundets ställningstagande

Enligt utredningens förslag skulle Skolinspektionen vara ansvarig för tillsyn och kvalitetsgranskning. Kommunen ska precis som inom grund- och gymnasieskolan ha rätt till insyn men ej att följa upp verksamheterna hos de enskilda anordnare som är etablerade i kommunen.

SKL bedömning är att Skolinspektionens tillsyner som i regel görs vart femte år inte är tillräckliga för att vara kvalitetsdrivande. Uppföljningar bör göras varje år för att uppmärksamma brister och utvecklingsområden. De är till exempel viktiga för att se hur utbildningen kopplas till arbetslivet och hur väl samverkan med andra aktörer fungerar. Om inte staten klarar av att göra frekventa uppföljningar är det enligt vår mening helt orimligt att kommunerna fräntas möjligheterna att följa upp kvaliteten i den verksamhet man finansierar. Ett valfrihetssystem förutsätter också att individen kan göra ett välgrundat val och då är det viktigt att det finns tillgänglig information anordnarnas kvalitet, till exempel hur nöjda de studerande är hos olika anordnare. Detta förutsätter att det görs frekventa och oberoende uppföljningar.

Valfrihet inom komvux (kapitel 13)

Valfrihetssystem för komvux reglerat i skollagen

Utredarens förslag: Ett valfrihetssystem för komvux ska regleras i skollagen (2010:800). Prövningen av om en enskild utbildningsanordnare ska få bedriva komvux ska göras av en statlig myndighet (skolinspektionen) och regleras i skollagen. En person som är mottagen till utbildningen har rätt att delta i komvux hos en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för komvux oavsett var i landet denne bedriver sin verksamhet. Huvudmannen ersätts genom ett bidrag från elevens hemkommun.

Förbundets ställningstagande

SKL avstyrker förslaget att införa av ett obligatoriskt valfrihetssystem inom komvux med statligt tillståndsprövning. Kommunen måste själv få avgöra om det finns behov och förutsättningar att införa ett valfrihetssystem. SKL har därför inget emot att man vidare utreder möjligheterna att införa ett frivilligt valfrihetssystem inom vuxenutbildningen.

Vuxenutbildningen är unik med sin mångfald av kurser och anordnare

Vuxenutbildningen skiljer sig på många sätt mot sätt mot grundskolan och gymnasieskolan. Det finns ett oerhört stort kursutbud och vilka utbildningar som erbjuds bygger till stor del på hur behov och efterfrågan ser ut i kommunen eller regionen. Förutom bildningsuppdraget och att lyfta utsatta grupper har vuxenutbildningen allt mer fått en funktion av att svara upp mot arbetslivets behov och på ett snabbt och effektivt sätt kunna stärka förankringen på arbetsmarknaden och anställningsbarheten hos kommunens invånare. För att kunna möta ett varierat och förändligt behov är kommunen ofta beroende att kunna handla upp olika utbildningar. Precis som för sfi ser förutsättningarna och behoven i landet kommuner väldigt olika ut. Organiseringen påverkas av faktorer som varierande elevunderlag, geografiska läge, samverkanformer, behovet på arbetsmarknadens och andra lokala förutsättningar. I många av landets kommuner är elevunderlagen väldigt små.

Syftet med utredarens förslag är att öka valfriheten och utbudet genom att fler anordnare skulle etablera sig. Men redan idag är andelen privata anordnare väsentligt fler inom vuxenutbildningen än inom grundskolan och gymnasieskolan där modellen är hämtad ifrån. Att skillnaden är så pass stor mellan vissa kommuner eller regioner är inte ett uttryck för varierande ambitionsnivåer, utan att det i vissa delar av landet är betydligt svårare att få till stånd ett anordnande i privat form.

Förutsättningarna i landets kommuner ser olika ut

SKL kan inte se hur ett peng-system skulle öka mångfalden av utbildningar i de geografiska områden där behoven är som störst. Förslaget beaktar inte att elevunderlaget i en stor del av Sveriges kommuner är begränsat. SKL ser snarare att utbildningsutbudet kan minska i vissa områden genom att kommunernas möjlighet att handla upp utbildning begränsas avsevärt i utredningens förslag. Om kommunerna/regionerna inte själva har möjlighet att tillhandahålla en viss utbildning hamnar man i en situation där man är beroende av att enskilda anordnare etablerar sig. Om ingen anordnare etablerar sig riskerar man att stå utan utbildning. Risken för ett sådant utfall är särskilt stort i kommuner med mindre elevunderlag. Oförmågan att svara upp mot de lokala utbildningsbehoven kan få mycket negativa effekter för invånarna i respektive kommun, och samhället i stort.

Möjligheten att svara upp mot arbetsmarknadens behov begränsas

Det finns också skäl att reflektera över hur väl utredningens förslag svarar upp mot vuxenutbildningens krav på att snabbt kunna anpassa sig efter arbetsmarknadens behov. Enligt förslaget ska kommunen årligen utlysa vilka utbildningar man efterfrågar och sedan invänta möjliga etableringar. Det kan i vissa fall leda till långa ledtider med ovisst utfall. Här kan en upphandling vara snabbare och mer träffsäker metod för att erhålla efterfrågad utbildning. Möjligheterna för kommunerna att anordna utbildningen i egen regi kan också begränsas om den behöver invänta en utlysningssperiod innan den kan starta upp den utbildning som efterfrågas.

Incitament för regional samverkan

Under senare år har den regionala samverkan stärkts och blivit en plattform för att tillhandahålla en mångfald av utbildningsalternativ/anordnare/kurser. Samverkan bygger på strategiskt planering och behovsinventering av vilken utbildning som kommer behövas i regionen, på kort och lång sikt. På många håll anses modellen vara ett framgångskoncept. Det finns en risk att ett pengsystem minskar incitamenten till regionalt samverkan genom att samverkande kommuner får sämre möjligheter att styra och planera verksamheten.

Begränsade möjligheter till uppföljning försämrar kvaliteten

Utredarens förslag innebär vidare att kommunen inte får möjligheten att följa upp de utbildningar man finansierar. Detta anser SKL är orimligt då det finns ett starkt kommunalt incitament för att engagera sig i kvaliteten hos anordnarna och utbildningsutbudet som helhet. I ett system med många enskilda anordnare är det särskilt viktigt att en aktör har möjlighet att följa upp helheten i det lokala utbudet av vuxenutbildning. Att kommunen inte kan följa upp den skattefinansierade verksamheten bidrar därmed till att urholka en effektiv verksamhet både ur den enskildes synpunkt och ur ett kommunalekonomiskt perspektiv.

Behov av mer omfattande analys av ett komplext utbildningssystem

SKL:s bedömning är att det hade behövts en mer omfattande analys över vilka effekter systemet förmodas få, med hänsyn till kommunernas elevunderlag, geografiska upptagningsområden m.m. Inte minst på grund av komvux komplexa system med en mängd olika kurser. Förslaget om ett tvingande system innebär också en inskränkning av det kommunala självstyret, inte minst genom att möjligheten att upphandla utbildning skulle försvinna men också genom att möjligheten till uppföljning begränsas.

Sfi för dem som omfattas av etableringsuppdraget (kapitel 14)

Arbetsförmedlingen ges möjlighet att upphandla sfi för etableringsgruppen

Utredningens förslag: Arbetsförmedlingen ges möjlighet att upphandla sfi i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder för personer som omfattas av etableringsuppdraget.

Förbundets ställningstagande

Utredningen har undersökt olika alternativ för att Arbetsförmedlingen ska kunna upphandla sfi för nyanlända. Syftet är att bättre kunna samordna och anpassa sfi med andra arbetsmarknadsinriktade insatser i den nyanländes etableringsplan.

Förbundet delar utredningens bedömning att inte hela ansvaret för Sfi till etableringsmålgruppen bör övergå till Arbetsförmedlingen. Det skulle innebära parallella system för olika grupper av nyanlända.

Utredningens förslag innebär att Arbetsförmedlingen ska kunna upphandla sfi om det sker i ett utbildningspaket tillsammans med andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. SKL tillstyrker förslaget. SKL anser dessutom att det bör vara möjligt att genomföra förslaget även om ett sfi-pengsystem inte införs vilket är utredarens mening. Möjligheten för Arbetsförmedlingen att upphandla sfi i kombination med andra åtgärder kan sannolikt underlätta för att fler nyanlända kan ta del av arbetsmarknadsutbildningar i ett tidigare skede i etableringen. Förbundet vill dock betona att Arbetsförmedlingen måste få ett uppdrag att samråda med berörda kommuner inför en sådan upphandling för att säkerställa den bästa lokala lösningen. Förbundet anser att det också bör övervägas om Arbetsförmedlingen ska kunna upphandla kombinerade sfi- och arbetsmarknadsutbildningar även för andra målgrupper nyanlända.

För att hitta så flexibla och individanpassade lösningar som möjligt anser förbundet att Arbetsförmedlingen även ska få möjlighet att ingå överenskommelser med kommuner om samarbete mellan t.ex. sfi och arbetsmarknadsutbildning. Inom ramen för överenskommelsen ska Af kunna ersätta kommunen för kostnader för insatsen.

Samverkan (kapitel 15)

Interkommunal ersättning inom kommunal ersättning upphör

Utredningens förslag: Bestämmelserna i skollagen om interkommunal ersättning som gäller för kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå ska upphöra att gälla.

Utredningen har övervägt möjligheten att behålla bestämmelserna om interkommunal ersättning och även förtydliga bestämmelserna om att det även ska avse sfi men gör bedömningen att möjligheten med interkommunal ersättning inte går att kombinera med ett valfrihetssystem för sfi eller komvux. Däremot kan utbildning genom kommunalförbund, gemensam nämnd eller samverkansavtal mellan kommuner fortsatt utgöra ett alternativ.

Förbundets ställningstagande

Förbundet avstyrker förslaget. Förbundet anser att det är mycket angeläget att möjligheten till interkommunal ersättning behålls inom komvux och att möjligheten att bestämmelserna även ska gälla sfi bör utredas skyndsamt. En interkommunal ersättning bidrar till flexibiliteten i systemet genom att den gynnar den enskildes tillgång till en mångfald av utbildningar hos såväl kommunala som enskilda utbildningsanordnare. Förbundet finner det anmärkningsvärt att utredningen kommit till slutsatsen att interkommunal ersättning inte går att kombinera med ett valfrihetssystem, eftersom en sådan modell tillämpas inom grund- och gymnasieskolan.

Entreprenad

Utredningens förslag: Skollagen ändras så att rätten för kommuner, landsting och enskilda huvudmän att upphandla kommunal vuxenutbildning begränsas till att enbart gälla yrkesinriktade ämnen på gymnasial nivå.

Förbundets ställningstagande

Utredningen menar att upphandling generellt inte är tillämpligt i ett valfrihetssystem men vill möjliggöra upphandling av yrkeskurser för att säkerställa att de kurser som en kommun tagit med i sitt utbildningsutbud får förutsättningar att genomföras. Förbundet är positivt till att utredningen har uppmärksammat frågan. Sådan upphandling kan vara nödvändig för att t ex kunna erbjuda en kurs med en sådan specialisering som lokalt endast kan utföras av anordnare som inte är intresserad att bli godkänd som huvudman inom vuxenutbildningen.

Förbundet anser dock att valfrihetssystemet ska vara frivilligt och därmed även upphandlingsform för samtliga kurser inom sfi och vuxenutbildning. Om ett system med nationell vuxenutbildningspeng ändå införs är det en förutsättning att vissa yrkeskurser kan upphandlas för att säkerställa ett visst utbud. Förbundet anser dock att möjligheten i så fall bör vidgas till fler typer av kurser då det inte går att förutse vilket behov av t.ex. särskild kompetens eller utrustning som behöver upphandlas.

Andra frågeställningar utredningen valt att uppmärksamma (kapitel 16)

I kapitlet tar utredningen upp ett antal frågeställningar som ligger utanför utredningens direktiv men ändå har relevans för utredningens uppdrag. Utredningen lämnar inga förslag men anser det befogat att regeringen gör ytterligare överväganden. Frågeställningarna gäller:

- Basutbildning som komplement till Sfi
- Ändamålsenlig sfi för personer med behov av individuellt stöd
- Sfi-lärarnas behörighet och förstärkt lärarutbildning
- Betygsskalans utformning
- Höjd ambitionsnivå i forskning om svenska som andra språk
- Statistik

Förbundets ställningstagande

För en stärka flexibiliteten och individanpassning inom sfi finns flera viktiga utvecklingsområden vid sidan av utredningens uppdrag. Förbundet ser därför positivt på att utredningen tar upp ett antal områden som ligger utanför direktiven och som går i linje med SKL:s tidigare ställningstaganden kring behov inom sfi. Förbundet vill särskilt understryka vikten av att utveckla och säkra statistik och uppföljning, kompetensförsörjningen samt främja innovation inom området.

Konsekvenser av utredningens förslag (kapitel 17)

I konsekvensanalysen beträffande sfi-peng och valfrihet inom komvux resonerar utredningen kring olika negativa konsekvenser som förslagen skulle kunna få för en kommun. Följande tas upp:

- Ökade lärar- och lokalkostnader per elev inom egenregi p.g.a. minskade elevunderlag.
- Svårigheter beträffande organisering och planering (särskilt i mellanstora och mindre kommuner).
- LOU:s upphörande kan innebära att små kommuner (där ingen anordnare etablerar sig) tvingas till att bedriva sfi i egen regi.
- Ökade kostnader på grund av att enskilda anordnare väljer att specialisera sig på mindre resurskrävande elever inom sfi, medan kommunen får de mer resurskrävande.
- Kommunens möjlighet att sätta upp krav för verksamheten utifrån lokala behov minskar, i och med att skolinspektionen beslutar om tillstånd och följer upp enskilda anordnare. Kommunens möjlighet till sanktioner vid kvalitetsbrister uteblir därmed
- Påföljande planeringssvårigheter för dimensioneringen och inriktningen av eventuell egenregi inom komvux.

Förbundets ställningstagande

Konsekvenser för det kommunala självstyret

Mot bakgrund av ovanstående konsekvenser som utredningen tar upp och som förbundet också tagit upp under respektive kapitel, anser SKL att det är anmärkningsvärt att utredningen ändå drar slutsatsen att förslagen om obligatoriska valfrihetssystem inte får konsekvenser för det kommunala självstyret. SKL menar att denna slutsats är felaktig eftersom kommunens handlingsutrymme och möjlighet till insyn i den verksamhet man finansierar påverkas avsevärt.

SKL är också kritiskt till att kommunerna i förslaget om valfrihetssystem inte får möjligheten att överklaga ett beslut om enskild anordnares etablering i en kommun. Det är en möjlighet som kommunerna har inom grund- och gymnasieskolan om etableringen kan medföra påtagligt negativa följder för kommunen. Påtagligt negativa följder kan vara ökade kostnader p.g.a. att verksamheten bedrivs i mindre effektiv omfattning, nedläggningar m.m. Det är anmärkningsvärt att denna möjlighet utesluts i utredningens förslag som gäller för sfi och komvux. En möjlighet till överklagan förefaller minst lika viktigt för dessa skolformer eftersom de lokala förutsättningarna ser så olika ut och varierar snabbt över tid beträffande behov på arbetsmarknaden, elevunderlag m.m.

Behov av utförligare analys

SKL ställer sig bakom det särskilda yttrande som sakkunnig från finansdepartementet lämnat beträffande utredningens konsekvensanalys. I yttrandet påtalas att konsekvensanalysen är bristfällig då varken kommunalekonomiska eller samhällsekonomiska konsekvenser har analyserats i tillräcklig grad. SKL anser vidare att utredningen inte heller har analyserat pengsystemets effekter utifrån kommunernas olika förutsättningar i tillräcklig grad. Om forskning, utvärderingar och statistik hade används mer i resonemangen hade det varit lättare att ta ställning till förslagets effekter.

Kommunalekonomiska konsekvenser

När det gäller utredningens bedömning över vilka kommunalekonomiska konsekvenser som förslagen skulle få anser SKL att analysen behöver kompletteras. Det finns till exempel inga beräkningar beträffande de omställningskostnader som införandet av obligatoriska valfrihetssystem skulle medföra. Det är till exempel troligt att planeringssvårigheter beträffande dimensionering av egen regi skulle kunna få en kostnadsdrivande effekt. Det även troligt att omställningen till en organisation där vägledningsfunktion och antagningsfunktionen är skild från övrig verksamhet kan medföra kostnader. Utredningen föreslår även ett relativt detaljstyrt utbetalningssystem som kan medföra kostnader, åtminstone initialt då ekonomisystem, rutiner m.m. skall ställas om.

Förbundet vill också påtala att det finns fler perspektiv på friskolesystemets ekonomiska effekter inom grund- och gymnasieskolan än de som redovisas i utredningen.

Utredningen hänvisar till en studie av IFAU som kom till slutsatsen att systemet inte varit kostnadsdrivande för kommunerna. Men det finns andra studier som visar en annan bild. I Skolverkets *En bild av skolmarkanden 2012* beskrivs hur konkurrensen inom gymnasieskolan har lett till ökade kostnader i många kommuner. Skolverket menar vidare att kostnadsökningen delvis har med kommuners kvalitetssatsningar, specialiseringar av utbildningsalternativ och marknadsföringskostnader att göra. En betydande del av kostnaderna kan dock härröras till ett minskat elevantal och elevernas utbildningsval, och svårigheter för kommuner att planera sin verksamhet i ett snabbföränderligt system.

Mot bakgrund av ovanstående anser SKL att det är av yttersta vikt att kommunen får möjligheten att avgöra själv om man skall införa ett valfrihetssystem inom sfi och komvux.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lennart Gabrielsson
1:e vice ordförande

Reservation lämnades av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, se bilaga.

2014-03-14

Reservation från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet

**Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och
individanpassning (SOU 2013:76)**

Vi biträder SKL:s förslag om att avstyrka en obligatorisk valfrihet- och pengsystem för statlig tillståndsprövning. Därutöver yrkar vi på avslag på SKL:s förslag om pengsystem i kombination med ett valfrihetssystem enligt LOV.