



Datum

2019-09-05

Vår referens

Linda Lantz

Utvecklingssekreterare

linda.lantz2@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss av KLIVA:s delbetänkande På väg - mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom Komvux för elever med svenska som andraspråk GYVF-2019-3321

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 26 juli 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning. Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen har fått i remiss att yttra sig över en promemoria som skickats ut inför att uppdraget slutredovisas senare i höst.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden delar i huvudsak utredningens förslag och bedömningar gällande hur utbildning kan erbjudas för nyanlända som omfattas av så kallad utbildningsplikt. Nämnden ser i stort positivt på förslagen om en sammanhållen utbildning för dessa elever men anser att utredningens kostnadsberäkning för föreslagna insatser är problematisk och behöver revideras.

Förslag till beslut

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande och skickar detsamma till Utbildningsdepartementet.

Beslutsunderlag

- Promemoria av utredning om stärkt kvalitet och likvärdighet inom Komvux för elever med svenska som andraspråk
- G-Tjänsteskrivelse GVN 2019-09-27 Förslag till yttrande över remiss av KLIVA:s delbetänkande På väg- mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk
- Förslag till Yttrande över remiss av KLIVA:s delbetänkande På väg- mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk
- Information om utbildningsplikten

Beslutsplanering

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott 2019-09-19

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 2019-09-27

Beslutet skickas till

Utbildningsdepartementet

Ärendet

Bakgrund till ärendet

Regeringen beslutade den 26 juli 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning. Uppdraget kommer att redovisas i sin helhet senast den 1 oktober 2019 och promemorian har skickats ut som ett delbetänkande inför att uppdraget slutredovisas. Därmed kommer slutbetänkandet skickas ut på remiss senare under hösten.

KLIVA-utredningen redovisar i promemorian *På väg - mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom Komvux för elever med svenska som andraspråk* uppdraget att utreda och föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser. Förslagen i promemorian avser elever som omfattas av s.k. utbildningsplikt. Utbildningsplikten innebär att alla nyanlända som tar del av Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna komma i arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning, annars kan ersättningen dras in. En nyanländ som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna komma i arbete under sin tid i Arbetsförmedlingens etableringsprogram ska i huvudsak ägna sig åt utbildning.

Antalet individer som omfattas av den så kallade utbildningsplikten är i dagsläget ungefär 150 elever inom Malmö stads vuxenutbildning. Dessa elever studerar inte endast inom sfi utan även i kommunal vuxenutbildning på grundläggande- och gymnasial nivå. Siffran för elevantalet är dock en uppskattning och inte tillförlitlig då verksamheten i dagsläget inte får in uppgifter om vilka individer som omfattas av utbildningsplikten från Arbetsförmedlingen.

Utredningens bedömningar och förslag

Nedan redovisas utredningens bedömningar och förslag samt nämndens synpunkter och kommentarer.

5.5 Förslag om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna

Utredningens förslag: En sammanhållen utbildning ska införas för de nyanlända som omfattas av förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som har kort utbildningsbakgrund och därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet. Syftet med utbildningen är att de nyanlända vuxna som omfattas av bestämmelserna ska ges en sammanhållen utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, för vidareutbildning eller etablering på arbetsmarknaden. Innehållet i den sammanhållna utbildningen ska specificeras i vuxenutbildningsförordningen.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens synpunkter

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser positivt på en sammanhållen utbildning för nyanlända som omfattas av den s.k. utbildningsplikten. Eleverna i nämnda målgrupp erbjuds redan i dagsläget en sammanhållen utbildning i form av olika kombinationer av studier i sfi, orienteringskurser, samhällsorientering och andra aktiviteter i flera kommuner. Erfarenheter från dessa kommuner behöver tas tillvara och utvärderas inför att innehållet i den sammanhållna utbildningen fastställs. För att säkerställa kvalitet och likvärdighet i den sammanhållna

utbildningen är det enligt nämnden av stor vikt att innehållet fastställs i styrdokumenterna.

5.6 Den sammanhållna utbildningen ska omfatta minst 23 timmars undervisning

Utredningens förslag: Den sammanhållna utbildningen ska omfatta minst 23 timmar garanterad undervisningstid i veckan under en fyraveckorsperiod.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens synpunkter

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser i huvudsak positivt på en lagstadgad garanterad undervisningstid för den sammanhållna utbildningen. Dock ser nämnden att kommunernas olika personella, organisatoriska och ekonomiska förutsättningar kan försvåra genomförandet av dessa.

5.6.1 Det ska finnas en plan för den sammanhållna utbildningen

Utredningens förslag: Huvudmannen ska besluta om en plan för den sammanhållna utbildningen (utbildningsplan). Utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, huvudsakliga innehåll, längd och organisering. I utbildningsplanen ska anges hur den sammanhållna utbildningen är gynnsam för elevers lärande.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens synpunkter

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har inget att invända mot förslaget att det ska finnas en av huvudmannen beslutad plan för den sammanhållna utbildningen. Nämnden vill betona vikten av att huvudmannens utbildningsplan behöver vara tillräckligt flexibel gällande både utbildningens innehåll och längd för att kunna möta kraven på individanpassning. Målgruppen som omfattas av utbildningsplikten är heterogen och kan ha väldigt olika behov för att nå sina studiemål.

5.7 Förslag om informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till kommuner

Utredningens förslag: Arbetsförmedlingen ska till kommuner lämna uppgifter om vilka individer som anvisats till etableringsprogrammet enligt 14 § förordningen om etableringsinsatser.

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen till kommunerna ska lämna uppgifter om vilka individer som anvisats till etableringsprogrammet och som enligt Arbetsförmedlingen omfattas av den s.k. utbildningsplikten. Uppgiftsskyldigheten förbättrar kommunernas möjligheter att tillsammans med individen utifrån dennes behov och förutsättningar göra en individuell studieplan där kraven på de som omfattas av s.k. utbildningsplikt tillgodoses.

Uppgiftsskyldigheten behövs också för att kommunerna ska veta vilka individer som omfattas av den garanterade undervisningstiden på minst 23 timmar i veckan under en fyraveckorsperiod.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens synpunkter

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ställer sig bakom förslaget. Dagens brist på uppgifter om vilka elever som omfattas av den s.k. utbildningsplikten försenar i flera fall elevens studieplanering och innebär en omfattande administration för verksamheten.

5.8 Förslag om Skolverkets stöd till huvudmän

Utredningens förslag: Skolverkets regeringsuppdrag om riktat stöd för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever föreslås från och med 2020 i ökad grad användas för att höja kvaliteten i utbildning för nyanlända vuxna. Skolverket föreslås genom olika informationsinsatser ge huvudmännen stöd i arbetet med att ta fram en utbildningsplan för sammanhållna utbildning.

Skolverket föreslås kartlägga vuxenutbildningens behov av stöd och kompetensutveckling när det gäller nyanländas lärande. Skolverket föreslås även se över hur Skolverkets befintliga material om nyanländas lärande kan anpassas och kompletteras för att möta nyanlända vuxnas lärande.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens synpunkter

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ställer sig bakom utredningens förslag.

Nämnden ser positivt på att utredningen lyfter behovet av ett ökat stöd till huvudmännen från Skolverket kring nyanlända vuxnas lärande.

5.9 Bedömning av garanterad undervisningstid i kurs A och B

Utredningens bedömning: Den garanterade undervisningstiden i kurs A och B ska vara oförändrad.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens synpunkter

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har inget att invända mot utredningens bedömning. Nämnden har inte tagit fram något empiriskt underlag gällande sfi-verksamheten i Malmö stad som undersökt om en utökad undervisningstid i kurs A och B skulle kunna leda till en ökad elevgenomströmning.

5.10 Bedömning om stöd och andra insatser för individanpassning

Utredningens bedömning:

- Kurator och specialpedagog bör prioriteras när huvudmannen fattar beslut om resurser i sammanhållen utbildning.
- Studiehandledning på modersmål eller på elevens starkaste språk kan stärka elevens möjligheter till studieframgång. Därför behöver kvalitet och omfattningen av den studiehandledning som erbjuds komvuxelever undersökas. Vidare bör behovet av utbildning för studiehandledare analyseras och möjligheterna att erbjuda studiehandledning via fjärrundervisning behöver undersökas ytterligare.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens synpunkter

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden delar utredningens bedömning att specialpedagoger, studiehandledare och kuratorer är viktiga stödfunktioner inom vuxenutbildningens heterogena målgrupp. Elever som omfattas av utbildningsplikt har ett större behov av stödsatser eftersom de har kort skolbakgrund. Studiehandledning är i Malmö stads vuxenutbildning en framgångsfaktor för hur elever med utbildningsplikt lyckas med sina studier. Nämnden ställer sig därmed bakom utredningens bedömning.

5.11 Bedömning om kompetensutveckling för lärare

Utredningens bedömning: Behoven av kompetensutveckling i vuxenutbildningen är sannolikt omfattande hos både obehöriga och behöriga lärare och behöver kartläggas. Arbetet med kompetensutveckling ska ingå i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete och ska genomföras i linje med verksamhetens behov. Utredningen ställer sig bakom Komvuxutredningens förslag om kartläggning av behoven av kompetensutveckling i komvux.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens synpunkter

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden delar utredningens bedömning gällande behovet av

kartläggning av kompetensutvecklingsbehovet inom komvux. Det är tydligt att såväl forskning som möjlighet till kompetensutveckling är eftersatt vad gäller vuxenutbildningen i jämförelse med andra skolformer. Kompetensutveckling behövs både för att få obehöriga lärare att påbörja behörighetsgivande studier samtidigt som behöriga lärare behöver kvalitativ och fördjupad kompetensutveckling kring vuxnas lärande. För att tillgodose behovet av kompetensutveckling för lärare behövs både forskning om komvux samtidigt som vuxenpedagogik bör ingå som en del i lärarutbildningen. Nämnden ställer sig därmed även bakom Komvuxutredningens förslag om att några lärosäten bör erbjuda profilering mot vuxenutbildningen i sin lärarutbildning samt att praktisk forskning om vuxnas lärande initieras.

5.12 Bedömning om statistik och uppföljning

Utredningens bedömning:

- Skolverket och SCB bör utveckla den nationella statistiken när det gäller vuxenutbildningen generellt men i synnerhet sfi så att den bättre beskriver verksamheten utifrån dess förutsättningar och möjliggör uppföljning och analys av hur utbildningarna och verksamheterna utvecklats i förhållande till de nationella målen och hur resurser används. Kommunerna bör få tydligare instruktioner om vad som ska rapporteras in.
- Skolinspektionen bör i ett tidigt skede granska hur utredningens förslag om sammanhållen utbildning och utbildningsplan realiserats i kommunerna.
- En översyn över hur den statliga schablonersättningen för flyktingmottagande hanteras och fördelas bör genomföras främst med fokus på kommunens ansvar för utbildning i sfi och annan utbildning i komvux för nyanlända.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens synpunkter

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden delar utredningens bedömning att den nationella statistiken för vuxenutbildningen generellt, och i synnerhet sfi, behöver utvecklas. Den nationella statistik för vuxenutbildningen som finns att tillgå är bristfällig och ger inte önskvärd stöd för utveckling av verksamheten. Instruktionerna för vad som ska rapporteras in behöver tydliggöras. Nämnden delar därmed utredningens bedömning att den nationella statistiken för vuxenutbildningen behöver utvecklas.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden delar också utredningens bedömning av att Skolinspektionen bör utöka sin granskning och tillsyn över hur de föreslagna styrdokuments- och lagändringarna efterlevs.

Nämnden ser positivt på att samtliga statliga skolmyndigheterna inom ramen för sitt uppdrag ges ett utökat fokus på vuxenutbildningen i syfte att stärka uppföljning och utveckling av verksamheten på nationell nivå.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens övriga kommentarer kring utredningen i stort

Nämnden ställer sig kritisk till utredningens kostnadsberäkning för finansiering av de förslag som utredningen lägger fram. Utredningens kostnadsberäkning är oklar och problematisk utifrån målgruppens behov. Elever som omfattas av den s.k. utbildningsplikten har kort skolbakgrund och ofta omfattande stödbehov i form av exempelvis studiehandledning, tolk och tät lärarhandledning.

Nämnden anser att den ersättning som utredningens promemoria föreslår i tabell 7.1 behöver differentieras och anpassas efter kommunernas elevsammansättning. I utredningens promemoria beräknas ersättningen inom ramen för den ordinarie ersättningen som utgår för sfi respektive kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå per elev för en 24 månaders-period. De summor som refereras till är en genomsnittlig summa för samtlig sfi respektive kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Stadens sfi-verksamhet har proportionellt sett har en högre andel elever med kort studiebakgrund i jämförelse med riket. Kommuner med en högre andel elever med kort studiebakgrund har en högre kostnad per utbildningsplats då eleven har ett större behov av olika stödinsatser och mindre undervisningsgrupper.

Vidare anser nämnden att summan under kostnadsberäkningens post ”Anpassningar- nyanländ” på totalt 30 000 kr inte är en realistisk beräkning av de merkostnader som följer med elever med kort utbildningsbakgrund och som omfattas av utredningens förslag.

Syftet med utbildningsplikten är att få en grupp som annars inte skulle valt att studera sfi, respektive kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, i utbildning. Nämnden anser därmed att befintliga elevvolymen inte kan ligga till grund för beräkningar om framtida kostnader med en ny elevmålgrupp som bedöms ha ett mer omfattande stödbehov.

Slutligen anser nämnden att föreslagna styrdokuments- och lagändringar för utbildning i svenska för invandrare även bör gälla utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare som bedrivs av folkhögskolor. I dagsläget finns allt för stora skillnader mellan regelverket för kommunal vuxenutbildning och utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare vilket riskerar att leda till kvalitetskillnader mellan verksamheterna. Nämnden anser vidare att Skolinspektionens granskning och tillsyn av föreslagna författningsändringar bör omfatta även utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare som bedrivs av folkhögskolor.

Ansvariga

Lars Rehnberg Förvaltningschef