

Arbetsmarknadssektionen
Björn Andersson

Utbildningsdepartementet
10333 STOCKHOLM

Avdelningen för ekonomi och styrning
Måns Norberg

På väg - mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom Komvux för elever med svenska som andraspråk

De s.k. utbildningsplikten infördes i början på 2018 utan någon längre tid för förberedelse. I praktiken innebar det en betydande överflyttning av ansvar för insatser från Arbetsförmedlingen till kommunernas vuxenutbildning. SKL är i grunden positiva till att vuxenutbildningen används mer för att rusta nyanlända mot arbetslivet. Att kunna erbjuda kombinationer av utbildningsinsatser för de nyanlända som står längst ifrån arbetsmarknaden och som inte behärskar språket ställer dock höga krav på vuxenutbildningen. Dels på grund av att fler lärare behöver anställas och dels på grund av att målgruppen behöver olika former av stöd och pedagogiska anpassningar.

Utbildningsplikten var inte på remiss och det gjordes ingen konsekvensanalys. SKL är positiv till att frågan nu utreds och hoppas att utredningen i sitt slutbetänkande kan ge genomtänkta förslag som gör det möjligt för vuxenutbildningen att genomföra detta viktiga uppdrag.

SKL:s sammanfattande synpunkter

- SKL är principiellt positiva till idén om sammanhållen utbildning för nyanlända som omfattas av utbildningsplikt. Ett bättre helhetsgrepp är viktigt för nyanlända som står längre ifrån arbetsmarknaden för en fungerande etablering. Införandet är också viktigt då det ger större möjligheter till en ökad aktivitetsgrad tidigt i integrations och etableringsprocessen. Förslaget förutsätter dock full finansiering för de uppgifter som åläggs kommunerna.
- SKL anser att utredningens konsekvensanalys brister. Även om staten äger ansvaret för etableringen faller en stor del av kostnaden på kommunerna i form av kraftigt ökade kostnader för SFI och vuxenutbildning. Utredningens beräkningar speglar inte de ökade kostnaderna. Huvudmannens uppdrag kräver inte enbart ett processtöd utan också ett träffsäkert ekonomiskt stöd. Kommunerna ekonomi är idag hårt ansträngd och klarar inte fler underfinansierade reformer. SKL kan därför inte tillstyrka förslaget i sin helhet.
- SKL anser att förslaget om krav på minst 23 timmars undervisning är en rimligt utgångspunkt. Hur väl en sådan nivå fungerar behöver följas upp och vid behov revideras.
- För att en sammanhållen utbildning ska fungera i praktiken är det avgörande att det finns en lokal aktör som tar samordningsansvaret för nyanländas

Ert dnr:

etablering. SKL har i en skrivelse till regeringen påtalat behovet av att skyndsamt utreda en flytt av samordningsansvaret till kommunerna.

Kap 5 utredningens förslag och bedömningar

Förslag om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna (som omfattas av den s.k. utbildningsplikten), 5.5

Förbundets ställningstagande

SKL är överlag positiv till förslaget om sammanhållen utbildning för kortutbildade nyanlända då det finns goda grunder för att ett helhetsgrepp med kombinationer av utbildningsinsatser kan förbättra möjligheterna för etablering. Idag är det vanligt att det är de nyanlända som står längst ifrån arbetsmarknaden som har minst insatser, när det i många fall borde vara tvärtom. En förklaring kan vara att Arbetsförmedlingen har haft svårt att erbjuda ändamålsenliga insatser till målgruppen. Eftersom individerna i hög grad behöver utbildningsinsatser av rustande karaktär kan vuxenutbildningens sfi, i kombination med grundläggande och gymnasial vuxenutbildning och flexibla orienteringskurser vara avgörande..

Förslag om att den sammanhållna utbildningen ska omfatta minst 23 timmars undervisning i veckan, 5.6

Förbundets ställningstagande

Utredningen föreslår en sammanhållen utbildning med kurser som ska motsvara heltidsstudier. Resonemanget utgår från att 15 timmar utgörs av sfi vilket normalt räknas som halvtid i etableringsprogrammet (även om det inte finns någon exakt definition). Resterande ska utgöras av vuxenutbildning på halvtid (10 verksamhetspoäng per vecka) som motsvarar ca 8 timmar. Utöver de 23 timmarna ska finnas utrymme för andra aktiviteter som till exempel självstudier. Utredningen menar också att det finns möjlighet att öka eller minska undervisningen under en fyraveckorsperiod för att anpassa innehållet och ge utrymme för andra aktiviteter. SKL anser att en reglerad nivå är svårbedömd men att ett krav på minst 23 timmars kan vara en rimligt som utgångspunkt. Detta förutsatt att kommunerna får de resurser som behövs för genomförandet.

SKL anser dock att det är viktigt att den sammanhållna utbildningen ger utrymme för andra viktiga insatser t.ex. samhällsorientering, arbetsmarknadsinsatser, aktiviteter hos civilsamhället m.m. Det finns farhågor och uppfattningar om att utbildningsplikten har haft för mycket eller endast fokus på sfi och vuxenutbildning. SKL har under utredningens arbete framfört att arbetsmarknadsperspektivet måste vara i fokus även för de som omfattas av utbildningsplikt. SKL förutsätter att regeringen tar ansvar för att denna flexibilitet i innehåll säkerställs.

Ert dnr:

Förslag om att det ska finnas en plan för den sammanhållna utbildningen, 5.6.1**Förbundets ställningstagande**

SKL instämmer i huvudsak om utredningens resonemang om behov av plan för hur utbildningens upplägg ska se ut på huvudmannanivå. Att den föreslagna planen harmoniserar med de planer som finns för gymnasieskolans introduktionsprogram är logiskt. Liknande planer och behovsanalyser finns också kring lokala jobbspår inom ramen för DUA, snabbspår m.m. och fyller en strategisk funktion. När det gäller förslag om planens innehåll är det dock inte helt enkelt att fastställa en bestämd längd. Olika individer har olika behov och därmed riskerar ett krav på viss längd hämma individperspektivet.

Även om det inte ligger tydligt i utredningens uppdrag vill SKL ändå lyfta den viktiga frågan om studiefinansiering. Många av de nyanlända som omfattas av utredningens förslag kommer att behöva fortsätta i studier och insatser efter det tvååriga etableringsprogrammet då de erhåller etableringsersättning. För att kunna motivera och stimulera nyanlända till fortsatta studier är det nödvändigt att frågan om studiefinansiering ses över. Att studiestartstödet och extratjänster har begränsats minskar möjligheterna att bygga hållbara kedjor av utbildningsinsatser. SKL ser det som högst angeläget att regeringen prioriterar denna fråga.

Förslag om informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till kommuner, 5.7**Förbundets ställningstagande**

SKL är mycket positiva till att utredningen lämnar förslag om att Arbetsförmedlingen ska vara skyldiga att lämna information till kommunen om vilka som omfattas av utbildningsplikt. Att inte sådana basala delar fanns på plats vid införandet (och fortfarande haltar) visar hur illa beredd och hastigt införd reformen var.

Förslag om Skolverkets stöd till huvudmän 5,8**Förbundets ställningstagande**

SKL finner det angeläget att förslaget om att riktat stöd i högre grad ska kunna användas för vuxenutbildningen. Det är dock viktigt att stödet kan erbjudas samtliga kommuner med behov. Stödet har som utredningen beskriver givits till cirka 30 kommuner per år och det skull med den takten ta 10 år att nå samtliga kommuner. Dessa kompetenshöjande insatser behövs i de flesta kommuner och måste vara lättillgängliga.

Bedömning garanterad undervisningstid i kurs A och B, 5,9

Förbundets ställningstagande

SKL delar utredningens bedömning om att det inte är motiverat att höja den garanterade undervisningstiden. Som utredningen konstaterar finns det inget i regleringen som hindrar att utöka undervisningstiden när behov finns. En reglerad utökning skulle dock minska flexibiliteten att ta fram individuellt anpassade utbildningsupplägg då mindre tid skulle finnas över till andra kurser och insatser. En omfattande lärarbrist inom sfi talar ytterligare för att behålla dagens nivå.

Kap 7. Utredningens konsekvensanalys och kostnadsberäkningar

Förbundets ställningstagande

Utredningen gör en kostnadsberäkning av förslaget kring en sammanhållen utbildning för kortutbildade som i praktiken består av fyra delar; kostnader för sfi, grundläggande vuxenutbildning, anpassning av utbildningen till målgruppen och framtagande av en övergripande utbildningsplan. SKL kommenterar nedan dessa var för sig.

Kommunernas kostnader för sfi, för kommunmottagna flyktingar och anhöriga ska omfattas av den statliga schablonersättningen för flyktingmottagande. Utredningen konstaterar att syftet med ersättningen är brett och att kommunerna har frihet att disponera dessa medel utifrån en egen prioritering och att det därmed inte finns någon fastslagen del som ska gå till t.ex. vuxenutbildning. Utifrån detta identifieras ett behov av att se över schablonersättningen. SKL har sedan lång tid tillbaka kommit till samma slutsats, dock av ett annat skäl. Syftet med ersättningen måste tydliggöras och regeringen måste redovisa beräkningsgrunderna. Att, som utredningen föreslår, göra en översyn för att se hur kommunerna hanterar och fördelar schablonersättningen är däremot inte relevant, även om det skulle underlätta vissa kostnadsberäkningar i statliga utredningar. Kommunerna ska ha fortsatt frihet att fördela dessa medel efter egna behov.

Kostnaderna för grundläggande vuxenutbildning inom ramen för utbildningsplikten reglerades inför 2018 genom en höjning av schablonersättningen för flyktingmottagande. Utredningen hävdar att kommunerna redan fått finansiering för den rättighetslagstiftade vuxenutbildningen via en reglering av det generella statsbidraget år 2007. Vidare räknar också utredningen, felaktigt, att detta statsbidrag uppräknats till aktuell prisnivå. Implicit påstår man därmed att denna del av utbildningsplikten i dag är dubbelt kompenserat. Regeringen, liksom SKL, gjorde bedömningen vid införandet av utbildningsplikten att detta utgjorde en ambitionshöjning av befintlig verksamhet och att detta då, enligt finansieringsprincipen, ska regleras ekonomiskt. I och med att flyktingmottagandet är

Ert dnr:

ojämnt fördelat över landet valdes en riktad lösning. Utredningens förslag innebär inga förändringar i sak för detta och hänvisningen till regleringen år 2007 är inte relevant. Den särskilda finansieringen som finns i dag för den del av utbildningsplikten som inte utgör sfi, anser SKL ska finnas kvar. Utredningens resonemang om de så kallade välfärdsmiljarderna och dess eventuella användning inom vuxenutbildningen har heller ingen relevans i detta sammanhang.

Kostnaderna för anpassningen av utbildningen till målgruppen behov gör utredningen utifrån en uppskattning av kostnaderna för anpassning inom ramen för regionalt yrkesvux. Som SKL påpekat ovan är denna jämförelse inte relevant då målgrupperna, och därmed behoven, skiljer sig åt. De kortutbildade som utbildningsplikten omfattar behöver generellt betydligt mer stöd, ingå i mindre klasser, o.s.v. Utredningen underskattar därmed de merkostnader som anpassningen innebär. SKL har gjort en pilotundersökning om kostnaderna för regionalt yrkesvux i kombination med sfi/sva där det framkommer att denna del i statsbidraget inte täcker de undersökta kommunernas kostnader för anpassade utbildningar (trots att den målgruppen generellt har längre utbildning). Det är viktigt att de ekonomiska förutsättningarna finns för att bedriva utbildning som möter målgrupperna.

SKL håller med utredningen om att staten bör tillskjuta medel, 3,6 mkr, för upprättande av en övergripande utbildningsplan. SKL ställer sig dock frågande till att de högt ställda ambitionerna för utbildningsplanen som beskrivs i avsnitt 5.6.1 låter sig hanteras inom den snäva tidsrymd som ersättningen motsvarar i varje kommun.

Utredningen uppskattar kostnaden till ca 165 000 kronor per person för två års verksamhet inom utbildningsplikten. SKL vill påtala att detta inte bygger på en uppskattning utifrån målgruppens behov, utan kostnader för verksamheterna i stort där i huvudsak andra målgrupper finns. SKL hade därför önskat att kostnaderna för förslagets målgrupp d.v.s. kortutbildade hade undersökts särskilt. SKL önskar också att utredningen lämnat förslag kring formerna för ersättningen. Då dels mottagandet, och dels de individuella behoven, skiljer sig mellan kommuner och över tid, finns behov av ett mer träffsäkert system.

Frågan om samordning av in satser är avgörande för att förslagen ska fungera

Vid sidan om de delar som handlar om finansiering anser SKL att det är det viktigt att andra grundläggande system finns på plats för att förslaget om sammanhållen utbildning (och övriga insatser för nyanlända) ska fungera i praktiken.

Dels behöver den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som ska föranleda beslut om vem som ska omfattas av utbildningsplikt bli betydligt mer träffsäker. Trots att det ska göras en adekvat individuell bedömning som ska fästa vikt vid de nyanländas yrkeserfarenhet har väldigt många av de nyanlända fått bedömningen att de omfattas av utbildningsplikt. Om personer med relevanta yrkeserfarenheter "tvingas" till grundläggande utbildning riskerar det att leda till inlåsnings effekter, ökade offentliga kostnader och en försening av etableringen. SKL:s anser att det är mycket viktigt att

Ert dnr:

samsynen om den arbetsmarknadspolitiska stärks både på central och lokal nivå. I den frågan ligger också hur systemet ska garantera att det snabbt går att ändra en bedömning när individernas behov ändras (vilket sker hela tiden genom att progression sker, nya möjligheter dyker upp o.s.v.).

Det är också avgörande att det finnas en lokal aktör på plats som har ett tydligt ansvar för samordning av nyanländas insatser. För att kunna göra en individanpassad och bra planering behöves god kännedom om det lokala och regionala utbudet av insatser. Handläggarna måste också vara tillgängliga och ha tid att följa upp, ge vägledning, uppdatera planeringen m.m.

Mot bakgrund av ovanstående behov och med anledning av den pågående omställningen av Arbetsförmedlingen med minskad lokala närvaro har SKL lämnat en skrivelse till regeringen om att snabbutreda om samordningsansvaret för nyanländas insatser skall flyttas till kommunerna. Kommunerna har den lokala organisationen som krävs och ansvar för flera av de insatser som ingår i etableringen. Det finns mycket som talar för att utredningens förslag om sammanhållen utbildning inom vuxenutbildningen skulle underlättas av en sådan ordning.

Läs [skrivelsen här](#)

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Knappe
Ordförande