

Sammanfattning

KLIVA-utredningen redovisar i detta betänkande uppdraget att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning inom kommunal vuxenutbildning. I uppdraget har ingått att analysera förutsättningarna för att sfi-elever ska kunna erbjudas en utbildning av god kvalitet som motsvarar elevernas behov och förutsättningar samt att förbättra genomströmningen inom sfi och underlätta övergången till och kombinationer med annan utbildning. Här ingår även att föreslå hur kompetensen ifråga om vuxnas andraspråksutveckling och lärande kan öka hos alla lärarkategorier inom kommunal vuxenutbildning. Utredningen har även haft i uppdrag att föreslå hur huvudmännens styrning och ledning kan förbättras inom sfi och sfi i kombination med annan utbildning och föreslå hur huvudmännens ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet inom sfi kan förtydligas, att föreslå hur arbetet kan utvecklas och följas upp när det gäller såväl utbildning i egen regi som utbildning som utförs på entreprenad och att föreslå hur huvudmännens möjligheter att kontrollera verksamhet som utförs på entreprenad inom sfi kan stärkas.

Utgångspunkter och ställningstaganden

En utgångspunkt för utredningen har hela tiden varit att vuxenutbildningen inte får reduceras till enbart ett arbetsmarknadspolitiskt instrument även om målet för de flesta av vuxenutbildningens elever är att stärka den egna ställningen i arbetslivet. Kommunal vuxenutbildning (Komvux) har som övergripande mål att eleverna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande, ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet och att främja personlig utveckling. Komvux ska även

ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning, och utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet.

Målgruppen för vuxenutbildningen har både vuxit och förändrats med fler nyanlända och personer i behov av stöd. Samtidigt ställs allt högre krav för ett aktivt deltagande i samhälle och i arbetsliv. Detta gör att huvudmännen kontinuerligt behöver se över organisation och förutsättningar för att kunna erbjuda en utbildning som möter behov hos både individer och den omgivning de befinner sig i.

Utredningens definition av kvalitet är att utbildningen ska utgå ifrån de nationella målen i skollagen och andra styrdokument samt bedrivs inom de ramar som dessa styrdokument utgör. Detta innebär att utbildningen ska utformas så att alla elever utifrån sina förutsättningar ska ges möjlighet att utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål och att individuella anpassningar ska göras utifrån elevers olika behov och förutsättningar. Utredningen har lagt flera förslag som omfattar kompetenshöjning för vuxenutbildningens medarbetare. Förslagen bottnar i den fasta övertygelsen om att det finns en stark koppling mellan kompetens och kvalitet.

Utredningen menar att de olika utförarmodeller som finns på vuxenutbildningens område, och som skiljer sig från vad som gäller skolväsendet i övrigt, ställer särskilda krav på kunskap, organisering och genomförande av det systematiska kvalitetsarbetet. Huvudmannen måste vara medveten om att det övergripande ansvaret för verksamhetens kvalitet alltid ligger kvar på huvudmannen oavsett utförarmodell.

Utredningens förslag och bedömningar

Styrning och ansvarsfördelning

Förslagen om styrning och ansvarsfördelning syftar till stärkt kvalitet och likvärdighet för alla elever i sfi, oavsett huvudmannens val av organisering med egenregi och entreprenad. De förändringar som behöver göras beträffande styrning och ansvarsfördelning ska göras med utgångspunkt i dagens system och regelverk. Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och Statens skolverk (Skolverket) föreslås få stärkta uppdrag på området. Skolinspektionen ska inte längre i huvudsak inrikta sin löpande tillsyn av komvux på huvudmannanivå,

utan även på verksamhetsnivå. Skolinspektionen föreslås få stärkt uppdrag att granska det systematiska kvalitetsarbetet inom den kommunala vuxenutbildningen. Entreprenadverksamheten utgör en stor del av komvux och upphandling ses allmänt som en svår uppgift för huvudmännen. Skolverket föreslås därför att få i uppdrag att, tillsammans med Upphandlingsmyndigheten ta fram stödmaterial för offentlig upphandling på vuxenutbildningens område. Stödmaterialiet kan ses som särskilt relevant då det upphandlingsrättsliga regelverket med största sannolikhet, enligt utredningens rättsutlåtande från Olle Lundin vid Uppsala Universitet, är tillämpligt på kommunal vuxenutbildning. Skolverket föreslås även att få uppdrag att ta fram allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete med fokus på kommunal vuxenutbildning.

En ändamålsenlig och tillförlitlig statistik är ett viktigt verktyg i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete som underlag för ändamålsenliga beslut som rör den kommunala vuxenutbildningen i kommunen. Ändamålsenlig och tillförlitlig statistik är även ett viktigt verktyg för analyser och långsiktiga beslut för att åstadkomma kvalitet och likvärdighet på nationell nivå. Det finns brister i statistiken när det gäller de olika delarna i komvux och framför allt gäller det statistiken för sfi.

Utredningen föreslår att Statistiska centralbyrån (SCB) ska ändra instruktionerna till uppgiftsinsamlingen för räkenskapsammandraget med uppgifter som är aktuella och relevanta för kommunal vuxenutbildning. SCB ska även göra en översyn av vilka kostnadsuppgifter som är relevanta och nödvändiga att samla in för vuxenutbildningen för ökad korrekthet och tillförlitlighet. Verksamheten i svenska för invandrare, sfi ska inkluderas i denna översyn och redovisas på samma sätt som övriga delar i komvux och inte som en totalkostnad. Utredningen menar att en sådan översyn lämpligen görs tillsammans med Skolverket och Sveriges kommuner och regioner.

Utredningen föreslår att Skolverket ska redovisa uppgifter om kön och utrikes född per kurs på grundläggande och gymnasial nivå i den officiella statistiken om kursdeltagare och studieresultat på samma sätt som i statistiken för sfi. Detta för att synliggöra resultat och övergångar från sfi till grundläggande och gymnasial nivå i komvux för män, kvinnor, inrikes och utrikes födda även på kommunnivå.

Förekomsten av entreprenad i den kommunala vuxenutbildningen och kommuners olika sätt att organisera entreprenaden försvårar insamlingen av säkra uppgifter samtidigt som behovet är stort att kunna göra kvalitativa uppföljningar av verksamheterna. Utredningen gör därför bedömningen att det bör göras en juridisk utredning för att klargöra vilka uppgifter som är möjliga för Skolverket att samla in och redovisa i den nationella statistiken när det gäller externa anordnare av utbildning inom entreprenaden i komvux. Skolverket bör i sin insamling av organisationsnummer för externa anordnare kunna koppla anordnarnas lokala adresser till det aktuella organisationsnumret och därigenom samla in relevanta uppgifter från dessa verksamheter och redovisa dem i den nationella statistiken.

Utredningen menar att Skolverket ska säkerställa att personalstatistik om sfi och övrig komvux alltid ingår i den samlade information om pedagogisk personal som sammanställs och publiceras exempelvis i form av PM. Studie- och yrkesvägledartjänster och andelen med högskoleexamen i komvux ska även redovisas i insamlingen på kommunnivå. Skolverket ska också utreda hur behovet av sfi-lärare bättre kan analyseras och prognosticeras.

Hantering och genomförande av nationella prov i sfi är en komplex uppgift för huvudmännen. Utredningen erfar att det finns osäkerhet kring om de nationella proven genomförs i sin helhet, om elever gör samma prov flera gånger och hur inrapporteringen görs. Utredningen föreslår att Skolverket ska undersöka detta i samband med att en analys av provresultaten görs som en del av likvärdig betygssättning i sfi.

Utredningen konstaterar att sfi-elevers avbrottsorsaker inte följs upp på nationell nivå sedan 2010 trots att det talas mycket om avbrott och att dessa ska minska. Andelen avbrott följs årligen upp i den nationella statistiken. Utredningen menar att det kan finnas skäl att följa upp orsakerna till att sfi-elever avbryter sina studier på nationell nivå med viss regelbundenhet men det som i dagsläget framför allt behöver prioriteras är att Skolverket har adekvat underlag för att fatta beslut om hur myndigheten kan stödja huvudmännen i att utveckla avbrottshantering som en del i det systematiska kvalitetsarbetet.

Utredningen föreslår att Skolverket ska ta fram särskilda kurskoder för sfi-utbildning som bedrivs via distansstudier enligt den reglering av distansundervisning i sfi som utredningen föreslår.

Kommunalt språkansvar, KSA

Utredningen ser ett behov av ett ramverk som förenar och skapar en balans mellan individens plikt och huvudmannens skyldigheter när det gäller en god språkutveckling och etablering i samhälls- och arbetsliv. Kommunen kan bättre nyttja möjligheten att använda sfi som ett medel för etablering på arbetsmarknad och för integration. Utredningen lämnar ett antal förslag som tillsammans med befintliga regleringar och förslag i andra avsnitt utgör ett ramverk, Kommunalt språkansvar, KSA.

Varje kommun ska i dag aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till sfi och motivera dem som saknar grundläggande kunskaper i svenska och omfattas av rätten till sfi-utbildning att delta i utbildningen. Utredningen föreslår skärpta krav på kommunerna avseende sådan uppsökande verksamhet. Detta genom att kommunen i en handlingsplan beskriver sitt arbete med den uppsökande verksamheten, samverkan med andra aktörer, ändamålsenliga rutiner samt uppföljning och utvärdering för att nå alla de invånare som har behov av sfi,

Genom skärpta krav på den uppsökande verksamheten och samverkan med andra aktörer inom KSA kan kommunerna göra en mer träffsäker målgruppsanalys med utgångspunkt i vad som framkommit om individernas förutsättningar för sfi-studier och därigenom ta fram ett relevant sfi-utbud som ger eleverna möjligheter att kombinera sfi med andra aktiviteter enligt reglering i skollagen. Detta syftar till att sätta individens språkutveckling i fokus och till att minska andelen avbrott för att fler elever ska läsa sfi med kontinuitet.

De elever som av olika anledningar behöver göra avbrott innan kursmålen i sfi kurs D har uppnåtts, ska följas upp av hemkommunen under de fyra år som individen omfattas av KSA. Syftet med uppföljningen är att studierna ska återupptas så snart som möjligt och slutföras.

För individen tidsbegränsas sfi till fyra år från den tidpunkt eleven för första gången tagits emot i sfi, vilket dokumenteras i den individuella studieplanen som ska följa eleven vid byte av skolenhet inom skolformen. Under de fyra åren ska nogsamt väljas de insatser som tydligt gynnar elevens möjligheter att nå målen i sfi-kurs D. Tidsbegränsningen syftar bland annat till att harmonisera sfi med övriga delar av skolväsendet där varje utbildning har en given tidsram och

där insatser ska göras för att eleven ska nå målen under avsatt tid. Dagens förfarande då elevens tid kontinuerligt förlängs utan tydligt beräknad sluttid försvårar såväl elevens som huvudmannens möjligheter att planera. Rätten till sfi kan dock förlängas ett år i taget om det föreligger särskilda skäl.

En rätt införs för individer att delta i sfi som erbjuds av en annan kommun än hemkommunen om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i sfi hos den andra kommunen. Detta kan exempelvis vara aktuellt för elever som arbetar på annan ort än hemorten och där sfi-studier underlättas om sfi-utbildningen ligger i anslutning till arbetsplatsen.

Huvudmannen ska inrätta en KSA-funktion som tillsammans med befintliga funktioner inom komvux ska ansvara för genomförandet av uppgifterna ovan. KSA-funktionen kan ingå i komvux eller i en central förvaltningsenhet, beroende på hur kommunen väljer att organisera administration, mottagande, vägledning och skolenheter inom komvux.

Genom förslaget om KSA vill utredningen lyfta betydelsen av målinriktade och effektiva studier i sfi under fyra år, att få fler elever att påbörja, färre att avbryta och underlätta återgång i studier efter avbrott.

Studieplanering och vägledning

Genom samarbete mellan lärare och studie- och yrkesvägledare kan vägledningen utgöra en röd tråd genom elevens utbildning, fler kan övergå till kombinationsutbildningar och genom en utvecklad valkompetens som minskar risken för fel utbildningsval kan avbrotten minska. Även ett stort och differentierat utbud av anordnare och kurser kräver stöd i form av vägledning. Utredningen anser att regleringen avseende studie- och yrkesvägledning i sfi är tydlig och adekvat. Däremot kan huvudmännen bättre nyttja det befintliga stödet från Skolverket för att fullt ut nå syftet med gällande regleringar. Utredningen föreslår därför att Skolverkets uppdrag att genomföra utbildningsinsatser för att förbättra kvaliteten inom studie- och yrkesvägledningen förlängs och utökas för att möta de stora behov som finns i kommunal vuxenutbildning.

En utökning av antalet kurser i sfi är inte relevant enligt utredningen. Det är viktigare att arbeta med individanpassning ur ett didaktiskt perspektiv där läraren ges förutsättningar att individanpassa inom ramen för undervisningen. Likaså menar utredningen att de elever som har behov av fler timmar i sfi ska erbjudas detta på individuell basis snarare än att på en generell nivå utöka antalet timmar för särskilda grupper.

Utredningen föreslår att en obligatorisk kartläggning införs med syfte att gynna genomströmningen i sfi. Genom användning av Skolverkets material för litteracitetskartläggning kan likvärdigheten öka. En noggrann kartläggning av elevers litteracitet är en förutsättning för elevernas erfarenheter och kunskaper ska synliggöras och kunna tillvaratas. Kartläggningen är också en förutsättning för en korrekt nivåplacering i sfi.

Utredningen ställer sig bakom Valideringsdelegationens förslag om den som vill få kunskaper och kompetenser kartlagda inför utbildning eller prövning inom komvux ska erbjudas en inledande kartläggning. Dessa två kartläggningar syftar till att synliggöra och tillvarata nyanlända elevers resurser och att lägga grunden till en individanpassad utbildning.

För elever i sfi ska den individuella studieplanen ge eleven en överblick över de egna studierna. Kvalitativa individuella studieplaner är viktiga också för lärarens arbete med individanpassning av undervisningen och för att i dialog med eleven kunna planera för progression. Utredningen föreslår därför att den individuella studieplanen för elever i sfi ska innehålla en individuell progressionsplanering som ska vara en pedagogisk dokumentation som förslagsvis innehåller formativ och framåtsyftande planering av lärande och undervisning med tydliga och tidsatta mål för progression. Progressionsplaneringen sker i dialog mellan lärare och elev och skapar förutsättningar för individanpassad undervisning. Elevens pågående sfi-kurs ska vara tidsatt utifrån de förslag om införande om verksamhetspoäng som framförs i betänkandet. Det ska finnas en kontinuerlig bedömning av elevens progression i relation till såväl den aktuella kursens tidsramar som till elevens hela sfi-utbildning. Progressionsarbetet ska syfta till att korta elevens tid i sfi genom att erbjuda extra anpassningar, stöd och andra insatser inom ramen för de givna tidsramarna snarare än förlängning av kurserna. Utredningen gör bedömningen

att den individuella studieplanen även för elever i kombinationsutbildningar med svenska som andraspråk på grundläggande nivå ska innehålla en individuell progressionsplanering.

Det är av största vikt att det gedigna arbete med kartläggning, språklig bedömning, studieplanering och progressionsplanering som har dokumenterats följer med eleven vid byte av skolenhet för att utbildningen på den nya skolan i största möjliga mån ska kunna ta vid där den slutade och att elevens progression ska fortsätta i god takt. För att säkerställa detta förslås att den individuella studieplanen överlämnas till den mottagande skolenheten. Utredningen bedömer att förslagen rörande dokumentation är nödvändiga och ändamålsenliga.

Verksamhetspoäng

I utredningens arbete med att analysera problembilden kring bedömning av resultat, genomströmning och kostnader i sfi har vi ofta återkommit till avsaknaden av fastställd kurstid och att måttet på resultat i sfi är timmar till betyg snarare än poäng och andel godkända elever, vilket gäller för komvux i övrigt. Frågan om studietakt har också ofta uppkommit i resonemang om sfi och sfi i kombination med andra insatser inom och utanför komvux. En fastställd kurstid baserad på verksamhetspoäng leder till ökade incitament för lärare och rektorer att ge elever det stöd som behövs för att klara kursen på utsatt tid snarare än att enbart förlänga studietiden. Till sammans med utredningens förslag om ett kommunalt språkansvar, KSA, där individen ska vara inskriven under högst fyra år synliggörs att sfi-utbildningens längd är maximalt fyra år. Under de fyra åren ska nogsamt väljas de insatser som tydligt gynnar elevens möjligheter att nå målen i sfi-kurs D.

Utredningen föreslår därför att ett system med fastställda kurs-tider för respektive kurs och per studieväg införs i sfi. Kurstiderna ska anges i form av verksamhetspoäng (vp) enligt samma system som för övriga komvux, dvs. 20 vp/vecka motsvarar heltid och 800 vp utgör måttet för en helårsplats. Antalet verksamhetspoäng per kurs utgår från att regleringen av den garanterade undervisningstiden om 15 timmar/vecka kvarstår och fortsatt är en del av systemet. 1 (en) undervisningstimme motsvarar 1 (en) vp. Skolverket föreslås inkludera

införandet av verksamhetspoäng i sitt arbete med att revidera kursplanen för sfi med anledning av den nya betygsskalan och i föreskriften om kursplan för sfi fastställa antalet verksamhetspoäng per kurs.

Digitala studieformer

Utredningen lämnar betänkandet i en tid då särskilda utmaningar råder. Såväl fjärr- som distansundervisning bedrivs i stor omfattning. Dessa erfarenheter är viktiga att ta vara på samtidigt som utredningen menar att närundervisningen ska vara förstahandsval för elever i sfi.

Utredningen har i enlighet med uppdraget om att föreslå hur kommuner kan arbeta redogjort för de möjligheter till ökad flexibilitet och individanpassning som användning av fjärrundervisning kan medföra. Exempelvis genom samverkan om undervisning på kvällstid och under sommaren mellan huvudmän.

Utredningen föreslår att distansundervisning i sfi får användas efter önskemål från elev och om eleven av personliga skäl avseende avstånd till skola, arbete eller hälsa har behov av sådan undervisning samt om huvudmannen anser att eleven har förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen. Detta betyder att hållningen till distansundervisning i sfi blir mer restriktiv än i dag när den är en del av kommunala vuxenutbildningens flexibilitet och individanpassning. Förslaget bottnar i uppfattningen att ett andraspråk utvecklas bäst i samspel med andra och att närundervisning på ett annat sätt än distansundervisning möjliggör att eleverna utvecklas i enlighet med målen i alla de styrdokument som gäller för sfi-utbildningen. I och med regleringen omfattas eleverna av rätten till regelbunden direktkontakt med läraren vilket syftar till att gynna distanselevens progression. Distans elevernas studieomfattning ska anges i verksamhetspoäng i linje med utredningens förslag om verksamhetspoäng. För att elever ska ha förutsättningar att vid behov tillgodogöra sig undervisning på distans är det viktigt att huvudmannen planerar för hur eleverna redan från start och i linje med styrdokumentet ska utveckla den egna digitala kompetensen.

Utredningen gör bedömningen att rätten till regelbunden direktkontakt med lärare bör omfatta även komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

Skolinspektionen föreslås få i särskilt uppdrag att göra en kvalitetsgranskning av distansutbildning i sfi.

Jämställda villkor

Enligt direktiven ska utredningen analysera skillnader mellan män och kvinnor i genomströmning i sfi. Vidare ska utredningen föreslå hur elever i sfi, särskilt kvinnor, ska motiveras och stöttas till fortsatta studier och etablering på arbetsmarknaden. Vi gör tolkningen att vad gäller "fortsatta studier" rör utredningens uppdrag att nå målen i kurs sfi D, men även att framgångsrikt studera sfi i kombination med andra kurser på grundläggande och gymnasial nivå i komvux. Utredningen gör en tydlig ansats att ge en omfattande problembild för att tydliggöra vilka problem som kan lösas inom den kommunala vuxenutbildningen och vad som i stället handlar om starka strukturella hinder som ligger utanför utredningens uppdrag.

Överlag har kvinnor som är födda utanför Sverige en svagare förankring på arbetsmarknaden och de utrikes födda kvinnorna som arbetar har i högre grad än andra otrygga anställningar även om de bott en längre tid i landet. Trots de jämställdhetspolitiska målen är den svenska arbetsmarknaden fortsatt könssegregerad. Sveriges arbetsmarknad är högkvalificerad och har höga trösklar och en av de tydligaste skiljelinjerna på arbetsmarknaden går mellan de som saknar gymnasieutbildning och de som har gymnasieutbildning eller högre studier. Arbetsförmedlingen konstaterar att de kan göra mer för att öka kvinnors etablering på arbetsmarknaden. Kvinnor generellt, men även målgruppen utrikesfödda kvinnor, är mer benägna att studera och bland de studerande inom komvux är kvinnorna i majoritet. För sfi 2018 var andelen kvinnor 54 procent och till 2019 har andelen ökat något. Kvinnor som studerar sfi har kortare utbildningsbakgrund än männen. Fler utrikes födda kvinnor än utrikes födda män läser vidare på grundläggande och gymnasial nivå. Två år efter avslutad yrkesutbildning i komvux har 47 procent av både inrikes och utrikes födda kvinnor en etablerad ställning på arbetsmarknaden. 50 procent av de utrikes födda männen har en etablerad ställning medan andelen etablerade inrikes födda män är 46 procent. Kortsiktiga studiefinansieringslösningar utgör hinder för en framåtsyftande studieplanering för individerna. Studie- och yrkesvägledning för nyanlända och andra

utrikes födda, såväl män som kvinnor, som avser att påbörja studier inom vuxenutbildningen är av central betydelse. Förutom kvinnor med kort eller ingen formell utbildning som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden finns det även en grupp män som återkommer både i arbetslöshetsstatistiken och i sfi-statistiken som kvar i utbildningen efter minst fyra år. Dessa män är utomeuropeiskt födda, har kort utbildning och flyktingstatus samt var över 40 år vid ankomsten till Sverige. Utredningen kan utifrån egna erfarenheter av sfi-undervisning konstatera att ett inte försumbart antal manliga sfi-elever i den ovan beskrivna gruppen har svårt att känna sig hemma i en klassrumssituation och förhåller sig bitvis passivt till undervisningen.

Det kommunala språkansvaret KSA, blir den samlande kraften i kommunernas arbete med att identifiera kommuninvånarnas behov av sfi och ska därigenom bidra till att flexibla och individanpassade studieformer för sfi möter individernas behov oavsett kön. Tidsbegränsningen av sfi till 4 år ska motivera både individ och verksamhet att prioritera den tidiga andraspråksinläringen och öka möjligheterna att studera sfi i kombination med annan utbildning eller aktivitet.

Utredningen gör bedömningen att valideringen av kompetens inom kvinnodominerade yrken behöver utvecklas så att kompetens förvärvad både inom yrket och i andra mer informella sammanhang synliggörs. Det kan ske i Arbetsförmedlingens regi men även i anslutning till yrkesutbildning inom komvux. Detta gagnar såväl inrikes som utrikes födda kvinnor.

Utredningen anser att Länsstyrelserna bör ges i uppdrag att följa upp befintliga verksamheter och projekt på regional och kommunal nivå som riktar sig till kortutbildade kvinnor och män och tillgodoser deras behov av meningsfulla och framåtsyftande aktiviteter utanför reguljär utbildning och arbetsmarknad. Uppföljningen ska göras med syfte att identifiera verksamheter som håller en sådan kvalitet att de är värda att sprida kunskapen om och möjliga att permanenta. Utredningen anser att Arbetsförmedlingen, Skolverket och Sveriges kommuner och regioner ur ett individperspektiv ska följa upp de insatser av olika slag som de utrikes födda kvinnorna och männen i målgruppen tar del av. I detta kan Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, utbildning inom kommunal vuxenutbildning och andra aktiviteter på vägen mot etablering i samhälls- och arbetsliv ingå. Syftet med en sådan uppföljning är att berörda parter ska få ökad kunskap

om målgruppens upplevelser och därigenom kunna utveckla och anpassa verksamheten.

Utredningen redogör för uppfattningen att Arbetsförmedlingen eller den myndighet som regeringen bedömer är bäst lämpad, bör utreda hur etableringstiden skulle kunna individualiseras för att bättre anpassas efter individers olika behov, inte minst kortutbildade kvinnor. Även studieekonomiska förutsättningar i anslutning till etableringstiden bör ses över.

Kompetens

Utredningen lägger ett paket av förslag för ökad kompetens för undervisning inom sfi och sfi i kombination med annan utbildning.

Det finns mycket stora behov av kompetensutveckling. Över hälften av tjänstgörande sfi-lärare har inga högskolepoäng (hp) i svenska som andraspråk. Endast cirka 29 procent av de tjänstgörande sfi-lärarna har en pedagogisk högskoleexamen och minst 30 hp i svenska som andraspråk. Av de legitimerade lärarna har drygt 35 procent inga hp i svenska som andraspråk. Situationen har i princip inte förbättrats över de senaste fem åren.

En genomgång av tillgängliga generella kompetensutvecklande insatser tyder dock på att det inte finns många sådana och på att de som faktiskt finns inte alltid är direkt relevanta för sfi-lärare. Utifrån en analys av orsaker till denna situation lägger utredningen förslag som avser olika former av lätt tillgänglig och för vuxenundervisningen relevant kompetensutveckling och poänggivande utbildningar.

Samtliga förslag ryms inom tre prioriterade utvecklingsområden (systematisk verksamhetsutveckling, undervisning i sfi och sfi kombinerat med ämne/yrke samt kartläggning och bedömning för undervisning). Syftet med ett sådant fokus är att samtliga aktörer, främst sfi-verksamheter, lärosäten och Skolverket, ska rikta och samla sina resurser mot prioriterade områden i stället för att splittra dem på en mängd olika behovsområden.

Skolverket ska ge lämpliga lärosäten i uppdrag att utforma och erbjuda högskolekurser för rektorer och lärare, bland annat för behörighet i sfi, språk- och yrkeskunskapsutvecklande arbetssätt samt kartläggning och bedömning för undervisning. Ersättning för deltagande ska kunna utgå.

Utredningen föreslår framtagande av ett material som stödjer och konkret synliggör elevers språkliga progression inom sfi, i svenska som andraspråk på grundläggande nivå samt inom sfi i kombination med yrkesutbildningar inom komvux. Materialet som ska relateras till det befintliga material Bygga svenska, ska utgå från en konkret beskrivning av vuxna elevers andraspråksutveckling ska bland annat bidra till lärares samsyn och till ett gemensamt språk kring olika steg i andraspråksutvecklingen och kring vilken stöttning och undervisning som är relevant i olika faser av utvecklingen.

Utredningen instämmer i Komvuxutredningens förslag om att Skolverket ska utforma ett nationellt skolutvecklingsprogram med ett innehåll som syftar till ökad kvalitet i undervisningen av elever med svenska som andraspråk inom komvux. Vi redogör vidare för ett tänkt relevant innehåll i programmet.

Skolverket ges i uppdrag att genomföra särskilda riktade regionalt utformade insatser med fokus på elever med svenska som andraspråk, särskilt i sfi och sfi i kombination med annan utbildning. Insatserna baseras i de regionalt utvalda huvudmännens behov och förutsättningar och sker i samverkan med processtödjare och regionala samordnare. En regional samverkan är en förutsättning för ökad stabilitet, likvärdighet och kvalitet på kort och lång sikt.

De mycket lågt ställda kraven för ämnesbehörighet om 30 hp rymmer inte den kompetens som sfi-lärare måste ha för sitt uppdrag. De låga kraven har över tid bidragit till att cementera otillräckliga förutsättningar för komvuxverksamheter att utföra sitt uppdrag. Regeringen ska därför ge lämpliga aktörer i uppdrag att utforma en plan över hur högre behörighetskrav ska införas för behörighet i sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå inom komvux. I uppdraget ingår att planera för hur validering av reell kompetens ska genomföras för att behörighet och legitimation ska kunna ges samt hur övergångsbestämmelser ska utformas.

En specifik lärarutbildning för arbete inom vuxenutbildning har aldrig funnits. Det finns tecken på att den befintliga ämneslärarutbildningen inte i tillräckligt hög grad förbereder lärarstudenter för arbete i sfi och övriga komvux. Utredningen föreslår därför att lämpliga lärosäten ska tilldelas medel för utformande av profilerade kurser i svenska som andraspråk mot vuxnas lärande av och på svenska som andraspråk inom komvux. Verksamhetsförlagd utbildning, VFU,

ska då göras inom komvux. Vid vissa lärosäten kommer då ämnesstudierna att vara direkt relevanta för undervisning i komvux. Profileringen kan utformas över 1–90 hp vilket innebär att även studier på högre nivåer, som innebär behörighet till forskarstudier, blir direkt relevanta för vuxenundervisning.

Endast en mycket liten del av den omfattande forskning som bedrivs rörande utbildning och lärande handlar om vuxnas lärande. Än mindre bedrivs och sprids om vuxnas lärande av och på svenska om andraspråk. Utredningen menar att en övergripande ambitionshöjning behövs för att ge en gedigen kunskapsbas för verksamheten, för lärarutbildning och för vidare kompetensutveckling.

Därför ska Vetenskapsrådet utlysa en nationell forskarskola mot doktorsexamen. Forskarskolan ska ha ett praktiktäna och ämnesdidaktiskt fokus rörande vuxnas lärande av och på svenska som andraspråk.

Av Skolforskningsinstitutets finansieringsbidrag till praktiktäna skolforskning ska minst 6 miljoner årligen avsättas för praktiktäna och didaktiskt inriktade forskningsprojekt rörande vuxnas lärande av och på andraspråket svenska.

Genom att utredningens förslag involverar verksamma lärare och rektorer, lärarutbildare/forskare och skolmyndigheter kommer den ämnesdidaktiska och ämnesteoretiska kunskapsbasen att öka och spridas, vilket i sin tur kan leda till ändamålsenliga beslut och åtgärder så att elevernas möjligheter till studieframgång ökar.