

Datum
2021-03-30Diarienummer
Dnr Af-2020/0075 6072Avsändarens referens
U2020/06271Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande: Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk SOU 2020:66

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen tillstyrker utredningens förslag som helhet men identifierar ett antal risker. Sfi har en avgörande roll för att bidra till en framgångsrik språkinläring. För många arbetssökande utgör sfi en viktig del på vägen mot etablering på arbetsmarknaden och är ofta en betydelsefull del av de insatser som erbjuds inom ramen för Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program. Det finns dock behov av förbättring avseende exempelvis likvärdighet, som också lyfts i utredningen.

Arbetsförmedlingen anser att det i förslaget om Kommunalt språkansvar (KSA) finns otydligheter i ansvarsfördelning och prioriteringsordning. Myndigheten ser risker med att förslaget kolliderar med delar av lagstiftningen inom arbetsmarknadspolitiken. Förslaget om tidsbegränsad rätt till sfi riskerar att drabba vissa målgrupper negativt och det görs i sammanhanget begränsade konsekvensbedömningar med beaktande av Arbetsförmedlingens uppdrag. Arbetsförmedlingen vill också lyfta de betydande konsekvenser utredningens bedömning av studietakt kan få för förutsättningarna att kombinera sfi med andra arbetsmarknadspolitiska insatser.

Utredningens förslag riskerar därmed sammantaget att inte få den effekt som avses. Arbetsförmedlingen lämnar därför, utifrån sitt uppdrag, synpunkter och rekommendationer med syftet att stödja arbetet i nästa steg och bidra till att utredningens förslag ger önskvärda resultat.

Kapitel 5 Styrning och ledning

5.11.1 – 7 Förslag avseende förbättrad statistikinsamling

Arbetsförmedlingen tillstyrker förslagen avseende förbättrad statistikinsamling. Det finns idag bristfälliga förutsättningar för en heltäckande bild av genomströmning och kvalitet inom sfi. Arbetsförmedlingen instämmer därför i utredningens bedömningar och ser förslagen som positiva för att åtgärda dessa. Möjligheterna till särredovisning av distansundervisning samt förslaget avseende avbrottsorsaker är särskilt positiva ur kvalitetsuppföljningssynpunkt.

Kapitel 6 Kommunalt språkansvar

6.3 och 6.3.1 – 2 Förslag om KSA

Arbetsförmedlingen tillstyrker förslaget om ett Kommunalt språkansvar (KSA) med skärpta krav på uppsökande arbete och utformning av lämpliga aktiviteter. Arbetsförmedlingen tillstyrker att det ska inrättas en KSA-funktion samt upprättandet av en handlingsplan för genomförande av ansvaret. Arbetsförmedlingen betonar dock att det finns delar av förslaget som behöver utvecklas gällande ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommun.

Ramverket för KSA tydliggör vikten av sfi för individens språkinlärning och huvudmannens ansvar. En kommunal funktion som ska samordna uppdraget utifrån en handlingsplan bedömer myndigheten vara positivt för genomförandet. Arbetsförmedlingen ser positivt på att ramverket för KSA i sin helhet bidrar till att möta individers behov av flexibilitet och olika studieformer. Arbetsförmedlingen ser mot bakgrund av brister i likvärdighet att det samlade ramverk som ska benämnas KSA kan svara mot utmaningar med dagens system. Se fortsatt resonemang avseende brister i likvärdighet i avsnitt 8.1.

Arbetsförmedlingen ser betydande fördelar med att kommunens uppsökande roll förtydligas. Kommunen har direkttillgång, eller tillgång via samverkan, till kontaktytor som är avgörande för att nå hela den aktuella målgruppen. Eftersom individer som är i behov av språkundervisning kan ha kommit till Sverige av olika anledningar behövs att en aktör tar ett övergripande ansvar för det uppsökande arbetet. Arbetsförmedlingen har det övergripande sektorsansvaret för nyanländas etablering och genom etableringsprogrammet för nyanlända utgör myndigheten en viktig kontaktyta i realiserandet av den enskildes etablering. Därför är myndigheten, ofta genom berörda fristående aktörer, en viktig samverkanspart för kommunen. Förslaget tydliggör på ett önskvärt sätt det övergripande ansvaret för det uppsökande arbetet.

Arbetsförmedlingen bedömer dock att utredningen inte i tillräckligt hög grad belyser frågan om ansvarsfördelning mellan kommunerna och myndigheten. En betydande andel av eleverna inom sfi är också inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Ansvarsfördelningen mellan de olika

Datum
2021-03-30Diarienummer
Dnr Af-2020/0075 6072

aktörerna är avgörande för att individen ska få ta del av en sammanhållen och begriplig process med aktiviteter och information.

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att bedöma individens avstånd till arbetsmarknaden och besluta om lämpliga insatser för en inskriven arbetssökande. Med Arbetsförmedlingens uppdrag avses de samlade uppgifter som särskilt faller på Arbetsförmedlingen och som framgår av instruktion eller annan författning. Myndighetens författningsreglerade ansvar för upprättande av en handlingsplan och anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program, utgör uppgifter som andra myndigheter och kommuner behöver förhålla sig till. Detta ansvar kan inte delas med andra parter. Det behöver tydliggöras vid ett genomförande av KSA på vilket sätt ramverket och kommunernas planering av individens deltagande i sfi relaterar till Arbetsförmedlingens myndighetsutövning. Arbetsförmedlingen vill här framföra att samma prioriteringsordning som föreslås i proposition 2020/21:55 avseende språkplikten ska gälla och tydliggöras för kommunernas genomförande av KSA-ramverket. I propositionen tydliggörs att förslaget om språkplikt inte har företräde framför de arbetsmarknadspolitiska insatser som erbjuds av Arbetsförmedlingen. Myndigheten vill därför framhålla vikten av att kommunerna tar hänsyn till den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i sin planering av individens studier och att det vid ett genomförande av förslaget tydliggörs en prioriteringsordning. Detta gäller i synnerhet vad gäller KSA-funktionens roll. Se även Arbetsförmedlingens remissyttrande Deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd S2019/05353/FST.

Arbetsförmedlingen och kommunerna kommer också, utifrån myndighetens nuvarande regelverk, ha olika långa planeringshorisonter för individens deltagande i insatser. Utredningen tar upp etableringsprogrammet, hur sfi prioriteras som en insats i programmet samt att deltagande i etableringsprogrammet är en viktig ingång till sfi-undervisningen. Etableringsprogrammet är dock begränsat till två år. Individer som är i behov av fortsatt stöd från Arbetsförmedlingen skrivs därefter i huvudsak in i jobb- och utvecklingsgarantin. Inom detta senare ramprogram blir också andra insatser mer framträdande i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

Idag saknas också möjlighet till ett effektivt och digitalt system för automatiskt informationsutbyte som skulle underlätta den operativa individsamverkan rörande dessa individer. Möjligheterna för detta utreds inom myndigheten utifrån uppdrag 3.13 i regleringsbrevet för 2021. Arbetsförmedlingen bedömer också att det finns fler utredningar som kan ha en påverkan på sfi:s uppdrag och samverkansbehov, i synnerhet gäller det Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap, SOU 2021:2.

Datum
2021-03-30Diarienummer
Dnr Af-2020/0075 6072

6.4 Rätten att studera sfi i annan kommun

Arbetsförmedlingen tillstyrker förslaget.

6.5 Tidsbegränsad rätt till sfi

Arbetsförmedlingen tillstyrker förslaget men önskar förtydligande avseende förlängning av rätten till sfi. Arbetsförmedlingen vill poängtera att myndighetens ansvar och roll saknas i den konsekvensbedömning som specifikt avser möjliga insatser efter fyra år.

Arbetsförmedlingen instämmer i utredningens bedömningar om vinster med en tidsbegränsning och ser positivt på förslagens möjligheter till att skapa enhetliga planeringsförutsättningar, särskilt i kombination med förslaget om verksamhetspoäng (avsnitt 8.1). Myndigheten ser emellertid att huvudmannen redan idag har möjlighet att besluta om att utbildningen ska upphöra om individen inte gör tillfredsställande framsteg. Arbetsförmedlingen instämmer i utredningens utgångspunkt avseende vikten av att samtliga förslag utgör en helhet där förslaget om en tidsbegränsad rätt ska bedömas i relation till övriga delar. En tidsbegränsning utan övriga föreslagna förbättringar ser Arbetsförmedlingen kan leda till övervägande negativa konsekvenser för individen.

Arbetsförmedlingen vill i detta sammanhang även lyfta ett antal andra synpunkter kring förslaget.

Möjlighet till förlängning ska finnas efter fyra år, men bör förekomma endast i undantagsfall. Med hänsyn till att individens tidsbegränsade rätt ska gälla från första dagen för mottagandet i sfi, bedömer Arbetsförmedlingen att det kan uppstå rimliga behov av förlängning, särskilt mot bakgrund av de olika och komplexa anledningar som en individ kan ha för att göra uppehåll i undervisningen. Det finns därför risk för att en alltför restriktiv tolkning av möjligheten till förlängning kommer drabba enskilda negativt. Uppehåll kan, precis som beskrivs i utredningen, ske på grund av föräldraledighet och sjukdom. Erfarenheter visar också att det kan ta tid att identifiera behov av stöd, en eventuell funktionsnedsättning eller annan ohälsa, vilket kan hämma en individs progression. Längre deltagande på deltid kan även förekomma till följd av arbete eller andra aktiviteter. Även om det finns möjligheter till flexibla lösningar med olika studieformer, ser Arbetsförmedlingen en risk att det för vissa individer kan uppstå kombinationer av rimliga skäl till uppehåll som leder till ett förbrukande av rätten till sfi. Att individen oaktat studieprogression och engagemang ändå kan gå miste om en betydelsefull rättighet, ser inte Arbetsförmedlingen som ett önskvärt utfall. Arbetsförmedlingen betonar därför vikten av att flexibla möjligheter till förlängning ska finnas och tydliggöras, baserat på de skäl som uppgetts för avbrott och/eller deltidsstudier. Se även resonemangen om Arbetsförmedlingens bedömning av individens behov i avsnitt 8.1.

Datum
2021-03-30Diarienummer
Dnr Af-2020/0075 6072

Arbetsförmedlingen vill framföra att det i utredningen saknas en utvecklad analys av vad som ska erbjudas individer som inte uppnår önskvärda resultat efter fyra år. I avsnittet 6.7.1 görs en konsekvensbedömning där Arbetsförmedlingens roll och insatser inte analyseras, vilket myndigheten bedömer som en betydande brist för möjligheten att bedöma förslagets realiserbarhet. Utredningen beskriver att det är kommunala arbetsmarknadsinsatser som kan bli aktuellt efter sfi-studier i fyra år. Arbetsförmedlingen vill i sammanhanget framföra att en stor del av de som kommer att nekas fortsatta studier kan förmodas vara inskrivna som arbetslösa. Samtliga arbetssökande som står till arbetsmarknadens förfogande ska ha en uppdaterad handlingsplan med ändamålsenliga insatser som syftar till att korta tiden i arbetslöshet. Ifall en betydande andel nekas studier, trots att de är i behov av stärkta språkkunskaper, kan det medföra att Arbetsförmedlingen förväntas vidareutveckla och skapa ändamålsenliga insatser i högre utsträckning än vad som sker idag.

I samma avsnitt framhåller utredningen att sfi ska vara huvudalternativet för språkutbildning under de första fyra åren. Arbetsförmedlingen instämmer i prioriteringen som generell utgångspunkt, men vill betona att Arbetsförmedlingen idag även erbjuder andra språkinsatser inom ramen för sitt uppdrag. Under en fyraårsperiod kan dessa insatser utifrån en arbetsmarknadspolitisk bedömning behöva prioriteras i relation till sfi-studier. Yrkessvenska är exempel på en utbildning som Arbetsförmedlingen upphandlat med undervisning i yrkesspråk och som kan vara lämplig både i kombination med sfi, inför en arbetsmarknadsutbildning eller i kombination med arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik eller intensiv praktik inom intensivåret. Den möjligheten bedömer Arbetsförmedlingen vara viktig för att stärka kompetensen hos vissa målgrupper.

Arbetsförmedlingen vill i sammanhanget särskilt lyfta fram förutsättningarna för studiefinansiering. Ersättningen minskar betydligt vid övergången från etableringsersättning till aktivitetsstöd, som ges för deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin, för den som inte har a-kassebaserat aktivitetsstöd. Detta kan påverka individens motivation att fortsätta studera på sfi. Möjligheten till aktivitetsstöd för studier är också begränsat till tolv månader. Tillsammans med etableringsersättningens maxtid på två år finns det därför inom ramen för Arbetsförmedlingens insatser endast förutsättningar att studera på sfi med ersättning i tre år. Detta står i kontrast till kommunens planeringshorisont som föreslås vara fyra år. Arbetsförmedlingen vill även poängtera att inte alla inskrivna arbetssökande som är i behov av sfi tillhör etableringsprogrammets målgrupp. De som inte gör det kommer därmed inte heller att ha möjlighet att finansiera sina studier med etableringsersättning.

Kapitel 7 Vägledning och studieplanering

7.4 Förslag avseende studie- och yrkesvägledning och individuell studieplan

Arbetsförmedlingen tillstyrker förslagen avseende obligatorisk litteracitetskartläggning, individuell progressionsplanering samt förlängning av Skolverkets uppdrag om fortbildningsinsatser för studie- och yrkesvägledning.

Arbetsförmedlingen är positiv till att det genomförs en obligatorisk kartläggning med fokus på litteracitet och hur det tillsammans med en inledande kartläggning stärker förutsättningarna för individens studier och huvudmannens arbete med den individuella studieplanen. Myndigheten bedömer att det ger positiva effekter för myndighetens uppdrag att stödja arbetssökande. Arbetsförmedlingen ser också fördelar med förslaget om individuell progressionsplanering då en sådan stärker möjligheterna till extra anpassningar.

Kapitel 8 Fastställd kurstid och verksamhetspoäng i sfi

8.1 Förslag om fastställd kurstid och verksamhetspoäng i sfi

Arbetsförmedlingen tillstyrker förslaget om fastställda kurstider angivna i verksamhetspoäng. Myndigheten vill dock lyfta de betydande konsekvenser utredningens tolkning av studietakt får för myndigheten.

Utredningens förslag med verksamhetspoäng för sfi enligt samma system som för övriga komvux anser Arbetsförmedlingen vara gynnsamt för att skapa tydlighet och kvalitet i utbildningen. Förslaget leder också till bättre planeringsmöjligheter för myndigheten. Arbetsförmedlingen vill särskilt betona vinsterna med att på ett enklare sätt kunna kombinera sfi med annan kommunal vuxenutbildning, särskilt avseende kombinationsutbildningar. En utmaning idag är att kommuner gör olika bedömningar av vad som utgör heltid. Detta kan innebära betydande svårigheter som riskerar att drabba den enskilde negativt, exempelvis genom motstridig information från olika aktörer. I vissa kommuner räknas 15 undervisningstimmar som heltid och i andra som deltid. Arbetsförmedlingen vill därför bekräfta den problembild som beskrivs, särskilt avseende bristande likvärdighet.

Även om Arbetsförmedlingen är positiv till en fastställd kurstid som princip, vill myndigheten framhålla de betydande konsekvenser utredningens tolkning av studietakten kan få för Arbetsförmedlingens uppdrag. Utredningen gör ställningstagandet att den genomsnittliga undervisningstiden om 15 timmar per vecka motsvarar en studietakt om 75 procent. Detta kommer att få konsekvenser för möjligheterna att i praktiken kombinera sfi med andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Särskild påverkan kommer att ske inom etableringsprogrammet och för upphandlade tjänster.

Datum
2021-03-30Diarienummer
Dnr Af-2020/0075 6072

I etableringsprogrammet är sfi idag oftast en aktivitet med en studietakt om 50 procent. Utrymmet att kombinera denna aktivitet med andra insatser som exempelvis praktik och arbetsträning försvåras betydligt om det kompletterande utrymmet ligger på 25 procent. En direkt påverkan kommer också att ske på förutsättningarna för fördelning av studier avseende individer som omfattas av utbildningsplikten samt inom intensivåret. Ett exempel är den nyligen införda intensivpraktiken som enligt förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska ha en omfattning om minst 50 procent. För upphandlade tjänster innebär utredningens tolkning av studietakten avsevärda svårigheter att skapa en träffsäker och kostnadseffektiv upphandling. Det blir svårt att åstadkomma en flexibilitet för arbetsmarknadsutbildningar och förberedande utbildningar som möjliggör deltagande i en sådan begränsad omfattning som utredningen föreslår. Risken är att kompletterande insatser från Arbetsförmedlingens sida minskar. Dessa konsekvenser behöver därför i högre utsträckning än vad som skett i utredningen analyseras innan den goda intentionen som en fastställd kurstid är, beslutas.

Enligt skollagen ska komvuxstudier kunna kombineras med andra aktiviteter hos Arbetsförmedlingen. Under tiden individen är inskriven hos Arbetsförmedlingen görs kontinuerligt bedömningar av individens behov och vilka insatser som matchar behoven. Arbetsförmedlingens bedömning avser avstånd till arbetsmarknaden och behov av stöd för att nå arbete. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ligger till grund för myndighetsutövning. Varierande bedömningar av individens behov kan därför göras över tid. För vissa kan det bedömas att språkutbildning är det överordnade behovet för att nå ett arbete, medan andra huvudsakligen bedöms vara i behov av annat stöd. Detta kan få som konsekvens att kommunens bedömning vid antagning till sfi och Arbetsförmedlingens bedömning vid upprättande av handlingsplan i praktiken kan komma att stå i konflikt med varandra. Se resonemangen i avsnitt 6.3 avseende behovet av en tydlig prioriteringsordning samt i avsnitt 6.5 om möjligheten till förlängning samt förutsättningar för studiefinansiering.

Utredningen presenterar också ett antal risker med förslaget om fastställd kurstid. Förslaget skulle kunna resultera i inlåsningseffekter och risk för att individen blir utskrivna trots progression vid avslutad kurs. Arbetsförmedlingen vill utifrån dessa risker starkt betona att sfi behöver behålla en flexibilitet avseende möjlig studietakt. Arbetsförmedlingen instämmer i att det ska finnas en möjlighet till förlängning av kurstiden och till att kunna läsa i snabbare takt. Den individuella studieplanen och progressionsplaneringen behöver utgå från individuella bedömningar och målsättningar.

Kapitel 9 Digitala studieformer

9.7 Förslag om distansundervisning

Arbetsförmedlingen tillstyrker förslagen om möjligheterna till distansundervisning och att eleven ges förutsättningar att ta del av regelbunden direktkontakt med lärare. Arbetsförmedlingen tillstyrker att regleringen om regelbunden direktkontakt också ska omfatta elever i komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

Kapitel 10 Mer jämställda villkor genom vuxenutbildningen

10.7.1 Utredningens förslag och bedömningar med särskilt fokus på jämställda villkor för studier i komvux

Validering

Arbetsförmedlingen instämmer i att validering av kompetens inom kvinnodominerade yrken behöver fortsätta att utvecklas.

Arbetsförmedlingen delar beskrivningen att validering är betydelsefullt för en etablering på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har ett uppdrag enligt förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program att främja validering genom att det räknas som ett arbetsmarknadspolitiskt program. Under 2020 etablerades exempelvis valideringsmöjligheter för yrkesrollerna vårdbiträde och undersköterska. Se även myndighetens ställningstagande i remissyttrandet för Valideringsdelegationens slutbetänkande SOU 2019:69.

Individualiserad etableringstid

Arbetsförmedlingen tillstyrker förslaget om att utreda en individualiserad etableringstid.

Arbetsförmedlingen är positiv till att frågan utreds vidare och att det i och med detta skapas förutsättningar för en mer genomgripande analys av möjliga konsekvenser. Arbetsförmedlingen tar enbart ställning till en eventuell utredning av frågan och inte till själva individualiseringen i sig. Myndigheten vill samtidigt påpeka att etableringsprogrammet redan idag kan anpassas individuellt utifrån att programtiden på två år kan kortas ner vid behov.

Individens väg från nyanländ till etablerad

Arbetsförmedlingen tillstyrker förslaget om att Arbetsförmedlingen med flera ska bidra till att öka kunskapen om individers upplevelse av insatser, under förutsättningen att det avser avgränsade studier.

Arbetsförmedlingen är positiv till att öka kunskapen om deltagares upplevelser för att bidra till bättre planeringsunderlag och ökad individanpassning. Detta gäller under förutsättning att det rör sig om avgränsade, kvalitativa studier som ett möjligt sätt att svara mot utredningens identifierade kunskapsluckor och ingen löpande individuppföljning.

Datum
2021-03-30

Diarienummer
Dnr Af-2020/0075 6072

Kapitel 11 Kompetens

11.4.2 Höskolepoänggivande kurser ska utvecklas

Arbetsförmedlingen tillstyrker förslaget att utveckla fler höskolepoänggivande kurser.

Att stärka möjligheterna att öka andelen sfi-lärare med legitimation, pedagogisk examen och ämnesbehörighet ser Arbetsförmedlingen som en betydelsefull insats för att öka kvaliteten i sfi-undervisningen. Ökad tillgång till adekvat och stärkt kompetens skapar bättre förutsättningar för att möta individuella behov och omständigheter. Det är därför positivt att det ska finnas kurser även för verksamma huvudmän och rektorer.

På Arbetsförmedlingens vägnar

Maria Mindhammar
Generaldirektör

Emil Larsson

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektören Maria Mindhammar. Ärendet har föredragits av kvalificerade handläggaren Emil Larsson. I den slutliga handläggningen av ärendet har Emil Johansson, enhetschef för enheten Byta spår/Hitta utbildning deltagit.

Beslutet fastställs digitalt i Diariet och saknar därför namnunderskrifter.