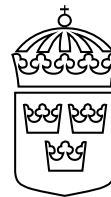


Regeringens proposition

2021/22:51



En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt

Prop. 2021/22:51

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 oktober 2021

Stefan Löfven

Matilda Ernkrans
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att det införs en skyldighet för kommunerna att inom den kommunala vuxenutbildningen tillhandahålla en sammanhållen utbildning för de som tar del av det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet) och som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i programmet. De ska inom ramen för etableringsprogrammet i huvudsak ta del av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, samhällsorientering och utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan. Kravet på att ta del av utbildning brukar kallas utbildningsplikt.

Den sammanhållna utbildningen ska syfta till att ge deltagarna sådana kunskaper som de behöver för att kunna studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden. Den ska omfatta minst 23 timmars undervisning i veckan i genomsnitt och följa en plan beslutad av hemkommunen. Utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, organisation och huvudsakliga innehåll.

I propositionen lämnas förslag på de ändringar i skollagen (2010:800) som behövs. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2022.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Det behövs en tydligare roll för kommunerna när det gäller utbildningsplikten	6
5	Närmare om den nuvarande regleringen	12
5.1	Etableringsinsatser och samhällsorientering	12
5.2	Den kommunala vuxenutbildningen.....	15
6	En sammanhållen utbildning som förbättrar etableringsinsatserna för nyanlända	20
6.1	Kommunerna ska tillhandahålla en sammanhållen utbildning	20
6.2	Den sammanhållna utbildningen ska omfatta minst 23 timmars undervisning per vecka.....	31
6.3	Det ska finnas en plan för den sammanhållna utbildningen.....	34
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	42
8	Konsekvenser.....	43
8.1	Konsekvenser för staten	43
8.2	Konsekvenser för kommunerna.....	45
8.3	Konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare och folkhögskolor	50
8.4	Konsekvenser för enskilda nyanlända	52
8.5	Samhällsekonomiska konsekvenser	52
8.6	Konsekvenser i övrigt.....	52
9	Författningskommentar.....	53
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.....	59
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	64
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	67
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	68
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	70
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 oktober 2021		73

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2021/22:51

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 20 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 20 kap. 3 a, 4 a, 33 a och 33 b §§, och närmast före 20 kap. 33 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2021/22:36 *Föreslagen lydelse*

20 kap.

1 §¹

I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–9 §§),
- bestämmelser om kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå (10–15 §§),
- bestämmelser om kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå (16–23 §§),
- bestämmelser om kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (24–33 §§),
- *bestämmelser om sammanhåll-
len utbildning för vissa nyanlända
invandrare (33 a och 33 b §§),*
- bestämmelser om betyg (34–41 a §§),
- bestämmelser om validering (42 och 43 §§), och
- bestämmelser om intyg (44 och 45 §§).

3 a §

*I den kommunala vuxenutbild-
ningen ska kommunerna tillhanda-
hålla en sammanhållen utbildning
för sådana nyanlända som tar del
av insatser som avses i lagen
(2017:584) om ansvar för etable-
ringsinsatser för vissa nyanlända
invandrare och som på grund av
kort utbildning inte bedöms kunna
matchas mot arbete under tiden för
insatserna.*

4 a §

*Den sammanhållna utbildning
som kommunerna enligt 3 a § ska
tillhandahålla för vissa nyanlända
invandrare syftar till att i strukture-*

rad form ge deltagarna sådana kunskaper som de behöver för att kunna studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden. Prop. 2021/22:51

Sammanhållen utbildning för vissa nyanlända invandrare

33 a §

Den sammanhållna utbildning som kommunerna enligt 3 a § ska tillhandahålla för vissa nyanlända invandrare ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 23 timmars undervisning i veckan.

33 b §

Den sammanhållna utbildningen ska följa en plan som beslutas av hemkommunen. Utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, organisation och huvudsakliga innehåll.

För varje elev ska det upprättas en individuell studieplan enligt 8 §.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 26 juli 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att bland annat utreda och föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av svenska för invandrare (sfi) och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, dvs. de nyanlända som omfattas av utbildningsplikt, och lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2018:73). Utredningen, som antog namnet Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk, KLIVA (U 2018:06), redovisade den 12 juni 2019 denna del av uppdraget i promemorian På väg – mot stärkt kvalitet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (U2019/02278). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2019/02278).

I propositionen behandlas utredningens förslag om införande av en sammanhållen utbildning för vissa nyanlända invandrare.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 23 september 2021 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter behandlas och bemöts i avsnitt 6.1–3 och författningskommentaren. Regeringen följer i huvudsak Lagrådets förslag.

4 Det behövs en tydligare roll för kommunerna när det gäller utbildningsplikten

För att kunna etablera sig på svensk arbetsmarknad krävs utbildning

I Sverige, liksom i de flesta andra länder, har befolkningens utbildningsnivå successivt ökat under många års tid samtidigt som arbetsmarknaden blivit mer kvalificerad. Denna utveckling har medfört att utbildningskraven på arbetsmarknaden har ökat och att personer med kort utbildning som slutar sin anställning ofta ersätts med personer som har en längre utbildning.

Den svenska arbetsmarknaden är enligt Arbetsförmedlingen högkvalificerad och har förhållandevis höga trösklar, vilket kan förklara att sysselsättningsgraden är låg och arbetslösheten hög bland såväl utrikes födda som inrikes födda som saknar en gymnasieutbildning. Utbildningsnivån kan sättas i samband med hur stor andel i respektive grupp som är sysselsatt i arbete. I sin rapport Perspektiv på etableringsuppdraget konstaterar Arbetsförmedlingen att en av de tydligaste skiljelinjerna på arbetsmarknaden går mellan de som saknar en utbildning motsvarande fullföljd gymnasieutbildning och de som har gymnasieutbildning eller högre (Arbets-

förmedlingen, 2017, Af-2017/0017 9995, URA 2017:4). Bland utrikes födda är andelen lågutbildade högre än bland inrikes födda. År 2019 var andelen personer i åldern 25–64 år som endast hade en förgymnasial utbildning 18 procent bland de födda i utlandet (18 procent av både kvinnor och män), jämfört med 8 procent av de födda i Sverige (SCB:s statistik Befolkningens utbildning 2019). Nära 10 procent av de utrikes födda i åldern 16–64 år hade endast förgymnasial utbildning kortare än nio år (11 procent kvinnor och 9 procent män), det vill säga saknade grundskolekompetens. Bland personer födda i Sverige var denna andel knappt en halv procent.

SCB för statistik över sysselsättningsgraden. Sysselsättningsgraden anger andelen sysselsatta personer av befolkningen i åldern 15–74 år. Bland utrikes födda uppgick sysselsättningsgraden under 2020 till 59,7 procent, vilket var en minskning med 1,9 procentenheter jämfört med 2019. Sysselsättningsgraden minskade för både utrikes födda män och kvinnor med 1,9 procentenheter, och uppgick till 64,9 procent för män och 54,4 procent för kvinnor. Även bland inrikes födda minskade sysselsättningsgraden. Det var en minskning med 0,8 procentenheter till 69,5 procent jämfört med 2019, se SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU). Mot denna bakgrund är det mycket angeläget att vidta åtgärder för att fler ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Att höja utbildningsnivån bland utrikes födda genom att erbjuda en utbildning som kombinerar studier i svenska med andra ämnen är en av de åtgärder som behövs.

Ett nytt regelverk för vissa nyanländas etablering har införts

Den 1 januari 2018 infördes ett nytt regelverk för vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. I lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare finns bl.a. grundläggande bestämmelser om Arbetsförmedlingens ansvar för att insatser erbjuds och för samordning av insatserna. Arbetsförmedlingen har ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som syftar till att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet. I Arbetsförmedlingens uppdrag ingår att hantera olika insatser i form av arbetsmarknadspolitiska program. I förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare finns bestämmelser om programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet). I förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser regleras den s.k. etableringsersättningen som är kopplad till deltagandet i etableringsprogrammet. Det nya regelverket innebär bland annat att reglerna för nyanländas etablering harmonieras med det som gäller för övriga arbetssökande och att den tidigare rätten till etableringsplan har ersatts av en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning.

Arbetsförmedlingen beslutar om vilka insatser som ska ingå i den enskildes handlingsplan och upprättar en sådan plan för 24 månader, eller kortare tid om etableringen bedöms gå snabbare. Deltagande ska som huvudregel avse heltid. Så snart som möjligt ska den nyanlände ta del av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, och samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering. Samhällsorienteringen syftar bland

annat till att underlätta den nyanländes etablering och ge en grundläggande förståelse för och delaktighet i det svenska samhället. Det kan också ingå att ta del av utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan, eftergymnasial utbildning, jobbsökaraktiviteter, arbetsträning, förstärkt arbetsträning, bristyrkesutbildning och andra insatser som kan påskynda den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet. Även deltagande i andra insatser kan vara aktuellt.

Inom ramen för det nya etableringsprogrammet omfattas vissa nyanlända av s.k. utbildningsplikt

Det finns en särskild reglering för nyanlända med kort utbildning som efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet. Inom ramen för programmet ska dessa nyanlända i huvudsak ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, samhällsorientering och utbildning inom kommunal vuxenutbildning (komvux) på grundläggande eller gymnasial nivå, kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning eller motsvarande utbildning inom folkhögskola (14 § förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Detta har i dagligt tal kommit att kallas utbildningsplikt och benämns på samma sätt i denna proposition. Benämningen förekommer inte i någon författning.

När det gäller innebörden av kort utbildning enligt den nämnda bestämmelsen har Arbetsförmedlingen gjort tolkningen att den som saknar avslutad svensk gymnasieutbildning eller motsvarande anses ha kort utbildning. Detta utvecklas närmare i avsnitt 5.

Att inte söka anvisad utbildning och delta i insatsen kan föranleda sanktioner från Arbetsförmedlingen, på samma sätt som gäller för deltagande i andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Deltagaren kan exempelvis bli avstängd från rätten till etableringsersättning.

Utbildningsplikten innebär en ökad statlig styrning av vilka aktiviteter nyanlända ska ha i sin planering och vilken omfattning aktiviteterna ska ha när de nyanlända på grund av kort utbildningsbakgrund inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet.

Den kommunala vuxenutbildningens roll och målgrupp har förändrats

Kommunerna ska tillhandahålla kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå, som särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå och som sfi, se 20 kap. 3 § skollagen (2010:800). Målen för vuxenutbildningen är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande och ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. I propositionen Komvux för stärkt kompetensförsörjning (prop. 2019/20:105) har det även tydliggjorts att vuxenutbildningen ska ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning och utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. Utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev ska vara elevens behov och förutsättningar. I kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå ska de

som fått minst utbildning prioriteras. För utbildning som påbörjas efter utgången av juni 2021 är det de som har störst behov av utbildning som ska prioriteras (20 kap. 2 § skollagen i dess lydelse från och med 1 juli 2021), vilket innebär att en sökande som har ett stort behov av utbildning för exempelvis omställning i arbetslivet kan prioriteras även om han eller hon inte har kort utbildning.

Komvux infördes 1968 för att ge vuxna samma möjlighet att skaffa sig gymnasiekompetens som ungdomar hade rätt till. Komvux utvecklades under 1980-talet till en egen skolform med en egen läroplan. De senaste åren har vuxenutbildningen fått en alltmer framträdande roll för kompetensförsörjningen och olika målgruppers etablering på den svenska arbetsmarknaden. Målgruppen för vuxenutbildningen har de senaste åren både vuxit och förändrats med fler nyanlända personer och personer i behov av stöd. När komvux infördes bestod elevgruppen i huvudsak av personer födda i Sverige som tog del av grundläggande och gymnasiala kurser. År 2020 var 95,1 procent av eleverna på grundläggande nivå utrikes födda och på gymnasial nivå utgjorde de utrikes födda 46,4 procent. Av samtliga elever på grundläggande nivå var andelen kvinnor 62,2 procent och andelen män 37,8 procent. På gymnasial nivå var andelen kvinnor 61,5 procent och andelen män 38,5 procent.

Samtidigt som både samhället och arbetslivet utvecklas i snabb takt ställs nya krav på kunskaper och kompetens och därmed även på vuxenutbildningen. Utmärkande för utbildningsverksamheter är därför att man kontinuerligt kan behöva se över sina organisatoriska och andra förutsättningar för att erbjuda en utbildning i takt med omvärldens och individernas behov.

Utbildningen inom komvux är inte tillräckligt anpassad till nyanlända med utbildningsplikt

Den enskildes rätt till individanpassning är långtgående i alla styrdokument för kommunal vuxenutbildning, men regelverket har ibland upplevts som otydligt och lämnat utrymme för skilda tolkningar. Detta har bland annat konstaterats av Skolverket och Skolinspektionen i lägesrapporter och granskningar (Skolverket, 2018, Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning, dnr 5.1.3–2018:626 och Skolinspektionen, 2019, Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – granskning av huvudmäns och rektorers arbete med flexibilitet och individanpassning, dnr 2017–10217).

En vuxen har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 20 år, om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (20 kap. 11 § skollagen). När det gäller det sistnämnda har det konstaterats i rapporter att det förekommer att kommuner ställer upp mer eller mindre formaliserade krav på att elever ska ha läst sfi och klarat vissa kurser innan de erbjuds möjligheten att gå kurser på grundläggande eller gymnasial nivå inom komvux trots att detta inte är ett uttalat krav i skollagstiftningen och att det finns en risk för att man avstår från att göra den individuella prövning av elevens förutsättningar som ska ske (Skolinspektionen, 2012,

Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen, dnr 403–2011:5237). Den utbildning på grundläggande och gymnasial nivå som kommunerna erbjuder i dag bedrivs på svenska och i en given studietakt, motsvarande 20 verksamhetspoäng per vecka för heltidsstudier, vilket i praktiken förutsätter en språklig kunskapsnivå som den som är nyanländ ännu inte hunnit nå. En kommun är inte heller skyldig att erbjuda en viss lärarledd undervisningstid i utbildning på grundläggande nivå, vilket betyder att en utbildning helt eller delvis kan bedrivas på distans och förutsätta att eleven kan bedriva självstudier. Det är endast för sfi som det finns en reglerad minsta undervisningstid. Utbildning i sfi ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan (20 kap. 24 § skollagen). Samtidigt blir det allt vanligare att sfi erbjuds i kombination med andra kurser och utifrån ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt där lärare och studiehandledare fokuserar på det språk som gör att elever i större utsträckning kan förstå och uttrycka ett visst ämnesinnehåll.

Om en elev i utbildning på grundläggande nivå eller särskild utbildning på grundläggande nivå har bristfälliga kunskaper i svenska får utbildningen tillhandahållas på elevens modersmål eller annat språk som eleven behärskar. Utbildningen ska i så fall kompletteras med undervisning eller träning i svenska språket (20 kap. 12 § skollagen). Som nämnts ovan är komvux på grundläggande och gymnasial nivå i dag ofta organiserad med ett begränsat antal lärarledda undervisningstimmar per vecka eller helt på distans samt med krav på kunskaper i svenska för att kunna följa med i studietakten. Detta medför att nyanlända som bedömts omfattas av utbildningsplikt ofta saknar möjlighet att ta del av annan undervisning än sfi ur det kursutbud som kommunen tillhandahåller. Utbildning inom komvux är således i praktiken ofta inte anpassad till de som har bristfälliga kunskaper i svenska, vilket kan vara en del av förklaringen till att endast 7 procent av eleverna inom sfi även läser andra kurser inom komvux. Behovet av en utbildning inom komvux som är anpassad till nyanlända med kort utbildning är följaktligen stort.

Utbildningen är inte tillräckligt sammanhållen

Aktiviteterna inom etableringsprogrammet kan involvera många olika aktörer på olika platser och därmed innebära logistiska svårigheter för den enskilde. Utbildnings- och aktivitetsinnehållet är inte heller alltid sammanfattat så att de olika delarna harmonierar med varandra utan snarare bildar en osammanhängande kedja av aktiviteter.

En anvisning till etableringsprogrammet ska avse verksamhet på heltid, men får i vissa fall avse verksamhet på deltid. Aktiviteter på heltid gäller även för personer som omfattas av utbildningsplikt, men utbildning på heltid inom komvux är inte detsamma som lärarledd undervisning ett visst antal timmar per vecka. Skyldigheten för kommunen att erbjuda lärarledd undervisning inom komvux gäller endast sfi. Det är inte fastställt hur kravet på minst 15 timmar undervisning i veckan relaterar till studier på heltid och kommuner gör olika tolkningar av detta.

Kravet på utbildning på heltid med anledning av utbildningsplikten har inneburit ett ökat fokus på möjligheterna att kombinera sfi med annan utbildning inom komvux. För att kunna hantera de olika tolkningarna av

kravet på verksamhet åtta timmar per dag och kravet på studier på heltid gör Arbetsförmedlingen och kommunerna i dag olika anpassningar av tiden för nyanlända inom etableringsprogrammet. Ett vanligt upplägg är att sfi studeras för- eller eftermiddag och annan etableringsaktivitet anordnas av Arbetsförmedlingen under den andra halvan av dagen. Andra upplägg kan vara att språkpraktik anordnad av kommunen och sfi kombineras med exempelvis kurser på grundläggande nivå. Studier inom vuxenutbildning innehåller även ett visst mått av självstudier. Beroende på var i landet deltagaren bor och vilka andra möjliga aktiviteter som finns att tillgå har möjligheten att kombinera sfi med andra studier och aktiviteter varit olika. För vissa har krav på fler timmars aktivitet t.ex. förutsatt att man förflyttar sig geografiskt mellan olika aktiviteter, vilket varit tidskrävande och bidragit till svårigheter att kombinera sfi med andra aktiviteter.

Personer med utbildningsplikt som i huvudsak ska ta del av utbildning har behov av en bättre sammanhållen utbildning. Utbildningen behöver hållas samman för att ges ett meningsfullt innehåll och för att underlätta logistiken för deltagaren.

Kommunens roll när det gäller nyanländas utbildning är inte tillräckligt tydlig

Kommunerna har en central och viktig roll när det gäller nyanländas etablering. Viktiga kommunala uppgifter och ansvarsområden av särskild betydelse för nyanländas etablering är bland andra samhällsorientering, sfi och annan vuxenutbildning (jfr propositionen Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd, prop. 2009/10:60 s. 52). När den s.k. etableringsreformen infördes preciserades dock kommunernas skyldigheter inom vuxenutbildningen endast vad gäller sfi. Trots att nyanlända, oavsett kunskapsnivå i svenska språket, omfattas av rätten till grundläggande kurser i komvux har dessa kurser ofta i praktiken kommit att studeras i ett senare skede av studiegången även om den enskilde önskat att ta del av dem i ett tidigt skede. Genom utbildningspliktens införande utmanas kommunernas organisation och kompetens när det gäller att möta nyanlända kortutbildade i ökad omfattning och även i ämnen som inte tidigare erbjudits de nyanlända förrän de kunnat göra sig förstådda och följa en undervisning på svenska. Det saknas en reglering av utbildningen som helt svarar mot de arbetsmarknadspolitiska kraven om deltagande i aktivitet på heltid för den som i huvudsak ska ha utbildning som insats inom ramen för etableringsprogrammet. Det behövs också bättre stöd i tillämpningen av gällande reglering, så att den som har utbildningsplikt erbjuds en anpassad utbildning. Utbildningsplikten innebär att den nyanlända i huvudsak ska ta del av sfi, samhällsorientering och utbildning inom kommunal vuxenutbildning eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan. Den verksamhet som kortutbildade nyanlända huvudsakligen ska ta del av har därmed kommit att vara en verksamhet som främst kommunen ansvarar för. Kommunens roll i planeringen av verksamheten är emellertid enligt regeringens uppfattning inte tillräckligt tydlig. Den behöver därför förtydligas.

5 Närmare om den nuvarande regleringen

5.1 Etableringsinsatser och samhällsorientering

Ett nytt regelverk för nyanländas etablering

Som framgår av avsnitt 4 infördes det ett nytt regelverk för vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet den 1 januari 2018. Bestämmelserna finns i lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, i förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och i förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare gäller för nyanlända invandrare mellan 20 och 65 år som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring om det har beviljats enligt vissa uppräknade bestämmelser om uppehållstillstånd för bl.a. flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Lagen gäller även den som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning till någon som fått uppehållstillstånd enligt någon av de uppräknade bestämmelserna (1 och 2 §§). Arbetsförmedlingen har ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som syftar till att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet (4 §). Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatserna och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter (5 §). I lagen föreskrivs också att Länsstyrelserna ska främja samverkan om etableringsinsatser mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer (6 §).

I förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare finns bestämmelserna om etableringsprogrammet, ett av de arbetsmarknadspolitiska program Arbetsförmedlingen har i uppdrag att hantera.

Vilka kan anvisas till etableringsprogrammet?

Arbetsförmedlingen får enligt förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare göra en anvisning till etableringsprogrammet för en person som omfattas av lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och som är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen (3 och 5 § förordningen). Anvisning till programmet kan dock inte göras för den som har ett förvärvsarbete på heltid, studerar i gymnasieskola, vårdar barn med föräldrapenning, får hel sjukpenning eller vistas i anläggningsboende hos Migrationsverket (5 §). En anvisning till etableringsprogrammet innebär att den nyanlända erbjuds att ta del av programmet (4 §).

Vilka insatser kan ingå i etableringsprogrammet?

En anvisning ska som huvudregel avse verksamhet på heltid. Under vissa förutsättningar får anvisningen avse verksamhet på deltid (7 och 8 §§ förordningen). Under den första tiden i etableringsprogrammet ska en nyanländ delta i kartläggning och medverka till upprättandet av en individuell handlingsplan. Kartläggningen ska avse utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, behov av utbildning och andra insatser, förmåga

och förutsättningar att delta i insatser inom programmet och andra förhållanden som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet (11 §).

En nyanländ ska ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola och samhällsorientering enligt lagen om samhällsorientering så snart som möjligt efter att den individuella handlingsplanen har upprättats. Om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat kan deltagande i andra insatser i stället vara aktuellt (12 §). Inom ramen för etableringsprogrammet får en nyanländ även ta del av utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan, eftergymnasial utbildning, jobbsökaraktiviteter, arbets träning, förstärkt arbets träning, bristyrkesutbildning och andra insatser som kan påskynda den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet.

En nyanländ får inte inom ramen för programmet delta i program enligt förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin eller förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar. En nyanländ får inte heller inom ramen för programmet ha ett förvärsarbete med subvention (11–13 §§).

Ersättning till den som deltar i etableringsprogrammet utgår enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

En nyanländ som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet ska inom ramen för programmet huvudsakligen ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, samhällsorientering enligt lagen om samhällsorientering och utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning eller motsvarande utbildning inom folkhögskola (14 §). Det är detta som i dagligt tal benämns utbildningsplikt.

När det gäller innebörden av kort utbildning enligt den nämnda bestämmelsen har Arbetsförmedlingen gjort tolkningen att den som saknar avslutad svensk gymnasieutbildning eller motsvarande anses ha kort utbildning. Tolkningen baseras på att Arbetsförmedlingen sedan tidigare identifierat att en fullföljd gymnasieutbildning är avgörande för att en individ ska etablera sig långsiktigt på den svenska arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har vidare slagit fast att utbildningsplikt är aktuellt om kompetensen inte svarar mot arbetsmarknadens krav och behov vid bedömningstillfället och de arbetssökande inte heller bedöms kunna matchas mot arbete inom tiden för etableringsprogrammet efter att ha tagit del av övriga kompetenshöjande insatser som myndigheten kan erbjuda (Arbetsförmedlingen, 2020-02-14, Återrapportering – Utbildningsplikt för personer med kort utbildning i etableringsprogrammet, Af-2020/0000 3901). Det är Arbetsförmedlingens handläggare som bedömer om den nyanlände ska omfattas av utbildningsplikt. Arbetsförmedlingen ska säkerställa att nyanlända som omfattas av utbildningsplikt snarast och formellt ansöker till reguljär utbildning inom komvux eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan (Arbetsförmedlingen, 2018-05-31, Återrapportering – Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet, Af-2018/0006 5978). Om den nyanlände inte söker anvisad utbildning, inte deltar i insatsen eller avvisar en utbildning han eller hon anvisats att söka

och är antagen till kan det föranleda sanktioner från Arbetsförmedlingen i form av varning och avstängning från rätten till etableringsersättning, på samma sätt som gäller för deltagande i andra arbetsmarknadspolitiska insatser (6 kap. 2 och 3 §§ förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser).

Hur länge kan insatserna pågå?

Utöver deltagande i kartläggning och medverkan till upprättande av en individuell handlingsplan får insatserna i etableringsprogrammet omfatta motsvarande 24 månader på heltid. Den nyanlände får ta del av insatser längst till och med 36 månader från det att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun (15 § förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Rätten för en nyanländ som har erbjudits att ta del av insatserna i programmet gäller till dess att han eller hon påbörjar ett förvärvsarbete, en utbildning på heltid som inte berättigar till etableringsersättning, en frånvaroperiod med föräldrapenning eller en period med sjukfrånvaro på heltid. Rätten att delta upphör om den nyanlände inte längre kan delta på grund av ett annat hinder som har anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen eller om den nyanlände bedöms helt sakna förmåga att delta i insatser inom programmet. Om en nyanländ inte längre får delta i insatserna inom etableringsprogrammet ska den nyanlände skrivas ut. Arbetsförmedlingen får avvakta med utskrivning vid sådan frånvaro som kan antas vara kortvarig tills frånvaron varat mer än 30 dagar. Vid sjukfrånvaro ska utskrivning ske först när frånvaron varat mer än 30 kalenderdagar i följd (17 och 18 §§). Det finns möjlighet för en nyanländ som har skrivits ut från programmet att återinträda (20 §). Om den nyanlände missköter sig eller stör verksamheten, inte längre omfattas av lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare eller det i övrigt finns särskilda skäl, ska Arbetsförmedlingen återkalla anvisningen till etableringsprogrammet. Under vissa förutsättningar kan den nyanlände senare få en ny anvisning till programmet (21 och 22 §§).

Samhällsorientering

I lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare finns bestämmelser om kommuners ansvar för att erbjuda samhällsorientering. Lagen gäller nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 65 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd enligt vissa angivna bestämmelser (1 och 2 §§). Alla kommuner ska aktivt verka för att nå alla i målgruppen samt erbjuda och motivera dem att delta. Samhällsorienteringen ska påbörjas så snart som möjligt efter det att den nyanlände har folkbokförts i kommunen. Kommunens skyldighet upphör tre år efter att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun (3–5 §§).

Samhällsorienteringen syftar till att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Den ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Målet ska vara att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, om den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, om hur samhället är organiserat och om praktiskt vardagsliv, se 2 § förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Förordningen innehåller också en

bestämmelse där det närmare anges vilka delar samhällsorienteringen ska innehålla (3 §). Varje nyanländ ska erbjudas samhällsorientering som omfattar minst 100 timmar. Den ska kunna kombineras med arbete, studier och andra aktiviteter för att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet och normalt vara avslutad ett år efter att den påbörjats (4 och 5 §§). Den ska i möjligaste mån bedrivas på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl. Vid behov ska tolk anlitas (7 §). Kommunen ska ha en plan för samhällsorienteringen där innehållet och omfattningen ska anges. Planen ska revideras när det behövs (8 §). Länsstyrelserna ska främja och stödja samarbete mellan kommuner om samhällsorienteringen och följa upp verksamheten (11 och 12 §§).

5.2 Den kommunala vuxenutbildningen

Den kommunala vuxenutbildningen kan organiseras på olika sätt

Komvux är en del av skolväsendet (1 kap. 1 § skollagen). Komvux består av kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och på gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Från och med den 1 juli 2020 har särskild utbildning för vuxna, som riktas till vuxna med intellektuell funktionsnedsättning, IF, eller förvärvad hjärnskada, upphört att vara en egen skolform och ingår istället i komvux som kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå och på gymnasial nivå (20 kap. 3 § skollagen, se prop. 2019/20:105). Utbildningen som kommunerna ska tillhandahålla ska vara avgiftsfri (20 kap. 7 § skollagen).

Det är kommunerna som är huvudmän för utbildningen och inom kommunen ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter när det gäller utbildningen (2 kap. 2 § skollagen). Det är inte möjligt för enskilda att godkännas som huvudmän för komvux, men inom utbildningen får uppgifter överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person (23 kap. 2 § skollagen). En kommun får även genom s.k. samverkan sluta avtal med en annan kommun eller en region om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom komvux (23 kap. 8 § skollagen). Kommunerna kan alltså välja att organisera vuxenutbildningen på olika sätt. Vid entreprenad behåller kommunen huvudmannaansvaret. Vid samverkan övergår huvudmannaansvaret till den som tar över kommunens uppgifter.

Sedan den 1 januari 2017 kan kommuner söka statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) enligt förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Syftet med statsbidraget är att öka utbildningsutbudet för vuxna elever inom yrkesutbildning och tillgodose behoven på arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Minst tre kommuner ska samverka om planering och genomförande av utbildningen. Bidraget ska gå till att finansiera yrkesinriktad vuxenutbildning på gymnasial nivå. De samverkande kommunerna ska erbjuda kombinationer av nationella kurser i yrkesämnen som är relevanta för ett yrkesområde (sammanhållna yrkesutbildningar). De ska även erbjuda enstaka kurser i yrkesämnen. Bidraget kan också användas till att finansiera yrkesinriktad vuxenutbildning på gymnasial nivå

i kombination med sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå. De sammanhållna yrkesutbildningarna i regionalt yrkesvux kan även ges i form av lärlingsutbildning.

Sfi kan överlämnas på entreprenad till en folkhögskola. Folkhögskolor kan dessutom bedriva utbildning motsvarande sfi. Den som har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare har rätt att i stället delta i en folkhögskolas motsvarande utbildning, om folkhögskolan har getts rätt att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg, och folkhögskolan har förklarat sig ha för avsikt att ta emot den sökande till utbildningen (24 kap. 11 § skollagen). En folkhögskola som vill bedriva utbildning motsvarande sfi kan ansöka om och beviljas betygsrätt av Statens skolinspektion, se 6 kap. 1 och 19 §§ förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. De allmänna bestämmelserna om den kommunala vuxenutbildningen och bestämmelserna om sfi i skollagen gäller också för sådan utbildning motsvarande sfi som folkhögskolorna kan bedriva (24 kap. 12 § skollagen).

Komvux på grundläggande nivå är en rättighet

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå vänder sig till vuxna som saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan. Utbildningen syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet. Den syftar också till att möjliggöra fortsatta studier. Särskild utbildning på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i grundsärskolan ska ge (20 kap. 4 § skollagen). Komvux på grundläggande nivå och som särskild utbildning på grundläggande nivå är en rättighet för vuxna som saknar de kunskaper som vanligtvis uppnås i grundskolan respektive grundsärskolan.

Som nämns i avsnitt 4 har en vuxen rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå eller särskild utbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan respektive grundsärskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Även den som är yngre än 20 år är behörig att tas emot om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl. Den som har rätt att delta i utbildningen har rätt att delta i sådan utbildning även i en annan kommun än hemkommunen om utbildningen tillhandahålls där (20 kap. 11–11 b §§ skollagen och 3 kap. 2 § förordningen om vuxenutbildning).

Hemkommunen ansvarar för att de som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och önskar det, också får delta i sådan utbildning. En ansökan till utbildning inom komvux ges in till hemkommunen. Om en sökande till utbildning på grundläggande nivå eller särskild utbildning på grundläggande nivå uppfyller villkoren för att ha rätt att delta i utbildningen ska sökanden tas emot (20 kap. 13 § skollagen). Om en elev i utbildning på grundläggande nivå eller särskild utbildning på grundläggande nivå har bristfälliga kunskaper i svenska, får utbildningen tillhandahållas på elevens modersmål eller annat språk som eleven behärskar. Utbildningen ska i så fall kompletteras med undervisning eller träning i svenska språket (20 kap. 12 § skollagen).

På gymnasial nivå finns det bara en rätt till utbildning i vissa fall

Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och som särskild utbildning på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan respektive utbildningen på nationella program i gymnasiesärskolan ska ge. Den vänder sig alltså till de vuxna som saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan. En vuxen är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor. Den som är yngre än 20 år men har slutfört utbildning på nationellt program i gymnasieskolan eller utbildning i gymnasiesärskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor är också behörig att delta. Dessutom är den som är yngre än 20 år behörig att tas emot om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl (20 kap. 20 och 20 a §§ skollagen och 3 kap. 2 § förordningen om vuxenutbildning).

Komvux erbjuder både yrkeskurser och högskoleförberedande kurser. År 2017 infördes rätten att gå en utbildning på gymnasial nivå för att uppnå grundläggande eller särskild behörighet till högskola eller yrkeshögskola (20 kap. 19–19 b §§ skollagen). I övrigt är komvux på gymnasial nivå inte en rättighet, utan den som fått minst utbildning ska prioriteras. För utbildning som påbörjas efter utgången av juni 2021 är det den som har störst behov av utbildning som ska prioriteras (20 kap. 2 § skollagen i lydelse från och med den 1 juli 2021). Bakgrunden till ändringen är att det kan finnas behov av att ge ökad tillgång till främst yrkesutbildning även för vuxna som inte har kort tidigare utbildning, och som innan ändringen därmed inte skulle prioriteras vid urval, samtidigt som de har ett stort behov av en eftergymnasial yrkesutbildning. Hur prioriteringen ska gå till anges i förordningen om vuxenutbildning (3 kap. 8 §). Den huvudman som anordnar utbildning på gymnasial nivå beslutar om sökanden ska tas emot till utbildningen. Hemkommunen ska ta emot en sökande om villkoren för behörighet till utbildningen är uppfyllda eller om sökanden har rätt till utbildning enligt bestämmelserna om rätt till utbildning. Under vissa förutsättningar ska också kommunen ta emot sökande från en annan kommun. För den som har rätt att delta i utbildningen innebär ett beslut om mottagande också att sökanden antas till utbildningen. I övrigt är det den huvudman som anordnar utbildningen på gymnasial nivå eller särskild utbildning på gymnasial nivå som beslutar om en sökande ska antas till utbildningen (20 kap. 23 § skollagen). Om samtliga sökande till komvux på gymnasial nivå inte kan antas ska ett urval göras enligt en särskild ordning. Något urval ska inte göras när det gäller sådan utbildning som en sökande har rätt att delta i med syfte att uppnå grundläggande behörighet eller särskild behörighet till högskoleutbildning eller utbildning inom yrkeshögskolan (3 kap. 7 § förordningen om vuxenutbildning).

De som saknar grundläggande kunskaper i svenska har rätt att delta i sfi

Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) är en kvalificerad språkutbildning som syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande

kunskaper i svenska språket. Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. För elever utan tidigare utbildning eller kort utbildning som inte är funktionellt litterata ska utbildningen innehålla grundläggande läs- och skrivundervisning. Utbildningen får ske på elevens modersmål eller något annat språk som eleven behärskar (20 kap. 4 § skollagen). För sfi finns det som nämns i avsnitt 4 särskilda bestämmelser om utbildningens omfattning. Utbildningen ska i genomsnitt under en fyra-veckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Huvudmannen ska verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov och även i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleven ges möjlighet att öva svenska språket i arbetslivet, liksom att sfi kan kombineras med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, praktik eller annan utbildning. Utbildningen ska kunna kombineras med förvärvsarbete (20 kap. 24–26 §§ skollagen). Hemkommunen är skyldig att se till att sfi erbjuds dem som har rätt att delta i utbildningen (20 kap. 28 § skollagen). En person har rätt att delta i sfi från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon är bosatt i landet och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge (20 kap. 31 § skollagen). Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att motivera dem att delta i utbildningen. Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till utbildning i sfi inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader. Kommunen ska aktivt verka för att en nyanländ som omfattas av lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja utbildningen inom en månad från det att han eller hon anmält sig till utbildning i sfi hos kommunen (20 kap. 29 § skollagen).

Komvux är kursutformad och ska planeras efter elevernas förutsättningar

Som anges i avsnitt 4 är målet för komvux att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Komvux ska ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning och vara en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar (20 kap. 2 § skollagen). Utbildningen är kursutformad och den ska alltså planeras efter elevens behov och förutsättningar.

Komvux på grundläggande och gymnasial nivå ska utformas så att den enskildes studier kan kombineras med studier inom den kommunala vuxenutbildningens andra delar. Även sfi ska utformas så att den enskildes studier kan kombineras med studier inom andra delar av den kommunala vuxenutbildningen och andra skolformer inom skolväsendet (1 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning).

För varje kurs i utbildning på grundläggande nivå respektive särskild utbildning på grundläggande nivå ska det som huvudregel finnas en kursplan. För utbildning på gymnasial nivå respektive särskild utbildning på gymnasial nivå ska det finnas en ämnesplan för varje ämne (20 kap. 6 §

skollagen). Inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning används verksamhetspoäng som mått på studieomfattningen. Inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå beräknas 20 verksamhetspoäng för en veckas heltidsstudier. På gymnasial nivå beräknas en verksamhetspoäng för varje gymnasiepoäng eller gymnasiesärskolepoäng. En årsstudieplats inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller inom kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning motsvarar 800 verksamhetspoäng (2 kap. 1 och 2 §§ förordningen om vuxenutbildning).

På grundläggande nivå finns det nationella kurser och delkurser samt orienteringskurser. På gymnasial nivå finns det nationella kurser, orienteringskurser, individuella kurser och gymnasiearbete. Inom komvux som särskild utbildning finns det nationella kurser och orienteringskurser och på gymnasial nivå även gymnasiesärskolearbete. Gymnasiearbete och gymnasiesärskolearbete benämns från och med den 1 juli 2021 komvuxarbete. Inom sfi finns det nationella kurser (2 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning). Huvudmannen beslutar om vilka nationella kurser som ska ges, medan rektor beslutar om vilka orienteringskurser och individuella kurser som ska ges och om nationella kurser ska delas upp i delkurser (2 kap. 9 och 10 §§ förordningen om vuxenutbildning).

Varje elev ska ha en individuell studieplan och hemkommunen ansvarar för att en sådan plan upprättas. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna (20 kap. 8 § skollagen). Den individuella studieplanen ska utarbetas i samverkan med eleven och eleven ska i samband därmed erbjudas studie- och yrkes vägledning. Planen ska revideras vid behov. Rektor ansvarar för att planen revideras och att hemkommunen informeras om revideringen (2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning).

Den som har antagits till en kurs i komvux har rätt att fullfölja kursen i den takt och omfattning som skrivs in i den individuella studieplanen. Den individuella studieplanen är därmed det dokument som säkerställer att eleven får slutföra studierna i komvux. Om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg får huvudmannen besluta att utbildningen på kursen ska upphöra. Om utbildningen har upphört för en elev som studerat på grundläggande nivå eller särskild utbildning på grundläggande nivå ska eleven på nytt beredas utbildningen om det finns särskilda skäl för det. När det gäller utbildning på gymnasial nivå eller särskild utbildning på gymnasial nivå får eleven på nytt beredas utbildningen om det finns särskilda skäl. Om huvudmannen har beslutat att utbildning i sfi för en elev ska upphöra ska eleven på nytt beredas utbildningen om det finns särskilda skäl. Detta gäller även om eleven frivilligt har avbrutit en sådan utbildning (20 kap. 9 § skollagen).

6 En sammanhållen utbildning som förbättrar etableringsinsatserna för nyanlända

6.1 Kommunerna ska tillhandahålla en sammanhållen utbildning

Regeringens förslag: Kommunerna ska vara skyldiga att tillhandahålla en sammanhållen kommunal vuxenutbildning för vissa nyanlända invandrare. Den sammanhållna utbildningen ska rikta sig till sådana vuxna nyanlända som tar del av insatser som avses i lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden för insatserna.

Utbildningen ska syfta till att i strukturerad form ge deltagarna sådana kunskaper som de behöver för att kunna fortsätta att studera eller etablera sig på arbetsmarknaden.

Utredningens förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. Målgruppen för och syftet med den sammanhållna utbildning som kommunerna ska tillhandahålla överensstämmer med utredningens förslag, men bestämmelserna har en delvis annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser utom en som yttrat sig över förslaget ställer sig generellt positiva till eller har inget att invända mot att införa ett krav på att kommunerna ska tillhandahålla en sammanhållen utbildning för målgruppen. Det gäller bl.a. *Academedi AB, Malmö kommun, Länsstyrelsen i Skåne län, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Stockholms kommun* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) bedömer att förslaget bidrar till att fler som omfattas av utbildningsplikten kommer att erbjudas utbildning på heltid som är anpassad utifrån deras behov och förutsättningar. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att en sammanhållen utbildning ökar individens möjligheter till rätt utbildnings- eller arbetsmarknadsinsatser som underlättar etableringen. Även *Nacka kommun* framhåller att en sammanhållen utbildning kan bidra till en effektivare etablering för målgruppen. *Norrbottnens kommuner* anser att förslaget kan bidra till både en högre kvalitet och öka likvärdigheten över landet för berörd elevgrupp.

Skolväsendets överklagandenämnd, som prövar beslut om upphörande av komvuxutbildningar, påpekar att beslut om upphörande av utbildning på en kurs inom komvux grundas på att eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller att eleven annars inte gör tillfredsställande framsteg och väcker frågan om bedömningen av framstegen för en elev som blivit antagen till en sammanhållen utbildning ska göras i relation till utbildningen som helhet eller kurs för kurs som i dagsläget.

Arbetsförmedlingen avstyrker utredningens förslag. Myndigheten bedömer att det finns en risk för att ett målgruppsanpassat utbildningskoncept enligt förslaget leder till att det skapas en särskild lösning för en grupp arbets-

sökande som inte nödvändigtvis utgår ifrån individens enskilda utbildningsnivå, behov och förutsättningar.

Prop. 2021/22:51

Skälen för regeringens förslag

Det behövs en tydligare reglering av kommunernas roll när det gäller att tillhandahålla utbildning för nyanlända invandrare

Som beskrivs i avsnitt 4 har vuxenutbildningen de senaste åren fått en allt mer framträdande roll för kompetensförsörjning och olika gruppers etablering på arbetsmarknaden. Samtidigt har målgruppen för vuxenutbildningen förändrats med fler nyanlända och personer med kort utbildning och fler personer med stödbehov av olika slag.

Regelverket för vuxenutbildningen ger individer en långtgående rätt till utbildning. De behörighetskrav som finns för deltagande i vuxenutbildning på grundläggande nivå är dels att sökanden ska sakna de kunskaper som kursen är tänkt att ge, dels ha förutsättningar att tillgodogöra sig kursen. Utbildningen inom komvux ska vara individanpassad och det ska finnas möjlighet att kombinera studier på olika nivåer och studier med andra aktiviteter som arbete och praktik.

Den utbildning som kommuner i dag erbjuder inom komvux bedrivs på svenska och i en given studietakt motsvarande 20 verksamhetspoäng per vecka för heltidsstudier. En vuxen har som beskrivits rätt att delta i komvux på grundläggande nivå om han eller hon saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Som nämnts har det konstaterats i rapporter att det förekommer att kommuner ställer upp mer eller mindre formaliserade krav på att elever ska ha läst sfi och klarat vissa kurser innan de erbjuds möjligheten att gå kurser på grundläggande eller gymnasial nivå inom komvux trots att detta inte är ett uttalat krav i skollagstiftningen och att det finns en risk för att man avstår från att göra den individuella prövning av elevens förutsättningar som ska ske (Skolinspektionen, 2012, Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen, dnr 403–2011:5237). Det förekommer alltså att kommunerna bedömer att individen saknar förutsättningar att delta. Vanligtvis börjar en nyanländ sin utbildning inom komvux med att delta i sfi. Grundläggande kurser inom komvux studeras oftast i ett senare skede i elevens studiegång.

Kommunerna har inte alltid anpassat sitt utbildningsutbud efter de nyanländas behov och förutsättningar och inte heller i tillräckligt hög grad erbjudit andra kurser i komvux kombinerat med sfi till den som ännu inte har goda kunskaper i svenska. Det stora antal nyanlända med kort eller ingen utbildningsbakgrund som under 2010-talet kom till Sverige har medfört att behovet av kurser på grundläggande nivå har ökat. När den s.k. etableringsreformen infördes preciserades dock kommunernas skyldigheter inom vuxenutbildningen endast vad gäller sfi.

Regleringen av det nya etableringsprogrammet innebär, som beskrivs i avsnitt 5, att nyanlända som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete inom ramen för tiden i etableringsprogrammet, på heltid i huvudsak ska ta del av reguljär vuxenutbildning, eller motsvarande utbildning inom folkhögskola, i kombination med sfi och samhällsorientering. Det är Arbetsförmedlingen som anvisar till etableringsprogrammet

och som gör bedömningen av om en person ska omfattas av utbildningsplikten. Kommunerna behöver, inom ramen för vuxenutbildningen, erbjuda en utbildning som gynnar den enskildes utveckling under etableringstiden. Etableringsprogrammet har på så sätt inneburit både ett ökat fokus på reguljär utbildning inom komvux för nyanlända och ett ökat krav på kommunerna att planera för att sfi ska gå att kombinera med andra kurser. Efter införandet av utbildningsplikten möter kommunerna nyanlända med kort utbildning i ökad omfattning. Detta för också med sig ett behov av bättre möjligheter att i praktiken kunna kombinera sfi med utbildning i andra ämnen.

Kommunernas behöver ha en tydligare roll när det gäller att se till att nyanlända med utbildningsplikt utöver sfi kan ta del av annan utbildning inom komvux som är anpassad efter deras behov och förutsättningar. Det bör därför införas ett krav på att kommunerna inom komvux ska tillhandahålla en sammanhållen utbildning med ett anpassat urval av kurser för dessa nyanlända.

Folkbildningsrådet anser att folkhögskolans hela kursutbud ska omfattas av utbildningsplikten, det vill säga även arbetsmarknadsuppdragen etableringskurs på folkhögskola och studiemotiverande folkhögskolekurs, inte endast betygsatta kurser. Fokuset på komvux och betyg i kompletterande kurser innebär enligt Folkbildningsrådet att nyanlända inte kommer att kunna få en anvisning till sfi vid folkhögskola, eftersom folkhögskolorna inte kan ge de kompletterande kurserna med betyg. Folkbildningsrådet anser därför att det bör framgå av författningsförslaget att sammanhållen utbildning ska kunna tillhandahållas genom utbildning vid folkhögskola.

Enligt förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan en nyanländ som har utbildningsplikt ta del av sfi genom motsvarande utbildning vid folkhögskola och även annan utbildning inom folkhögskolan som motsvarar komvux på grundläggande eller gymnasial nivå (14 §, som hänvisar till 13 § första stycket 2). Arbetsförmedlingen ser allmän kurs vid folkhögskola som en sådan utbildning som motsvarar komvux på grundläggande eller gymnasial nivå. En nyanländ som har utbildningsplikt kan alltså studera vid folkhögskola. Folkhögskolorna är emellertid inte en del av det offentliga skolväsendet enligt skollagen. Folkbildningen beskrivs generellt som fri och frivillig. Med undantag för regleringen av villkor för att få ta del av statsbidraget till folkbildningen är verksamheten vid folkhögskolorna inte reglerad. En skyldighet att tillhandahålla en sammanhållen utbildning kan därför gälla kommunernas verksamhet inom ramen för skolformen komvux i det offentliga skolväsendet, men inte folkhögskolorna. Frågan om att ändra regleringen av vilka aktiviteter en nyanländ inom etableringsprogrammet får ta del av för att möjliggöra studier vid folkhögskola i större utsträckning för personer som har utbildningsplikt kan inte behandlas inom ramen för detta lagstiftningsärende. Den föreslagna regleringen hindrar inte att kommunerna i sin planering av den sammanhållna utbildningen inkluderar delar som erbjuds på en folkhögskola om det finns en sådan överenskommelse med folkhögskolan. Det är även möjligt för folkhögskolor att ansöka om och få rätt att sätta betyg i andra kurser som motsvarar komvux på grundläggande eller gymnasial nivå eller som särskild utbildning. Tillstånd att sätta betyg kan ges till en enskild utbildningsanordnare för utbildning motsvarande kom-

munal vuxenutbildning om utbildningen anordnas i form av uppdragsutbildning. Ett fåtal folkhögskolor har en sådan rätt att sätta betyg i andra kurser. Den föreslagna regleringen hindrar inte i sig att utbildning vid folkhögskola som motsvarar sfi kombineras med annan utbildning vid folkhögskolan som motsvarar komvux på grundläggande eller gymnasial nivå eller som särskild utbildning.

Målgruppen bör vara de som tar del av etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och bedöms omfattas av utbildningsplikt

För tillämpningen av en bestämmelse om sammanhållen utbildning är det viktigt att målgruppen är tydligt angiven. Detta är, som *Skolinspektionen* framhåller, även väsentligt ur ett tillsynsperspektiv.

Enligt 14 § förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare är det sådana nyanlända som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i programmet som i huvudsak ska ta del av utbildning. Kommunernas skyldighet att tillhandahålla en sammanhållen utbildning bör omfatta denna grupp. I förhållande till utredningens förslag bör det därför preciseras att en sammanhållen utbildning ska tillhandahållas för sådana nyanlända som tar del av insatser som avses i lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet.

Det är av särskild vikt att kommunerna kan erbjuda ett anpassat utbildningsinnehåll som möjliggör studier i sfi i kombination med andra kurser för de nyanlända i etableringsprogrammet som har bedömts omfattas av utbildningsplikt och därmed i huvudsak ska ta del av utbildning. En nyanländ får vidare inte inom ramen för etableringsprogrammet delta i program enligt förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin eller förordningen om jobbgaranti för ungdomar. En anvisning till det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin kan ske för en person som deltagit i etableringsprogrammet under maximal tid för det programmet (13 § andra stycket förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och 5 § förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin). Personer som deltar i andra arbetsmarknadspolitiska program har behov av andra typer av insatser än de som deltar i etableringsprogrammet och har bedömts omfattas av utbildningsplikt. Kommunens skyldighet att tillhandahålla en sammanhållen utbildning bör därför inte, som *Hallsbergs kommun* anser, breddas till att omfatta personer som deltar i andra arbetsmarknadspolitiska program.

Syftet med en sammanhållen utbildning

Kommunernas skyldighet att tillhandahålla en sammanhållen utbildning för nyanlända med utbildningsplikt bör vara en del av skyldigheten enligt skollagen att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning. Av bestämmelsen i skollagen som anger syftet med utbildningarna som ska tillhandahållas inom komvux (20 kap. 4 §) framgår att utbildningen syftar till att ge vuxna kunskaper på olika nivåer. Även syftet med sammanhållen utbildning bör i anslutning till detta formuleras så att det handlar om att ge vissa kunskaper. Studierna för de nyanlända inom etableringsprogrammet bör kunna leda till vidareutbildning eller etablering på arbetsmarknaden. Syf-

tet med sammanhållen utbildning för vissa nyanlända invandrare bör där- för anges vara att i strukturerad form ge dem sådana kunskaper som behövs för att de ska kunna studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden. Eftersom de nyanlända till stor del kommer att studera sfi inom en sammanhållen utbildning behöver det inte som utredningen föreslagit särskilt anges att det ska vara fråga om en utbildning med tyngdpunkt i svenska språket.

Skolverket anför att begreppet sammanhållen utbildning kan behöva definieras ytterligare, så att det framgår om det är sammanhållen utbildning i förhållande till innehåll eller tid som avses, eftersom begreppet används i andra författningar och det finns en uppenbar risk att det tolkas olika beroende på syftet med utbildningen.

Även *Lagrådet* anser att det finns en oklarhet när det gäller vad som avses med sammanhållen utbildning.

En nyanländ i etableringsprogrammet som har bedömts omfattas av utbildningsplikt ska som nämnts i avsnitt 4 enligt 14 § förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, samhällsorientering och utbildning inom komvux på grundläggande eller gymnasial nivå, komvux som särskild utbildning eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan. Med sammanhållen utbildning avses en utbildning där innehållet består av ett sammansatt urval av kurser på olika nivåer från det befintliga utbudet av kurser inom komvux och urvalet av de kurser som ingår är anpassat efter målgruppens behov och förutsättningar. Det handlar således inte om att skapa nya kurser för denna målgrupp. I uttrycket sammanhållen ligger att de olika kurserna och aktiviteterna inom utbildningen ska ses som en helhet och att det ska finnas en plan och en struktur som beskriver hur de olika delarna förhåller sig till varandra. Att utbildningen ska vara sammanhållen hindrar inte att olika aktörer tillhandahåller skilda delar av utbildningen eller att olika delar äger rum på skilda platser. Det viktiga är att individen erbjuds en utbildning vars olika delar tillsammans bildar en meningsfull helhet.

Som utvecklas nedan ska den sammanhållna utbildningen följa en plan. Att enbart fokusera på att kombinera många kurser för att lägga ut heldagar för eleverna kan medföra en risk för att eleven upplever en fragmentisering av sin utbildning, att den kognitiva utmaningen blir för stor och även att samma innehåll upprepas i flera kurser. Detta riskerar leda till avhopp och utebliven studief framgång. När utbildningar integreras, exempelvis sfi och yrkesutbildning, upplevs det i stället som en helhet av eleverna, och som en utbildning där man möts av höga och tydliga förväntningar och där man med stöd i en sammanhållen grupp lär och tränar både språk- och yrkesfärdigheter i ett meningsfullt och strukturerat sammanhang. En sammanhållen, integrerad utbildning bedöms därför kunna ge större möjligheter till effektivt lärande. Bland de nyanlända som deltar i etableringsprogrammet och bedöms omfattas av utbildningsplikt finns det både de som har längre utbildningsväg framför sig och de som endast behöver slutföra någon enstaka kurs. Det behöver därför erbjudas helt olika paket med ett urval av kurser inom den sammanhållna utbildningen som är anpassat efter de personer som ingår i gruppen. Inom ramen för den sammanhållna utbildningen ska den enskilda individens utbildningsbehov omhändertas. För var och en av de som deltar i de sammanhållna utbildningarna ska det,

som för alla som studerar inom komvux, upprättas en individuell studieplan. Sammanhållen utbildning innebär således inte att alla studerande erbjuds samma utbildningsinnehåll. Det kan, som *Arbetsförmedlingen* framhåller, finnas en risk för att möjligheten att tillgodose enskilda behov och önskemål i vissa fall begränsas av det utbud av kurser kommunen har möjlighet att tillhandahålla främst på gymnasial nivå. Till skillnad från *Arbetsförmedlingen* bedömer regeringen ändå att förslaget omhändertar de individuella behoven bland personer som deltar i etableringsprogrammet och bedöms omfattas av utbildningsplikt. Regeringen bedömer också att deltagarna får en bättre och mer ändamålsenlig kombination av sfi och andra kurser i det reguljära utbudet med den sammanhållna utbildningen än om de studerar olika kurser som inte är samordnade.

Att utbildningen ska vara sammanhållen innebär också att den studerande ska kunna kombinera olika kurser inom ramen för den sammanhållna utbildningen tidsmässigt och att utbildningen är organiserad så att de kurser som den enskilde ska delta i inte kolliderar eller är alltför utspridda.

Utbildningen bör styras av regelverket för komvux

Regeringen bedömer att det nuvarande regelverket för vuxenutbildningen är utformat på ett sådant sätt att det ger förutsättningar för en individanpassad utbildning av god kvalitet. Beslutade reformer som haft till syfte att stärka individanpassningen har dock inte slagit igenom i verksamheterna i tillräcklig omfattning. Förslaget om att kommunerna ska tillhandahålla sammanhållen utbildning med ett utbud av kurser som är anpassat till målgruppens behov syftar till att bidra till att beslutade reformer får genomslag. Kommunernas skyldighet att tillhandahålla en sammanhållen utbildning för målgruppen ska vara en del av skyldigheten enligt skollagen att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning. Regelverket för vuxenutbildningen i skollagen och förordningen om vuxenutbildningen bör därmed gälla även för den sammanhållna utbildningen.

Som utvecklas nedan ska den sammanhållna utbildningen följa en plan som beslutas av kommunen. I utbildningsplanen ska bl.a. utbildningens huvudsakliga innehåll fastställas. Utifrån en bedömning av målgruppens kunskaper, erfarenheter och förutsättningar ska kommunen fastställa ett utbud av kurser som möter målgruppens behov. Hemkommunen ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev inom komvux. För varje person inom den sammanhållna utbildningen kommer det av den individuella studieplanen att framgå vilka kurser ur utbudet som det planeras att denne ska delta i.

Skolverket påpekar att förslagen inte fullt ut harmonierar med övriga bestämmelser i 20 kap. skollagen.

Skolinspektionen saknar en analys av konsekvenserna i förhållande till att behörighetsreglerna när det gäller komvux i 20 kap. skollagen lämnas oförändrade.

Lagrådet uppmärksammar också frågan om hur förslagen harmonierar med övriga bestämmelser i 20 kap. skollagen och anser att det behöver klarläggas hur de nya bestämmelserna om en sammanhållen utbildning förhåller sig till de olika utbildningar som kommunerna ska tillhandahålla inom komvux enligt 3 § i kapitlet. Lagrådet ställer frågan om bestämmelserna i 10–15 §§ om kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå i

kapitlet ska gälla för den som studerar på motsvarande grundläggande nivå i den nya sammanhållna utbildningen och om bestämmelserna i 16–23 §§ ska gälla för den som studerar på gymnasial nivå och bestämmelserna i 24–32 §§ när han eller hon läser sfi.

Regelverket för vuxenutbildningen i skollagen och förordningen om vuxenutbildning ska gälla även för den sammanhållna utbildningen inom komvux som kommunerna ska tillhandahålla för de nyanlända som bedömts omfattas av utbildningsplikt. Däremot kommer förutsättningarna för att kunna tillämpa bestämmelserna att i några fall skilja sig åt när det gäller nyanlända som bedömts omfattas av utbildningsplikt och andra som studerar inom komvux eftersom vissa bestämmelser inte blir aktuella att tillämpa för nyanlända som har bedömts omfattas av utbildningsplikt.

Kommunens ansvar för att de som har rätt att delta i utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå och som önskar det också får delta i sådan utbildning, för att verka för att nå och motivera vuxna att delta i utbildning på grundläggande nivå och för att informera och erbjuda utbildning på gymnasial nivå liksom de motsvarande bestämmelserna för sfi ska gälla oberoende av om det handlar om en nyanländ som omfattas av utbildningsplikt eller någon annan person som har rätt att delta i utbildning och oberoende av den föreslagna skyldigheten att tillhandahålla en sammanhållen utbildning (se 20 kap. 10, 16, 17, 28 och 29 §§).

Även kommunens skyldighet enligt 10 a respektive 30 § att se till att den som ska påbörja utbildning på grundläggande nivå eller särskild utbildning på grundläggande nivå eller sfi erbjuds studie- och yrkesvägledning ska gälla för nyanlända med utbildningsplikt på samma sätt som för andra som studerar inom komvux.

Detsamma gäller bestämmelserna om rätt att delta och behörighet som redovisas i avsnitt 5 liksom bestämmelserna om ansökan, antagning och mottagande (se 20 kap. 11–11 d, 13, 19–23 och 31–33 §§). Den utbildningsplan som ska finnas för den sammanhållna utbildningen ska utformas utifrån en analys av målgruppens behov och förutsättningar. Därvid behöver det beaktas att kurserna utformas så att de tänkta deltagarna bedöms ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och därmed ha rätt att delta enligt gällande bestämmelser. Utbildningen ska som nämnts vara anpassad till de tänkta deltagarnas behov och förutsättningar. Detta innebär att de ska studera sfi och kurser inom det befintliga utbudet av kurser inom komvux på grundläggande eller gymnasial nivå och enligt de kursplaner och ämnesplaner som enligt 20 kap. 6 § skollagen ska finnas för dessa kurser. Men kurser kan delas upp i delkurser och studietakten kan anpassas till individens förutsättningar. I utbudet av kurser kan orienteringskurser ingå. En orienteringskurs ska svara mot sådana behov som inte tillgodoses genom en nationell kurs och ha något av de syften som framgår av 2 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning. Kursplaner ska inte finnas för orienteringskurser (2 kap. 15 § förordningen om vuxenutbildning). Som nämnts i avsnitt 4 får exempelvis också utbildningen tillhandahållas på elevens modersmål eller annat språk som eleven behärskar om en elev i utbildning på grundläggande nivå eller särskild utbildning på grundläggande nivå har bristfälliga kunskaper i svenska. Utbildningen ska i så fall kompletteras med undervisning eller träning i svenska språket (20 kap. 12 § skollagen).

Skolverket framför att det av utredningens förslag inte framgår om en person ska antas till en sammanhållen utbildning eller till varje kurs. Regeringens förslag utgår från att de berörda personerna på samma sätt som andra studerande inom komvux ska ansöka och antas till varje kurs för sig. För den som antagits till en kurs inom komvux finns det en rätt att fullfölja utbildningen. Huvudmannen får dock besluta att utbildningen på kursen ska upphöra om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg. Om utbildningen har upphört, kan eleven på nytt beredas plats på utbildningen om det finns särskilda skäl (20 kap. 9 § skollagen). Mot bakgrund av att en bedömning av elevens framsteg enligt praxis ska göras kurs för kurs väcker *Skolväsendets överklagandenämnd* frågan om bedömningen för en elev i en sammanhållen utbildning ska göras i relation till utbildningen som helhet eller kurs för kurs. Om någon påbörjar en eller flera kurser inom den sammanhållna utbildningen och det visar sig att denne inte gör tillfredsställande framsteg, bör det enligt regeringens mening kunna bli fråga om ett beslut om upphörande av utbildningen på den eller de kurser som eleven deltar i. I en sådan situation bör det övervägas om eleven kan tillgodogöra sig utbildningen på de planerade men ännu inte påbörjade kurserna. Om så bedöms inte vara fallet, ska antagning till de kurserna inte ske. Om antagning redan skett kan frågan uppstå om det är möjligt att ändra ett sådant gynnande beslut. Som huvudregel kan ett gynnande förvaltningsbeslut inte ändras till den enskildes nackdel. Det bör kunna undvikas att sådana situationer uppkommer om besluten om antagning till de olika kurserna i den sammanhållna utbildningen fattas vartefter det är aktuellt att kurserna startar i stället för vid ett enda tillfälle.

Det är Arbetsförmedlingen som avgör om den nyanlände ska ha en anvisning om att söka utbildning. Arbetsförmedlingen kan fatta ett nytt beslut om behov och förutsättningar ändras och Arbetsförmedlingen ändrar sin bedömning i frågan om personen kan matchas mot arbete eller bedömer att andra insatser är mer relevanta. Det skulle kunna uppstå en sådan situation efter att ett beslut om antagning till kurser har fattats. Även för att undvika sådana situationer bör beslut om antagning till de olika kurserna i den sammanhållna utbildningen fattas vartefter det är aktuellt att kurserna startar.

Den som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå inom komvux har rätt att delta i sådan utbildning även i en annan kommun än hemkommunen om utbildningen tillhandahålls där (20 kap. 11 b § skollagen). Den som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 20 kap. 19, 19 a eller 19 b § skollagen för att uppnå grundläggande eller särskild behörighet till högskoleutbildning eller uppnå särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan har rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än sin hemkommun eller i en region, om utbildningen finns där och inte erbjuds av hemkommunen (20 kap. 19 d § skollagen). Hemkommunen ska sända ansökan vidare till den andra huvudmannen som anordnar utbildningen. En kommun som i sin utbildning på grundläggande nivå har en elev från en annan kommun ska få ersättning från elevens hemkommun. När det är fråga om utbildning på gymnasial nivå ska hemkommunen alltid lämna ett åtagande att svara för kostnaderna för sökandens utbildning om sökanden har rätt till utbildning enligt 19 d § (20 kap. 14, 15 och 21 §§). En nyanländ i etableringsprogrammet som har bedömts omfattas

av utbildningsplikt ska enligt 14 § förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, samhällsorientering och utbildning inom komvux på grundläggande eller gymnasial nivå, komvux som särskild utbildning eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan. Den föreslagna regleringen anger att kommunerna ska tillhandahålla en sammanhållen utbildning inom komvux för denna målgrupp. Detta hindrar inte att en nyanländ, om denne så önskar, tar del av annan utbildning än den sammanhållna utbildning som hemkommunen tillhandahåller om det är sådan utbildning som den nyanlände ska ta del av enligt den nämnda bestämmelsen och det är förenligt med den anvisning som han eller hon har fått från Arbetsförmedlingen. En nyanländ som önskar läsa andra kurser än de som tillhandahålls av hemkommunen inom den sammanhållna utbildningen kan således läsa kurser på grundläggande eller gymnasial nivå i en annan kommun. Däremot kan en nyanländ inte välja att läsa sfi i en annan kommun än hemkommunen. Eftersom sfi ska ingå som en väsentlig del i den sammanhållna utbildningen kommer det inte att vara möjligt att ta del av alla kurser som ingår i en annan kommuns plan för den sammanhållna utbildningen i den kommunen.

Även bestämmelserna om betyg, prövning, validering och intyg inom vuxenutbildningen är tillämpliga för nyanlända som bedömts ha utbildningsplikt på samma sätt som för andra personer som studerar inom komvux (se 20 kap. 34–45 §§ skollagen och 4 kap. förordningen om vuxenutbildning). När det gäller betyg innebär detta att betyg ska sättas på varje avslutad delkurs på grundläggande och gymnasial nivå och på kurser inom komvux som särskild utbildning som inte motsvarar träningsskolan. För en elev som har fått betyg på samtliga delkurser av en kurs ska ett sammanfattande betyg sättas på kursen i dess helhet. Vilka betyg som ska användas framgår av 20 kap. 36 § skollagen. Betyg ska inte sättas på orienteringskurser. Den som har genomgått en orienteringskurs ska få ett intyg.

Sfi kommer att vara en väsentlig del av den utbildning nyanlända som bedömts omfattas av utbildningsplikt ska ta del av. Bestämmelsen i 20 kap. 24 § skollagen om omfattningen av den utbildning i sfi kommunerna ska tillhandahålla ska gälla såväl för nyanlända som ska studera sfi inom ramen för den sammanhållna utbildningen som övriga som studerar sfi. När det gäller sfi finns det också bestämmelser om samverkan med arbetslivet (20 kap. 25–27 §§ skollagen). Enligt 25 § ska huvudmannen i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att utbildning i svenska för invandrare kan kombineras med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, validering, praktik, eller annan utbildning. Annan utbildning kan vara kurser inom t.ex. grundläggande vuxenutbildning eller gymnasial vuxenutbildning (prop. 2005/06:148 s. 35). Enligt 26 § ska utbildningen kunna kombineras med förvärvsarbete och enligt 27 § ska samråd ske med berörd arbetsgivare och lokal arbetstagarorganisation om deltagande i utbildningen och utbildningens förläggning. För nyanlända som bedöms omfattas av utbildningsplikt ska svenska för invandrare kombineras med annan utbildning inom ramen för den sammanhållna utbildningen som kommunerna ska tillhandahålla för dem. Bestämmelsen i 25 § är aktuell för andra som studerar svenska för invandrare än de nyanlända i målgruppen för den sammanhållna utbildningen. De nyanlända i målgruppen för den samman-

hållna utbildningen har bedömts inte kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet och ska i huvudsak ta del av utbildning. Inte heller bestämmelserna i 26 och 27 §§ bedöms därmed vara aktuella för målgruppen för den sammanhållna utbildningen.

Bestämmelsernas placering i skollagen

Utredningen föreslår att nya bestämmelser om sammanhållna utbildning förs in under rubriken Allmänna bestämmelser i 20 kap. om kommunal vuxenutbildning i skollagen och att motsvarande bestämmelser förs in i 21 kap. om särskild utbildning för vuxna. Särskild utbildning för vuxna (särvux) med utvecklingsstörning eller förvärvat hjärnskada är sedan den 1 juli 2020 inte längre en egen skolform inom skolväsendet, utan ingår i skolformen kommunal vuxenutbildning. Bestämmelserna om särvux i 21 kap. skollagen har upphört att gälla. Regeringens förslag utgår därför från att reglerna som berör elevgruppen hålls samlade med reglerna för kommunal vuxenutbildning i övrigt.

Skolverket anser som nämnts att de nya bestämmelser som föreslås föras in i skollagen inte fullt ut harmonierar med övriga bestämmelser i aktuella kapitel i skollagen och att bestämmelserna skulle kunna placeras i lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. De nyanlända inom etableringsprogrammet som har utbildningsplikt ska ta del av sfi och annan utbildning inom komvux. Skyldigheten att tillhandahålla en sammanhållna utbildning för denna grupp ska enligt regeringens förslag vara en del av kommunens skyldighet att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning. Den nya regleringen bör vara samlad med övrig reglering av kommunens skyldigheter på området. Regeringen anser därför i likhet med utredningen att bestämmelserna bör föras in i 20 kap. skollagen. I regeringens förslag placeras bestämmelserna i bättre överensstämmelse med systematiken i kapitlet. Vissa av dem förs in under rubrikerna Utbildningens innehåll och Utbildningens syfte. De bestämmelser som mer specifikt reglerar den sammanhållna utbildningen förs in efter de bestämmelser som närmare reglerar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (24–33 §§) och samlas under en egen rubrik, på motsvarande sätt som exempelvis bestämmelserna om kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och som särskild utbildning på grundläggande nivå har samlats under en egen rubrik.

I lagförslaget ingår en följdändring i 20 kap. 1 § skollagen. *Lagrådet* föreslår en annan formulering av paragrafen med syfte att reducera det antal gånger ordet ”bestämmelser” förekommer i paragrafen från åtta till två. Regeringen väljer att inte följa detta förslag, då en sådan formulering skulle avvika från det mönster som förekommer i motsvarande bestämmelser i en rad andra kapitel i lagen (8–15 och 17 kap.).

Det pågår ett arbete med att se över möjligheterna till informationsöverföring

Utredningen konstaterar att förslaget om en sammanhållna utbildning förutsätter att kommunerna vet vilka personer som omfattas av utbildningsplikt. Utredningen föreslår därför att det i förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska anges att Arbetsförmedlingen

ska lämna uppgifter till berörda kommuner om vilka som har fått en anvisning till etableringsprogrammet enligt 14 § i förordningen.

Hos Arbetsförmedlingen gäller stark sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden när uppgiften förekommer i ärende om etableringsinsatser och i ärende om ersättning som kan lämnas för deltagande i etableringsinsatser. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men, se 28 kap. 12 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I vissa fall måste myndigheter kunna utbyta uppgifter för att kunna utföra sina uppgifter och offentlighets- och sekretesslagen innehåller därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 §). Den av utredningen föreslagna förordningsändringen syftar till att bryta sekretessen som gäller i ärenden om etableringsinsatser hos Arbetsförmedlingen och därmed möjliggöra att informationen förs över.

Under utredningens arbete lyfte Arbetsförmedlingen behovet av en reglering av kommuners skyldighet att lämna information till Arbetsförmedlingen om personer som deltar i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Detta skulle främst avse närvaro och andra uppgifter av betydelse för Arbetsförmedlingens uppgift att besluta om sanktioner inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen. Frågan avsåg arbetsmarknadspolitiska program i allmänhet och låg därmed utanför utredningens uppdrag.

Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Länsstyrelsen i Värmlands län, Umeå kommun och Ystads kommun framhåller att överföringen av information är en förutsättning för, eller förbättrar kommunernas möjligheter att, fullgöra åtagandet och planera för den sammanhållna utbildningen. Även *Arbetsförmedlingen* ser det som prioriterat att en sådan informationsöverföring utökas till att även gå i motsatt riktning från kommunerna till Arbetsförmedlingen. *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* framhåller också behovet av en reglering av kommunernas informationsskyldighet gentemot Arbetsförmedlingen. Myndigheten instämmer i utredningens konstaterande att denna fråga inte enbart rör utbildningsplikten inom etableringsprogrammet utan de arbetsmarknadspolitiska programmen generellt och framhåller behovet av att frågan om informationsskyldighet kopplat till Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag tas om hand i ett annat sammanhang. *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Länsstyrelsen i Värmlands län* anser att det skulle vara positivt om även kommunernas informationsskyldighet gentemot Arbetsförmedlingen regleras.

Det pågår ett arbete med ett större system för informationsöverföring. Regeringen har gett Arbetsförmedlingen och Statens skolverk i uppdrag att tillsammans analysera hur man kan åstadkomma ett förbättrat informationsutbyte mellan kommuner och Arbetsförmedlingen i syfte att effektivisera samverkan och underlätta övergångar från arbetslöshet till studier i kommunal vuxenutbildning. I uppdraget ingår att analysera hur ett förbättrat informationsutbyte kan åstadkommas på ett kostnadseffektivt sätt, vilken typ av informationsutbyte som är nödvändig, vilka uppgifter som behöver utbytas, hur sådana uppgifter ska användas samt vilka eventuella författningsändringar som kan krävas. En gemensam redovisning ska lämnas till regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet och Utbildningsdepar-

Det pågående arbetet med en översyn av frågorna om informationsöverföring hindrar inte att det nu införs regler om sammanhållen utbildning för nyanlända som bedöms ha utbildningsplikt. Regleringen skapar en större tydlighet och likvärdighet över hela landet i fråga om den utbildning som ska erbjudas. En information från Arbetsförmedlingen om vilka personer som bedöms ha utbildningsplikt ger kommunerna de bästa förutsättningarna för att planera och organisera en sammanhållen utbildning. Regeringen bedömer det dock vara möjligt för kommunerna att planera för och organisera utbildningen även innan ett system för den informationsöverföringen är på plats. Planering och organisering kan ske med stöd av uppgifter på gruppnivå som kan lämnas vid den samverkan som ska ske inför upprättandet av den utbildningsplan som ska finnas för den sammanhållna utbildningen.

6.2 Den sammanhållna utbildningen ska omfatta minst 23 timmars undervisning per vecka

Regeringens förslag: Den sammanhållna utbildningen ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 23 timmars undervisning i veckan.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna som yttrat sig särskilt över förslaget, däribland *Lernia*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Västerbottens län* och *Nacka kommun*, ställer sig positiva till förslaget.

Länsstyrelsen i Skåne län framhåller att en tillräcklig undervisningstid är en nödvändighet för lärande och likvärdighet. *Skolverket* ser fördelar med att undervisningstiden för den sammanhållna utbildningen garanteras i tid. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anser att ett krav på minst 23 timmars undervisning kan vara en rimlig utgångspunkt. Även *Lycksele kommun* och *Årjängs kommun* anser att det är rimligt att öka undervisningstiden till 23 timmar.

Botkyrka, *Hallsbergs* och *Täby kommuner* bedömer att det behövs mer flexibilitet och valfrihet inom ramen för de 23 timmarna, bl.a. avseende uppdelningen mellan sfi och andra komvuxkurser, praktiska och teoretiska kurser samt praktik och studiehandledning. *Ystads kommun* anser att det är viktigt att reglera att 8 av de 23 timmarna ska vara andra kurser än sfi, för att säkerställa att huvudmän erbjuder målgruppen fler kurser utifrån behov. Även *Skolväsendets överklagandenämnd* anser att det vore önskvärt att fördelningen med 15 timmars sfi och 8 timmar andra kurser framgår tydligare av lagtexten.

Stockholms kommun och *Rörelsefolkshögskolornas intresseorganisation (RIO)* ifrågasätter om 23 timmar är tillräckligt för en del elevgrupper och utbildningar. Även *Myndigheten för delaktighet* framhåller att undervisningstiden utifrån den enskilde kan behöva utökas.

Sveriges Skolledarförbund anför att det inte framgår tydligt om fyra-veckorsperioden är en borte gräns för den garanterade tiden för sammanhållen utbildning, eller endast en fördelningsnyckel. Om det senare är fallet, framgår det enligt förbundet inte om det finns någon borte gräns för utbildningsplikten.

Eftersom *Arbetsförmedlingen* avstyrker förslaget om en sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna är myndigheten varken för eller emot förslaget om minst 23 timmars undervisning. Arbetsförmedlingen noterar att det kan finnas fördelar med en fastställd undervisningstid, då detta kan skapa förutsägbarhet för individer och förtydliga planeringsförutsättningarna för kommuner och Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen anser dock att det finns en otydlighet i utredningens förslag kring hur den garanterade undervisningstiden förhåller sig till det heltidsvillkor som gäller för deltagare inom arbetsmarknadspolitiska program.

Skälen för regeringens förslag

Nyanlända med utbildningsplikt har behov av en garanterad undervisningstid

Den nyanlände som ska stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet genom utbildning under tiden i etableringsprogrammet behöver till stor del lärarledd undervisning för att nå så långt som möjligt i utvecklingen av kunskaper och kompetens. För vuxna invandrare som saknar kunskaper i svenska språket har vikten av lärarledd undervisning ansetts stor. En minsta garanterad undervisningstid om i genomsnitt 15 timmar i veckan har därför föreskrivits i lag när det gäller sfi. Den sammanhållna utbildningen riktar sig till den del av målgruppen för sfi för vilken vikten av garanterad undervisningstid är särskilt stor.

Undervisning inom vuxenutbildningen kan, som *Härnösands kommun* påpekar, äga rum i klassrum, helt eller delvis som distansundervisning eller på en arbetsplats. De som har fått en anvisning som medför utbildningsplikt har ofta mycket begränsade kunskaper i svenska. Deras möjligheter till självstudier är därmed begränsade och eftersom den språkliga nivån är låg så är även möjligheten till utbildning på distans begränsad. Mot bakgrund av detta bör den undervisningstid som ska erbjudas nyanlända med utbildningsplikt avse lärarledd aktivitet. En del av gruppen kommer att vara studieovana personer som saknar grundläggande utbildning. Några kommer även att sakna grundläggande läs- och skrifvfärdigheter. För dessa är behovet av lärarledda studier extra stort och förmågan att bedriva självstudier vid sidan av den lärarledda verksamheten mycket begränsad, i vissa fall helt obefintlig. Det bör därför finnas en garanterad undervisningstid för den sammanhållna utbildningen. Regeringen anser till skillnad från *Skolverket* inte att det är tveksamt om kravet kan anges i tid. Även om omfattningen av studierna inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå inte anges som undervisningstid, utan som verksamhetspoäng, bör omfattningen av den garanterade undervisningen inom den sammanhållna utbildningen anges som viss minsta tid. Se vidare i författningskommentaren om vad som avses med detta i förhållande till verksamhetspoäng.

Regeringen föreslår att den garanterade undervisningstiden ska vara 23 timmar per vecka i genomsnitt. Förslaget utgår från en bedömning av vad som kan anses vara effektiv undervisning för den nyanlända invandrarens lärande och bedöms ge rimliga förutsättningar för att organisera undervisningen så att utrymme finns för individanpassning och flexibilitet. Som *Stockholms kommun*, *RIO* och *Myndigheten för delaktighet* anger kan i vissa fall 23 timmars undervisning per vecka vara otillräckligt. Det får förutsättas att omfattningen av utbildningen anpassas i sådana fall, och det förändrar inte bedömningen av vilken den garanterade tiden bör vara.

Det framgår av förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare att den som bedöms omfattas av utbildningsplikt i huvudsak ska ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola och utbildning inom komvux (14 §). För sfi finns det en garanterad minsta undervisningstid om 15 timmar i veckan i genomsnitt under en fyraveckorsperiod (20 kap. 24 § skollagen). I den garanterade undervisningstiden 23 timmar per vecka ryms de 15 timmar undervisning i sfi per vecka som garanteras enligt 20 kap. 24 § skollagen. Därutöver ska ytterligare 8 timmars undervisning per vecka erbjudas med sådan utbildning som de nyanlända som bedöms omfattas av utbildningsplikt ska ta del av enligt 14 § i förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Härigenom framgår det på ett tillräckligt tydligt sätt att den föreslagna garanterade undervisningstiden om 23 timmar rymmer de 15 garanterade undervisningstimmarerna i sfi och därutöver 8 timmars undervisning. Regeringen bedömer därför till skillnad från *Ystads kommun* och *Skolväsendets överklagandenämnd* att någon ytterligare detaljreglering i lagtexten av hur timmarna ska fördelas inte behövs.

För att skapa en flexibilitet i utbildningen och möjlighet att planera in andra aktiviteter som gynnar deltagarens utveckling bör den garanterade undervisningstiden anges som ett genomsnitt under en fyraveckorsperiod. På så sätt kan undervisningstiden vara mer eller mindre omfattande i olika perioder, vilket underlättar möjligheten att kombinera studierna med bl.a. deltagande i den samhällsorientering som kommunen ska erbjuda. Regleringen ska ses som en fördelningsnyckel. Den bör enligt regeringens bedömning ge den flexibilitet och valfrihet som *Botkyrka*, *Hallsbergs* och *Täby kommuner* efterlyser. Det bör inte föreligga något hinder mot att den nyanlända under en del av etableringstiden har mer undervisning i sfi och mindre annan utbildning, förutsatt att den sammanlagda undervisningstiden uppfyller minimikravet.

Flexibiliteten är visserligen beroende av vilket utbud som kommunen kan erbjuda, men enligt regeringens uppfattning ger regleringen ett tillräckligt utrymme för flexibilitet när det gäller val av kurser och insatser som den enskilde ska ta del av utöver sfi.

Arbetsförmedlingen anser att det finns en otydlighet i utredningens förslag kring hur den garanterade undervisningstiden på totalt 23 timmar förhåller sig till det heltidsvillkor som gäller för deltagare inom ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Den föreslagna garanterade undervisningstiden bör leda till ett väsentligt högre antal lärarledda timmar än inom någon annan utbildning inom kom-

vux. Det är viktigt att väga in hur den utbildning som erbjuds ska förhålla sig till andra utbildningar inom skolväsendet, snarare än det antal timmar som anses motsvara heltid ute på en arbetsplats. Förslaget om 23 timmars undervisning utgår från en pedagogisk bedömning av vad som kan anses vara effektiv undervisning för den nyanlända invandrarens lärande samt en bedömning av vad som kan vara rimliga förutsättningar för att organisera undervisningen så att utrymme finns för individanpassning och flexibilitet. Som en jämförelse kan nämnas att elever på gymnasieskolans introduktionsprogram har rätt till en utbildning som motsvarar heltidsstudier. Den garanterade undervisningstiden på introduktionsprogram ska vara i genomsnitt minst 23 timmars undervisning i veckan (17 kap. 6 § skollagen). Vid införandet av en garanterad undervisningstid för introduktionsprogrammen angavs att elever på introduktionsprogram bör ha rätt till samma garanterade undervisningstid som elever på gymnasieskolans yrkesprogram. För gymnasieskolans yrkesprogram är den garanterade undervisningstiden uttryckt som totalt minst 2 430 timmar under utbildningens tre år, vilket motsvarar 23 timmar i veckan (prop. 2017/18:183 s. 91). Regeringen anser mot bakgrund av detta att 23 timmar i veckan även i detta fall bör anses svara mot heltidsstudier.

Länsstyrelserna i Gävleborgs län, Skåne län och Värmlands län framför att kopplingen till den lagstadgade samhällsorienteringen saknas i förslaget om en sammanhållen utbildning. Med anledning av synpunkten bör det framhållas att samhällsorienteringen inte räknas som undervisning och inte ingår i komvux eller annan del av skolväsendet. Den ska därmed inte ingå i de 23 timmarna garanterad undervisningstid, utan tillkommer utöver de 23 timmarna. Samhällsorienteringen ska inte heller ingå i den plan för den sammanhållna utbildningen som ska upprättas, även om den ingår i utbildningsplikten.

Utöver det som ingår i den garanterade undervisningstiden kan det även finnas behov av andra aktiviteter inom den sammanhållna utbildningen som kan gynna individens utveckling. Det behöver bland annat finnas utrymme för utbildning som syftar till att deltagaren ska förvärva grundläggande läs- och skrivfärdigheter eller att lära in det latinska alfabetet i de fall det finns behov av det. Den grundläggande läs- och skrivundervisningen ingår i sfi men ska inte räknas in i den garanterade undervisningstiden för sfi om minst 15 timmar per vecka, utan ska erbjudas utöver dessa (jfr prop. 2005/06:148 s. 31). Utöver den garanterade undervisningstiden tillkommer även tid för eleven att på egen hand eller tillsammans med andra elever träna och befästa kunskaper.

Regeringen anser sammantaget att förslaget svarar mot det krav på aktivitet på heltid som en anvisning till etableringsprogrammet avser.

6.3 Det ska finnas en plan för den sammanhållna utbildningen

Regeringens förslag: Den sammanhållna utbildningen ska följa en plan för utbildningen som beslutas av hemkommunen. Utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, organisation och huvudsakliga innehåll.

Det befintliga kravet på att hemkommunen upprättar en individuell studieplan för varje elev ska gälla även för de elever som följer den sammanhållna utbildningen.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att utbildningsplanen ska beslutas av huvudmannen. Vidare föreslår utredningen att utbildningsplanen även ska innehålla uppgifter om den sammanhållna utbildningens längd. Utredningens förslag till lagtext innehåller inte någon påminnelse om att kravet på upprättande av en individuell studieplan gäller även för elever som följer den sammanhållna utbildningen.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig särskilt om förslaget är överlag positiva till eller har inget att invända mot att det ska upprättas en plan för den sammanhållna utbildningen. Det gäller bl.a. *Hallstahammars kommun*, *Landstinget i Västerbottens län*, *Lernia*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Svenskt Näringsliv*. Flera remissinstanser tillstyrker förslaget men framför samtidigt synpunkter.

Länsstyrelsen i Stockholms län tror att kvaliteten på utbildningsplanen kan förbättras och bli mer resurseffektiv och att det skulle underlätta samrådsförandet om utbildningsplanerna kunde tas fram med ett regionalt eller delregionalt perspektiv. Även *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att om utbildningsplanerna kan ha en regional/delregional ansats för att möta målgruppens olika behov så kanske detta kan underlätta en sammanhållen utbildning på lokal nivå.

Statens skolinspektion tillstyrker förslaget, men bedömer att ansvaret för utbildningsplanen ska ligga på hemkommunen och inte på huvudmannen.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) framför att när det gäller förslag om planens innehåll är det inte helt enkelt att fastställa en bestämd längd. Olika individer har olika behov och därmed riskerar ett krav på viss längd hämma individperspektivet. *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)* påpekar å andra sidan vikten av att målgruppen, vid behov, erbjuds en sammanhållen utbildning under hela programtiden, i syfte att stärka de arbetssökandes möjligheter att matchas mot arbete. Även *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att det är positivt för individen att planera för hela etableringstiden för att bidra till en helhet och en tydligare målbild för individen.

Myndigheten för delaktighet framhåller att funktionshindersperspektivet måste finnas med i den sammanhållna utbildningsplanen och elevens individuella studieplan för att alla elever ska nå målen i den kommunala vuxenutbildningen.

Skälen för regeringens förslag

En sammanhållen utbildning behöver planeras utifrån en målgruppsanalys och bör beskrivas i en utbildningsplan

Kommunerna uppfyller inte alltid kravet på att aktivt verka för att personer med behov av kunskaper motsvarande grundskolan erbjuds utbildning på grundläggande nivå inom komvux. Särskilt svårt har kommunerna att möta gruppen nyanlända och utrikesfödda med kort utbildning. Kommunerna har ibland fått kritik för att inte alltid tillgodose nyanlända kommun-

invånarens rätt till och behov av vuxenutbildning på olika nivåer genom att ställa formella krav på kunskaper i svenska (t.ex. betyg i sfi) för att kunna delta i kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå (Skolverkets redovisning av regeringsuppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning, dnr U2018/01815).

För att en sammanhållen utbildning ska möta behovet hos nyanlända inom etableringsprogrammet behöver utbildningen utgå ifrån en kartläggning och analys av gruppens behov. Utbildningen ska utformas utifrån de bedömningar som görs av elevgruppens kunskaper, erfarenheter och förutsättningar. Initialt behöver kommunerna alltså göra en målgruppsanalys.

För att stödja kommunerna och för att tydliggöra ansvaret för att de nyanlända inom etableringsprogrammet som har utbildningsplikt erbjuds andra kurser inom komvux utöver sfi bör det föreskrivas att den sammanhållna utbildningen ska följa en fastställd plan. En fastställd utbildningsplan ger en ram för den sammanhållna utbildningen, och innebär därmed också en avgränsning i förhållande till det som inte ska ingå. Den skapar struktur och bidrar till framförhållning när det gäller resursfördelning och stödinsatser inom utbildningen. Utbildningsplanen blir ett stöd för kommunen i planering och uppföljning av den utbildning och undervisning som erbjuds och ett viktigt underlag som kan användas och analyseras i det systematiska kvalitetsarbetet. Utbildningsplanen blir även ett underlag i Skolinspektionens granskning när det gäller att bedöma kvalitet och regelefterlevnad. Utbildningsplanen bör utformas utifrån de bedömningar som gjorts av elevgruppens kunskaper, erfarenheter och förutsättningar i målgruppsanalysen.

Upprättandet av utbildningsplanen förutsätter att berörda aktörer samverkar

Den aktuella målgruppen har redan långtgående rättigheter till studier i sfi och grundläggande vuxenutbildning. Förslaget om införande av en sammanhållen utbildning som ska följa en fastställd plan syftar till att konkretisera hur utbildningen för målgruppen ska utformas. Förslagen innebär dock ingen ändrad ansvarsfördelning i jämförelse med vad som gäller i dag.

Arbetsförmedlingen har ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som syftar till att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet samt samordna etableringsinsatser och vara stödande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Ansvaret för individens övergripande planering och individuella handlingsplan förändras inte i och med införandet av en sammanhållen utbildning, utan ligger kvar på Arbetsförmedlingen. Den individuella handlingsplanen är fortfarande ett dokument som hanteras av den nyanlände och Arbetsförmedlingen.

Kommunerna är huvudmän och ansvarar för vuxenutbildningen, inom vilken de nyanlända med utbildningsplikt ska ta del av sfi och annan utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå. Detta kan organiseras på olika sätt. Kommunen kan driva utbildningen i egen regi, utbildningen kan överlämnas på entreprenad till enskilda utbildningsanordnare eller avtal kan slutas med annan kommun eller region om övertagande av ansvaret för utbildningen. Kommunen beslutar om en utbildningsplan för den sam-

manhållna utbildningen, och inom den kommunala vuxenutbildningen upprättas en individuell studieplan, som är det dokument som ligger till grund för planeringen av elevens utbildning.

Arbetsförmedlingen ansvarar för samordningen av insatserna för en nyanländ invandrades etablering. Vuxenutbildningen i kommunerna är organiserad på olika sätt och olika aktörer kan vara involverade i anordnandet av utbildningen. Berörda aktörer behöver därför samverka när utbildningsplanen utformas. Flera remissinstanser, däribland *Länsstyrelserna i Skåne län, Stockholms län, Värmlands län och Västerbottens län*, saknar ett mer utförligt resonemang om det samrådsförfarande utredningen talar om och anger att det saknas konkreta förslag om vilka olika aktörer som bör delta i samrådet. Regeringen bedömer att samverkan behöver ske mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och andra berörda aktörer, exempelvis regionen, andra kommuner och enskilda utbildningsanordnare. Även funktioner som studie- och yrkesvägledning kan behöva vara involverade vid framtagandet av planen. I samverkan kan man gemensamt identifiera aktiviteter som tillsammans med den garanterade undervisningen gynnar individens utveckling mot utbildningsmålen. Samverkan bedöms vara särskilt viktigt kring aktiviteter som t.ex. arbetslivsorientering, praktik eller annan utbildning. Ansvar för samverkan bör ligga på den kommun som initialt gör analysen där målgruppens behov och förutsättningar formulerats. Hur samverkan ska gå till kommer att variera och vara beroende av hur kommunernas och Arbetsförmedlingens verksamhet är organiserad på olika håll i landet. Regeringen anser därför, till skillnad från *flera länsstyrelser*, inte att det är lämpligt att närmare reglera hur samverkan ska gå till.

Som framgår av avsnitt 6.1 behandlas frågan om särskilda regler för informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till kommunerna när det gäller personer som bedöms omfattas av utbildningsplikt i samband med det fortsatta arbetet med frågan om reglering av informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna i ett större system. Propositionen innehåller inte något förslag om överföring av information på individnivå. Vid samverkan kan information på gruppnivå om t.ex. antal personer som bedöms omfattas av utbildningsplikt och övergripande uppgifter om deras utbildningsbakgrund lämnas. Regeringen bedömer att det är möjligt för kommunerna att planera för och organisera utbildningen med stöd av sådana uppgifter. Propositionens förslag innebär inte att någon ny personuppgiftsbehandling kommer att bli nödvändig utöver den som redan sker inom den kommunala vuxenutbildningen. Det rättsliga stödet för personuppgiftsbehandlingen inom utbildningsområdet har analyserats i propositionen *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet* (prop. 2017/18:218).

Planen för utbildningen bör beslutas av hemkommunen

Enligt utredningens förslag ska utbildningsplanen beslutas av huvudmannen. Det är kommunerna som är huvudmän för komvux (2 kap. 2 § skollagen). En region får vara huvudman för komvux i den utsträckning som anges i skollagen (2 kap. 3 § skollagen). Det är däremot inte möjligt för enskilda att vara huvudmän för komvux. Inom komvux får uppgifter överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person (23 kap.

2 § skollagen). Överlämnas uppgifter inom komvux på entreprenad är kommunen ändå fortsatt huvudman för utbildningen. Det finns möjlighet för en kommun att sluta avtal med en annan kommun eller en region om att den ska ta över kommunens uppgifter inom bl.a. komvux. Vid en sådan överlåtelse följer däremot huvudmannaskapet med.

Eftersom hemkommunen vet hur komvux i den egna kommunen är organiserad bör det enligt regeringens uppfattning vara hemkommunen som ska ansvara för att en plan för den sammanhållna utbildningen upprättas. Som *Skolinspektionen* framhåller skulle det också innebära en otydlig ordning om huvudmannen (som kan vara en annan kommun än hemkommunen) blir ansvarig för utbildningsplanen som följer av den inledande målgruppsanalysen och samverkan, medan hemkommunen ansvarar för den mer undervisningsnära individuella studieplanen. Mot denna bakgrund anser regeringen att ansvaret för upprättandet av planen bör ligga på hemkommunen.

Även om det formella beslutet om fastställandet av utbildningsplanen tas av hemkommunen hindrar det inte sådant regionalt eller delregionalt samarbete vid framtagandet av planen och innehållet i den som *Länsstyrelserna i Skåne län* och *Stockholms län* föreslår. Kommunerna är olika stora och har olika förutsättningar när det gäller vilket kursutbud som kan tillhandahållas. Vid framtagandet av planen kan därför ett samarbete mellan kommuner innebära att eleverna får tillgång till ett större kursutbud.

Planen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, organisation och huvudsakliga innehåll

I utbildningsplanen bör syftet med den sammanhållna utbildningen och de kurser som erbjuds anges. Utgångspunkten bör vara att de som tar del av den ska uppnå sådana kunskaper som de behöver för att kunna fortsätta studera eller för att etablera sig på arbetsmarknaden.

Utbildningsplanen ska skapa struktur i den sammanhållna utbildningen och bidra till framförhållning när det gäller resursfördelning och stödsatser inom utbildningen. Det är viktigt att det av utbildningsplanen framgår hur den sammanhållna utbildningen ska organiseras, så att den blir en helhet för individen och så att samarbetsmöjligheterna mellan olika personalgrupper i utbildningen underlättas. Vid upprättandet av utbildningsplanen är det också, som *Skolverket* framhåller, viktigt att det inte bara blir ytterligare en dokumentation utan att utbildningsplanen, handlingsplanen och den individuella studieplanen ska kunna ses som en helhet.

I utbildningsplanen ska också utbildningens huvudsakliga innehåll fastställas. Utifrån den bedömning som görs av målgruppens kunskaper, erfarenheter och förutsättningar kan kommunen fastställa ett utbud av kurser som möter målgruppens behov. De kurser som ingår bör präglas av ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt där målet är att inhämta ny kunskap och samtidigt lära sig andraspråket svenska. Den sammanhållna utbildningen ska innehålla svenska för invandrare. Utbildningen ska även innehålla orienteringskurser och kurser på grundläggande eller gymnasial nivå. Även andra insatser som är gynnsamma för elevernas kunskapsutveckling kan ingå i utbildningen. Det kan t.ex. handla om studie- och yrkesvägledning, validering och läs- och skrivinlärning.

Lagrådet framhåller att förslaget bl.a. väcker frågan om den sammanhållna utbildningen ska vara ett eget ”spår” eller om de nyanlända som bedömts omfattas av utbildningsplikt ska genomföra sina kurser ihop med övriga elever inom komvux eller om det ska vara en kombination så att det startas vissa nya kurser enbart för de nu aktuella eleverna medan de också kan delta i kurser med andra elever inom vuxenutbildningen. Som angivits i avsnitt 6.1 är det kurser inom det befintliga utbudet av kurser inom komvux på grundläggande eller gymnasial nivå de ska studera. Kommunerna har olika förutsättningar både utifrån sin storlek, antalet nyanlända inom kommunen som har bedömts omfattas av utbildningsplikt och dessa individers olika utbildningsbehov. Hur den sammanhållna utbildningen ska organiseras, om och i vilken omfattning de nyanlända som bedömts omfattas av utbildningsplikt ska studera tillsammans med övriga elever inom komvux, liksom vilket innehåll som ska erbjudas behöver fastställas av varje kommun vid upprättandet av utbildningsplanen.

Den samhällsorientering som ska tillhandahållas enligt lag (se avsnitt 5) ingår inte i skolväsendet och ska därmed inte heller ingå i utbildningsplanen. Vid planeringen av den sammanhållna utbildningen bör det dock tas hänsyn till när och var deltagarna ska ta del av samhällsorienteringen. Detsamma gäller de arbetsförberedande insatserna i individens handlingsplan.

Arbetsförmedlingen har gjort tolkningen att kort utbildning avser utbildning som är kortare än en fullständig gymnasieutbildning. Utbildningsbakgrunden och behovet av utbildning kan variera stort mellan de olika nyanlända invandrare som anses ha kort utbildning och därmed bedöms omfattas av utbildningsplikt. Det kan vara fråga om allt från ingen skolgång alls till en oavslutad gymnasieutbildning. Som en följd av det kan det finnas mycket skiftande utbildningsbehov inom målgruppen i en kommun. Eleverna kommer således att ha behov av att läsa kurser på olika nivåer. Eftersom Arbetsförmedlingen kontinuerligt anvisar individer till utbildningsplikt kommer de nyanlända som ska ta del av den sammanhållna utbildningen dessutom att befinna sig i olika skeden av sin etableringstid. Samtidigt som någon påbörjar sin utbildning inom utbildningsplikt så kommer det att finnas andra som kommit längre i sin utbildning och vissa som befinner sig i slutet. Utbildningsplanen behöver därför innehålla ett sammansatt urval av kurser på olika nivåer, som är anpassat till deltagarnas olika förutsättningar och ger utrymme för individanpassning av utbildningen.

När det gäller utbildningens längd anger *Sveriges Skolledarförbund* att det finns en oklarhet i förslaget gällande den garanterade undervisningstiden i och med att det inte finns någon bortre gräns för utbildningsplikten. Regeringen konstaterar att det finns en naturlig gräns genom att en nyanländ får ta del av insatser i etableringsprogrammet under 24 månader på heltid, utöver deltagande i kartläggning och medverkan till en individuell handlingsplan. Arbetsförmedlingen ska göra en bedömning av vilka insatser som är bäst lämpade för att den nyanlände ska etablera sig på arbetsmarknaden. Myndigheten kan under etableringsperioden göra en bedömning att den nyanlände inte längre omfattas av utbildningsplikt, utan att andra insatser är mer lämpade. För personer som bedöms behöva ta del av utbildning under hela tiden i etableringsprogrammet kan det, som *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* och *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* framhåller, vara av vikt att den sammanhållna utbildningen omfattar hela

tiden i etableringsprogrammet. Olika individer har emellertid olika behov och det kan, som *SKR* anför, innebära att det är svårt att fastställa utbildningens längd i planen. Ett krav på viss längd riskerar att hämma individanpassningen av utbildningen. Vidare är det som nämnts Arbetsförmedlingen som avgör om den nyanlände ska ha en anvisning om att söka utbildning och Arbetsförmedlingen kan under etableringstiden fatta ett nytt beslut om förutsättningar ändras och Arbetsförmedlingen ändrar sin bedömning i frågan om personen kan matchas mot arbete eller bedömer att andra insatser är mer relevanta. Regeringen anser därför att det inte bör föreskrivas att den sammanhållna utbildningen ska vara viss tid eller att utbildningens längd ska anges i utbildningsplanen.

Sammansättningen av den målgrupp som utbildningen i utbildningsplanen riktar sig till kommer att variera över tid. Därmed kommer också gruppens behov att variera. Utbildningsplanen kommer därför att behöva revideras regelbundet. Den bör vara en utgångspunkt i det lokala kvalitetsarbetet. Skollagens krav på systematiskt kvalitetsarbete innebär att huvudmän systematiskt och kontinuerligt ska följa upp verksamheten, analysera resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planera och utveckla utbildningen (4 kap. 3–5 §§ skollagen). Systematiskt och kontinuerligt innebär att arbetet bör bedrivas strukturerat och uthålligt med fokus på en långsiktig utveckling. Varje kommun bör hitta sina former och rutiner för kvalitetsarbetet. Regeringen ser därför inte ett behov att reglera hur ofta utbildningsplanen ska revideras.

Närmare föreskrifter om utbildningsplanen bör finnas i förordning

Som *Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan (ViS)*, *Malmö kommun* och *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anför bör innehållet i utbildningsplanen regleras närmare genom verkställighetsföreskrifter på förordningsnivå, för att säkerställa kvaliteten och likvärdigheten i utbildningen. Till skillnad från utredningen anser dock regeringen inte att det finns behov av att föra in en bestämmelse i lagtexten som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela närmare föreskrifter om utbildningsplanen.

Länsstyrelserna i Gävleborgs län, Stockholms län och *Västerbottens län* framför att nationellt framtagna riktlinjer för utbildningsplanen bör tas fram som stöd för kommunerna för att bidra till en likvärdighet i utbildningsplanerna och ökade möjligheter till likvärdighet i utbildningarna över landet. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* ser positivt på att det ska tas fram en utbildningsplan, men ställer sig frågande till om utbildningsplanerna kommer att ha önskad effekt vad gäller att stärka likvärdighet och kvalitet på den utbildning som erbjuds målgruppen. Länsstyrelsen anser att det tydligt bör framgå av regleringen vilken utbildning och vilka stödinsatser som ska erbjudas målgruppen för att minska tolkningsutrymmet. Länsstyrelsen påpekar också att det skulle vara önskvärt med ett vägledningsmaterial. När en sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt införs kan Skolverket komma att behöva genomföra informationsinsatser för att stödja kommunerna.

Hemkommunen ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev inom komvux. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna (20 kap. 8 § skollagen och 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning). Detta gäller även för nyanlända inom etableringsprogrammet som bedöms omfattas av utbildningsplikt och ska ta del av utbildning inom komvux. En väl genomtänkt individuell studieplan ger eleven, men också de berörda anordnarna av utbildningen, en tydlig bild av planerade studier utifrån individuella mål, behov och förutsättningar. Därmed bidrar planen till en effektiv utbildning som utgår från elevens mål med studierna.

Den utbildningsplan kommunerna ska ta fram för den sammanhållna utbildningen kan sägas bl.a. beskriva det utbud av kurser som kommunen kan erbjuda gruppen individer som anvisats till utbildningsplikt. Utifrån detta utbud av kurser skapas för den enskilde individen en sammanhållen utbildning med de kurser som vederbörande ska ta del av under studietiden och detta ska framgå i den enskildes individuella studieplan.

Utbildningsplanen ska lämna utrymme för en individanpassning av utbildningen. *Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan (ViS)* betonar vikten av att det i regelverket finns en tydlighet kring hur individuella anpassningar ska hanteras. Den individuella anpassning som förbundet tar upp bör enligt regeringens bedömning komma till stånd genom att den kartläggning av bl.a. personens mål, kunskaper, erfarenheter och studie-sociala förutsättningar som läggs till grund för upprättande av den individuella studieplanen används som underlag för att individanpassa undervisningen inom utbildningen. I studieplanen kan också eventuella anpassningar av den sammanhållna utbildningen göras för den enskilde eleven för att eleven ska nå sina studiemål. I den individuella studieplanen bör det anges hur långt eleven förväntas komma i sin utbildning inom ramen för etableringstiden. Den individuella studieplanen är alltså central för att åstadkomma en individanpassad utbildning.

För att tydliggöra att kravet på individuell studieplan gäller även för nyanlända som bedöms omfattas av utbildningsplikt bör det finnas en påminnelse om detta krav i anslutning till regleringen av kravet på utbildningsplan.

Med anledning av att *Myndigheten för delaktighet* framhåller att funktionshindersperspektivet måste finnas med i den sammanhållna utbildningsplanen och elevens individuella studieplan kan det noteras att det framgår av läroplanen (SKOLFS 2012:1010) att vuxenutbildningen ska möta varje elev utifrån hans eller hennes behov och förutsättningar. I läroplanen hänvisas det till att det i skollagen föreskrivs att utbildningen inom varje skolform ska vara likvärdig, oavsett var i landet den anordnas. Normerna för likvärdigheten anges genom de nationella målen. En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att verksamhetens resurser ska fördelas lika mellan eleverna. Hänsyn ska tas till de enskilda elevernas olika förutsättningar, behov och kunskapsnivå. Det finns också olika vägar att nå målen. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Därför bör till exempel undervisning, vägled-

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 augusti 2022.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2020 och tillämpas i fråga om nyanlända som har anvisats till etableringsprogrammet efter detta datum.

Remissinstanserna: *Göteborgs kommun* och *Stockholms kommun* anser att det är tveksamt om utredningens förslag om ikraftträdandetidpunkt ger kommunerna tillräckligt med förberedelsestid. Även *Statens skolverk* (Skolverket) anser att det framstår som en kort tidsplan och påpekar bl.a. att olika informations- och implementeringsinsatser behöver genomföras för att verksamheterna ska kunna göra de anpassningar som krävs med anledning av de föreslagna ändringarna.

Länsstyrelsen i Västra Götaland påpekar att det saknas ett resonemang om vilken form av utbildning som ska erbjudas de som anvisats till etableringsprogrammet strax före ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag: Med hänsyn till den tid lagstiftningsprocessen tar och att det krävs tid för förberedelser hos såväl kommunerna som hos Skolverket bör lagändringarna träda i kraft den 1 augusti 2022.

Om den föreslagna skyldigheten att tillhandahålla en sammanhållen utbildning för nyanlända inom etableringsprogrammet som har bedömts ha utbildningsplikt endast tillämpas i de fall en anvisning till etableringsprogrammet har skett efter ikraftträdandet, får kommunerna och övriga berörda aktörer under en lång period två olika grupper av individer att hantera. Det blir en grupp som har utbildningsplikt och som ska erbjudas kurser inom den sammanhållna utbildningen och en annan grupp som ska ta del av sfi, samhällsorientering och utbildning inom komvux eller motsvarande utbildning inom folkhögskola, men däremot inte har rätt till en sammanhållen utbildning som inkluderar andra kurser än sfi. Det skulle skapa en oklarhet kring vilken utbildning som ska erbjudas olika deltagare. Det skulle också kunna försvåra samarbetet mellan kommuner och andra.

För personer som har fått en anvisning till etableringsprogrammet före ikraftträdandet och bedöms ha utbildningsplikt blir det en större möjlighet att ta del av olika kurser och aktiviteter och inte bara sfi om de får ta del av utbildning inom den sammanhållna utbildningen. Det ökar deras möjlighet till etablering i samhälls- och arbetslivet.

Några organisatoriska hinder för kommunerna att planera för att sammanhållen utbildning ska omfattas även de som redan har en anvisning till etableringsprogrammet och bedöms ha utbildningsplikt kan inte anses föreligga. Kommunerna kan visserligen sakna kunskap om vilka som har

bedömts ha utbildningsplikt och det kan försvåra för kommunerna att planera för en sammanhållen utbildning. Den information som kan lämnas på gruppnivå vid den samverkan som ska ske inför upprättandet av utbildningsplanen bör dock enligt regeringens bedömning kunna göra kommunernas planering möjlig.

Regeringen bedömer på grund av det anförda att regleringen bör möjliggöra för samtliga nyanlända som deltar i etableringsprogrammet och bedöms omfattas av utbildningsplikt, dvs. även de som anvisats till programmet före ikraftträdande, att ta del av den sammanhållna utbildningen. Detta följer av den föreslagna bestämmelsen om ikraftträdande och det finns därmed inte skäl till någon särskild reglering av frågan. Kommunens skyldighet att tillhandahålla den sammanhållna utbildningen medför ingen skyldighet att ompröva beslutade insatser inom etableringsprogrammet eller pågående utbildning. Men i de fall det bedöms lämpligt att en nyanländ som anvisats till programmet före ikraftträdandet tar del av insatserna inom den sammanhållna utbildning kommunen tillhandahåller finns det inget som hindrar att en omprövning görs.

8 Konsekvenser

8.1 Konsekvenser för staten

Ändringarna medför inte några beaktansvärda ekonomiska konsekvenser för Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som syftar till att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet samt samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Ansvaret för den nyanländes etablering, den övergripande planeringen och den individuella handlingsplanen förändras inte i och med införandet av en sammanhållen utbildning, utan ligger kvar på Arbetsförmedlingen. Den individuella handlingsplanen är fortfarande ett dokument som hanteras av den nyanlände och Arbetsförmedlingen. Inom den kommunala vuxenutbildningen upprättas en individuell studieplan som är det dokument som ligger till grund för planeringen av elevens utbildning.

Förslaget om sammanhållen utbildning tydliggör vilken utbildning de som omfattas av utbildningsplikten ska erbjudas, och ställer därmed ökade krav på samsyn mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Förslaget om en utbildningsplan för sammanhållen utbildning skapar, tillsammans med befintliga regler om bland annat individuell studieplan, bättre förutsättningar att säkerställa individanpassningen och stärker därigenom även Arbetsförmedlingens möjligheter att fullgöra sitt etableringsuppdrag för målgruppen. Risken för att personer vid upprepade tillfällen hänvisas fram och tillbaka mellan Arbetsförmedlingen och kommunen minskar när utbildningens syfte, organisation och huvudsakliga innehåll är tydligt formulerade och kända för berörda parter.

Förslaget innebär att samverkan behöver ske mellan kommunen och Arbetsförmedlingen och andra berörda parter när utbildningsplanen för den sammanhållna utbildningen tas fram. Ansvaret för samverkan ligger på kommunen. Arbetsförmedlingen ska samverka med kommunen och andra berörda aktörer. Arbetsförmedlingen har som ansvarig för samordningen av etableringsinsatser en stödjande och pådrivande roll i förhållande till de parter som på något sätt är involverade i insatserna (5 § lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Samverkan med berörda aktörer ligger således i linje med det uppdrag Arbetsförmedlingen redan har. Men hur samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna är organiserat och fungerar varierar i landet och samverkan inför framtagande av en utbildningsplan kan därför komma att innebära en ökad arbetsbörda för Arbetsförmedlingen. Denna ökade arbetsbörda bedöms dock inte medföra några beaktansvärda ekonomiska konsekvenser för myndigheten. Eventuella merkostnader ryms därmed inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Kostnaderna för Skolverkets insatser bedöms rymmas inom myndighetens förvaltningsanslag

När en sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt införs kommer Skolverket att behöva genomföra informationsinsatser för att stödja kommunerna i arbetet med att ta fram utbildningsplaner för den sammanhållna utbildningen och i deras arbete med att genomföra innehållet i utbildningsplanen. Skolverket ska på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet, där kommunal vuxenutbildning ingår. Skyldigheten för kommunerna att tillhandahålla en sammanhållen utbildning föreslås vara en del av kommunernas skyldighet att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning. Skolverkets uppgift i fråga om uppföljning och utvärdering kommer därmed även att omfatta den sammanhållna utbildningen för individer inom etableringsuppdraget som bedöms ha utbildningsplikt. Dessa insatser bedöms rymmas inom Skolverkets förvaltningsanslag och kräver inte särskild finansiering.

Ändringarna bedöms inte medföra några beaktansvärda konsekvenser för Skolinspektionen

Skolinspektionen har tillsyn över skolväsendet, där kommunal vuxenutbildning ingår, och ska granska kvaliteten i sådan utbildning. Skyldigheten för kommunerna att tillhandahålla en sammanhållen utbildning föreslås vara en del av kommunernas skyldighet att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning. Skolinspektionens uppgift kommer därmed även att omfatta den sammanhållna utbildningen för nyanlända inom etableringsprogrammet som bedömts omfattas av utbildningsplikt. Ett genomförande av förslagen bedöms inte medföra några beaktansvärda konsekvenser för Skolinspektionen.

Ekonomiska konsekvenser i övrigt för staten

Staten har det övergripande och ekonomiska ansvaret för Sveriges mottagande av nyanlända. Statliga myndigheter, kommuner och regioner har olika uppgifter i mottagandet. Kommunerna ersätts för de kostnader som uppstår för mottagande av nyanlända enligt förordningen (2010:1122) om

statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Staten kompenserar kommunerna framför allt genom en schablonersättning som betalas ut för alla nyanlända som tas emot i kommun. Denna schablonersättning avser bl.a. sfi och sådan kommunal vuxenutbildning som särskilt anpassats för utlänningar som omfattas av 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

I samband med att regeringen den 1 januari 2018 införde en utbildningsplikt tillfördes kommunerna extra medel för att bättre kunna möta utbildningsbehovet bland nyanlända genom en höjning av schablonersättningen för mottagandet av nyanlända. 301 miljoner kronor tillfördes för 2018, 467 miljoner kronor för 2019, 378 miljoner kronor för 2020 och 363 miljoner kronor tillförs från och med 2021. För 2018 motsvarar det en höjning av schablonersättningen med 4 800 kronor per mottagen person under 65 år för utbildningsplikten och 2019 motsvarar det en höjning med ytterligare 6 600 kronor per mottagen person. Schablonersättningen uppgår 2021 till 149 600 kronor per person för personer under 65 år. Det föreslås inte att medel ska tillföras för en höjning av schablonersättningen med anledning av förslaget om att kommunerna ska tillhandahålla en sammanhållen utbildning för personer som bedöms omfattas av utbildningsplikt. Statens kostnader påverkas således på så sätt inte av förslaget.

Förslaget innebär att kommunerna ska ta fram och besluta om en utbildningsplan för den sammanhållna utbildningen. Planen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, organisation och huvudsakliga innehåll. Den nämnda höjningen av schablonersättningen i samband med införandet av utbildningsplikten avsåg bl.a. att täcka kommunernas kostnader för planering och genomförande av utbildningen. Initialt krävs det en insats hos kommunerna för att arbeta fram utbildningsplanen. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2022 att kommunerna tillförs medel för att kompensera för den kostnad som detta merarbete innebär (se prop. 2021/22:1, utg.omr. 25).

8.2 Konsekvenser för kommunerna

Förslagen innebär att kommunerna behöver anpassa utbildningen inom komvux för nyanlända som bedöms omfattas av utbildningsplikt

Det nya regelverket för vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet, där utbildningsplikten är en del, har gällt sedan 2018. Målgruppen för utbildningsplikten omfattas dock sedan tidigare av långtgående rättigheter till studier i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och på grundläggande nivå, eftersom de saknar de kunskaper som ska uppnås inom dessa utbildningar. Förslagen innebär att det ställs krav på och konkretiseras hur utbildningen för denna målgrupp ska utformas. Förslagen innebär dock ingen ändrad målgrupp, något ändrat innehåll eller ändrad ansvarsfördelning i jämförelse med vad som i dag gäller för de som omfattas av utbildningsplikten.

Förslagen om en sammanhållen utbildning förtydligar kommunens skyldighet att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning för de som omfattas av utbildningsplikten. Den innebär att kommunen ska erbjuda personer i målgruppen en sammanhållen utbildning med en undervisningstid på i ge-

nomsnitt minst 23 timmar per vecka under en fyraveckorsperiod, där sfi kombineras med andra kurser. Den garanterade undervisningstiden motsvarar studier på heltid. I olika omfattning, beroende på kommunens tidigare arbete och erfarenhet, kommer det att krävas anpassningar av utbildningen för att möta de nyanländas särskilda behov och förutsättningar. Detta innebär ett nytt åtagande för kommunerna och är kostnadsdrivande.

Förslaget om att kommunerna ska upprätta en utbildningsplan för den sammanhållna utbildningen kan ses som en formalisering av en planering av utbildningen inom komvux som i princip ska göras redan i dag inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet men med hänsyn till att uppgiften att tillhandahålla en sammanhållen utbildning innebär ett nytt åtagande får även förslaget om att kommunerna ska upprätta en utbildningsplan för denna utbildning anses innebära ett nytt åtagande för kommunerna. Initialt kommer det att krävas en insats för att arbeta fram utbildningsplanen och planen kommer sedan att behöva ses över och vid behov revideras.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen regleras bl.a. i 14 kap. regeringsformen. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Innebörden av bestämmelsen är att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot en proportionalitetsprincip. Den slutliga bedömningen av hur denna prövning faller ut görs av riksdagen i samband med att riksdagen tar ställning i lagstiftningsärendet (prop. 2009/10:80 s. 296).

En anvisning till etableringsprogrammet ska som huvudregel avse verksamhet på heltid. Den föreslagna garanterade undervisningstiden på 23 timmar i veckan motsvarar studier på heltid. Förslaget om en garanterad undervisningstid på i genomsnitt minst 23 timmar per vecka under en fyraveckorsperiod är avsett att förtydliga den skyldighet som finns för kommunerna redan i dag att tillhandahålla utbildning i sfi och på grundläggande nivå för de som omfattas av utbildningsplikten. Förslaget om en garanterad undervisningstid bör därför betraktas som ett förtydligande av den skyldighet för kommunerna att tillhandahålla utbildning inom komvux som finns redan i dag. Förtydligandet innebär en skärpning av skyldigheten och att kommunernas möjlighet att utforma utbildningen i viss mån begränsas. Förslaget bedöms därmed innebära en viss inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Med hänsyn till att syftet med förslaget är att skapa bättre förutsättningar för nyanlända vuxna att komma ut i arbetslivet och aktivt delta i samhällslivet, får denna inskränkning anses vara proportionell i förhållande till syftet med förslaget.

Förslaget om krav på att upprätta en utbildningsplan för den sammanhållna utbildningen innebär att det införs en författningsreglerad skyldighet för kommuner som inte finns i dag och kan därför, som *Östhammars kommun* påpekar, i viss mån anses begränsa den kommunala självstyrelsen. Planen ska dock innehålla uppgifter om utbildningens syfte, organisation och huvudsakliga innehåll, vilket är uppgifter som kommunerna redan i dag får anses ha en skyldighet att ha i sin planering av utbildningen inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Med hänsyn till detta

samt att syftet med förslaget är att skapa bättre förutsättningar för nyanlända vuxna att komma ut i arbetslivet och aktivt delta i samhällslivet, får denna inskränkning anses vara proportionell i förhållande till syftet med förslaget.

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Den kommunala finansieringsprincipen innebär bland annat att kommuner och regioner inte bör åläggas nya uppgifter utan att de får ersättning. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för en verksamhet. Enligt finansieringsprincipen har staten tillskjutit medel i form av en ökad schablonersättning per nyanländ person som kompensation för den merkostnad som utbildningsplikten antogs medföra. Schablonbeloppet höjdes med 4 800 kr 2018 och ytterligare 6 600 kr 2019 per person för utbildningsplikten.

I sina beräkningar har utredningen utgått från att statens ersättning för flyktningmottagandet täcker kostnader för sfi-utbildningen och att utbildningen på grundläggande nivå täcks av det generella statsbidraget till kommunerna. De personer som har utbildningsplikt omfattas av rätten till utbildning eftersom de saknar grundläggande kunskaper i svenska och även kunskaper motsvarande grundskolan. Utredningen har därför dragit slutsatsen att dessa delar av utbildningen är finansierade.

Förslaget om en garanterad undervisningstid på 23 timmar i veckan bör anses svara mot kravet på att individer i etableringsprogrammet som huvudregel ska ta del av aktiviteter på heltid. Men i de fall kommunernas erfarenheter av att ta emot och undervisa nyanlända individer på grundläggande eller gymnasial nivå som har mycket begränsade kunskaper i svenska är små, krävs en anpassning av utbildningen för att möta de nyanländas särskilda behov av individanpassning på grund av att de är just nyanlända. Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet ska huvudmännen identifiera de särskilda anpassningar som behövs för att elever ska erbjudas utbildning, påbörja studier och slutföra dessa. Varje kommun behöver göra dessa anpassningar efter sina förutsättningar för att möta de nyanlända individernas behov av utbildning och leva upp till styrdokumentens krav. Anpassningarna innebär merkostnader för kommunen för till exempel språkstöd i undervisningen, tolk vid kartläggning och uppföljning, mer planeringstid och samarbete mellan olika funktioner i verksamheten och för att utveckla integrerade arbetssätt. Eftersom kommuner har olika förutsättningar vad gäller kompetens, ekonomiska resurser och organisation finns det stora variationer i kommunernas kostnader för att tillhandahålla den vuxenutbildning det finns en skyldighet för dem att tillhandahålla. Då anpassningarna till följd av utbildningsplikten varierar mellan kommunerna har utredningen valt att använda en schablonkostnad för dessa anpassningar med utgångspunkt i förordningen (2016:937) om statsbidraget för regionalt yrkesvux. Utredningen bedömer att det anpassade stöd som ges elever som läser sfi eller svenska som på andraspråk på grundläggande nivå i kombination med yrkesutbildning inom ramen för detta statsbidrag kan vara jämförbart med de anpassningar som behövs med anledning av utbildningsplikten. Utredningen har beräknat kostnaden för anpassningar till följd av utbildningsplikten till 15 000 kronor per nyanländ individ och år eller 30 000 kronor för hela tiden i etableringspro-

grammet (24 månader). Flera remissinstanser har synpunkter på utredningens beräkningar.

Hallbergs och Östhammars kommuner anser att det finns en risk för att den ökade schablonersättningen inte fullt ut kompenserar för ökade kostnader som förslagen innebär. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* menar att utredningen underskattar de merkostnader som anpassningen medför, eftersom de kortutbildade som utbildningsplikten omfattar generellt behöver betydligt mer stöd och behöver ingå i mindre klasser. Även *Arbetsförmedlingen* framhåller att det är oklart huruvida ökningen av flyktingschablonen vid införandet av utbildningsplikten stod i relation till det utökade ansvaret som utbildningsplikten medförde samt om dessa resurser nyttjas till att finansiera det ökade åtagandet. *Arbetsförmedlingen* anser inte att det finns tillräckligt med information för att dra slutsatser om huruvida utredningens bedömning av konsekvenser i form av kostnader av förslaget är rimliga.

Helsingborgs kommun påpekar att det finns en risk att schablonersättningen inte kommer vuxenutbildningen till godo. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län* och *Ystads kommun* instämmer i utredningens bedömning att 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. Även *SKR* anser att det finns ett behov av att se över schablonersättningen mot bakgrund av att regeringen bör tydliggöra syftet med ersättningen och redovisa beräkningsgrunderna. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att det saknas ett resonemang om att de kommuner som tar emot fler individer som omfattas av utbildningsplikten bör få en högre schablonersättning för att få samma förutsättningar att erbjuda likvärdighet och kvalitet.

Det föreslås inte att medel ska tillföras för en höjning av schablonersättningen med anledning av förslaget om att kommunerna ska tillhandahålla en sammanhållen utbildning för individer som har utbildningsplikt. Kommunerna beslutar själva utifrån sina behov om hur schablonersättningen ska fördelas mellan de kostnadsposter den enligt förordningen om statlig ersättning för vissa utlännings är avsedd för. Kommunerna har olika förutsättningar när det gäller att tillhandahålla vuxenutbildning. Det kan vara skillnader i fråga om kompetens, ekonomiska resurser och organisation och även i fråga om ambitionsnivå. Det finns därför stora variationer i kommunernas kostnader för vuxenutbildningen. Regeringen bedömer att kostnaderna täcks för kommunsektorn som helhet.

I syfte att ersätta kommunerna för den merkostnad som kan uppstå av att anpassa och utöka vuxenutbildningen för nyanlända med utbildningsplikt har kommunerna tillförts medel genom en höjning av den schablonersättning som utgår till kommuner som tar emot nyanlända. Den höjda ersättningen utgår för alla kommunmottagna under 65 år. Alla inom etableringsprogrammet med kort utbildning bedöms inte ha utbildningsplikt och det är inte heller alla som bedöms omfattas av utbildningsplikt som anvisas till att söka utbildning och därefter deltar. Enligt *Arbetsförmedlingens* återrappport i oktober 2020 bedömdes, under första halvåret 2020, i genomsnitt 60 procent av deltagarna i etableringsprogrammet ha kort utbildningsbakgrund. Andelen var densamma för både kvinnor och

män. Dessa deltagare utgjorde den potentiella målgruppen för utbildningsplikt och av dem kom i genomsnitt 80 procent att omfattas utbildningsplikt (68 procent av männen och 84 procent av kvinnorna), vilket innebär nära hälften av samtliga deltagare i etableringsprogrammet. Arbetsförmedlingens uppföljningsrapport av utbildningsplikten visar även att övergångar till reguljära studier för personer som omfattas av utbildningsplikt minskade under 2019 och i början av 2020 var övergångarna klart lägre än motsvarande period föregående år. Under våren och sommaren 2020 fortsatte övergångarna till reguljära studier att ligga under 2019 års nivå. I augusti 2020 var dock andelen övergångar högre än motsvarande månad föregående år. Vid utgången av 2019 omfattades nära hälften av deltagarna i etableringsprogrammet av utbildningsplikt. Andelen av dessa som tog del av reguljära studier, förutom sfi, låg 2019 på omkring 10 procent för kvinnor och 9 procent för män. Andelen har ökat i förhållande till 2018, då motsvarande andel som högst var 8 procent. Mot bakgrund av att den höjda schablonersättningen alltså utgår för fler än de som bedöms ha utbildningsplikt och anvisas till att söka utbildning bedömer regeringen att kommunerna är tillräckligt kompenserade genom den höjning av schablonersättningen som skedde i samband med införandet av utbildningsplikten. Det behövs därför ingen ytterligare kompensation för de ökade kostnader som anpassningar på grund av införandet av den sammanhållna utbildningen inom utbildningsplikten kan medföra.

Förslaget om krav på att upprätta en utbildningsplan för den sammanhållna utbildningen är ett nytt krav som innebär formalisering av planering på huvudmannanivå. Initialt krävs det en insats för att arbeta fram utbildningsplanen där hemkommunen ska fastställa den sammanhållna utbildningens syfte, organisation och huvudsakliga innehåll. Den utökade schablonersättningen är avsedd att bland annat täcka kostnader för utbildningens planering och genomförande. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2022 att kommunerna tillförs medel för att kompensera för den kostnad arbetet med att initialt ta fram och besluta om en utbildningsplan innebär (se prop. 2021/22:1, utg.omr. 25).

Behovet av behöriga lärare ökar

Det råder i dag brist på behöriga och legitimerade lärare i skolväsendet i allmänhet och i komvux i synnerhet. Utredningen konstaterar att det finns en risk att utökat antal undervisningstimmar i kombination med lärarbrist leder till ett ökat antal undervisningstimmar för befintliga lärare, en uppfattning som delas med ett flertal remissinstanser. *Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Norrbottens kommuner* och *Statens skolverk* framhåller att en utökning av insatserna inom vuxenutbildningen ytterligare kan öka huvudmännens svårigheter att rekrytera personal under rådande lärarbrist. *Lärarförbundet* anser att förslaget är välkommet i grunden, men att det innebär vissa risker eftersom det faktum att många lärare saknar lärarlegitimation leder till att legitimerade lärare får agera handledare och överlastas med diverse dokumentationsuppgifter. En ökning av antalet undervisningstimmar kan enligt förbundet i värsta fall i förlängningen leda till svårigheter

att behålla och rekrytera lärare till en skolform som redan i dag har låg andel lärare med behörighet och stora kompetensutvecklingsbehov.

Utredningen har i sitt slutbetänkande, som lämnades i november 2020, lämnat förslag på hur kompetensen hos lärare, både behöriga och obehöriga lärare inom sfi, kan förbättras. Förslagen kan enligt regeringens bedömning begränsa de risker när det gäller lärarförsörjningen som remissinstanserna påtalar. Regeringen genomför även en rad åtgärder för att öka intresset för lärarutbildningarna och för att öka antalet behöriga lärare såsom Samling för fler lärare, fler platser på lärarutbildningarna och kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) för personer som har ämneskunskaper och vill bli ämneslärare.

Många av de lärare som i dag arbetar i skolan utan att vara behöriga har en påbörjad förskollärary- eller lärarutbildning. Andra skulle behöva vidareutbilda sig eller läsa in ämnen för att bli behöriga för den tjänst de har i dag. För den här gruppen kan Vidareutbildning av lärare och förskollärare (VAL) vara ett bra alternativ. Med VAL kan obehöriga lärare och förskollärare som arbetar inom den pedagogiska verksamheten i skolan eller förskolan läsa in en behörighetsgivande lärary- eller förskolläraryutbildning. Regeringen har även satsat på att öka möjligheten för fler studenter runt om i landet att kunna studera till lärare och jobba samtidigt. Därför görs satsningar under 2020–2026 för att lärarstudenter ska kunna gå en arbetsintegrerad lärarutbildning.

Många kommuner och anordnare har vidare enligt utredningen redan i dag, utifrån målgruppens behov, anställt lärare för mer undervisningstid än 15 timmar i sfi, men även för undervisning i andra kurser som individerna har lagstadgad rätt till. Delar av innehållet i den garanterade undervisningstiden kan utföras av lärare i ämnen där tillgången på behöriga lärare är högre än vad som gäller för sfi-lärare. I orienteringskurser kan det även vara gynnsamt att använda andra personalgrupper än lärare, exempelvis studiehandledare och arbetsmarknadscoacher.

Regeringen bedömer också att fördelarna av att genomföra förslagen överväger. Undervisningen inom den sammanhållna utbildningen kommer att bestå av kurser som redan i dag är en rättighet för målgruppen och därför ska erbjudas. Förslaget innebär bland annat att individernas rättigheter och behov av utbildning tillgodoses tidigare under studieperioden än vad som tidigare har varit brukligt. Att nyanlända får tillgång till rättighetsbaserad utbildning i ett tidigare skede ökar dessutom chanserna till att de snabbare kommer ut i egen försörjning.

8.3 Konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare och folkhögskolor

Förslagen om sammanhållen utbildning berör företag och andra externa anordnare av vuxenutbildning. Externa anordnare utgör en väsentlig del av den kommunala vuxenutbildningen på entreprenad, i de allra flesta fall efter upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling eller i form av auktorisation. År 2019 studerade 50 procent av kursdeltagare inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå hos en annan utbildningsanordnare än huvudmannen. Enligt rapporterade uppgifter läste

62 procent av kursdeltagarna i sfi i kommunens egen regi och 38 procent med en annan utbildningsanordnare (Skolverkets promemoria 2020-06-11 Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2019, dnr 2020:906).

Auktorisationen kan förändras löpande för att möta kommunen och målgruppernas behov. För upphandlad verksamhet finns det bestämmelser i upphandlingslagstiftningen om när det är tillåtet att ändra ett upphandlat kontrakt eller ramavtal. Konsekvenserna av förslagen för enskilda utbildningsanordnare bedöms kunna bli både positiva och negativa. Enskilda utbildningsanordnare som bedriver upphandlad verksamhet kan ha avtal som innebär begränsade möjligheter att anordna det utbud kommunen fastslår i utbildningsplanen för de som omfattas av utbildningsplikt och inte förrän i kommande upphandling kunna beakta de föreslagna reglerna om sammanhållna utbildning. Positiva effekter för externa anordnare kan å andra sidan uppstå i de fall eleven får ta del av hela den sammanhållna utbildningen hos anordnaren istället för exempelvis endast sfi. Det gör det möjligt för anordnaren att erbjuda fler kurser i kombination med sfi.

Att den sammanhållna utbildningen föreslås fastställas i en utbildningsplan förväntas bidra till tydligare ramar för samarbetet mellan kommuner, företag och andra externa anordnare eftersom det i utbildningsplanen synliggörs vilket utbud anordnare ska tillhandahålla och med vilket syfte.

Folkhögskolorna är viktiga utförare av utbildning i svenska och kan anordna sfi i tre olika former, på entreprenad, som utbildning vid folkhögskola motsvarande sfi och som uppdragsutbildning. Förslagen i denna proposition innebär inte någon ändring när det gäller kravet på vilka aktiviteter nyanlända som omfattas av utbildningsplikt ska ta del av och att det förutom sfi och samhällsorientering handlar om utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan. Tillstånd att sätta betyg kan ges till en enskild utbildningsanordnare för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning om utbildningen anordnas i form av uppdragsutbildning. Det finns alltså möjlighet för folkhögskolor att ansöka om och få betygsrätt för sådana andra kurser även om det kan innebära en viss begränsning i folkhögskolornas möjligheter att utbildningen måste anordnas som uppdragsutbildning för att tillstånd att sätta betyg ska kunna ges. Endast ett fåtal folkhögskolor har idag en rätt att sätta betyg i andra kurser än sfi som motsvarar komvuxutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå. Den föreslagna regleringen gäller kommunernas skyldighet att tillhandahålla en sammanhållna utbildning inom ramen för skyldigheten att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning och reglerar inte folkhögskolornas verksamhet. Den innebär inte i sig något hinder för folkhögskolor att erbjuda utbildning vid folkhögskola som motsvarar sfi i kombination med annan utbildning vid folkhögskolan som motsvarar kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning. Det finns inte heller något som hindrar att kommunerna i sin planering av den sammanhållna utbildningen inkluderar delar som erbjuds på en folkhögskola och det finns en sådan överenskommelse med folkhögskolan.

8.4 Konsekvenser för enskilda nyanlända

För nyanlända som omfattas av utbildningsplikt kommer ett genomförande av förslagen att leda till ökade förutsättningar att få en individanpassad utbildning med bättre möjligheter till vidareutbildning eller etablering på arbetsmarknaden. Det kommer även att ge tillgång till en rättighetsbaserad utbildning i ett tidigare skede än som är fallet i dag. Den föreslagna sammanhållna utbildningen kan bidra till att skapa helhet och sammanhang för individen, öka motivationen och förbättra möjligheterna att nå så långt som möjligt i lärandet. Den sammanhållna utbildningen betyder även att de aktiviteter som individen ska ta del av inom ramen för sin etableringsplan både geografiskt och innehållsmässigt hålls samman i högre utsträckning.

8.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

De föreslagna ändringarna kan antas innebära att de individer som ingår i målgruppen står bättre rustade för att efter tiden i etableringsprogrammet gå vidare till arbete eller fortsatta studier samt aktivt delta i samhällslivet. Att stärka förutsättningarna för kortutbildade att etablera sig på arbetsmarknaden kan på sikt antas leda till positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

8.6 Konsekvenser i övrigt

Konsekvenser för jämställdheten

Bland de kortutbildade är det en större andel kvinnor än män som bedöms omfattas av utbildningsplikt. I oktober 2020 var det 84 procent av kvinnorna och 68 procent av männen med kort utbildning som hade fått den bedömningen. Det är alltså en högre andel av de kortutbildade männen som bedöms kunna matchas direkt mot arbete, alternativt att de kan matchas till jobb efter att ha tagit del av Arbetsförmedlingens insatser.

Skolverkets statistik visar att fler kvinnor än män läser kurser inom kommunal vuxenutbildning och att kvinnor har bättre studieresultat och lägre frekvens av avbrott än män. Samtidigt visar Arbetsförmedlingens statistik att utrikesfödda kvinnor har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. Förslaget om sammanhållen utbildning avser att stärka kortutbildades möjligheter till breddad utbildning och etablering på arbetsmarknaden och bör därför gynna såväl kvinnor som män. Men eftersom kvinnor i högre grad än män har kort utbildning, och därmed svårare att etablera sig på arbetsmarknaden, bedöms förslagen vara särskilt gynnsamma för nyanlända kortutbildade kvinnor. Förslagen har därmed potential att bidra till ökad ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män.

Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

Integrationspolitikens övergripande mål är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En viktig

inriktning för området är att främja nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet. Prop. 2021/22:51

Förslaget om en sammanhållen utbildning för nyanlända i etableringsprogrammet som har utbildningsplikt bedöms leda till att de som ingår i gruppen står bättre rustade för att efter tiden i etableringsprogrammet gå vidare till arbete eller fortsatta studier samt aktivt delta i samhällslivet. Förslaget bedöms därför bidra positivt till möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Konsekvenser för skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU

Förslaget avser inte frågor som regleras i EU-rätten.

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i skollagen (2009:400)

20 kap.

1 § I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–9 §§),
- bestämmelser om kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå (10–15 §§),
- bestämmelser om kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå (16–23 §§),
- bestämmelser om kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (24–33 §§),
- *bestämmelser om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända invandrare (33 a och 33 b §§),*
- bestämmelser om betyg (34–41 a §§),
- bestämmelser om validering (42 och 43 §§), och
- bestämmelser om intyg (44 och 45 §§).

Paragrafen anger kapitlets innehåll.

Med anledning av att nya bestämmelser om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända invandrare som erbjuds etableringsinsatser tillkommer i kapitlet läggs det till en strecksats i paragrafen som anger att kapitlet innehåller bestämmelser om detta.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

3 a § I den kommunala vuxenutbildningen ska kommunerna tillhandahålla en sammanhållen utbildning för sådana nyanlända som tar del av insatser som avses i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden för insatserna.

I paragrafen, som är ny, regleras en skyldighet för kommunerna att inom den kommunala vuxenutbildningen tillhandahålla en sammanhållen

utbildning för vissa nyanlända invandrare. Paragrafen utformas enligt Lagrådets förslag.

Den sammanhållna utbildningen ska tillhandahållas i den kommunala vuxenutbildningen. I 3 § framgår att den kommunala vuxenutbildningen tillhandahålls på grundläggande nivå, på gymnasial nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå, som särskild utbildning på gymnasial nivå och som svenska för invandrare. För den sammanhållna utbildningen tillämpas alltså utöver de generella bestämmelserna för den kommunala vuxenutbildningen även 10–45 §§ i relevanta delar.

Den sammanhållna utbildningen ska rikta sig till sådana nyanlända som tar del av insatser enligt lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, och som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden för etableringsinsatserna (de nyanlända som bedöms omfattas av s.k. utbildningsplikt). Etableringsinsatser är insatser som Arbetsförmedlingen har ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds i syfte att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet. I förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare finns bestämmelser om det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet). En nyanländ som bedöms omfattas av utbildningsplikt ska enligt 14 § i förordningen inom ramen för programmet i huvudsak ta del av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, samhällsorientering samt utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan. Den nya skyldigheten innebär att kommunerna inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen ska tillhandahålla en sammanhållen utbildning för personer som deltar i etableringsinsatser av detta slag. Den sammanhållna utbildningen ska bestå av kurser och aktiviteter från det befintliga utbudet av kurser inom den kommunala vuxenutbildningen och kurserna ska vara anpassade efter deltagarnas behov och förutsättningar. Anpassning kan ske genom att kurser delas upp i delkurser och att studietakten anpassas till individens förutsättningar. I uttrycket sammanhållen ligger att de olika kurserna och aktiviteterna ska ses som en helhet och att det finns en planering och struktur i hur de olika delarna förhåller sig till varandra. Detta hindrar inte att olika aktörer tillhandahåller olika delar av utbildningen eller att olika delar äger rum på skilda platser. Det viktiga är att individen erbjuds en utbildning vars olika delar tillsammans utgör ett meningsfullt innehåll. Med sammanhållen avses också att utbildningen tidsmässigt ska vara organiserad så att de kurser och aktiviteter som den enskilde ska delta i inte kolliderar eller är alltför utspridda.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

4 a § Den sammanhållna utbildning som kommunerna enligt 3 a § ska tillhandahålla för vissa nyanlända invandrare syftar till att i strukturerad form ge deltagarna sådana kunskaper som de behöver för att kunna studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden.

I paragrafen, som är ny, anges syftet med den sammanhållna utbildning kommunerna ska tillhandahålla för nyanlända invandrare enligt 3 a §. Paragrafen utformas enligt Lagrådets förslag.

Av bestämmelsen framgår att syftet är att ge den målgrupp som anges i 3 a § utbildning. Utbildningen ska syfta till att i strukturerad form ge deltagarna sådana kunskaper de behöver för att kunna fortsätta studera eller för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Syftet ska alltså vara att ge sammanhållna kurser och andra utbildningsinslag som är anpassade efter dessa behov. De kurser som den nyanlände studerar bör präglas av ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt där målet är att inhämta ny kunskap och samtidigt lära sig andraspråket svenska. I att utbildningen ska ske i strukturerad form ligger att det ska ske sammanhållet på det sätt som framgår av kommentaren till 3 a §, att de olika kurserna och aktiviteterna ses som en helhet och att det finns en plan och struktur i hur de olika delarna förhåller sig till varandra. Målgruppen för utbildningen är nyanlända som tar del av insatser enligt etableringsprogrammet och som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsinsatsen (nyanlända som bedöms omfattas av s.k. utbildningsplikt), se kommentaren till 3 a §. Syftet med utbildningen är att deltagarna senare ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden eller studera vidare.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Sammanhållen utbildning för vissa nyanlända invandrare

33 a § *Den sammanhållna utbildning som kommunerna enligt 3 a § ska tillhandahålla för vissa nyanlända invandrare ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 23 timmars undervisning i veckan.*

I paragrafen, som är ny, regleras omfattningen av den sammanhållna utbildning som kommunerna ska tillhandahålla för nyanlända invandrare enligt 3 a §. Paragrafen utformas enligt Lagrådets förslag.

På samma sätt som för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare anges omfattning av studierna inom den sammanhållna utbildningen i tid. Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå används däremot verksamhetspoäng som mått och där motsvarar 20 verksamhetspoäng en veckas heltidsstudier. Beträffande den sammanhållna utbildningen anges det i paragrafen att den i genomsnitt under en fyraveckorsperiod ska omfatta minst 23 timmars undervisning i veckan. Detta innebär att det kan vara mer undervisning vissa veckor och mindre andra veckor. Som exempel kan nämnas att undervisningen skulle kunna bedrivas 30 timmar per vecka under två veckor och därefter 16 timmar per vecka de nästföljande två veckorna. Kravet på den genomsnittliga undervisningstiden ska vara uppfyllt under de olika fyraveckorsperioder utbildningen omfattar. Det är inte avsett att bestämmelsen ska tolkas som ett krav på omfattningen av en kurs som ingår i utbildningen.

Kravet avser undervisningen under utbildningen, dvs. den lärarledda verksamheten. Undervisning inom vuxenutbildningen kan bedrivas som undervisning i utbildningslokaler, helt eller delvis som distansundervisning eller på en arbetsplats. Av 2 § framgår att utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev ska vara elevens behov och förutsättningar. De

som ska ta del av den sammanhållna utbildningen har ofta mycket begränsade kunskaper i svenska och deras möjligheter till själv- och distansstudier är begränsade. Utgångspunkten är därför att den garanterade undervisningstiden avser en nära lärarledd verksamhet.

I den garanterade undervisningstiden 23 timmar per vecka ryms de 15 timmar undervisning i svenska för invandrare per vecka som garanteras enligt 24 §. Därutöver ska 8 timmar undervisning per vecka erbjudas. I 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare regleras vilken utbildning som ska erbjudas de nyanlända som har bedömts omfattas av utbildningsplikt.

Den sammanhållna utbildningen innefattar inte den samhällsorientering kommunerna ska erbjuda enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Samhällsorienteringen räknas inte som undervisning och ingår inte i den kommunala vuxenutbildningen eller annan del av skolväsendet. Den ska därför inte ingå i de 23 timmarna garanterad undervisningstid eller i den plan för den sammanhållna utbildningen som ska upprättas enligt 33 b §.

Den del av utbildningen som syftar till att deltagaren ska förvärva grundläggande läs- och skrivfärdigheter eller att lära in det latinska alfabetet ingår i svenska för invandrare men ska inte räknas in i den garanterade undervisningstiden (jfr prop. 2005/06:148 s. 31). Även mängdträning, dvs. tid för eleven att på egen hand eller tillsammans med andra elever träna och befästa kunskaper, ligger utanför de garanterade 23 timmarna.

Det finns inte något hinder mot att den nyanlända under en del av etableringstiden har mer undervisning i svenska för invandrare och mindre annan utbildning, förutsatt att den sammanlagda undervisningstiden uppfyller kravet i bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

33 b § *Den sammanhållna utbildningen ska följa en plan som beslutas av hemkommunen. Utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, organisation och huvudsakliga innehåll.*

För varje elev ska det upprättas en individuell studieplan enligt 8 §.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om utbildningsplan och individuell studieplan. Paragrafen utformas enligt Lagrådets förslag.

Av första stycket framgår att det ska finnas en plan för den sammanhållna utbildning som kommunerna enligt 3 a § ska tillhandahålla för nyanlända invandrare. Hemkommunen har ansvaret för att utbildningsplanen tas fram och beslutas och för innehållet i planen. Det finns inget hinder mot ett regionalt eller delregionalt samarbete vid framtagandet av planen. Utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om den sammanhållna utbildningens syfte, organisation och huvudsakliga innehåll. I 4 a § anges det generella syftet med sammanhållen utbildning. I utbildningsplanen bör syftet med olika kurser och aktiviteter som kommunen planerar ska ingå i utbildningen anges. Planen ska också innehålla en beskrivning av hur kommunen valt att organisera den sammanhållna utbildningen inom den kommunala vuxenutbildningen, t.ex. om utbildningen bedrivs i egen regi eller helt eller delvis på entreprenad, om samarbete sker med andra kommuner och vilka utbildningsanordnare och andra aktörer som anlitas i olika delar. Även det huvudsakliga innehållet i utbildningen ska beskrivas i pla-

nen. Det handlar om vilka olika kurser och aktiviteter som kommunen erbjuder inom den sammanhållna utbildningen för personer med olika bakgrund och förutsättningar. Planen för den sammanhållna utbildningen ska innehålla såväl svenska för invandrare som andra kurser inom den kommunala vuxenutbildningen. Även andra insatser som är gynnsamma för elevernas kunskapsutveckling ska kunna ingå i planen. Det kan t.ex. handla om studie- och yrkesvägledning, validering och läs- och skrivinlärning. Samhällsorientering som ges enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandare kan dock inte ingå (se kommentaren till 33 a §).

För att en sammanhållen utbildning ska möta behovet hos nyanlända inom etableringsprogrammet behöver utbildningen utgå från en kartläggning och analys av den aktuella målgruppens behov. Den sammanhållna utbildningen ska utformas utifrån de bedömningar som görs av elevgruppens kunskaper, erfarenheter och förutsättningar. För att kunna upprätta en plan för den sammanhållna utbildningen behöver kommunerna därför initialt göra en målgruppsanalys och undersöka och formulera målgruppens behov och förutsättningar.

Utbildningsbakgrunden och behovet av utbildning kan variera stort mellan de olika nyanlända invandrare som anses ha kort utbildning och därmed bedöms omfattas av utbildningsplikt. Det kan till följd därav finnas mycket skiftande utbildningsbehov inom målgruppen i en kommun. Eleverna kommer att ha behov av att läsa kurser på olika nivåer. Utbildningsplanen behöver därför innehålla ett sammansatt urval av kurser på olika nivåer från det befintliga utbudet av kurser inom den kommunala vuxenutbildningen. Urvalet av kurser ska vara anpassat till deltagarnas olika förutsättningar och ge utrymme för individanpassning av utbildningen. Anpassning av utbildningen kan ske genom att kurser delas upp i delkurser och att studietakten anpassas till individens förutsättningar.

Arbetsförmedlingen har ansvaret för nyanlända invandrare och samordning av insatser för deras etablering. Vuxenutbildningen i kommunerna är organiserad på olika sätt och olika aktörer kan vara involverade i anordnandet av utbildningen. Det behöver ske en samverkan mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och andra berörda aktörer som region, andra kommuner och enskilda utbildningsanordnare. Även funktioner som studie- och yrkesvägledning kan behöva vara involverade vid framtagandet av planen. Ansvaret för samverkan, och att initialt göra en analys där målgruppens behov och förutsättningar formuleras, ligger på hemkommunen för personer i målgruppen.

Enligt 25 § ska huvudmannen i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att utbildning i svenska för invandrare kan kombineras med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, validering, praktik, eller annan utbildning. Annan utbildning kan vara kurser inom t.ex. grundläggande vuxenutbildning eller gymnasial vuxenutbildning (prop. 2005/06:148 s. 35). För nyanlända som bedöms omfattas av utbildningsplikt ska svenska för invandrare kombineras med annan utbildning inom ramen för den sammanhållna utbildningen som kommunerna ska tillhandahålla för dem. Bestämmelsen i 25 § är aktuell för andra som studerar svenska för invandrare än de nyanlända i målgruppen för den sammanhållna utbildningen.

Av *andra stycket* framgår att kravet i 8 § på att det ska upprättas en individuell studieplan för varje elev inom vuxenutbildningen även gäller för elever som studerar inom den sammanhållna utbildningen. Den individuella studieplanen är ett verktyg för att planera en enskild elevs utbildning. Det är vuxenutbildningens ansvar att varje elev får stöd och undervisning utifrån sina individuella utbildningsmål, behov och förutsättningar. Utbildningsplanen som kommunen ska ta fram kan sägas bl.a. beskriva det utbud av kurser som kommunen kan erbjuda gruppen individer som anvisats till utbildningsplikt. Utifrån detta utbud av kurser skapas för den enskilde individen en sammanhållen utbildning med de kurser som vederbörande ska ta del av under studietiden och detta ska framgå i den enskildes individuella studieplan. För en nyanländ som ska ta del av utbildningsinsatsen ska det således av den individuella studieplanen bland annat framgå vilka kurser inom den sammanhållna utbildningen som ska ingå.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Sammanfattning av promemorian På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk

KLIVA-utredningen redovisar i denna promemoria uppdraget att utreda hur utbildning kan erbjudas för nyanlända som omfattas av s.k. utbildningsplikt. Utredningen har även i uppdrag att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning vilket ska redovisas i utredningens slutbetänkande. Syftet är 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 andra vuxenutbildningar. Utredningen har valt att göra bedömningar om vissa kvalitetshöjande insatser redan i denna promemoria. Bedömningarna avser att stödja huvudmännen i genomförandet av den s.k. utbildningsplikten. Utredningens förslag och bedömningar kan anses gynnsamma även för andra målgrupper i vuxenutbildningen.

Inledning och bakgrund

Utredningen har valt att göra en omfattande bakgrundsbeskrivning av vuxenutbildningen. Beskrivningen syftar till att utgöra en saklig grund till de förslag och bedömningar som läggs fram. I bakgrundsbeskrivningen finns bland annat nuläge i vuxenutbildningen, fakta om etableringsprogrammet och den s.k. utbildningsplikten samt ekonomiska förutsättningar för kommunernas flyktmottagande. De författningsändringar som utredningen föreslår görs för att säkerställa individanpassad utbildning för de elever som omfattas av s.k. utbildningsplikt. Alla förslag och bedömningar i kapitel 5 är gynnsamma och bör övervägas för en bredare målgrupp.

Centrala utgångspunkter och ställningstaganden

En viktig utgångspunkt för utredningen har varit en strävan efter att förena vuxenutbildningens expertis vad gäller att fatta beslut om planering och genomförande av utbildning med de arbetsmarknadspolitiska kraven om deltagande i aktivitet på heltid.

Individens rätt till individanpassning är långtgående i alla styrdokument för kommunal vuxenutbildning. Samtidigt har utredningen sett behov av såväl ytterligare reglering som stöd i tillämpning av gällande reglering.

Ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbete är nödvändigt för att kunna skapa och upprätthålla en god kvalitet i verksamheten. Utredningen anser att det i dag finns problem kopplat till ledning och ansvarsfördelning inom vuxenutbildningen som försvårar ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbete samt implementeringen av olika reformer.

Utredningen betonar vuxenutbildningens breda uppdrag att bedriva utbildning. Målet för den kommunala vuxenutbildningen är att vuxna 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 samt att främja sin personliga utveckling. En utgångspunkt för utredningen är att vuxenutbildningen inte bör reduceras till enbart ett arbetsmarknadspolitiskt instrument även om målet för de flesta av vuxenutbildningens elever är att stärka den egna ställningen i arbetslivet.

I linje med skollagens skrivningar har utredningen strävat efter att alla förslag och bedömningar ska bygga på forskning och beprövad erfarenhet. Tillgången till forskning och beprövad erfarenhet om vuxnas lärande är begränsad även om den är mer omfattande vad gäller vuxnas andraspråksinlärning.

Utredningen menar att styrdokumentens skrivning om att eleven ska kunna ”tillgodogöra sig undervisningen” inte enbart kan förstås utifrån en bedömning av elevens aktuella förutsättningar i form av språklig färdighet i svenska eller utifrån studiesociala förutsättningar. Utifrån rättighetslagstiftningen och eftersom utbildningen enligt gällande regleringar ska utgå från elevens förutsättningar bör det betonas att ansvaret för att eleven kan tillgodogöra sig undervisningen inte enbart är elevens – utan att undervisningen ska möta eleven där hen befinner sig. Utredningen menar att en sådan utformning av undervisningen ska ses som förutsättning för att eleven ska kunna tillgodogöra sig undervisningen. Ansvaret för att utbildningen får tillräckliga förutsättningar för att kunna möta elevens behov vilar på huvudmannen som bland annat måste avsätta tillräckliga och relevanta resurser och organisera utbildningen på ändamålsenligt sätt.

Utredningen väljer att använda begreppet kombinera i ett organisatoriskt sammanhang, exempelvis när vi resonerar kring hur sfi eller ämnet svenska som andraspråk på grundläggande eller gymnasial nivå schematekniskt kan kombineras med orienteringskurser eller olika kurser på grundläggande eller gymnasial nivå. Utredningen använder begreppet integrera för resonemang kring hur kursmål, kunskapskrav och innehåll i olika kurser kan förenas/sammanföras till en helhet för eleven. Det kan exempelvis för en elev med kort tidigare formell utbildningsbakgrund handla om att innehållet i sfi integreras med läs- och skrivundervisning och samhällsorientering så att man behandlar såväl innehållsliga som språkliga dimensioner samtidigt på lektionerna.

Utredningens förslag och bedömningar

Förslag om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna

Utredningen har haft i uppdrag 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 för vissa nyanlända invandrare.

Utredningen förslår en sammanhållen utbildning i vilken eleven garanteras en undervisningstid om minst 23 timmar i veckan under en fyraveckorsperiod. Den sammanhållna utbildningen består av ett sammansatt urval kurser som är anpassat till målgruppens gemensamma behov och förutsättningar. Förslaget utgår från utredningens pedagogiska bedömning av vad som kan anses vara effektiv undervisning för den nyanlända individens

lärande samt en bedömning av vad som kan vara rimliga förutsättningar för att organisera undervisningen så att utrymme finns för individanpassning och flexibilitet. I den garanterade undervisningstiden om minst 23 timmar ryms de garanterade 15 undervisningstimmarna i sfi och minst 8 timmars undervisning per vecka i andra kurser i komvux. Huvudmannen kan i samråd besluta om flera sammanhållna utbildningar ifall det motiveras av målgruppers olika behov.

Huvudmannen ansvarar för att ta fram en plan för den sammanhållna utbildningen (utbildningsplan) som ger en ram till den sammanhållna utbildningen genom att syftet, det huvudsakliga innehållet (de olika kurserna), organisation och utbildningens längd beskrivs. Det ska även framgå hur utbildningen ska organiseras så att den utgör en helhet för individen och så att samarbetsmöjligheter mellan olika personalgrupper i utbildningen underlättas. Utbildningsplanen är alltså avsedd att stödja huvudmannen att skapa struktur i den sammanhållna utbildningen och bidra till framförhållning när det gäller resursfördelning och stödinsatser inom utbildningen, men också att avgränsa vad som inte ska ingå i den sammanhållna utbildningen för den aktuella målgruppen.

Utredningen bedömer att andra individer i kommunerna kan ha motsvarande behov och därmed gynnas av att ta del av en sammanhållen utbildning. Utredningen avstår dock från att reglera rätten till utbildningen för dessa.

Förslag om informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till kommuner

Utredningen ska 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 för vissa nyanlända invandrare.

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.

Förslag om Skolverkets stöd till huvudmän

Utredningen har haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för att sfi-elever ska kunna erbjudas en utbildning av god kvalitet som motsvarar elevernas behov och förutsättningar.

Utredningen föreslår att Skolverkets regeringsuppdrag om riktat stöd för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever från och med 2020 i ökad grad ska användas för att höja kvaliteten i utbildning för nyanlända vuxna. Skolverket ska bland annat genom olika informationsinsatser ge huvudmännen stöd i arbetet med att ta fram en utbildningsplan för sam-

manhållen utbildning. Skolverket ska också kartlägga vuxenutbildningens behov av stöd och kompetensutveckling när det gäller nyanländas lärande.

Utredningen bedömer att det finns stora behov av utvecklingsstöd i vuxenutbildningen när det gäller nyanlända och att nuvarande begränsning av hur stor del av Skolverkets medel som får användas till nyanlända elever därmed ska tas bort.

Bedömning av garanterad undervisningstid kurs A och B

Utredningen bedömer att den garanterade undervisningstiden i kurs A och B ska vara oförändrad. Tillämpar huvudmannen regelverket om minst 15 timmars garanterad undervisningstid i kurs A och B med läs- och skrivinläring utöver detta studerar en relativt stor del av eleverna i kurs A och B sannolikt mer än 15 timmar per vecka. En övervägande del av de som studerar kurs A och B kommer att omfattas av s.k. utbildningsplikt och har därmed rätt till minst 23 timmars undervisning.

Det saknas forskning eller annan form uppföljning av hur antalet timmar undervisning i sfi per vecka påverkar genomströmningen, i antal timmar per kurs eller i kalendertid per kurs. Utredningen bedömer därför att det saknas stöd för en generell utökning av den garanterade undervisningstiden i sfi.

Bedömning om stöd och andra insatser

Utredningen bedömer att en delvis obligatorisk elevhälsa inom vuxenutbildning enligt skollagen bör övervägas vidare.

Utredningen bedömer att studiehandledning på modersmål eller på elevens starkaste språk är en viktig insats i nyanländas utbildning. Kvalitet och omfattning av den studiehandledning som erbjuds komvuxelever behöver undersökas. För att främja likvärdighet och ökad tillgång till studiehandledning i vuxenutbildningen bör behovet av utbildning för studiehandledare analyseras och möjligheterna att erbjuda studiehandledning via fjärrundervisning behöver undersökas ytterligare.

Bedömning om kompetensutveckling för lärare

Utredningen bedömer att behoven av kompetensutveckling i vuxenutbildningen sannolikt är omfattande hos både obehöriga och behöriga lärare och behöver kartläggas. Utredningen lämnar därför förslaget om Skolverkets stöd när det gäller kompetensutveckling kring nyanlända vuxnas lärande. 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 kompetensutveckling i komvux.

Bedömning om statistik och uppföljning

Utredningen bedömer att Skolverket och SCB som ett led i arbetet med kvalitet och genomströmning behöver 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 utveck-

lats i förhållande till de nationella målen och hur resurser används. Kommunerna behöver även tydligare instruktioner till vad som ska rapporteras in.

Prop. 2021/22:51
Bilaga 1

Utredningen bedömer också att Skolinspektionen i ett tidigt skede bör granska hur utredningens förslag om sammanhållen utbildning och utbildningsplan realiserats i kommunerna.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att det i lagen ska införas åtta nya paragrafer, 20 kap. 3 a § och 7 a-c §§, 21 kap. 3 a § och 7 a c §§ samt närmast före 20 kap. 7 a § och 21 kap. 7 a § två nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

3 a §

Kommunerna ska tillhandahålla sammanhållen utbildning för de nyanlända vuxna som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända samt som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet.

Sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna

7 a §

I 3 a § finns bestämmelser om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna. 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. I den sammanhållna utbildningen kan även ingå utbildning enligt 21 kap.

7 b §

Den sammanhållna utbildningen ska i genomsnitt under en fyra-veckorsperiod omfatta minst 23 timmars undervisning i veckan.

7 c §

Den sammanhållna utbildningen ska följa en plan för utbildningen som beslutas av huvudmannen. Utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, organisation, huvudsakliga innehåll och längd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om utbildningsplanen.

21 kap.*3 a §*

Kommunerna ska tillhandahålla sammanhållen utbildning för de nyanlända vuxna som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända samt som på grund av kort utbildningsbakgrund inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet.

Sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna*7 a §*

I 3 a § finns bestämmelser om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna. 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. I den sammanhållna utbildningen ska även ingå utbildning i svenska för invandrare enligt 20 kap. Även annan utbildning enligt 20 kap. kan ingå i den sammanhållna utbildningen.

7 b §

Den sammanhållna utbildningen ska i genomsnitt under en fyra-

veckorsperiod omfatta minst 23 timmars undervisning i veckan.

7 c §

Den sammanhållna utbildningen ska följa en plan för utbildningen som beslutas av huvudmannen. Utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, organisation, huvudsakliga innehåll och längd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om utbildningsplanen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020 och ska tillämpas på dem som anvisas plats i etableringsprogrammet efter detta datum.

Följande instanser har inkommit med yttrande över promemorian: Academedia AB, Almega, Arbetsförmedlingen, Botkyrka kommun, Centrala studiestödsnämnden, Delegationen mot segregation, Diskrimineringsombudsmannen, Ekonomistyrningsverket, Folkbildningsrådet, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (FORTE), Försäkringskassan, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Hallsbergs kommun, Hallstahammars kommun, Helsingborgs kommun, Herrljunga kommun, Härnösands kommun, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Kriminalvården, Kungliga Vetenskapsakademien, Kungsbacka kommun, Landstinget i Västerbottens län, Lernia, Lycksele kommun, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för yrkeshögskolan, Nacka kommun, Norrbottens kommuner, Riksbankens jubileumsfond, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan (ViS), Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO), Skolväsendets överklagandenämnd, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens institutionsstyrelse, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statskontoret, Stockholms kommun, Studieförbunden i samverkan, Svenskt Näringsliv, Sveriges kommuner och landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner), Sveriges skolledarförbund, Södertälje kommun, Tomelilla kommun, Täby kommun, Umeå kommun, Vetenskapsrådet, Ystads kommun, Årjängs kommun och Östhammars kommun.

Spontana yttranden har därutöver inkommit från Folkuniversitetet, Förbundet Folkhögskollärarna och Studieförbunden.

Följande instanser har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Bjuvs kommun, Dorotea kommun, Falköpings kommun, Haparanda kommun, Höganäs kommun, Knut och Alice Wallenbergs stiftelse, Kungliga ingenjörsvetenskapsakademien, Landstinget i Kronobergs län, Landstinget i Skåne län, Landstinget i Uppsala län, Landstinget i Västernorrlands län, Marcus och Amalia Wallenbergs stiftelse, Marianne och Marcus Wallenbergs stiftelse, Marks kommun, Mora kommun, Norrtälje kommun, Nynäshamn kommun, Riksrevisionen, Sorsele kommun, Statistiska centralbyrån, SVEAS/Svenska för alla, Svenska ESF-rådet, Sveriges unga akademi, Sveriges vägledarförening och Åtvidabergs kommun.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 20 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 20 kap. 3 a, 4 a, 33 a och 33 b §§, och närmast före 20 kap. 33 a § en ny rubrik av följande lydelse.

<i>Lydelse enligt lagrådsremissen</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<i>Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper</i>	

20 kap.

1 §¹

I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–9 §§),
- bestämmelser om kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå (10–15 §§),
- bestämmelser om kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå (16–23 §§),
- bestämmelser om kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (24–33 §§),
- *bestämmelser om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända invandrare (33 a och 33 b §§),*
- bestämmelser om betyg (34–41 a §§),
- bestämmelser om validering (42 och 43 §§), och
- bestämmelser om intyg (44 och 45 §§).

3 a §

I den kommunala vuxenutbildningen ska kommunerna tillhandahålla en sammanhållen utbildning för nyanlända som tar del av insatser som avses i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden för insatserna.

4 a §

Den sammanhållna utbildning som kommunerna ska tillhandahålla för vissa nyanlända invandrare enligt 3 a § syftar till att i strukturerad form ge deltagarna sådana kunskaper som de behöver för att kunna studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden.

Sammanhållen utbildning för vissa nyanlända invandrare

33 a §

Den sammanhållna utbildning som kommunerna ska tillhandahålla för vissa nyanlända invandrare enligt 3 a § ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 23 timmars undervisning i veckan.

33 b §

Den sammanhållna utbildningen ska följa en plan för utbildningen som beslutas av hemkommunen. Utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, organisation och huvudsakliga innehåll.

För varje elev ska det upprättas en individuell studieplan enligt 8 §.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-10-12

Närvarande: F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Andersson samt justitierådet Petter Asp

En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt

Enligt en lagrådsremiss den 23 september 2021 har regeringen (Utbildningsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Tyri Öhman, biträdd av departementssekreteraren Anita Carlstedt.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Allmänt om förslaget

I lagrådsremissen föreslås att det ska införas en skyldighet för kommunerna att inom den kommunala vuxenutbildningen tillhandahålla en sammanhållen utbildning för de som tar del av det arbetsmarknadspolitiska etableringsprogrammet och som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i programmet (se 14 § förordningen [2017:820] om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Utbildningen ska syfta till att ge deltagarna sådana kunskaper som de behöver för att kunna studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden. Kommunerna ska för detta ändamål besluta en utbildningsplan som ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, organisation och huvudsakliga innehåll. För varje elev ska det sedan upprättas en individuell studieplan. Detta, samt att utbildningen i genomsnitt under en fyra-veckorsperiod ska omfatta minst 23 timmars undervisning i veckan, framgår av lagtexten, som har tagits in i fyra nya paragrafer i 20 kap. skollagen.

Förslaget väcker många frågor. En är hur denna utbildning ska förhålla sig till annan kommunal vuxenutbildning. Ska den vara ett eget ”spår” eller ska dessa elever genomföra sina kurser ihop med övriga elever inom den kommunala vuxenutbildningen? Eller ska det vara en kombination så att det startas vissa nya kurser (t.ex. orienteringskurser i vissa ämnen) enbart för de nu aktuella eleverna medan de också kan delta i kurser med andra elever inom vuxenutbildningen?

I avsnitt 6.1 talas det om att utbildningen ska vara anpassad efter de nyanländas behov och förutsättningar. Det talar för att kommunerna ska anordna särskilda kurser. Men där står också att deltagarna får en bättre och mer ändamålsenlig kombination av sfi och andra kurser i det reguljära utbudet med den sammanhållna utbildningen.

Skolverket, som i och för sig överlag ställer sig positivt till innehållet i den promemoria som remissbehandlades, har ifrågasatt om inte vad som avses med sammanhållen utbildning kan behöva definieras ytterligare så att det framgår om det är sammanhållen utbildning i förhållande till innehåll eller tid som avses. Verket har också påtalat att begreppet ”sammanhållen utbildning” förekommer i flera andra sammanhang och att det finns en risk för att vad som avses med ”sammanhållen” tolkas olika beroende på syftet med utbildningen. Oklarheten i detta avseende minskar inte av att regeringen i förordning ska specificera vilket innehåll som utbildningen ska ha.

Skolverket har också påpekat att förslagen inte fullt ut harmonierar med övriga bestämmelser i 20 kap. skollagen. Även Lagrådet har uppmärksammat detta och anser att det behöver klargöras hur de nya reglerna om en sammanhållen utbildning förhåller sig till de olika utbildningar som kommunerna ska tillhandahålla enligt kapitlets 3 §, dvs. utbildningar på grundläggande nivå, på gymnasial nivå, särskild utbildning på grundläggande nivå, särskild utbildning på gymnasial nivå och svenska för invandrare. Ska de regler som finns i 10–15 §§ om kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå gälla för den som studerar på motsvarande nivå i den nya sammanhållna utbildningen. Och ska reglerna i 16–29 §§ gälla för den nyanlände som studerar på gymnasial nivå och reglerna i 24–32 §§ när han eller hon läser svenska för invandrare? Samtidigt som dessa frågor kan ställas, står det klart att inte alla regler i 20 kap. skollagen passar för den som deltar i den nya sammanhållna utbildningen, t.ex. bestämmelsen i 26 § att utbildningen ska kunna kombineras med förvärvsarbete. Detta hindrar emellertid inte att de angivna frågorna besvaras.

Om det ska anordnas särskilda nya kurser i den sammanhållna utbildningen uppkommer frågan vilka regler som ska gälla för dessa kurser. Det står i avsnitt 6.1 att regelverket för vuxenutbildningen i skollagen ska tillämpas. Det torde innebära att det ska finnas en kursplan/ämnesplan för varje kurs (se 20 kap. 6 §). Det bör också innebära att eleverna som huvudregel ska ha rätt till betyg eller intyg på varje avslutad kurs, men vilka betyg ska då användas (jfr 35–39 §§)? Detta är exempel på regler som gäller allmänt i 20 kap. skollagen, men andra regler som gäller på de olika nivåerna kommer då att saknas avseende den nya sammanhållna utbildningen, t.ex. regler om ansökan och mottagande. (I lagrådsremissen står att eleverna i den sammanhållna utbildningen på samma sätt som andra studerande inom komvux ska ansöka och antas till varje kurs för sig, se s. 25 i remissen.)

Lagrådet menar att dessa frågor måste hanteras i den fortsatta beredningen om det som föreslås i lagrådsremissen ska kunna läggas till grund för lagstiftning.

Förslaget till lag om ändring i skollagen

20 kap. 1 §

Förslaget innebär att det i 20 kap. 1 § ska läggas in en upplysning om att det i kapitlet också finns bestämmelser om sammanhållen utbildning för

vissa nyanlända invandrare (i 33 a och 33 b §§). I sak är detta naturligtvis korrekt, men tillägget har inneburit att ordet ”bestämmelser” nu finns på inte mindre än åtta ställen i 1 §, som utgörs av en enda lång mening. Enligt Lagrådets uppfattning bör hela paragrafen skrivas om. Detta kan göras genom att den inleds med följande text.

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser (2–9 §§) samt bestämmelser
– om kommunal vuxenutbildning etc,
– om etc.

20 kap. 3 a §

I paragrafen bör – för att syftningarna senare i bestämmelsen inte ska kunna läsas fel – ordet ”sådana” läggas in mellan orden ”utbildning för” och ordet ”nyanlända”.

20 kap. 4 a §

I paragrafen bör preciseringen ”enligt 3 a §” komma tidigare i meningen, redan efter de inledande orden ”Den sammanhållna utbildning som kommunerna”. Annars blir syftningen felaktig.

20 kap. 33 a §

I denna paragraf bör motsvarande ändring som Lagrådet föreslagit beträffande 4 a § göras.

20 kap. 33 b §

I paragrafen kan den första meningen med fördel lyda på följande vis.

Den sammanhållna utbildningen ska följa en plan som beslutas av hemkommunen.

Att det rör sig om en plan ”för utbildningen” kan ju läsaren inte gärna missa.

Vid föredragningen har det upplysts att rubriken omedelbart före den föreslagna 33 a § *Sammanhållen utbildning för vissa nyanlända invandrare* inte är avsedd att vara en underrubrik till rubriken *Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare*, som finns före 20 kap. 16 §, utan att dessa båda rubriker ska ligga på samma nivå. Det måste markeras i en kommande proposition.

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 oktober 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Bolund, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Shekarabi, Ygeman, Linde, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko, Stenevi, Olsson Fridh

Föredragande: statsrådet Ernkrans

Regeringen beslutar proposition En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt