

2017-09-15
1 (7)
Dnr 2017:953

Konsekvensutredning avseende förslag till föreskrift om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare

Sammanfattning av förslaget

Den nuvarande kursplanen i kommunal utbildning i svenska för invandrare (sfi) är en förordning som upphävs den 31 december 2017. Skolverket har fått bemyndigandet att ta fram föreskrifter om en ny kursplan för sfi, vilka kommer att träda i kraft och tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2018.

Skolverket har bl.a. haft i uppdrag att se över behovet av förändringar i kursplanen för sfi. Den sammanvägda bilden av den nu gällande kursplanen är att den är välfungerande och aktuell och endast i behov av mindre förändringar. Därför har Skolverket efter överväganden valt att behålla den nuvarande kursplanens utformning. Innehållet i Skolverkets förslag bygger på den idag gällande förordningen.

Begreppet undervisning förs in i den föreslagna kursplanen för att betona att eleven ska ges möjlighet och förutsättningar att utveckla sitt språk inom ramen för undervisning av något slag.

De förändringar som Skolverket föreslår i kursplanen innebär sammanfattningsvis följande:

- tydliggörande av den grundläggande läs- och skrivinlärningen,
- framskrivning av digital kompetens samt
- justeringar i de olika kurserna och kunskapskraven inom områdena studie- och arbetsliv.

Innehållet i konsekvensutredningen utgår från 6-8 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Bakgrund

Regeringen har beslutat om upphävande av förordningen (SKOLFS 2009:2) om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Förordningen ska upphöra att gälla vid utgången av 2017.¹ Genom ett bemyndigande² ska i stället Skolverket ta fram föreskrifter för kursplanen för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, vilka behöver träda i kraft den 1 januari 2018.

¹ Regeringsbeslut den 24 november 2016, kungjord genom SKOLFS 2016:68.

² 2 kap. 12 § andra stycket förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning, ändrad genom SFS 2016:1052.

Innehållet i Skolverkets förslag bygger på den i dag gällande förordningen och på resultatet av Skolverkets redovisning av ett tidigare regeringsuppdrag.³

A Allmänt

1. Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå

Den sammanvägda bilden av den nu gällande kursplanen är att den är välfungerande och aktuell och endast i behov av mindre förändringar. Därför har Skolverket, efter överväganden om att skriva fram ett centralt innehåll eller inte, valt att behålla den nuvarande kursplanens utformning. Innehållet i Skolverkets förslag bygger på den nu gällande förordningen.

Nedan redovisas ställningstaganden och ändringar som föreslås i förslaget till den nya kursplanen:

- Kursplanen utgår från Gemensam europeisk referensram för språk, GERS⁴, och kopplingen till GERS är tydligt framskriven. I det förslag som föreligger tonar Skolverket ned kopplingen till GERS p.g.a. ändringar som verket gjort i både avsnitten mål och karaktär samt i kunskapskraven, främst för kurs A. GERS omfattar inte kunskapsnivåer för personer som saknar läs- och skrivkunskap. I förslaget lyfts den grundläggande läs- och skrivinläringen fram. Skolverket avser att skriva fram GERS betydelse för kursplanen i sfi i det kommentarmaterial som Skolverket kommer att ta fram.
- Skolverket för in begreppet undervisning för att betona att eleven ska ges möjlighet och förutsättningar att utveckla sitt språk inom ramen för undervisning av något slag, och skiljer därmed undervisning från utbildning. Det senare är sfi i sin helhet med de ramar och kurser som utbildningen har. Genom att använda begreppet undervisning kommer man närmare kursplanen i svenska som andraspråk på grundläggande nivå. Skolverket har därigenom även valt att skriva ”*Genom undervisningen i utbildning i svenska för invandrare ska eleven ges förutsättningar/möjligheten/er att*”
- För att synliggöra de olika språkliga domäner en elev rör sig inom, väljer Skolverket att på flera ställen skriva fram vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Studielivet är tillagt av två skäl; för att harmoniera med kursplanen i svenska som andraspråk på grundläggande nivå men även för ett ökat fokus på studier och gymnasieutbildning för alla. Skolverket har också problematiserat begreppet vardagsspråk och dess koppling till arbetsliv inte minst för kortutbildade. Därför är de olika domänerna framskrivna i kunskapskraven men i kurserna A och B används begreppen vardagsnära och vardagsliv. Begreppen vardagsnära och vardagsliv kommer att förklaras i det kommande kommentar-materialet.
- Den grundläggande läs- och skrivinläringen väljer Skolverket att behålla som en tydlig egen del vilken ska kopplas ihop med sfi-kurserna på de olika nivåerna. Verket väljer även att infoga en punktlista försöka synliggöra vad undervisningen i grundläggande läs- och skrivinläring ska ge eleven möjlighet att utveckla.

³ I december 2016 redovisade Skolverket regeringsuppdraget (dnr U2015/2596/s) om att föreslå hur kursplanen för sfi kan förändras så att studievägarna i sfi målgruppsanpassas och blir sammanhållna. Skolverkets uppdrag omfattade även att se över behovet av andra förändringar i kursplanen för sfi. Efter förslag från Skolverket beslutade regeringen den 29 juni 2017 om vissa ändringar av kursplanen, bl.a. avseende målgruppsanpassade och sammanhållna studievägar. Dessa ändringar trädde i kraft den 8 augusti 2017. Se Skolverkets redovisning – dnr 2016:1631, regeringsuppdrag U2015/2959/S. Se även prop. 2014/15:85 Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning.

⁴ Gemensam europeisk referensram för språk: lärande, undervisning och bedömning

- Begreppet ”grundläggande läs- och skrivinlärning” har förts in för att tydliggöra att det handlar om att lära sig läsa och skriva från grunden.
- Kunskapskraven för kurs A har höjts för att komma närmare kraven i kurs B. Exempelvis genom att lägga till "korta enkla texter" i kurs A och läsförståelse.
 - Kraven har även höjts när det gäller skriftlig produktion i kurs A.
 - Skolverket bedömer att det finns behov av att göra vissa justeringar i kursplanen i syfte att förstärka och tydliggöra den digitala kompetensen. Utifrån förtydliganden och förstärkningar avseende digital kompetens⁵ som nyligen gjorts och finns i styrdokumentet som rör det övriga skolväsendet finns det behov av att även revidera kursplanen i sfi. Förslagen till ändringar i kursplanen omfattar tillägg eller förstärkningar i kursplanens mål och karaktär. Digital kompetens läggs inte in i kunskapskraven utan bör ses som en del av helheten. Genom att förtydliga digital kompetens i berörd kursplan säkerställs en likvärdighet i att även dessa elevgrupper får möjlighet att utveckla sin digitala kompetens.
 - Värdeorden i betygssteg C ”relativt väl fungerande” har konsekvent tagits bort och ersatts med endast ”fungerande” för att tydliggöra nivåerna i betygsstegen.

2. Beskrivning av alternativa lösningar för det Skolverket vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Vad gäller exempelvis framskrivningen av digital kompetens i kursplanen kan följande sägas. Digital kompetens finns redan i dag framskrivet i läroplanen för kommunal vuxenutbildning. Ett alternativ hade därför kunnat vara att inte göra ändringar. Skolverket skulle kunna avstå från att ta fram förstärkningar avseende digital kompetens. Detta skulle emellertid medföra att utbildningen inom kommunal vuxenutbildning i sfi inte uppdateras på det sätt som sker inom övriga skolväsendet, vilket skulle kunna påverka elevernas kunskapsutveckling negativt. Förutom likvärdighetsproblematiken kan en elevs möjligheter att gå vidare från sfi till kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå fördröjas och försvåras.

För kursplanen som helhet kan följande sägas. Skolverket skulle som en alternativ lösning ha kunnat ta fram en helt ny omarbetad kursplan. Som ovan nämnts, är emellertid den sammanvägda bilden av den nu gällande kursplanen att den är välfungerande och aktuell och endast i behov av mindre förändringar. Därför har Skolverket valt att behålla den nuvarande kursplanens utformning.

Förordningen (SKOLFS 2009:2) om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare upphävs den 31 december 2017. Om Skolverket skulle avstå från att ta fram föreskrifter inom ovanstående område skulle det medföra att det skulle saknas kursplan för utbildningen.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

De föreslagna förändringarna berör kommunala huvudmän som bedriver sfi samt rektorer, studie- och yrkesvägledare och lärare som arbetar med sfi. 257 huvudmän som bedrev sfi år 2016. Enligt rapporterade uppgifter för 2016 fanns sammanlagt 332 anordnare av sfi.

Likaså berörs de elever som läser sfi. Enligt Skolverkets statistik deltog drygt 150 000 elever i sfi år 2016. Det är en ökning med 8,5 procent jämfört med år 2015. Antalet elever har ökat varje år under 2000-talet. Sedan år 2007 har antalet elever mer än fördubblats. År 2016 uppgick antalet kursdeltagare till nästan 199 000, vilket innebär att varje elev deltog i genomsnitt i 1,3 kurser under året. Nästan två tredjedelar av eleverna läste i kommunens

⁵ Se även Skolverkets redovisning av uppdrag om förslag till nationella it-strategier för skolväsendet, dnr 2015:01153, s. 49 ff.

egen regi. Tre procent av eleverna studerade på folkhögskola, tre procent i studieförbund och knappt en tredjedel hos annan kursanordnare.

4. Uppgifter om de bemyndiganden som Skolverkets beslutanderätt grundar sig på

Skolverket föreskriver med stöd av bemyndigande i 2 kap. 12 § andra stycket förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

5. Uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Kostnadsmissiga konsekvenser

Skolverket bedömer att de föreslagna ändringarna inte kommer att ha kostnadsmissiga konsekvenser förutom i den del som rör digitalisering. Framskrivningen av digital kompetens i kursplanen kan komma att påverka kostnaderna för huvudmän. Enligt skollagen ska den utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas (2 kap. 35 §). När det gäller huvudmännens ansvar framgår det av skollagen att huvudmän inom skolväsendet ska se till att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling (2 kap. 34 §). I förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen anges att utbildningen ska utformas så att ”alla elever ges handledning och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, genom bland annat bibliotek och digitala verktyg” (kap. 2.4 Rektorns ansvar). Kostnader föreligger redan till viss del som en följd av ändringarna som finns i förordningen om läroplan för vuxenutbildningen. Kostnader kan även uppstå för huvudmän och externa utbildningsanordnare som sedan tidigare inte har investerat i infrastrukturell utbyggnad och inköp av digitala verktyg. Kostnader kan även uppstå för kompetensutvecklingsinsatser av personal. Respektive huvudman behöver göra en bedömning av behovet i verksamheten.⁶

Andra konsekvenser – organisatoriska konsekvenser

Enligt Skolverkets bedömning kan föreslagna förändringar när det gäller grundläggande läs- och skrivinlärningen, i synnerhet inom studieväg 1⁷, komma att påverka hur kommunala huvudmän organiserar sfi.

År 2016 deltog över hälften av eleverna inom studieväg 1 i grundläggande läs- och skrivinlärning. Av de nybörjare som år 2014 påbörjade studieväg 1, kurs A, slutförde 66 procent någon kurs med godkänt resultat t o m år 2016. Det var 31 procent som slutförde kurs A, medan 5 procent av eleverna på studieväg 1 slutförde kurs D. För nybörjare 2014 som slutförde minst en kurs med godkänt resultat t o m 2016, var tiden mellan start och slutdatum i genomsnitt 58 veckor. Även här finns stora skillnader beroende på vilken kurs eleven startat på. För de som påbörjade sina studier på studieväg 1, kurs A, krävdes i genomsnitt 67 veckor för att klara kursen, jämfört med 20 veckor för de som påbörjade sina studier på studieväg 3, kurs D.

Enligt nuvarande reglering knyts inte den grundläggande läs- och skrivinlärningen till någon av kurserna A–D, utan utgör en egen del, som kan läsas fristående eller kombineras med någon av kurserna. Andelen kursdeltagare som har deltagit i grundläggande läs- och skrivinlärning varierar stort mellan olika studievägar. Undervisningen får ske på elevens

⁶ Se även Skolverkets redovisning av uppdrag om förslag till nationella it-strategier för skolväsendet, dnr 2015:01153, s. 49 ff.

⁷ PM; *elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare år 2016 (Dnr 2017:00824)*

modersmål eller annat språk och bör även då kunna ske parallellt med undervisning i svenska. Hur detta sker organisatoriskt idag varierar stort. Kommuner väljer att i vissa fall infoga denna undervisning i ordinarie sfi-undervisning. Andra kommuner erbjuder denna undervisning separat, på andra tider för berörda elever. Antalet timmar för denna undervisning varierar stort.

När den grundläggande läs- och skrivinlärningen skrivs fram och tydliggörs kommer det att påverka hur utbildningen behöver organiseras för att säkerställa likvärdighet. Då den grundläggande läs- och skrivinlärningen utgör en större del av studieväg 1 så ställer det krav på organisation, arbetsmetoder och undervisningstid för att möta varje individs behov och ge förutsättningar för eleven att nå så långt som möjligt i sin språkutveckling.

En jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Konsekvenserna för det övervägda regleringsalternativet om en helt omarbetad kursplan skulle i huvudsak vara desamma.

Mänskliga rättigheter och icke-diskriminering

Skolverket tar hänsyn till frågor som rör mänskliga rättigheter och icke-diskriminering. I Skolverkets instruktion lyfts vissa grupper och delar av rättigheterna fram. Det gäller bland annat jämställdhetsperspektivet, funktionshinderperspektivet och nationella minoriteter.

Jämställdhetsperspektivet, funktionshinderperspektivet och de nationella minoriteterna

I genomförandet av uppdraget har funktionshindern- och jämställdhetsperspektiv beaktats. Dessutom har Skolverket beaktat de nationella minoriteterna i genomförandet. Skolverket bedömer att förslaget inte medför några särskilda konsekvenser vad gäller jämställdhet, funktionshinder och de nationella minoriteterna.

6. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

När det särskilt gäller framskrivningen av digital kompetens kan följande sägas. Det finns inga EU-bestämmelser specifikt om hur digital kompetens eller programmering ska skrivas fram på styrdokumentsnivå nationellt. Däremot finns en rekommendation (2006/962/EG) som Europaparlamentet och Europeiska unionens råd meddelade 2006, där digital kompetens beskrivs som en av åtta nyckelkompetenser för livslångt lärande. Digital kompetens beskrivs som särskilt viktig för självförverkligande och personlig utveckling, aktivt medborgarskap och anställningsbarhet. Nyckelkompetenserna beskrivs också som mycket viktiga för innovation, produktivitet och konkurrenskraftighet samt nödvändiga i ett kunskapssamhälle och för en mer flexibel arbetskraft som snabbare kan anpassa sig efter en föränderlig och tätt sammanlänkad värld. Även OECD (2010) förde i en studie om The New Millennium Learners¹⁰ fram digitaliseringens allt större betydelse för skolväsendet. Skolverket bedömer att aktuellt förslag är förenligt med denna rekommendation.

I övrigt bedömer Skolverket att innehållet i detta förslag inte påverkas av de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Det finns en icke-bindande gemensam europeisk referensram för språk (GERS)⁸. GERS är framtaget av Europarådet. Kursplanen i sfi är uppbyggd i enlighet med detta ramverk. Skolverket har beaktat detta ramverk i utarbetande av förslag till formuleringar i kursplanen. GERS är under revidering. Skolverket följer Europarådets arbete med

⁸ Gemensam europeisk referensram för språk: lärande, undervisning och bedömning

revidering av referensramen. Skolverket bedömer att revideringen av kursplanen för sfi kan genomföras trots den pågående revideringen av referensramen.

7. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Skolverkets förslag om kursplanen i sfi behöver träda i kraft i och med att förordningen (SKOLFS 2009:2) om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare upphör att gälla vid utgången av 2017. Detta ikraftträdande behöver föregås av informationsinsatser för att säkerställa att den nya kursplanen är väl känd.

Informationsinsatser planeras under hösten 2017 i form av drygt 20 regionala dialoger, sex konferenser *Mötesplats sfi 2017* samt information på Skolverkets webbplats.

B Kommuner och landsting

Beskrivning av effekter för kommuner eller landsting utöver det som framkommer under avsnitt A ovan

Skolverket bedömer, i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen, att de redovisade förslagen till föreskrifter om kursplaner inte innebär någon inskränkning i det kommunala självstyret.

C Företag

De företag som berörs är de som erbjuder utbildning på entreprenad eller utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning med betygsrätt. Kommun eller landsting är enligt skollagen huvudman för sfi, men kan uppdra åt andra att anordna utbildningen. År 2016 studerade 3 procent av eleverna på folkhögskola, 3 procent i studieförbund och knappt en tredjedel hos annan kursanordnare. Skolverket bedömer att cirka 75 företag och folkhögskolor kan komma att beröras av förändringarna.

Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning i avsnitt C.

D Samråd

Skolverket har med anledning av utarbetandet av en ny kursplan för sfi genomfört ett flertal samråd för olika berörda målgrupper. Tre hearings har genomförts, en med lärare inom sfi och två med rektorer och studie- och yrkesvägledare. Dessa möten har omfattat sammanlagt 140 yrkesverksamma personer inom sfi från hela landet. Skolverket har även träffat Nationellt centrum i svenska som andraspråk (NC) och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) rörande kursplanen i sfi. Vidare har ett besök gjorts hos Göteborgsregionens huvudkontor (GR) för att diskutera deras arbete med yrkesutbildning kopplat till sfi-undervisningen. Samråd har även skett med Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Skolverket har vidare genomfört 13 verksamhetsbesök hos anordnare av sfi-verksamhet och hållit ett antal konferenser som bl.a. tagit upp aktuellt tema. Därigenom har Skolverket nått en bred målgrupp bestående av olika aktörer inom vuxenutbildning och etablering av nyanlända.

E Kontaktperson

Vid frågor kontakta undervisningsråd Inger Bergendorff, tfn: 08-527 33 283
inger.bergendorff@skolverket.se eller undervisningsråd Ulrika Perry, tfn: 08-527 33 177,
ulrika.perry@skolverket.se.

Remiss