



Yttrande över slutbetänkandet En andra och en annan chans – ett komvux i tiden (SOU 2018:71)

Lärarnas Riksförbund har givits möjlighet att yttra sig över förslagen och bedömningarna i rubricerat betänkande.

Sammanfattning av Lärarnas Riksförbunds synpunkter:

Förbundet tillstyrker att

- Dagens målformulering för komvux i skollagen förtydligas.
- Kommunerna behöver förstärka det specialpedagogiska stödet inom vuxenutbildningen. En sådan förstärkning måste dock göras med beaktande av bristen på speciallärare och på ett sådant sätt att det inte innebär ökad arbetsbelastning för befintliga speciallärare.
- En förenklad betygsskala bör införas på komvux på grundläggande nivå, SFI samt särskild utbildning på grundläggande nivå.
- Skolverkets redovisning och uppföljning av statistik kring komvux behöver utvecklas och bli bättre.
- Kompetensutvecklingsbehoven (t.ex. när det gäller ämnesdidaktik i relation vuxnas lärande) för lärare inom komvux behöver kartläggas men vill framföra att även studie- och yrkesvägledare behöver omfattas av en sådan kartläggning.
- Förslaget om att ett framtida professionsprogram för lärare samt en myndighetsstruktur med regional närvaro med uppdrag inom kompetensutvecklingsområdet ska omfatta vuxenutbildningen.
- Vetenskapsrådet ges i uppdrag att initiera forskning om vuxnas lärande.

Förbundet avstyrker att

- Särsvux upphör som egen skolform.

Förbundet vill framföra att

- Förslaget om ändring av prioriteringsregeln vid antagning till komvux är vällovligt, men vi vill uppmärksamma att det finns svårigheter som behöver hanteras om förslaget ska kunna förverkligas.



- Förbundet inte har några starka synpunkter på förslaget att införa en mer flexibel högskoleförberedande examen från komvux. Dock vill förbundet understryka att om en sådan förändring görs är det viktigt att den fungerar tillsammans med ett införande av ämnesbetyg i gymnasieskolan och att den verkligen utformas så att det inte kan uppfattas som enklare att nå en examen via komvux än via gymnasieskolan.
- Förslagen om krav på betygsrätt och skarpare tillsyn visserligen är vällovliga men helt otillräckliga för att komma tillrätta med de grundläggande problemen med entreprenadssystemet. Det måste helt fhas ut och staten måste ta ett större ansvar för finansiering och genomförande av utbildning inom komvux.
- Förbundet inte instämmer i utredningens bedömning att lärarutbildningen behöver förändras, utan anser att det istället behövs satsningar på fortbildning och forskning om vuxnas lärande.
- Förbundet vill se ett ökat statligt ansvar för vuxenutbildningen där staten på regional nivå tar över ansvar för finansiering, dimensionering och styrning av utbildningen för att garantera likvärdighet och kvalitet över hela landet.

Lärarnas Riksförbund kan konstatera att utredningen inte innehåller några avgörande förslag för att göra det mer attraktivt att arbeta som lärare eller studie- och yrkesvägledare inom vuxenutbildningen.

Förbundet anser till exempel att lärare i vuxenutbildningen borde omfattas av det statliga lärarlönelyftet och att det krävs verkningfulla åtgärder för att på allvar minska arbetsbelastningen. Lärares och studie- och yrkesvägledares kärnuppdrag behöver skyddas och prioriteras. Möjligheterna till löpande antagning av elever under studieåret måste begränsas då dagens situation ger dåliga villkor för undervisningen. Därför behöver man överväga ett nationellt regelverk som innebär att antagning normalt bör ske vid fastställda tidpunkter, åtminstone när det gäller grundläggande- och gymnasial vuxenutbildning.

De närmare synpunkterna nedan på utredningens förslag och bedömningar följer utredningens kapitelindelning. Sist i yttrandet presenterar också Lärarnas Riksförbund ett övergripande förslag till en regionaliserad vuxenutbildning med staten som huvudaktör

4 Utredningens övergripande förslag och bedömningar

Förtydligt mål för komvux

Lärarnas Riksförbund tillstyrker förslaget. Det är bra att vuxenutbildningens roll när det gäller kompetensförsörjningen lyfts fram. Förbundet vill dock markera att detta i praktiken inte får leda till att vuxenutbildningens bildningsuppdrag åsidosätts. Om



förändringen genomförs blir det viktigt att följa upp att huvudmännen inte nedprioriterar det uppdraget.

Behov av stöd i vuxenutbildningen

Lärarnas Riksförbund instämmer i utredningens bedömning men vill påpeka att det råder brist på speciallärare och specialpedagoger generellt inom skolväsendet. Det innebär att stat och huvudmän behöver arbeta för göra det mer attraktivt att vidareutbilda sig till speciallärare, inte minst genom högre lön och rimliga arbetsvillkor.

Behov av förbättrad uppföljning och statistik

Lärarnas Riksförbund instämmer i bedömningen och vill poängtera att det inte minst behövs samlad och tillförlitlig personalstatistik när det gäller enskilda utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad. Det är avgörande för att kunna följa utvecklingen inom systemet.

5 Alternativa urvalsgrunder för gymnasial komvux

Lärarnas Riksförbund anser att förslaget är vällovligt och sympatiserar med utredningens ambition att genom förändrade urvalsgrunder öppna upp möjligheten för fler individer att kunna gå en utbildning inom komvux utifrån de olika behov och utbildningsbakgrund dessa kan ha. Men formuleringen ”störst behov av utbildning” är svår att tolka objektivt och det finns en risk att likvärdighet och rättssäkerhet vid antagning blir lidande, vilket ju också var ett skäl till att den en gång togs bort. Förbundet anser därför att utredningens förslag att Skolverket ska ta fram stöd och tolkningsanvisningar till kommunernas antagningsenheter är av stor vikt för att förslaget ska kunna förverkligas. Ett sådant material bör vara tydligt och lättöverskådligt så att berörd personal inte fastnar i omfattande tolkningsdiskussioner och tidsödande arbete för att nå fram till beslut.

6 En förenklad betygsskala för komvux på grundläggande nivå, sfi och särvox på grundläggande nivå

Lärarnas Riksförbund tillstyrker förslaget. Förbundet känner igen och instämmer i utredningens slutsatser att nuvarande system inneburit en onödig ökad arbetsbelastning för betygssättande lärare. Betygsskalan är dessutom svårmotiverad då betygen på dessa nivåer inom komvux inte fyller någon funktion som förkunskapskrav eller urval för vidare studier. Förbundet erfar också att de i inledande små delkurser kan vara svårt för undervisande lärare att konstruera uppgifter som mäter skillnader mellan alla de olika betygsstegen. Samtidigt saknas det bedömningsstöd i tillräcklig omfattning vilket inte underlättar arbetet för lärarna. Lärarnas Riksförbunds principiella uppfattning är samtidigt att ett helhetsgrepp behöver tas



kring betygssystemets utformning. Det talar för att den föreslagna förändringen bör genomföras synkroniserat med Skolverkets pågående översyn av kursplanerna och Betygsutredningens arbete. En stor del av problemet ligger inte minst i de otydligheter och tolkningsproblem som finns på grund av bl.a. kunskapskravens utformning. Alla förändringar behöver också implementeras på ett sådant sätt att lärarkåren får tid och resurser, inte minst i form av fortbildning, så ett nytt system kan fungera så optimalt som möjligt.

7 En mer flexibel högskoleförberedande examen

Lärarnas Riksförbund har inte några starka synpunkter på förslaget att införa en mer flexibel högskoleförberedande examen från komvux, inklusive ett nytt komvux-arbete. Mer kan behöva göras för att underlätta för enskilda individer att nå en högskoleförberedande examen inom ramen för komvux och för att inte i onödan försvåra för sådana studerande kan därför viss ökad flexibilitet kanske vara motiverad. Förbundet anser dock att den ökade flexibilitet förslagen medför inte får innebära sänkta krav vad gäller kvaliteten på innehållet i studier och kraven för att uppnå en examen, det får alltså inte uppfattas som en enklare väg än gymnasieskolan. Det är helt centralt att en högskoleförberedande examen ger en lika god grund för vidare studier som gymnasieskolan, inte minst för att undvika negativa incitament som kan leda till att vissa elever inte väljer slutföra sin gymnasieutbildning. Förbundet vill också markera vikten av att en eventuell förändring i enlighet med utredningens förslag måste fungera ihop med ett införande av ämnesbetyg i gymnasieskolan, vilket är något förbundet drivit länge.

8 Betygsrätt och entreprenad

Lärarnas Riksförbund anser att utredningens olika förslag när det gäller betygsrätt och entreprenad är vällovliga, precis som de förslag som ska bidra till en skarpare tillsyn. De kan i bästa fall bidra till ökad tydlighet när det gäller vem som har ansvaret för utbildningen. Samtidigt anser förbundet de är helt otillräckliga för att på allvar komma tillrätta med de kvalitetsproblem som finns i vuxenutbildningen på grund av entreprenadssystemet, där pris går före kvalitet. Förbundet anser att det på sikt inte bör vara tillåtet för enskilda utbildningsanordnare att bedriva vuxenutbildning överhuvudtaget utan det bör vara kommunernas och statens fulla ansvar. Därför är förbundet även skeptiskt till att enskilda utbildningsanordnare ska kunna vara huvudmän för utbildning motsvarande komvux.

9 Förändringar när det gäller särvox samt vidare studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning

Särvox upphör som egen skolform och blir en del av komvux

Lärarnas Riksförbund avstyrker förslaget. Elever inom särvox, liksom i de övriga särskilda skolformerna, är en sårbar grupp som har specifika behov som behöver kunna omhändertas. Även om förbundet sympatiserar med de resonemang som ligger till grund för förslaget så ser vi risker med att särvox uppgår i vuxenutbildningen. Det handlar bl.a. om att de resurser, både ekonomiska och andra, som elevgruppen behöver kunna säkras och följas upp. Förbundet gör bedömningen det talar för att behålla särvox som en egen skolform. Samtidigt är det förstås viktigt att de elever som har förutsättningar och möjlighet också kan läsa t.ex. delkurser på grundläggande nivå eller yrkeskurser. Här kan det finnas anledning att överväga förtydliganden inom regelverket.

Självklart är det ett problem att ett minskande antal kommuner erbjuder särvox och där anser förbundet att staten har ett stort ansvar för se till att särvox inte försvinner. Det skulle exempelvis kunna omhändertas i den modell för statlig regional dimensionering av vuxenutbildningen som förbundet vill se.

Förbundet ställer sig i övrigt bakom utredningens förslag om mer fortbildning och stöd för de studie- och yrkesvägledare som arbetar med målgruppen.

10 Kompetensutveckling

Behov av förändringar inom lärarutbildningen

Lärarnas Riksförbund instämmer inte i utredningens bedömning att lärarutbildningen behöver förändras. Examensbeskrivningarna är redan i dag överlastade av mål och att införa fler riskerar bli kontraproduktivt. Lärare i vuxenutbildningen undervisar till största del enligt samma kurs- och ämnesplaner som gäller i grund- och gymnasieskolan, vilket gör att behovet av en egen profil eller inriktning mot vuxenutbildning inte kan anses tillräckligt motiverat. Den skulle kunna vara negativt för lärarnas anställningsbarhet inom andra delar av skolväsendet. Samtidigt inser förbundet att mer behöver göras för att förbereda de lärare som ska arbeta inom skolformen, givet att komvux är en verksamhet som till stor del skiljer sig mot ungdomsskolan på grund av kraven på flexibilitet och individuella lösningar för de studerande.

För övrigt håller förbundet med om att det är ett problem att få lärosäten erbjuder fortbildning inom vuxendidaktik. Detta kan dock lösas på sikt genom att vuxenutbildningen omfattas av ett professionsprogram för lärare, där professionens behov av fortbildning blir styrande. Regeringen skulle då också kunna utse något



eller några lärosäten som får i uppdrag att driva praktisknära skolforskning med fokus på vuxenutbildningen i kombination med att de ges extra resurser för ändamålet.

Kompetensutvecklingsbehoven behöver kartläggas

Lärarnas Riksförbund tillstyrker förslaget. Förbundet vill dock påpeka att även studie- och yrkesvägledares behov behöver ingå i kartläggningen, då våra undersökningar visar att nästan hälften av alla studie- och yrkesvägledare inom vuxenutbildningen inte får adekvat fortbildning utifrån sina behov.

Stärkt forskning om komvux och vuxnas lärande behövs

Lärarnas Riksförbund instämmer i utredningens bedömning om att forskningen kring vuxnas lärande behöver stärkas och tillstyrker förslaget att ge Vetenskapsrådet i uppdrag att med riktade medel initiera sådan forskning.

Kompetensutvecklingsinsatser

Lärarnas Riksförbund tillstyrker förslaget och vill betona vikten av att ett professionsprogram och en regional myndighetsstruktur kommer på plats så fort som möjligt. Förbundet anser att detta är av avgörande betydelse för kvalitet och likvärdighet inte bara när det gäller vuxenutbildningen utan för skolsystemet i stort. Som framgår nedan anser förbundet att staten behöver ta ett kraftigt ökat ansvar när det gäller styrning och finansiering av vuxenutbildningen. Detta krävs för att kunna garantera eleverna likvärdig utbildning av högsta möjliga kvalitet oavsett var i landet man befinner sig. Förbundet vill i övrigt hänvisa till sitt remissvar över betänkandet Med undervisningsskicklighet i centrum - ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17).

Övriga synpunkter

En modell för en regionaliserad vuxenutbildning med staten som huvudaktör

Lärarnas Riksförbund vill här markera vikten av att staten måste ta ett kraftigt ökat ansvar för vuxenutbildningen. Som framgår ovan anser förbundet att flera av Komvuxutredningens förslag är vällovliga men samtidigt helt otillräckliga för att komma till rätta med de problem som finns. Vi har i dag en situation där många kommuner har svårt att på egen hand leva upp till de krav som det nationella regelverket ställer på en vuxenutbildning av hög kvalitet och med ett relevant utbildningsutbud. Det råder, liksom i skolsystemet i övrigt, utan tvekan en bristande likvärdighet mellan kommunerna när det gäller vilja och förutsättningar att tillhandahålla relevant och högkvalitativ utbildning. Det har blivit allt vanligare att kommuner försöker lösa problemen genom att överlämna den kommunala vuxenutbildningen på entreprenad istället för ge utbildningen i egen regi. Nästan hälften av alla elever inom vuxenutbildningen läser idag hos en privat utbildningsanordnare, upphandlad i ett system som i hög utsträckning premierar pris



före kvalitet, vilket går ut över både elever och den personal som arbetar inom vuxenutbildningen. Dessutom försvinner en del av de skattemedel som borde gått till lärare och elever iväg i form av vinster till de privata utbildningsföretag som drar nytta av entreprenadsystemet. Lärarnas Riksförbund vill därför se en regionalisering av vuxenutbildningen där staten på regional är den drivande aktören. Huvuddragen i en sådan modell skisseras nedan:

- En nationell skolmyndighet (motsvarande Skolverket) med regionkontor ges huvudansvar för nationell och regional dimensioneringen av vuxenutbildningen.
- En modell för regional dimensionering av vuxenutbildningen införs där näringslivet och kommunerna ges tydligt inflytande och där flexibilitet utifrån arbetsmarknadens och näringslivets behov är centralt. Den regionala dimensioneringen bör ske via formaliserade och regelbundna samråd mellan näringsliv, stat och kommuner, t.ex. i form av en eller flera rådskonstellationer. Även nationella råd för dialog kring dimensionering och innehåll i vuxenutbildningen kan inrättas. En central uppgift är att se till att över- eller underetablering av utbud av vuxenutbildning undviks samtidigt som man säkrar en flexibilitet med hänsyn till arbetsmarknadens behov, inte minst när det gäller yrkesutbildningar. Aspekter som skulle kunna ingå i en viktning kopplat till dimensionering är t.ex. arbetslösheten i kommunerna, kompetensbehovet på regionens arbetsmarknad och utbildningsnivån i regionen. Staten, via ett antal regionkontor, bör vara den aktör som har huvudansvaret för det praktiska arbetet med att göra dimensioneringen.
- Kommunerna kvarstår som huvudmän för vuxenutbildningen men behöver följa direktiv och beslut från staten vad gäller bl.a. vilket kursutbud som ska erbjudas inom regionens geografiska område samt erhåller resurser för verksamheten från de regionala statliga kontoren.
- Ett tydligt statligt regelverk styr vuxenutbildningens ramar i syfte att garantera likvärdighet och kvalitet vad gäller innehåll etc., oavsett region.
- Entreprenadlösningar med privata utbildningsanordnare ska inte längre vara tillåtna inom vuxenutbildningen.
- En mer regionaliserad skolinspektion ska finnas för att utöva kontroll av vuxenutbildningen (liksom övrig utbildning inom skolväsendet) samtidigt som det är viktigt att inspektionen arbetar betydligt mer stödjande i sin relation till lärare, studie- och yrkesvägledare och skolledare jämfört med i dag.
- Lärare, studie- och yrkesvägledare och skolledare är, liksom i dag kommunalt anställda men erhåller tydligare än i dag sitt uppdrag från staten via regelverk och dimensioneringsbeslut.



- Elever/studerande ansöker om utbildningsplats hos den regionala skolmyndigheten. Denna tillser att det finns ett system för gemensam administration av antagning, placering och annan nödvändig administration kring utbildningen.
- Staten tar via de regionala kontoren ett heltäckande ansvar för finansieringen av den regionala vuxenutbildningen genom att fördela medel till de kommunala huvudmännen. Finansieringen bör vara nära kopplad till dimensioneringen av utbildningen. Exakt hur en sådan finansieringsmodell kan se ut behöver utredas närmare men en tanke är att inrätta någon form av sektorsbidrag till kommunerna i linje med Skolkommissionens förslag för grundskolan. Finansieringsmodellen behöver vara tillräckligt flexibel och transparent för att kunna hantera de stora kostnadsvariationer som finns mellan olika typer kurser och utbildningspaket, inte minst när det gäller dyra yrkesutbildningar. Exempel på variabler som kan vara relevanta i en fördelningsmodell är Arbetsförmedlingens bristindex, arbetslöshet, elever vid komvux, deltagare i sfi och sva på grundläggande nivå samt utländsk bakgrund (jmf Skolverkets fördelningsmodell för statsbidrag inom regional yrkesinriktad vuxenutbildning).
- Lärarna inom vuxenutbildningen omfattas av ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare. På så vis kan ändamålsenlig fortbildning och kompetensutveckling utifrån professionens behov säkras, inte minst behovet av ett vuxenpedagogiskt perspektiv. Detta kan skapa incitament för lärosätena att satsa mer på forskning och fortbildning om bl.a. vuxnas lärande. Ett professionsprogram för studie- och yrkesvägledare bör också inrättas på sikt. De statliga regionkontoren bör ha en samordnande roll när det gäller professionsprogrammet.

Lärarnas Riksförbund har höga förväntningar på att utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning (U 2018:01), vars direktiv även omfattar komvux, kommer med skarpa förslag i den riktning förbundet skisserar ovan.

Stockholm 5 november 2018

LÄRARNAS RIKSFÖRBUND

Åsa Fahlén
Förbundsordförande

Johan Linder
Utredare