

## Yttrande över promemorian På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk

Dnr U2019/02278/GV

### Övergripande synpunkter

Skolinspektionen har tagit del av promemorian *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

Skolinspektionen instämmer i huvudsak i den problembild som beskrivs i promemorian. Skolinspektionen delar bilden att det finns utmaningar vad gäller komvuxelevers möjligheter att få en utbildning av god kvalitet utifrån behov och förutsättningar, inte minst inom sfi. Skolinspektionen ser positivt på utredningens bedömningar om stödinsatser för elevgruppen, kompetensutveckling och utvecklad nationell statistik.

Skolinspektionen ser också positivt på att elever som omfattas av s.k. utbildningsplikt ska erbjudas en sammanhållen utbildning som möjliggör individanpassning och flexibilitet. Vi har dock synpunkter på några av de specifika förslag och bedömningar som utredningen lämnar i denna del:

- **Förslag om sammanhållen utbildning och garanterad undervisningstid (avsnitt 5.5 och 5.6)**  
Skolinspektionen ser positivt på förslagen om sammanhållen utbildning och *tillstyrker* förslaget om garanterad undervisningstid. Vi ser dock *behov av förtydliganden* vad gäller målgruppen för förslagen samt behörighetsreglerna.
- **Förslag om utbildningsplan (avsnitt 5.6.1)**  
Skolinspektionen *tillstyrker* förslaget om att en utbildningsplan ska utarbetas. Vi *avstyrker* dock att detta ansvar ska ligga på huvudmannen. Vår uppfattning är att ansvaret för utbildningsplanen ska ligga på hemkommunen.
- **Bedömning om Skolinspektionens roll (avsnitt 5.12 och 7.2)**  
Skolinspektionen ser *behov av förtydliganden* vad gäller utredningens bedömning om Skolinspektionens roll och uppdrag.

Utredarens direktiv har inte öppnat för större översyn av vuxenutbildningen som system utan avser relativt specifika frågor. Skolinspektionen vill uppmärksamma att det finns en risk för att systemet för vuxenutbildning kan bli svåröverskådligt med bland annat olika regelsystem, och att detta kan vara problematiskt i kvalitets- och rättshänseende (se även Skolinspektionens yttrande över SOU 2018:71, U2018/03652/Gv).

Nedan utvecklas Skolinspektionens ställningstaganden och synpunkter på promemorians förslag som rör elever som omfattas av s.k. utbildningsplikt. Skolinspektionen yttrar sig endast över de delar där inspektionen har synpunkter.

### **5.5 Förslag om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna**

#### **5.6 Den sammanhållna utbildningen ska omfatta minst 23 timmars undervisning**

Skolinspektionen ser positivt på förslagen om sammanhållen utbildning och *tillstyrker* förslaget om garanterad undervisningstid för elever som omfattas av s.k. utbildningsplikt. Vi ser dock *behov av förtydliganden* kring två aspekter i avsnitt 5.5 och 5.6: målgruppen för utredningens förslag samt behörighetsreglerna. Skolinspektionen vill också betona vikten av att förslagen om en sammanhållning utbildning inte ska minska utrymmet för individanpassning och flexibilitet.

#### *Viktigt att tydliggöra målgruppen*

Vad gäller målgruppen för utredningens förslag vill Skolinspektionen framhålla att det måste vara tydligt när huvudmännen är skyldiga att erbjuda en sammanhållen utbildning till individer som har s.k. utbildningsplikt och när det är frivilligt. Utredningen framhåller att det är troligt att huvudmän kommer att erbjuda fler elever en sammanhållen utbildning än de som omfattas av utbildningsplikten. Skolinspektionen menar att detta resonemang kan uppfattas som otydligt och ser risker för olika tolkning och tillämpning av bestämmelserna mellan kommuner. Ett tydliggörande av målgruppen är även angeläget utifrån ett tillsynsperspektiv.

Mot denna bakgrund anser Skolinspektionen att det tydligt bör framgå att bestämmelserna avser individer som tar del av aktiviteter enligt 14 § i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Se även Skolinspektionens kommentar nedan angående författningsförslaget i 20 kap. 3 a § i skollagen.

*Behörighetsreglerna lämnas oförändrade*

Skolinspektionen konstaterar att utredningens förslag inte innebär någon förändring av behörighetsreglerna i 20 kap. och 21 kap. i skollagen. Skolinspektionen saknar en analys av förslagets konsekvenser i förhållande till att behörighetsreglerna lämnas oförändrade. Det kan tolkas som att vissa av de individer som omfattas av den s.k. utbildningsplikten inte är behöriga för grundläggande vuxenutbildning. Skolinspektionen anser att det är angeläget att förhållandet mellan behörighetsbestämmelserna i 20 kap. i skollagen och de individer som omfattas av förslagen om den s.k. utbildningsplikten tydliggörs.

**5.6.1 Det ska finnas en plan för den sammanhålla utbildningen**

Skolinspektionen *tillstyrker* förslaget om att en utbildningsplan ska utarbetas. En utbildningsplan är ett viktigt dokument för vilken utbildning målgruppen behöver och hur utbildningen ska utformas och organiseras. Skolinspektionens *avstyrker* dock att detta ansvar ska ligga på huvudmannen. Vår uppfattning är att ansvaret för utbildningsplanen ska ligga på hemkommunen.

Skolinspektionens bedömning är att förslaget om att lägga ansvaret på huvudmannen riskerar att försvåra det grundläggande arbete som behöver göras för att utarbeta en utbildningsplan samt bidra till otydliga ansvarsförhållanden kring utbildningen.

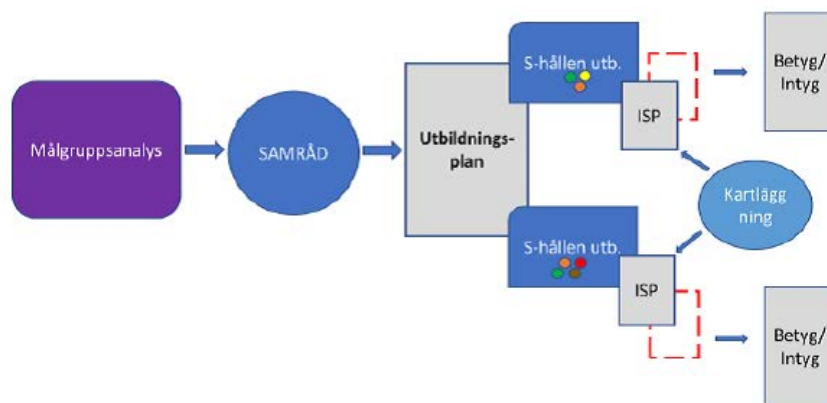
*Hemkommunen har redan ett grundläggande ansvar inom komvux*

Skolinspektionen vill betona vikten av att ansvarsförhållandena kring utbildningen är tydliga, så att inte viktiga uppgifter riskerar att tappas bort och ansvarsutkrävande försvåras. Skolinspektionen vill framhålla att 20 kap. i skollagen redan ger *hemkommunen* det grundläggande ansvaret för flera delar inom den kommunala vuxenutbildningen. Kommunerna ansvarar för att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, gymnasial nivå och sfi (3 §). I regleringen av individuell studieplan (8 §) och studie- och yrkesvägledning för den grundläggande nivån (10 a §) används begreppet *hemkommunen*.

Hemkommunen ansvarar också för att de som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå (10 §), gymnasial nivå (19 b §) och sfi (28 §) och önskar det, också får delta i sådan utbildning. Varje kommun ska också aktivt verka för att nå de som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och för att motivera dem att delta i sådan utbildning (10 §). Att använda samma begrepp – *hemkommunen* – även för utbildningsplanen

skulle bli en tydligare styrning mot att alla kommuner också gör detta grundläggande arbete.

Skolinspektionen vill särskilt påpeka att ansvaret för den individuella studieplanen i dag ligger på hemkommunen, medan utbildningsplanen föreslås bli huvudmannens ansvar. Figuren nedan är utredningens bild och visar hur utbildningen är tänkt att hänga ihop. Skolinspektionen menar att det blir en otydlig ordning om huvudmannen (som kan vara en annan kommun än hemkommunen) blir ansvarig för utbildningsplanen som följer av den inledande målgruppsanalysen och samrådet, medan hemkommunen ansvarar för den mer undervisningsnära individuella studieplanen.



Källa: Utredningens egen bild

#### *Risk för oklara ansvarsförhållanden vid samverkan*

En kommun kan genom 23 kap. 8 § i skollagen välja att sluta avtal med en annan kommun om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom kommunal vuxenutbildning. Det förekommer att kommuner använder sig av denna möjlighet och flyttar över ansvaret för hela eller vissa delar av den kommunala vuxenutbildningen till en annan kommun. För en elev som omfattas av utbildningsplikt kan detta innebära att det finns olika huvudmän för olika delar i elevens individanpassade utbildning. Till exempel kan en kommun ha valt att behålla sfi, men slutit avtal med andra kommuner om andra delar av vuxenutbildningen.

Skolinspektionens bedömning är att förslaget om att lägga ansvaret för att upprätta utbildningsplaner på huvudmannen riskerar att bli otydligt i de fall där det finns flera huvudmän inblandade. Exempelvis framgår det inte i promemorian om det ska upprättas flera utbildningsplaner för en elev om

det finns fler än en huvudman för de olika utbildningar som kan ingå i den sammanhållna utbildningen.

Ansvarsfrågan kring utbildningsplanen är angelägen såväl ur ett granskningsperspektiv som för möjligheterna att skapa en sammanhållen utbildning för eleven. Om ansvaret för att utarbeta en utbildningsplan i stället läggs på hemkommunerna blir ansvarskedjan tydligare. Samtliga kommuner har då i utgångsläget ansvar att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning och utarbeta en utbildningsplan för den sammanhållna utbildningen. Detta oavsett om hemkommunerna sedan väljer att nyttja möjligheten till samverkan enligt 23 kap. 8 § i skollagen.

*Hemkommunen bör ha koll på utbildningens organisering*

Skolinspektionen ser positivt på att planeringen av den sammanhållna utbildningen ska beskrivas i utbildningsplanen. Kommunerna organiserar sin vuxenutbildning på olika sätt och verksamheten kan vara fördelad mellan olika anordnare i samma kommun eller mellan olika kommuner. Därför är det, precis som utredningen påpekar, viktigt att det i utbildningsplanen framgår hur utbildningen ska organiseras (s. 116).

Skolinspektionen menar att vikten av överblick och transparens är ett ytterligare argument för att det övergripande ansvaret för elevens sammanhållna utbildning bör ligga på hemkommunen, som utifrån sin centrala position väljer hur den kommunala vuxenutbildningen ska organiseras.

Skolinspektionen ser dock behov av ytterligare åtgärder för att skapa en bättre överblick över kommunernas organisering av vuxenutbildningen. Skolinspektionens erfarenheter från tillsynen pekar på att det kan vara komplicerat och tidskrävande att få överblick över kommuners vuxenutbildning, exempelvis vad gäller vilka delar som bedrivs i egen regi respektive genom entreprenad och samverkan.

I Skolinspektionens tillsyn har framkommit exempel på huvudmän som inte har tillräcklig kontroll på om och när ett flyttat huvudmannaskap har skett och där samverkansavtalen har varit bristfälligt dokumenterade. Skolinspektionen har i ett tidigare remissyttrande över SOU 2017:44 (Dnr U2017/02532/GV) framhållit att det behövs en bestämmelse om att samverkansavtal ska anmälas till Skolinspektionen. En redovisningsskyldighet är en markering om att ett flyttat huvudmannaskap är en viktig förändring i ansvarsförhållandet gentemot eleverna.

Sammantaget anser Skolinspektionen att ansvaret för utbildningsplanen ska ligga på hemkommunen, i stället för att använda begreppet huvudman som föreslås i promemorian.

## **5.12 Bedömning om statistik och uppföljning**

### **7.2.3 Skolinspektionen**

Skolinspektionen ser *behov av förtydliganden* vad gäller utredningens förslag om att Skolinspektionen ska prioritera resurser inom befintlig ram för att tidigt kvalitetsgranska huvudmännens arbete med sammanhållen utbildning och utbildningsplan. Skolinspektionen delar utredningens uppfattning om att det är angeläget att granska vuxenutbildningens genomförande, men vill understryka att det är viktigt att vi som tillsynsmyndighet själva får bestämma när och hur denna granskning ska göras.

Skolinspektionens prioriteringar vid kvalitetsgranskning bestäms utifrån en behovsanalys där olika faktorer vägs in, såsom riskbild, befintliga resurser och bedömning av rätt tidpunkt. Det är angeläget att myndigheten även fortsättningsvis kan ha en flexibilitet i sitt granskningsuppdrag i förhållande till olika påverkande faktorer.

Skolinspektionen vill i detta sammanhang även framhålla att vi i vårt budgetunderlag för åren 2020-2022 har föreslagit 10 miljoner kronor årligen för att genomföra en koncentrerad satsning på kvalitetsgranskningar inom vuxenutbildning. En sådan satsning skulle möjliggöra ett mer samlat grepp kring granskning av olika kvalitetsaspekter inom vuxenutbildningen.

### **Författningsförslag**

#### *20 kap. 3 a § skollagen*

I bestämmelsen åläggs kommunerna att tillhandahålla sammanhållen utbildning för en viss grupp nyanlända invandrare. Målgruppen som omfattas av utbildningen har utbildningsplikt vilket följer av annan författning. Skolinspektionen anser därför att det inte är tillräckligt att bara hänvisa till lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det bör tydligt framgå att bestämmelsen avser de individer som tar del av aktiviteter enligt 14 § i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. I det fortsatta författningsarbetet bör övervägas en hänvisning till 14 § i nämnda förordning där målgruppen framgår. Se synpunkter under avsnitt 5.5 och 5.6. En redaktionell synpunkt är att ordet invandrare har tappats bort i hänvisningen till lagens rubrik. Motsvarande synpunkter gäller också förslaget i 21 kap. 3 a §.

*20 kap. 7 c § skollagen*

Skolinspektionen anser att ansvaret för att besluta om utbildningsplanen ska läggas på hemkommunen, i stället för på huvudmannen som föreslås i författningsförslaget. Se synpunkter under avsnitt 5.6.1. Motsvarande synpunkt gäller förslaget i 21 kap. 7 c §.

*2 kap. 15 a § förordningen om vuxenutbildning*

Skolinspektionen ser en risk för att följande lydelse skulle kunna tolkas på olika sätt: "Utbildningen ska även innehålla orienteringskurser, kurser på grundläggande och gymnasial nivå utifrån elevens behov". Skolinspektionen anser att det bör tydliggöras att avsikten med lydelsen inte är att utbildningen *måste* innehålla alla nämnda kurser, utan att det är elevens behov som ska avgöra hur utbildningen utformas.

Juristen Ingegärd Hilborn och chefsjuristen Christina Ridderman Karlsson har deltagit i ärendets slutliga handläggning.

Helén Ängmo  
Generaldirektör

Johan Rydstedt  
Föredragande, utredare