

Utbildningsdepartementet

2019-10-18  
1 (7)  
Dnr 4.2.1-2019:1117

## **Yttrande över promemorian ”På väg - mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA)”**

Dnr (U2019/02278/GV)

Skolverket har fått möjlighet att yttra sig över ovan nämnda promemoria från Utredningen för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA).

Det framkommer av promemorians sammanfattning att utredningen har valt att göra en omfattande bakgrundsbeskrivning som syftar till att utgöra en saklig grund till de förslag och bedömningar som läggs fram. Ytterligare förslag eller bedömningar kan komma att framgå av utredningens slutbetänkande. I detta yttrande tar Skolverket ställning till förslag och bedömningar som redovisas i kapitel 1, 5, 6 och i viss mån berörs delar av kapitel 7 Konsekvenser.

Utredningens bakgrundsbeskrivning visar på en komplex verksamhet. De målgrupper som har behov av en kvalitativ undervisning i ett andraspråk behöver ofta individuella lösningar och bör ges möjlighet att påbörja sina studier snarast möjligast. Det förutsätter att såväl myndigheter som kommuner i egenskap av huvudmän kan ställa om utifrån dessa behov. Skolverket bedömer att utredningen i allt väsentligt har fångat dessa frågor och att de analyser som ligger till grund för utredningens förslag och bedömningar är välgrundade.

Utredningen har även nyligen fått förlängd utredningstid av regeringen. Skolverket emotser att några av de berörda frågorna i denna promemoria fortsatt kommer att beaktas i utredningens kommande förslag och bedömningar.

Sammanfattningsvis ställer sig Skolverket överlag positivt till promemorians förslag och bedömningar. De kommentarer Skolverket har lämnat i detta yttrande handlar bland annat om förtydliganden eller definitioner av begrepp som förekommer i promemorian, att utbildningstiden utökas och bedrivs mer sammanhållen och behovet av fungerande informationsöverföring mellan kommun och Arbetsförmedling.

Skolverket vill inleda med att lämna några övergripande reflektioner till kapitel 1 Författningsförslag:

- De bestämmelser som föreslås införas i 20 och 21 kap. skollagen (2010:800) harmonierar inte fullt ut med nuvarande bestämmelser i dessa kapitel.

De bestämmelser som föreslås införas i skollagen skulle förslagsvis kunna placeras i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Detta för att undvika problemet med att de nya bestämmelserna inte fullt ut harmonierar med övriga bestämmelser i 20 och 21 kap. skollagen. Det kan innebära att ansvaret för vissa insatser inom verksamhetsområdet kan komma att flyttas till ett annat politikområde (arbetsmarknad).

- Tanken att en individ blir antagen till en ”sammanhållen utbildning” harmonierar inte med övrigt antagningsförfarande inom vuxenutbildningen då en individ blir antagen till varje separat kurs och bestämmelserna om behörighet och urval tillämpas både individ för individ och kursvis.
- Gällande placeringen av de föreslagna bestämmelserna i 20 och 21 kap. 7a, 7b och 7c §§ skollagen kan denna eventuellt uppfattas som ologisk när paragraferna kommer i direkt anslutning till bestämmelsen om avgifter i 7 §.
- Avseende beteckningen ”nyanlända vuxna” i 20 kap. 3a § och 7a § skollagen kan detta jämföras med termen ”nyanlända invandrare” som används i lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det sistnämnda definieras som individer mellan 20 och 64 år. Denna definition kan jämföras med skrivningen om behörighet till kommunal vuxenutbildning då utgångspunkten att anses behörig är det andra kalenderhalvåret det år den sökande fyller 20 år. För att anses behörig till sfi räcker det dock med att sökande har uppnått en ålder av 16. Inom vuxenutbildningen finns det sedan ingen övre åldersgräns för att kunna bli antagen.
- Beträffande förslag till införande av bestämmelsen i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning, undrar Skolverket om placeringen av bestämmelsen är korrekt. 2 kap.15a § kommer i direkt anslutning till bestämmelsen som stadgar att kursplaner inte ska finnas för orienteringskurser. Vidare stadgas i den föreslagna bestämmelsen att utbildningen utöver svenska för invandrare ska innehålla orienteringskurser, kurser på grundläggande och gymnasial nivå utifrån elevens behov. Skolverket tolkar skrivningen ”utifrån elevens behov” som att utbildning i svenska för invandrare är tvingande men att en behovsbedömning ska göras gällande resterande delar som räknas upp. Stämmer inte denna tolkning bör nog bestämmelsens lydelse tydliggöras ytterligare.

## 5.5 Förslag om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna

Skolverket ser fördelar med att de nyanlända ges möjlighet till en sammanhållen utbildning. Begreppet ”sammanhållen utbildning” kan behöva definieras ytterligare så det framgår om det är sammanhållen utbildning i förhållande till innehåll eller tid som avses. För närvarande används begreppet ”sammanhållen yrkesutbildning” i 4 § förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning enligt följande: ”I regionalt yrkesvux ska de samverkande kommunerna erbjuda kombinationer av nationella kurser i ämnen som är relevanta för ett yrkesområde (sammanhållna yrkesutbildningar). Begreppet används även i den så kallade ”gymnasielagen”, dvs. lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Det finns en uppenbar risk att begreppet ”sammanhållen” tolkas olika beroende på syftet med utbildningen. Det är något oklart vad som avses med förslaget att innehållet i den sammanhållna utbildningen ska specificeras i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Utredningen har beskrivit att huvudmannen kan komma att erbjuda fler elever en sammanhållen utbildning och att de som omfattas av så kallad utbildningsplikt ska erbjudas en sådan utbildning. Huvudmannen kan även använda den sammanhållna utbildningen för att erbjuda andra med motsvarande behov och rättigheter en målgruppsanpassad utbildning. Skolverket står bakom denna bedömning och anser att erbjudandet bör kunna omfatta även de som har en högre utbildning från sitt hemland - men där utbildningen inte bedöms vara tillräckligt gångbar i Sverige. Det kan dock behöva utredas närmare vad som avses med ”högre utbildning från andra länder” så att individer som kan komma ifråga får en kvalificerad bedömning av tidigare studier.

Utredningen konstaterar att även andra åtgärder kan komma ifråga för att genomföra den sammanhållna utbildningen med god kvalitet genom att dessa åtgärder ”identifieras och hanteras i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete”? Skolverket menar att detta kanske behöver preciseras ytterligare för att få en mer enhetlig hantering för de individer som kan komma ifråga.

När det gäller den vuxenutbildning som kommunerna ansvarar för ska elever antas kurs för kurs. Det framgår inte av utredningen om en individ ska antas till en sammanhållen utbildning eller för varje kurs.

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

Skolverket ser fördelar med att undervisningstiden för den sammanhållna utbildningen garanteras i tid. Av promemorian framgår även att tiden ska avse ”i genomsnitt”. Skolverket bedömer att det är viktigt att en sådan skrivning alltid tolkas

utifrån individens behov och förutsättningar. Innehållet i utbildningen bör i stor utsträckning planeras på en nivå som verkligen utgår från den enskilde individens behov och förutsättningar.

Skolverket instämmer med utredningen att fler målgrupper inom vuxenutbildningen har behov av olika kvalitativa utformningar och arbetssätt under sitt lärande. Därför bör utbildningen innehålla insatser som ger utförligt underlag för dokumentation av den vuxnes kunskaper och kompetenser. Utredningens förslag beskrivs vila på forskning och beprövad erfarenhet och det finns anledning att förstärka dessa referenser.

Skolverket förstår av utredningens förslag att den grundläggande läs- och skrivundervisningen inte är inräknad i den garanterade undervisningstiden för sfi om minst 15 timmar per vecka och därmed ska erbjudas utöver dessa. Även mängdträningen ska genomföras utöver dessa garanterade 23 timmar. Vidare instämmer Skolverket i utredningens uttalande att ”enbart en ökning av antalet undervisningstimmar inte automatiskt ökar elevernas måluppfyllelse”.

Utredningen har givit förslag på hur undervisningstid inom sfi (som idag räknas i timmar) och undervisningstid på grundläggande och gymnasial nivå (som idag räknas i verksamhetspoäng) ska kunna beräknas gemensamt för en enskild individ. Skolverket är tveksam till om denna beräkning kan göras enligt utredningens förslag. Detta kan behöva utredas ytterligare eftersom det vid framtagandet av verksamhetspoäng bedömdes att den beräkningen mer skulle spegla omfattningen av lärandet än klocktimmar.

En annan viktig faktor som kommer att påverkas är tillgången till lärare inom sfi, svenska som andraspråk samt yrkesinriktningar. Det finns idag inga behörighetskrav för lärare i orienteringskurser och det kan påverka vilka utbildningsinsatser som ges.

### **5.6.1 Det ska finnas en plan för den sammanhållna utbildningen**

Skolverket har tagit del av utredningens argument när det gäller införande av en utbildningsplan för sammanhållna utbildningar. Av utredningens beskrivning kan utbildningsplanen liknas vid någon form av ”kontrakt” för utbildningens genomförande. Skolverket är som regel positiv till olika former av dokumentation som synliggör och tydliggör den utbildningsverksamhet som anordnas ur såväl ett organisations- som individperspektiv. Det är viktigt att beakta att det inte blir en överflödigt dokumentation. Utbildningsplan blir ytterligare ett dokument och det är av största vikt att det går att se utbildningsplan, etableringsplan och individuell studieplan i ett helhetsperspektiv. Annars kan det finnas en risk att syftet med respektive dokument eller vuxenutbildningens individbaserade och flexibla utformning motverkas.

Vidare anser Skolverket att det bör understrykas att utbildningsplaner med fastställande av utbud under en till två års period enbart ska tillämpas gällande den specifika målgrupp som etableringsprogrammen omfattar. För övrig vuxenutbildning framhåller Skolverket att utbudet inom vuxenutbildningen fortsatt ska utgå från de enskilda individernas behov.

### **5.7 Förslag om informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till kommuner**

Skolverket förordar att en informationsöverföring kommer till stånd då det kan gynna både individen och övriga berörda parter. Skolverket känner igen den beskrivning som utredningen tar upp i detta förslag, dvs att det har till viss del försvårat genomförandet av etableringsinsatser när det bland annat inte varit klart uttalat vilken tid en individ har till sitt förfogande till utbildning. Det framgår inte om en kommun därefter kan föra över uppgifter på individnivå från Arbetsförmedlingen till en upphandlad anordnare.

Skolverket gör inte en egen utredning huruvida den rättsliga regleringen hindrar denna informationsöverföring utan konstaterar bara att förslaget ger upphov till utmaningar.

### **5.8 Förslag om Skolverkets stöd till huvudmän**

Skolverket ser behov av stöd till huvudmännen när det gäller utbildningsinsatserna för nyanlända vuxna. Väl genomförd utbildning för nyanlända vuxna kommer att ge synergieffekter på nyanländas barn födda här eller i annat hemland.

Skolverket har i nuläget fattat beslut om att vuxenutbildningen ska stödjas genom att utforma ett stödmaterial inom ramen för det nationella skolutvecklingsprogrammet Nyanlända och flerspråkiga barns och elevers lärande, för hur den kommunala vuxenutbildningen kan upptäcka nyanlända och andra vuxna invandrare i behov av särskild utbildning för vuxna. Det ska även anordnas nätverk för regional samverkan i syfte att stödja huvudmännens systematiska kvalitetsarbete för nyanländas lärande.

Det är en relativt begränsad tidsplan även om en del underlag redan finns tillgängliga. Skolverket instämmer i utredningens beskrivning att ”identifierade behov av anpassning och kompletteringar kan dock medföra kostnader som behöver hanteras i särskilt regeringsuppdrag eller utökad budget för myndigheten”.

Om föreskrifter ska utarbetas gällande bland annat utbildningsplanen ser Skolverket svårigheter med att få till stånd detta under den tid som finns att tillgå fram till den 1 juli 2020. Stödmaterial, som eventuellt behöver baseras på föreskrifter, blir också påverkade av tidsplanen.

### **5.9 Bedömning av garanterad undervisningstid i kurs A och B**

Skolverket instämmer i bedömningen och vill understryka att det främst är kvalitet och inte kvantitet som fokus bör läggas på. Myndigheten instämmer även, precis som utredningen redogör för, att läs- och skrivinläringen ska läggas utöver de 15 genomsnittliga timmar i veckan som sfi-elever har rätt till.

### **5.10 Bedömning om stöd och andra insatser för individanpassning**

Skolverket delar utredningens bedömning avseende stöd och individanpassning. Som utredningen påpekar är det frågor som berör fler målgrupper inom vuxenutbildningen. Skolverket bedömer att vem som bör ansvara för utbildningen av studiehandledare behöver definieras.

Utredningen har framhållit att ”kurator och specialpedagog bör prioriteras när huvudmannen fattar beslut om resurser i sammanhållen utbildning”. Skolverket vill vara tydlig med att detta uttalande inte får leda till att studiehandledningen ”prioriteras bort” eftersom den är fundamental i undervisningen.

### **5.11 Bedömning om kompetensutveckling för lärare**

Skolverket instämmer i utredningens bedömning och förutsätter att frågan fortsättningsvis hanteras i ett helhetsperspektiv för verksamheternas fortsatta arbete med lärarfrågorna.

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

Skolverket är statistikansvarig myndighet för skolväsendet och barnomsorgen. Myndighetens ansvar omfattar däremot inte att följa upp arbetsmarknadsåtgärder så som utbildningsplikten.

Skolverket delar utredningens bedömning att det är svårt att följa upp hur elever kombinerar olika studier på komvux. Skolverket anser inte att rapportering av uppgifter per skolenhet är den bakomliggande orsaken. Att det inte går att följa upp kombinerade studier fullt ut beror bland annat på att det generellt sett saknas uppgift om kursslutdatum för ca 40 procent av eleverna i sfi under ett kalenderår. Många av dessa elever fortsätter att studera nästkommande kalenderår, men det kan också handla om elever som avbryter sina studier.

Det är Statistiska centralbyrån (SCB) som har ansvaret för att följa upp kommunernas kostnader genom det så kallade räkenskapssammandraget. Det finns detaljerade instruktioner om hur kommunerna ska rapportera in uppgifterna. Att kostnader för en årsstudieplats i sfi varierar mellan kommunerna kan bero på att instruktionerna

har tolkats olika, men det kan också finnas skillnader i hur verksamheten bedrivs vilket medför att de faktiska kostnaderna kan se väldigt olika ut för olika kommuner.

Skolverket delar utredningens bedömning att det inte fullt ut går att relatera antalet elever till antalet undervisande lärare i statistiken om kommunal vuxenutbildning. Anledningen är att endast huvudmän har uppgiftsskyldighet, vilket innebär att kommunen även ansvarar för rapporteringen av uppgifter om de externa anordnarnas lärare. Skolverket har inför årets insamling höjt kraven på vilka uppgifter som kommunen ska rapportera om de externa anordnarnas lärare.

När det gäller uppgifter till Skolinspektionen och frågor kring den statliga schablonersättningen avstår Skolverket från att lämna synpunkter.

## 6 Ikraftträdande

Som Skolverket tidigare kommenterat under avsnitt 5.8 framstår det som en kort tidsplan. Frågorna är viktiga och det handlar om olika informations- och implementeringsinsatser som snarast måste komma till stånd för att verksamheterna ska kunna göra de anpassningar som krävs för de föreslagna ändringarna. Likaså måste bemyndigande ges till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer gällande utbildningsplanen för att föreskrifter och därtill avhängiga stöddokument ska kunna utarbetas. Naturligtvis måste även ett riksdagsbeslut föregå detta för att föreslagna ändringar i skollagen ska kunna träda ikraft och revideringar i övriga författningar kunna aktualiseras.

### På Skolverkets vägnar

Anna Westerholm  
Avdelningschef

Eva Nordlund  
Senior rådgivare