

## Remissyttrande över betänkandet Samverkande krafter (SOU 2020:66)

(U2020/06271)

Skolinspektionen yttrar sig härmed över ett betänkande av KLIVA-utredningen, *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. Skolinspektionen ser generellt positivt på de förslag som lämnas i betänkandet. Yttrandet, som i huvudsak inriktas på förslag som berör Skolinspektionens verksamhet, inleds med ett klargörande av myndighetens olika metoder för granskning.

Utredningen belyser en rad svårigheter kopplade till styrning och ledning, kunskap och kompetens samt förutsättningar för lärare att bedriva en relevant och effektiv utbildning. Utredningen lämnar flera viktiga och konkreta förslag på lösningar som också förstärker varandra, varav många bygger på Skolinspektionens iakttagelser. Myndigheten finner det förtjänstfullt att förslagen främst utgår från möjligheter att inom ramen för det befintliga systemet genomföra nödvändiga förändringar inom sfi.

Skolinspektionen vill dock understryka att det kvarstår fortsatta utmaningar i det praktiska arbetet med att genomföra förslagen. Framför allt gäller detta Skolinspektionens möjligheter att på ett träffsäkert och effektivt sätt granska vuxenutbildningens verksamhet utifrån den tillsyn och de tillförda resurser som föreslås, men det gäller även svårigheterna med skolenhetsbegreppet och den statistiska redovisningen. Enligt Skolinspektionen kan det vara mer relevant att utgå från ett begrepp utan koppling till en reglering av byggnader, geografiskt avstånd och en begränsning i antalet rektorer. Myndigheten uppmärksammar även på begränsade möjligheter till skarpa ingripanden vid tillsyn vid allmänt hållen lagstiftning som saknar närmare föreskrifter, vilket till exempel gäller det systematiska kvalitetsarbetet.

### Sammanfattning

Skolinspektionen *tillstyrker* följande förslag i sin helhet:

- 6.3; 6.3.1; 6.3.2; 6.4 Ett kommunalt språkansvar med en sammanhållen struktur kan komma att underlätta Skolinspektionens tillsyn.
- 7.4 Bedömningarna om studie- och yrkesvägledning samt individuell studieplan motsvarar det behov av analys och uppföljning som Skolinspektionen efterfrågat.

Skolinspektionen har *inget att erinra* mot följande förslag:

- 11.6.4 Profilerings av ämnesstudierna i svenska som andraspråk inom ämnesläraryrket kan komma att bidra till att höja undervisningens kvalitet inom komvux.

Skolinspektionen *tillstyrker med tillägg* följande förslag:

- 5.11.1; 5.11.2; 5.11.3. Därutöver bör också en diskussion föras i den fortsatta beredningen gällande statistik om begreppet skolenhet, då begreppet är svårt att fullt ut tillämpa inom vuxenutbildningen.
- 8.1 Förslag om fastställd kurstid och verksamhetspoäng kommer att bidra till ett mer enhetligt och överskådligt system inom vuxenutbildningen. Myndigheten finner dock att ett ämnessystem är att föredra framför kurssystem.
- 9.7 Skolinspektionen tillstyrker en reglering av distansundervisning för sfi och delar utredningens uppfattning om att distansundervisningen för komvux på grundläggande och gymnasial nivå ska regleras. Möjligheten till utbildning på distans bör dock även finnas för elever inom särskild utbildning.

Skolinspektionen har *delvis annan uppfattning* angående följande förslag:

- 5.9 och 12.7.3 Skolinspektionen tillstyrker det utökade uppdraget att genomföra tillsyn av vuxenutbildningen på verksamhetsnivå under vissa förutsättningar. Myndigheten ser positivt på att i ökad utsträckning granska vuxenutbildningen och Skolinspektionen har tidigare lyft ett behov. Eftersom vuxenutbildningen är en verksamhetsform som skiljer sig väsentligt från ungdomsskolan, kommer myndigheten dock att behöva tid för att bygga upp en granskning på verksamhetsnivå. Den risk- och väsentlighetsanalys som Skolinspektionen har som grund för sin inspektion kommer att behöva kompletteras med variabler för vuxenutbildningen. Skolinspektionen menar även att uppdraget inte kan begränsas till sju tillsynsbeslut/år som utredningen räknat med, utan granskningen behöver i sådana fall ingå i myndighetens ordinarie löpande inspektion med olika metoder för tillsyn och granskning. Det innebär att den behöver ha större omfattning. Vidare är det också viktigt att myndigheten även i fortsättningen har möjlighet att självständigt prioritera granskningsobjekt och -metoder. Detta innebär att ett resurstillskott behövs i större omfattning än förslaget så att Skolinspektionen successivt kan bygga ut verksamheten. För att inspektion ska kunna planeras och genomföras träffsäkert, kommer det även att krävas längre tid än vad förslaget anger. Det kan också föreligga risk för obalans i utbildningssystemet, då förskolan blir enda skolform utan löpande tillsyn på verksamhetsnivå.
- 6.5 Skolinspektionen tillstyrker att rätten till sfi tidsbegränsas men avstår från att yttra sig över tidsramen.

Skolinspektionen *avstyrker* följande förslag:

- 5.9 och 9.7 Skolinspektionen har i sin instruktion givits ett brett inspektionsuppdrag inom vilket myndigheten själv kan välja vilken form av tillsyn eller granskning som ska genomföras och vilket område som ska prioriteras utifrån den behovsanalys som alltid genomförs. Myndigheten avstyrker därför de riktade tillsynsuppdragen angående systematiskt kvalitetsarbete respektive distansundervisning.

- 13. Att bygga upp en väl fungerande organisation för en träffsäker och effektiv granskning av vuxenutbildning på verksamhetsnivå tar enligt Skolinspektionen mer tid än vad som beskrivits i förslaget. Skolinspektionen ser därför inte att ett ikraftträdande av ändring i förordningen med instruktion för Statens skolinspektion är möjlig redan den 1 januari 2022 utan att minst ytterligare ett kalenderår behövs för förberedelserna.

## Skolinspektionens verksamhet

Inledningsvis vill myndigheten klargöra hur Skolinspektionens verksamhet har förändrats över åren och vilka olika begrepp för granskning som Skolinspektionen använder.

Skolinspektionen har funnits sedan 2008. Den första perioden hade myndigheten ett regeringsuppdrag som angav att alla skolor skulle granskas inom en sexårsperiod. Det genomfördes med relativt jämna resurser per skola. Från 2015 fick myndigheten istället ett regeringsuppdrag som ger stöd för att arbeta mer efter urval och efter risk och väsentlighet. Här är utgångspunkten att resurser i större utsträckning ska läggas främst på skolor där det finns högre risk att elever inte får en utbildning av god kvalitet. Samtidigt ska en rimlig täckning finnas över tid. En behovsanalys har därför utvecklats och förfinats.

Mellan 2015 och 2018 har Skolinspektionens regelbundna verksamhet främst innehållit tillsyn och denna har varit fokuserad på skolor där det finns större risker för att elever inte når målen. En regelbunden bastillsyn har också funnits som varit inriktad på vissa fristående skolor.

Från 1 juli 2018 har Skolinspektionen startat en ny granskningsmodell. Den innebär att även kvalitetsgranskning finns med i den regelbundna verksamheten. Syftet är att använda granskningsresurser mer effektivt. Tillsyn används fortsatt när analyser visar att en hög andel elever har svaga kunskapsresultat samt att enkäter visar på negativa resultat. Därutöver används tillsyn då myndigheten får olika signaler om brister och missförhållanden. Kvalitetsgranskning används på ett antal skolor där vi i första hand vill inrikta oss på att kvalitet och arbetssätt kan behöva stärkas och utvecklas. Genom att även använda kvalitetsgranskning i den regelbundna verksamheten kan skolor få mer återkoppling. I kvalitetsgranskning kan vi fördjupa bilden av vissa svagheter i utbildningen men även kunna visa på goda exempel och starka arbetssätt.

Inspektion är samlingsnamnet för olika former av tillsyn och kvalitetsgranskning enligt nedan.

- Tillsyn innebär kontroll av att lagar och regler efterföljs.
- Regelbunden tillsyn genomförs hos skolor med stora risksignaler.
- Riktad tillsyn kan genomföras vid anmälan om missförhållanden eller om en skola inte fått besök på länge.
- Tematisk tillsyn betyder tillsyn inom ett visst område, till exempel nationella prov.
- I vissa fall utreds ärenden på individnivå utifrån vissa uppgifter.

- Regelbunden kvalitetsgranskning innebär att Skolinspektionen på varje skola bedömer kvaliteten inom rektors ledarskap, undervisning, trygghet och studiero samt bedömning och betygssättning. Kvalitet bedöms uppnådd i hög utsträckning; i flera delar, men utvecklingsområden finns; eller i låg utsträckning.
- Tematisk kvalitetsgranskning visar kvalitet inom ett visst utvalt område, till exempel trygghet och studiero. Sedan hösten 2019 bedöms kvaliteten även inom denna inspektionsform i den tregradiga skalan.

Ytterligare information finns på [vår webbplats](#).

## Skolinspektionens samtliga ställningstaganden

I kommentarerna till respektive förslag nedan utvecklas resonemangen bakom Skolinspektionens ställningstaganden.

### 5.9 Utredningens förslag och 12.7.3 Konsekvensanalys gällande Skolinspektionen

Skolinspektionen tillstyrker att myndigheten ges uppdraget att genomföra tillsyn av vuxenutbildningen även på verksamhetsnivå. Myndigheten menar dock att det inte bör handla om enstaka insatser om förslaget ska få goda effekter. Granskningen av vuxenutbildningen bör i sådana fall ingå generellt i tillsyn och kvalitetsgranskning. Verksamheter inom vuxenutbildningen bör liksom grundskolor och gymnasieskolor väljas ut årligen i en risk- och väsentlighetsanalys. Det innebär även att ett resurstillskott bör motsvara de insatser som myndigheten menar är nödvändiga. Skolinspektionen instämmer i det allt tydligare behovet av förbättringar inom vuxenutbildningen och myndigheten ser därför ett stort behov av granskning av vuxenutbildning på verksamhetsnivå, vilket myndigheten också framfört i tidigare budgetunderlag. Med anledning av att komvux under flera år vuxit, också med anledning av covid-19-pandemin, ökar Skolinspektionen redan under 2021 sin närvaro i denna skolform.

För att förslaget ska kunna ge de effekter som eftersträvas behövs dock i den fortsatta beredningen en diskussion om Skolinspektionens ändrade uppdrag i instruktionen i förhållande till de resurser som kommer att krävas. Utifrån de beräkningar som lämnas i konsekvensanalysen, skulle en granskning av verksamhetsnivån dock genomföras i en mycket liten omfattning och endast inom den regelbundna tillsynen, i utredningen kallat löpande tillsyn. Som Skolinspektionen förstår intentionen med förslaget är utgångspunkten betydligt mer omfattande – de konstaterade bristerna avseende styrning och ansvarsfördelning ska åtgärdas genom att stärka huvudmännens förmåga och vilja att ta sitt ansvar enligt skollag och övriga nationella styrdokument (s. 147).

Om Skolinspektionens instruktion ändras i enlighet med förslaget, kommer Skolinspektionen utifrån det föreslagna resurstillskottet inte att kunna fullfölja den ändringen med mindre än att övrig verksamhet påverkas avsevärt. För att myndighetens inspektion ska få genomslag behöver myndigheten ha möjlighet att använda sig av rätt verktyg vid rätt tillfälle. Det är således inte önskvärt att enbart bygga upp en

granskning av vuxenutbildningen runt enstaka inslag av regelbunden tillsyn. Att bygga upp en väl fungerande organisation för en träffsäker och effektiv granskning kommer också att ta tid. Skolinspektionen ser därför inte att ett ikraftträdande av ändring i förordningen med instruktion för Statens skolinspektion är möjlig redan den 1 januari 2022. Myndigheten beräknar att minst ytterligare ett kalenderår behövs för förberedelserna. Resurstillskottet behöver därmed även fördelas över en längre period.

Utredningens förslag är även alltför detaljerat. Beroende av problemets natur och vad som ska åstadkommas ökar träffsäkerheten för goda resultat genom myndighetens möjlighet att välja vilken inspektionsmetod som ska användas. Behövs till exempel tematisk tillsyn för att komma åt ett specifikt problem inom flera skolor eller regelbunden kvalitetsgranskning för att kunna följa upp kvaliteten på ett djupare och mer nyanserat sätt? Att kunna möta behovet och påverka vuxenutbildningen är ett långsiktigt och omfattande arbete, vilket kommer att kräva ett omfattande resurstillskott om inte annan inspektion som myndigheten utför ska behöva prioriteras ner. Det är även delvis av prioritetsordningen som Skolinspektionen också avstyrker de föreslagna uppdragen gällande systematiskt kvalitetsarbete (se nedan) och distansundervisning kap. 9.7.

Eftersom vuxenutbildningen är en verksamhetsform som skiljer sig väsentligt från ungdomsskolan, kommer myndigheten även att behöva genomföra ett omfattande arbete inför en sådan förändrad tillsyn. Den risk- och väsentlighetsanalys som Skolinspektionen har som grund för sin inspektion kommer att behöva kompletteras med variabler för vuxenutbildningen, vilket kommer att medföra ett betydande merarbete och ökad kostnad för myndigheten. Vidare kommer Skolinspektionen att behöva resurstillskott för att öka medarbetarnas kompetens vad gäller vuxenutbildningens genomförande på verksamhetsnivå.

I den förändring som föreslås gällande Skolinspektionens instruktion, anges dock begreppet "skolnivå". Myndigheten finner att begreppet är svårtillämpat för vuxenutbildningen, vilket redogörs för under kapitel 5.

### *Förväntningar på Skolinspektionens tillsyn*

Skolinspektionen vill även uppmärksamma på begränsade möjligheter till skarpa ingripanden vid allmänt hållen lagstiftning som saknar närmare föreskrifter. Utredningen betonar vikten av att redan befintliga författningsregleringar efterlevs och ser därför behov av att stärka Skolinspektionens tillsyn. I vilken utsträckning det är möjligt för Skolinspektionen att formulera konkreta åtgärder i förelägganden, beror på hur den aktuella författningsregleringen är utformad. Är lagstiftningen allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas, begränsas möjligheterna till att förelägga huvudmännen att vidta åtgärder (jfr HFD 2020 ref 28).

Skolinspektionen har med anledning av ovanstående hemställt till regeringen<sup>1</sup> att ta initiativ till att författningsregleringen avseende systematiskt kvalitetsarbete förtydligas. I denna hemställan har myndigheten ansett att vissa centrala områden bör ingå i det systematiska kvalitetsarbetet. Myndigheten har även som alternativ hemställt att

---

<sup>1</sup> Skolinspektionens hemställan om ändring i skolförfattningar 2020-11-20, Dnr 2020:8294

införa ett bemyndigande i skollagen för att möjliggöra för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter rörande systematiskt kvalitetsarbete.

#### *Uppdrag att granska det systematiska kvalitetsarbetet*

Skolinspektionen avstyrker förslaget. Myndigheten delar uppfattningen om vikten av det systematiska kvalitetsarbetets betydelse. Myndigheten bedömer att tydligare instruktioner för huvudmännens uppföljning och analys kommer att ge dem bättre förutsättningar att utveckla den egna verksamheten. Utredningen föreslår som ytterligare en stärkande åtgärd att Skolinspektionen får ett uppdrag att granska det systematiska kvalitetsarbetet inom den kommunala vuxenutbildningen. Skolinspektionen har dock i sin instruktion givits ett brett inspektionsuppdrag inom vilket myndigheten själv kan välja vilken form av tillsyn eller granskning som ska genomföras och vilket område som ska prioriteras utifrån den behovsanalys som alltid genomförs. Myndigheten finner det därför inte nödvändigt med ett riktat uppdrag som särskilt pekar ut tillsyn.

#### *Fortsatta utmaningar*

Skolinspektionen vill betona att det, trots tydligare ansvarsutkrävande och regleringar, kommer att finnas fortsatta utmaningar vad det gäller att genomföra förslagen. Det kan inte uteslutas att vissa huvudmän kommer att ha svårt att leva upp till den lagstadgade skyldigheten, vilket kan medföra risk för förenklade och schabloniserade handlingsplaner och processer. I sin granskning av *Svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå*<sup>1</sup> har myndigheten uppmärksammat att kvalitetsskillnader i undervisningen bland annat verkar samvariera med vilka förutsättningar huvudmännen ger lärarna att utforma en språkundervisning av hög kvalitet. Där huvudmännens geografiska läge och resurser förefaller ha betydelse för organisationen av undervisningen och vilka förutsättningar lärarna ges.

Slutligen vill Skolinspektionen uppmärksamma på att om myndigheten framledes kommer att genomföra tillsyn av vuxenutbildningen även på verksamhetsnivå, blir förskolan den enda skolform som enbart har tillsyn som i huvudsak utövas på huvudmannanivå, tillsammans med fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. En fråga blir då om det kan finnas risk att detta skapar obalans gällande den totala tillsynen av skolsystemet.

### 5.11.1 Förändringar i Statistiska centralbyråns nationella räkenskapssammandrag, 5.11.2 Förändringar i Skolverkets insamling och redovisning av statistik samt 5.11.3 Skolenheter för anordnare inom entreprenad

Skolinspektionen tillstyrker förslagen och lämnar avslutningsvis ett förslag om fortsatt diskussion avseende skolenhetsbegreppet. För att kunna genomföra sitt uppdrag behöver Skolinspektionen dock ha tillräckliga och adekvata förutsättningar. För närvarande föreligger lagrådsremissen *Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till*

*skolinformation*. Skolinspektionen har i sitt remissvar (2020:7616) över den föregående promemorian framhållit att myndighetens tillgång till uppgifter om bland annat kunskapsresultat kommer att begränsas och även myndighetens underlag inför inspektion kan komma att försämrats om Skolinspektionen inte får tillgång till relevant och aktuell information. Det försämrar myndighetens förutsättningar att utifrån en behovsanalys välja ut skolor för löpande tillsyn och kvalitetsgranskning samt genomföra inspektion. Därutöver kan myndighetens förutsättningar att fullgöra eventuella framtida regeringsuppdrag med hög kvalitet komma att påverkas. Skolinspektionen föreslår därför att det görs ett tillägg i den sekretessbrytande bestämmelsen om att Skolverket kan lämna en uppgift om en enskild huvudmans ekonomiska förhållanden till Skolinspektionen om uppgiften behövs för Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning.

Som utredningen pekar på, saknas register över befintlig verksamhet och betygsrätt. Tillgången till ett kvalitetssäkrat register som är beständigt över tid, motsvarande *Skolenhetsregistret* som finns för ungdomsskolorna, är en förutsättning för att Skolinspektionen ska kunna genomföra inspektion på verksamhetsnivå. Registret behöver minst innehålla en unik skolenhetskod eller motsvarande, namn på anordnare, namn på kommunen/kommunerna där anordnaren är verksam, egen regi/entreprenad samt vilka utbildningar som anordnare bedriver under läsåret.

Skolinspektionen avser att inför 2022 införa en datadriven inspektion, vilket medför att aktuella register är en förutsättning redan innan införandet. En utökad tillståndsprövning inom ägar- och ledningsprövning kommer även att medföra en ökad resursförbrukning.

### *Skolenhetsbegreppet inom vuxenutbildningen*

Utredningens förslag utgår i vissa delar från begreppet skolenhet. Även om utredningen delvis tar upp svårigheten med begreppet vill Skolinspektionen uppmärksamma den fortsatta beredningen på svårigheten att tillämpa begreppet inom vuxenutbildningen.

Enligt 1 kap. 3 § skollagen avses med skolenhet en av huvudman eller annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad. Eftersom vuxenutbildningen bedrivs i flexibla former genom både närundervisning och distansstudier samt att en elev kan få sin utbildning hos flera utförare är begreppets definition utifrån byggnader som ligger nära varandra mindre funktionellt och inte heller relevant. En elev inom vuxenutbildning kan även kombinera olika utbildningar vilket leder till att eleven kan ha mer än en rektor. Ett viktigt skäl till införandet av skolenhetsbegreppet i andra skolformer var att eleven bara ska ha en rektor vilket medförde regleringen att det endast får finnas en rektor per skolenhet.

Sammantaget menar Skolinspektionen att begreppet skolenhet är svårt att fullt ut tillämpa inom vuxenutbildningen. I den föreslagna juridiska utredningen bör därför ingå att föreslå ett begrepp som kan omfatta såväl vuxenutbildning som anordnas av kommuner, kommunalförbund och regioner, som utbildningsanordnare i egenskap av den juridiska person som utför uppgifterna för huvudmannens räkning. Det är också viktigt att begreppet utgår från elevernas perspektiv, eftersom eleven kan kombinera utbildning från flera utbildningsanordnare samtidigt och ha flera ansvariga rektorer. Enligt Skolinspektionen kan det inom vuxenutbildningen vara mer relevant att till exempel utgå från *utbildningsenheter*, det vill säga ett begrepp utan koppling till en reglering av byggnader, geografiskt avstånd och en begränsning i antalet rektorer.

## 6.3 Förslag om KSA

Skolinspektionen tillstyrker ett kommunalt språkansvar, vilket skulle kunna underlätta tillsynen genom reglerade dokumentationskrav och en reglerad funktion som myndigheten kan vända sig till.

Problematiken och tillvägagångssätten för att uppmuntra till utbildning liknar varandra inom det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) och KSA. Skolinspektionen har genomfört två kvalitetsgranskningar av KAA.<sup>2</sup> Även om kommunernas arbete hade förbättrats vid den uppföljande granskningen av KAA, kunde Skolinspektionen konstatera att det finns variationer avseende kvaliteten i kommunernas arbete, vilket innebär att förutsättningarna för unga utanför gymnasieskolan att komma vidare till utbildning och annan sysselsättning ser olika ut i landet. Bland annat fanns risk att ungdomarna inte identifierades och inte nåddes av insatserna, att de inte förstod meningen med insatserna och att insatserna inte var tillräckligt varierade och flexibla. Vid en jämförelse av det kommunala aktivitetsansvaret 29 kap. 9 § skollagen, skulle det i den fortsatta beredningen kunna övervägas om det även för KSA behövs till exempel att erbjudandet är löpande under året och att målgruppen registreras.

### 6.3.1 En KSA-funktion ska inrättas

Skolinspektionen tillstyrker en samordnande funktion.

### 6.3.2 Det ska finnas en handlingsplan för KSA-arbetet

Skolinspektionen tillstyrker att elevens hemkommun upprättar den handlingsplan som föreslås, vilket skulle underlätta Skolinspektionens möjligheter att granska huvudmännens arbete inom området.

## 6.4 Rätten att studera sfi i annan kommun

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att en elev på grund av sina personliga förhållanden har särskilda skäl ska ha rätt att bli mottagen i sfi i en annan kommun som då ska ersättas av hemkommunen.

## 6.5 Tidsbegränsad rätt till sfi

Skolinspektionen tillstyrker att rätten till utbildning tidsbegränsas men avstår från att lämna synpunkt på tidsramen. Att sätta en tidsgräns underlättar tillsyn av regleringen gällande stöd, då förlängning av tid inte längre kan anses som en stödåtgärd. Det kommer även att bidra till likvärdighet i betygssättningen genom att det betyg som ska sättas vid avslutad kurs härmed får ett slutdatum. Totalt sett skapas en tydligare struktur med en start och ett slut.

---

<sup>2</sup> *Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret*, tematisk kvalitetsgranskning 2016:2; *Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning – En uppföljande kvalitetsgranskning av kommuners aktivitetsansvar 2018*, tematisk kvalitetsgranskning 2018:1366



Skolinspektionen tillstyrker uppgifterna i den individuella studieplanen men menar att eftersom skolenhet är ett begrepp som är vanskligt att använda inom vuxenutbildningen bör man i den fortsatta beredningen överväga om det är tillräckligt med överlämning av den individuella studieplanen mellan huvudmännen i stället för på skolenhetsnivå.

## 7.4 Utredningens förslag och bedömningar om studie- och yrkesvägledning och individuell studieplan

Skolinspektionen tillstyrker en obligatorisk kartläggning med fokus på litteracitet, en individuell progressionsplanering samt vikten av överlämning av dokumentation. Att på ett tydligt sätt strukturera elevens förutsättningar och behov för att kunna bereda lämpliga och flexibla åtgärder ökar möjligheterna att avsluta utbildningen inom den givna tidsramen.

Redan i sitt remissyttrande över betänkandet *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande* (SOU 2019:69) ställde sig Skolinspektionen positiv till förslaget för kommunerna att erbjuda en inledande kartläggning av kunskaper och kompetens. Myndigheten efterfrågade dock ett tydliggörande av vem som har rätt till kartläggning samt uppmärksammade på det behov av individualisering som finns, vilket tillgodoses med det föreliggande förslaget.

Skolinspektionen angav vidare att det behövs mer analys av huvudmannens skyldighet att erbjuda validering i förhållande till valideringens nytta i olika fall. Som framgått är Skolinspektionen positiv till validering men menar att professionen bör kunna göra en inledande bedömning av elevens behov av att genomgå en valideringsprocess om det är uppenbart vilka behov eleven har. Myndigheten menar att detta ligger i linje med de förslag som utredningen lämnar.

## 8.1 Förslag om fastställd kurstid och verksamhetspoäng i sfi

Skolinspektionen tillstyrker fastställda kurstider, garanterad undervisningstid och införandet av verksamhetspoäng. Myndigheten har tidigare uppmärksammat på att olika regelsystem inom vuxenutbildningen medför att systemet blir svåröverskådligt och att detta i sin tur kan vara problematiskt i kvalitets- och rättshänseende.<sup>3</sup> I sina granskningar, senast *Svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå*, har myndigheten även uppmärksammat att undervisningstiden kan variera kraftigt och organiseringen av undervisningen kan skilja sig mycket åt mellan huvudmän. Likvärdigt fastställda kurstider och verksamhetspoäng ger även bättre förutsättningar för likvärdighet mellan huvudmän, för inspektion samt för nationella uppföljningar och jämförelser.

---

<sup>3</sup> Skolinspektionens yttrande över *En andra och en annan chans* SOU 2018:71, U2018/03652/GV, samt över promemorian *På väg – mot starkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*, U2019/02278/GV

I sammanhanget vill Skolinspektionen uppmärksamma på de förslag som föreligger avseende ämnesbetyg i gymnasieskolan<sup>4</sup>. Skolinspektionen tillstyrkte förslaget då myndigheten finner att ämnesbetyg ger bättre möjlighet för lärare att fokusera på väsentligt kunnande i ämnet i stället för detaljer i kunskapskraven och därmed bättre möjlighet för elever att visa sina kunskaper i förhållande till hela ämnet. Skolinspektionen instämde även i att ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan på sikt inte kommer att hindra elevers övergång till vuxenutbildningen.

## 9.7 Utredningens förslag om distansundervisning

Skolinspektionen tillstyrker en reglering av distansundervisning för sfi. Skolinspektionen delar utredningens uppfattning om att distansundervisningen för komvux på grundläggande och gymnasial nivå ska regleras. Myndigheten vill dock uppmärksamma den fortsatta beredningen på att utredningens förslag om att begränsa rätten till distansstudier kan komma att behöva nyanseras, så att möjligheten till utbildning på distans även finns för elever inom särskild utbildning för vuxna. Även för denna målgrupp behöver utbildningen stärkas och utvecklas.

### *Förslag angående uppdrag till Skolinspektionen*

Skolinspektionen avstyrker förslaget. Utredningen föreslår att Skolinspektionen genomför en kvalitetsgranskning av distansutbildning i sfi med särskilt fokus på undervisningens genomförande. Skolinspektionen delar uppfattningen att det är angeläget att granska hur distansundervisning genomförs men vill understryka att det är viktigt att som tillsynsmyndighet själv få bestämma när och hur denna granskning ska genomföras. Myndigheten genomför för närvarande en så kallad distansinspektion av vuxenutbildningen, inklusive sfi. Detta med anledning av covid-19-pandemin och de utmaningar den innebär för utbildningen, till exempel vad det avser just att genomföra undervisningen på distans. Utgångspunkten för granskningen är hur vuxenutbildningen planerar och vidtar åtgärder för att möta de utmaningar som de försämrade förutsättningarna innebär med anledning av covid-19. Granskningen omfattar följande två områden:

- Planering och anpassning för att ge eleverna en flexibel utbildning och det stöd och den stimulans de är i behov av för att nå målen med utbildningen.
- Rektorns arbete med att ge lärarna möjlighet att fånga ett brett och varierat underlag inför betygsättning och elevernas möjlighet att ta del av alla kurs/undervisningsmoment.

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. Detta har blivit särskilt tydligt under covid-19-pandemin.

---

<sup>4</sup> Betänkandet Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper (SOU 2020:43) samt Skolinspektionens yttrande över betänkandet.

### *Kommentar till ett författningsförslag 8 a §skollagen (2010:800)*

Förslaget lyder att distansundervisning får användas ...om eleven av personliga skäl avseende avstånd till skola, arbete eller hälsa har behov av.... Om inte lagstiftarens mening är att avstånd till arbete ska utgöra grund för distansundervisning, föreslår Skolinspektionen att ordningen på de angivna orsakerna ändras.

## 11.6.4 Profilerings av ämnesstudierna i svenska som andraspråk inom ämneslärarutbildningen

Skolinspektionen har inget att erinra mot förslaget. Att andelen behöriga lärare är låg inom sfi är väl belagt och Skolinspektionens kvalitetsgranskning av undervisningen i svenska som andraspråk åk 7-9, som utredningen tagit del av, visar ett tydligt samband mellan behörigheten hos lärare i svenska som andraspråk och kvaliteten på undervisningen. Obehöriga svensklärare som undervisar i svenska som andraspråk har inte alltid det andraspråksperspektiv som undervisningen i svenska som andraspråk kräver och som eleverna behöver. Granskningen visar dessutom att utbildade och behöriga lärare i svenska som andraspråk är avgörande för att undervisningen ska kunna anpassas efter elevernas behov, både organisatoriskt och i undervisning och bedömning.

För kännedom tillstyrkte Skolinspektionen de förslag gällande svenska som andraspråk som lämnades i betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* (SOU 2018:17), U2018/01224/S, och som nu återkommer i promemorian *Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan*, U2021/00301, som för närvarande är på remiss. Förslagen gäller en mer flexibel grundlärarexamen, förändrat krav för behörighet att undervisa i ämnet modersmål och förslag om språkutveckling och språkinläring.

Myndigheten vill dock poängtera nödvändigheten av att förslagen från utredningarna ensas. Det inbegriper även förslagen i *Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap*, delbetänkandet av *Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap* (SOU 2021:2), Ju2021/00115, vilken även den för närvarande genomgår ett remissförfarande.

## 13. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Skolinspektionen avstyrker ett ikraftträdande av ändring i förordningen med instruktion för Statens skolinspektion den 1 januari 2022. Att bygga upp en väl fungerande organisation för en träffsäker och effektiv granskning som utförs av inspektörer som genomgått nödvändig kompetensutveckling kommer att ta tid. Skolinspektionen anser därför att ytterligare minst ett kalenderår behövs för förberedelserna.

---

I den slutliga handläggningen av ärendet har chefsjurist Klara Cederlund och utredaren Caroline Engskär deltagit.

Tommy Lagergren  
Biträdande generaldirektör

Charlotte Wieslander  
Föredragande, utredare