



DATUM
2021-03-25
ERT DATUM
2020-12-18

DIARIENR
2021/4-4
ER BETECKNING
U2020/06271

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Samverkande krafter - för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (SOU 2020:66)

Vi har avgränsat vårt svar till de förslag som berör styrning och ansvarsfördelning av den kommunala vuxenutbildningen och sfi och de förslag som riktar sig till Skolverket och Skolinspektionen (kapitel 5) samt förslagen som berör statens styrning av kommuner (kapitel 6). Vi avstår från att lämna kommentarer om övriga förslag eftersom det faller utanför Statskontorets kompetensområde.

Utredningen lägger flera förslag som på olika sätt ska bidra till att öka likvärdigheten och stärka kvaliteten inom sfi. Statskontoret instämmer med utredningen om att det finns behov av förändringar inom flera områden utifrån den problembild som utredningen presenterar. Behovet av att sfi-utbildningen präglas av god kvalitet är särskilt viktigt mot bakgrund av det har kommit förslag på ökade krav på kunskaper i svenska för att få försörjningsstöd och bli svensk medborgare.¹

Tveksamt om förslagen avseende styrning och ansvarsfördelning är tillräckliga

Statskontoret avstyrker utredningens förslag i avsnitt 5.9. Vi kan inte se att utredningen har belagt att de huvudsakliga åtgärderna och styrmedel som utredningen föreslår kommer att leda till de effekter som avses. Vi bedömer dessutom att en del av förslagen som riktas till skolmyndigheterna innebär en problematisk detaljstyrning.

Utredningen påtalar flera brister avseende styrning och ansvarsfördelning och det systematiska kvalitetsarbetet som behöver åtgärdas för att höja kvaliteten inom sfi.

¹ Språkplikt - deltagande i vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) för rätt till försörjningsstöd. Proposition 2020/21:55 och delbetänkandet från Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (SOU 2021:2).

Statskontoret konstaterar att förslagen i huvudsak riktar sig mot staten snarare än huvudmännen som har det yttersta ansvaret för kvaliteten i verksamheten. Bristerna ska åtgärdas genom utökad tillsyn från staten och genom styrmedel av mer stödjande och vägledande karaktär till kommunerna. Vi är införstådda med varför utredningen väljer att lämna förslag som tar utgångspunkt i dagens system och vi instämmer i att mer omfattande reformer kräver mer resurser och att sådana förslag ska läggas med omsorg. Vår samlade bedömning är ändå att förslagen riktade till Skolverket och Skolinspektionen sannolikt inte är tillräckliga. Vi redogör för våra bedömningar nedan.

Vi avstyrker förslagen om stärkta uppdrag till Skolinspektionen

Vi avstyrker förslaget om att Skolinspektionen ska få stärkt uppdrag att granska det systematiska kvalitetsarbetet inom den kommunala vuxenutbildningen (avsnitt 5.9). Statskontoret har tidigare konstaterat att regeringens styrning av Skolinspektionen lämnar ett stort utrymme för myndigheten att själv bestämma över sin verksamhet. Vi anser att det är ett lämpligt sätt att styra en myndighet med ett tillsynsuppdrag² och att det därför är fortsatt viktigt att Skolinspektionen får bestämma över sina kommande granskningar.

Vi noterar samtidigt att Skolinspektionen redan har påtalat behovet av en större granskning av vuxenutbildningen på enhetsnivå och har äskat medel för detta.³ Statskontoret vill i sammanhanget framföra att det är viktigt att Skolinspektionen i sådana fall ges förutsättningar, att inom ramen för sitt frihetsutrymme, genomföra en sådan granskning. Vi ser till exempel att Skolinspektionen uppskattningar av kostnader för granskningen kräver mer resurser än vad utredningen föreslår.

Vi avstyrker även förslaget om att Skolinspektionen ska rikta sin löpande tillsyn av vuxenutbildningen på verksamhetsnivå (i avsnitt 5.9). Statskontoret anser att behovet av att förändra styrningen av Skolinspektionen och utöka deras uppdrag bör vägas mot de problem som detta förväntas lösa, vad det kan kosta samt konsekvenserna för myndighetens övriga tillsynsuppdrag. Vi vill belysa att tillsyn som styrmedel har vissa begränsningar och att det är viktigt med en realistisk syn på dess förväntade effekter. Tillsynen kan visa på vilka konsekvenser en viss brist kan få, men kan inte lösa grundläggande problem och brister inom en verksamhet.⁴ Även om staten skulle öka sin uppföljning och kontroll som utredningen föreslår,

² Statskontoret (2017) Myndighetsanalys av Statens Skolinspektion.

³ Skolinspektionen (2020) Budgetunderlag 2021–2023.

⁴ Statskontoret (2020) På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling.

är det fortfarande huvudmannen som ansvarar för att kontrollera den verksamhet som utförs på entreprenad.

Många förslag berör Skolverket

Statskontoret avstyrker utredningens förslag om uppdrag till Skolverket (avsnitt 5.9). Det är osäkert vilken påverkan dessa förslag kan få på kommunernas beteende samtidigt som vi bedömer att förslagen kan innebära en problematisk detaljstyrning. Vi har tidigare konstaterat att Skolverkets styrs av ett stort antal uppdrag och att detta har bidragit till att göra Skolverkets insatser mindre effektiva.⁵

Utredningen lägger sammantaget flera förslag som berör Skolverket. Statskontoret avstår från att lämna specifika synpunkter på övriga förslag som riktar sig till myndigheten. Men vi vill ändå poängtera att flera aktuella utredningar också har lämnat mer eller mindre omfattande förslag inom andra skolområden som berör Skolverket.⁶ Med KLIVA-utredningen tillkommer ytterligare förslag på utökade eller nya uppgifter till myndigheten inom vuxenutbildningsområdet. Det är viktigt att Skolverket ges förutsättningar att genomföra förändringarna på ett effektivt sätt och utan att riskera myndighetens övriga verksamhet. Det är särskilt angeläget då flera av förslagen från KLIVA-utredningen är relativt omfattande och kräver att Skolverket gör omprioriteringar i befintliga uppdrag och intensifierar vissa insatser under en period. Vi anser därför att regeringen bör överväga att se över vilka prioriteringar som är mest angelägna att genomföra bland alla förslag som tillkommit.

Förbättrad statistik kan bidra med bättre beslutsunderlag

Statskontoret tillstyrker däremot utredningens förslag som avser förändringar i Statistiska centralbyråns (SCB) nationella räkenskapssammandrag (avsnitt 5.11.1). Förbättrad statistik är inte det som kommer att lösa de större och strukturella problemen som utredningen identifierar kring styrning- och ansvarsfördelning. Men Statskontoret delar ändå utredningens uppfattning om att det är angeläget att förbättra statistikinsamlingen på flera punkter. Tillförlitlig statistik ger regeringen och kommunerna bättre analys- och beslutsunderlag och är en viktig förutsättning till en väl fungerande styrning.

Vi avstyrker förslaget om att en KSA-funktion ska inrättas och att en handlingsplan ska inrättas

⁵ Statskontoret. (2015). Myndighetsanalys av Statens skolverk.

⁶ Det gäller till exempel Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola (SOU 2020:33), Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg (2020:34) och Utredningen om en likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28).

Statskontoret avstyrker förslaget om att inrätta en KSA-funktion (avsnitt 6.3.1) samt förslaget om att det ska finnas en handlingsplan för KSA-arbetet (avsnitt 6.3.2). Vi anser att förslagen innebär en ökad detaljstyrning och skärpning av kommunernas befintliga uppgifter samt riskerar att kunna leda till ökad administration. Statskontoret har tidigare konstaterat att statens styrning av kommunsektorn har blivit allt mer detaljerad och ökat i omfattning.⁷

Vi anser att utredningen tydligare hade kunnat visa på behovet och nyttan av en KSA-funktion för att motivera en så pass detaljerad styrning av kommunernas organisering. Förutsättningarna och behovet av olika tillvägagångssätt för det uppsökande arbetet bör rimligen variera mellan kommunerna. Enligt utredningens egna uppskattningar är det relativt få kommuner som har behov av en heltidstjänst och vi bedömer därför att det sannolikt är mer kostnadseffektivt att kommunerna själva får välja hur de ska organisera sig. Vidare bedömer vi att förslaget om att inrätta en handlingsplan för KSA-arbetet riskerar att kunna leda till ökad administration och att utredningen tydligare hade kunnat visa på nyttan med handlingsplanen.

Finansiering av förslagen till kommunerna bör ses över

Vi anser att regeringen bör se över kostnadsberäkningarna mer ingående om förslagen som riktar sig till kommunerna ska genomföras, eftersom de innebär ökade kostnader. Utredningen poängterar själva att kostnadsberäkningarna för kommunerna är behäftade med viss osäkerhet eftersom det finns stora brister i statistiken. Statskontoret vill ändå understryka att kommunerna behöver få ekonomiska förutsättningar att hantera de förslag som skulle innebära nya eller utökade åtaganden för kommunerna.

Statskontoret noterar till exempel att utredningen endast presenterar en temporär kostnadsberäkning för att finansiera förslagen som berör det kommunala språkansvaret, KSA. Vidare ska förslaget om att nyanlända elever som tas emot i sfi, ska få sina kunskaper bedömda genom en obligatorisk kartläggning (avsnitt 7.4), finansieras med redan befintliga medel genom att öronmärka en del av kommunernas generella statsbidrag. Detta är problematiskt eftersom det är kommunerna själva som får bestämma vilka insatser och verksamheter som de generella statsbidragen till kommunerna ska användas till. Staten kan inte ha några krav på hur bidragen ska användas eller på någon viss prestation. Eftersom utredningen inte heller föreslår vad kommunerna ska prioritera ned bedömer vi att utredningen inte har beaktat finansieringsprincipen fullt ut.

⁷ Statskontoret. (2019). Förvaltningspolitik förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov.



Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende.
Utredningschef Gabriel Brandström och utredare Sanna Rehn, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Sanna Rehn