Samverkande krafter

– för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk

Betänkande av KLIVA-utredningen

Stockholm 2020

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2020:66

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25111-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Ekström

Regeringen tillsatte den 26 juli 2018 utredningen En sfi och vuxenutbildning av högre kvalitet, 2018:06, och utsåg Karin Sandwall till särskild utredare med uppdrag att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombinationer med andra vuxenutbildningar. Utredningen tog namnet *Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*, KLIVA.

Enligt direktiven (dir. 2018:73) var syftet att analysera förutsättningarna för att sfi-elever ska kunna erbjudas en utbildning av god kvalitet som motsvarar elevernas behov och förutsättningar samt att förbättra genomströmningen inom sfi och underlätta övergången till och kombinationer med andra vuxenutbildningar. Syftet var även att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, s.k. utbildningsplikt.

28 februari 2019 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2019:3) som innebar att uppdraget om s.k. utbildningsplikt inte längre skulle delredovisas utan i stället redovisas tillsammans med uppdraget i övrigt senast den 31 maj 2019.

23 maj 2019 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (2019:23) som innebar att utredningstiden förlängdes. Den del av uppdraget som handlade om s.k. utbildningsplikt skulle redovisas i en promemoria senast den 31 maj 2019. Uppdraget i övrigt skulle redovisas senast den 16 augusti 2019. Uppdraget om utbildningsplikt redovisades i promemorian *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* i maj 2019.

4 juli 2019 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2019:40) som innebar att utredningstiden förlängdes och uppdraget skulle redovisas 1 oktober 2019.

26 september 2019 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2019:65) som innebar utökat uppdrag och förlängd tid för uppdraget. Uppdraget utökades till att omfatta förslag om hur huvudmännens styrning och ledning kan förbättras inom sfi och sfi i kombination med annan utbildning, hur huvudmännens ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet inom sfi kan förtydligas och hur arbetet kan utvecklas och följas upp när det gäller såväl utbildning i egen regi som utbildning som utförs på entreprenad. Utredningen skulle också föreslå hur huvudmännens möjligheter att kontrollera verksamhet som utförs på entreprenad inom sfi kan stärkas, och lämna nödvändiga författningsförslag. Utredningstiden förlängdes och uppdraget skulle redovisas senast den 30 november 2020.

Sekreterare i utredningen har varit Inger Bergendorff, Mikael Hellstadius och Michaela Zankl. Till sakkunniga att biträda utredningen förordnades från och med 2018-09-20 Anita Carlstedt, Utbildningsdepartementet, Josefin Claesson, Arbetsmarknadsdepartementet, Lovisa Hellberg, Utbildningsdepartementet, Drazenko Jozic, Utbildningsdepartementet och Frédérique Lémery, Utbildningsdepartementet. Emma Cars, Finansdepartementet, förordnades 2018-09-20 och entledigades 2018-11-22. Malin Winbladh förordnades som ny sakkunnig från och med 2018-11-22. Frédérique Lémery entledigades 2019-06-01. Drazenko Jozic, utbildningsdepartementet, entledigades 2019-10-15. Anna Skeppstedt förordnades som ny sakkunnig 2019-10-15. Torkel Winbladh, Finansdepartementet, förordnades som sakkunnig 2019-10-15. Som experter att biträda utredningen utsåg regeringen 2018-09-20 Björn Andersson, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL, senare SKR), Riikka Tilja, Statens skolverk, Jonas Hedström, Statens skolinspektion och Emil Johansson, Arbetsförmedlingen. Emil Johansson ersattes av Lotta Königsson 2019-11-04.

Härmed överlämnas betänkandet *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* (SOU 2020:66). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2020

Karin Sandwall

/Inger Bergendorff
Mikael Hellstadius
Michaela Zankl

Innehåll

Ord och begrepp **15**

Sammanfattning **27**

1 Författningsförslag **41**

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 41

1.2 Förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning 51

1.3 Förordning om ändring i förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion 54

2 Utredningens arbete **55**

3 Bakgrund **57**

3.1 Utredningens promemoria 2019 57

3.2 Vuxenutbildningen i Sverige 61

3.2.1 Vuxenutbildning för individ, samhälle och arbetsmarknad 61

3.2.2 Kommunal vuxenutbildning (komvux) 62

3.2.3 Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) 63

3.2.4 Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå 64

3.2.5 Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå 65

3.2.6 Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning 65

3.2.7 Orienteringskurser i komvux 66

3.2.8 Utveckling av regional yrkesinriktad vuxenutbildning ... 66
3.2.9 Modersmål i komvux ... 67
3.2.10 Elever i komvux ... 68

3.3 Statlig ersättning till kommuner för flyktingmottagande ... 70
3.3.1 Höjd schablonersättning på grund av den så kallade utbildningsplikten ... 72

3.4 Samlat resultat från utredningens enkätundersökning ... 72
3.4.1 Beskrivande bakgrundsfakta ... 73
3.4.2 Styrning och ansvarsfördelning ... 74
3.4.3 Systematiskt kvalitetsarbete ... 79
3.4.4 Kompetensutveckling ... 84
3.4.5 Individanpassning och studieplanering ... 86
3.4.6 Vägledning infor sfi-studier ... 90
3.4.7 Individanpassning av sfi-studierna ... 92
3.4.8 De nationella skolmyndigheternas stöd till vuxenutbildningen ... 100
3.4.9 Sammanfattande kommentar om enkätresultatet ... 103

4 Utgångspunkter och principiella ställningstaganden ... 105

4.1 Betänkandets förslag bildar en helhet för stärkt kvalitet och likvärdighet ... 105
4.1.1 Vuxenutbildningens uppdrag ... 105
4.1.2 Elever i komvux som särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå ... 106

4.2 Kvalitet ... 108
4.2.1 Kvalitetens koppling till de nationella målen ... 108
4.2.2 Kvalitet och kompetens ... 109
4.2.3 Kvalitet och organisering ... 109
4.2.4 Kvalitet och ersättningsmodeller ... 110

4.3 Samverkan för ökad flexibilitet och individanpassning ... 113
4.3.1 Fjärrundervisningen kan vara en arbetsform i samverkan ... 113
4.3.2 Samverkan med arbetsgivare ... 113

4.4 Kombinera och integrera ... 114

4.5 Modersmålets betydelse ... 115

4.6 Överväganden om utökat uppdrag för andra aktörer ... 116
4.6.1 Sfi för akademiker vid lärosäte ... 116
4.6.2 Folkhögskolor ... 119

4.7 Intag i sfi en gång i månaden kan sägas vara kontinuerligt ... 119

5 Styrning och ansvarsfördelning ... 121

5.1 Grundläggande utgångspunkter enligt skollagen ... 122

5.2 Vuxenutbildningens roll i samhället ... 123

5.3 Enskilda huvudmän ... 124

5.4 Entreprenad och samverkan enligt skollagen ... 125
5.4.1 Val av organisering ... 125
5.4.2 Entreprenad ... 126
5.4.3 Betygsrätt för vuxenutbildning ... 133
5.4.4 Samverkan enligt kommunallagen (2017:725) ... 134
5.4.5 Kommunalförbund ... 134
5.4.6 Gemensam nämnd ... 134

5.5 Granskningar från Skolinspektionen ... 135
5.5.1 Distansutbildningen inom kommunal vuxenutbildning – regeringsuppdrag 2015 ... 135
5.5.2 Tillsyn över utbildningsanordnare med betygsrätt – riktad tillsyn 2016 ... 136
5.5.3 Undervisning i svenska för invandrare – kvalitetsgranskning 2018 ... 137
5.5.4 Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad – kvalitetsgranskning 2019 ... 137
5.5.5 Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – kvalitetsgranskning av huvudmäns och rektorers arbete för flexibilitet och individanpassning, 2019 ... 138

5.6 Utredningens enkätundersökning ... 138

5.7 Behov av en förtydligad styrning och ansvarsfördelning ... 139

5.8 Färdvägar ... 140
5.8.1 Den första färdvägen ... 140
5.8.2 Den andra färdvägen ... 141
5.8.3 Den tredje färdvägen ... 141

5.9 Utredningens förslag ... 141
5.9.1 Skälen för utredningens förslag ... 142

5.10 Nationell statistik ... 148
5.10.1 Brister i komvux-statistiken har flera orsaker ... 149
5.10.2 Omständigheter som försvårar insamling och redovisning av statistik om kommunal vuxenutbildning ... 154

5.11 Utredningens förslag och bedömningar ... 156
5.11.1 Förändringar i Statistiska centralbyråns nationella räkenskapssammandrag ... 156
5.11.2 Förändringar i Skolverkets insamling och redovisning av statistik ... 160
5.11.3 Skolenheter för anordnare inom entreprenad ... 161
5.11.4 Pedagogisk personal i sfi och komvux ... 162
5.11.5 Likvärdig betygsättning i sfi ... 163
5.11.6 Avbrott i sfi ... 164
5.11.7 Distansundervisning i sfi ... 165

6 KSA – ett kommunalt språkansvar ... 167

6.1 Ramverket KSA svarar mot flera av utredningens uppdrag ... 170

6.2 Problembild ... 171

6.3 Förslag om KSA ... 181
6.3.1 En KSA-funktion ska inrättas ... 183
6.3.2 Det ska finnas en handlingsplan för KSA-arbetet ... 184

6.4 Rätten att studera sfi i annan kommun ... 185

6.5 Tidsbegränsad rätt till sfi ... 186
6.5.1 Informationen är begränsad om elever som inte slutfört sfi inom fyra år ... 188

6.6 Beskrivning av målgrupperna för KSA ... 192
6.6.1 Målgrupper för KSA ... 193

6.7 Införandet av KSA ... 194
6.7.1 Om sfi-målen inte nås under KSA-tiden ... 195
6.7.2 KSA i relation till några typfall ... 195

6.8 Kommunernas organisation av KSA ... 198

7 Vägledning och studieplanering ... 201

7.1 Gällande regleringar av individuell studieplan och studie- och yrkesvägledning ... 202

7.2 Problembild ... 206
7.2.1 Problem i studie- och yrkesvägledningen ... 206
7.2.2 Problem i arbetet med den individuella studieplanen ... 211

7.3 Utgångspunkter för utredningens förslag om studie- och yrkesvägledning och individuell studieplan ... 216

7.4 Utredningens förslag och bedömningar om studie- och yrkesvägledning och individuell studieplan ... 225

8 Fastställd kurstid och verksamhetspoäng i sfi ... 233

8.1 Förslag om fastställd kurstid och verksamhetspoäng i sfi ... 234

8.2 Sammanfattande problembild när det gäller kurstid, undervisning och statistik ... 238

8.3 Bakgrund ... 240

8.4 Verksamhetspoäng som mått på studier i komvux förutom sfi ... 241

8.5 Osäkra mått för studier i sfi ... 241
8.5.1 Garanterad undervisningstid för sfi ... 241
8.5.2 Timmar som mått för studier i sfi ... 243
8.5.3 Närvarotimmar i statistiken ... 246

8.6 Är det möjligt att införa verksamhetspoäng som mått för sfi-studier? ... 247
8.6.1 Införandet av verksamhetspoäng i komvux på grundläggande nivå ... 250
8.6.2 Motiv för ett system med verksamhetspoäng för sfi-studier ... 251
8.6.3 Fördelar och risker med systemet ... 253

9 Digitala studieformer ... 257

9.1 Inledning ... 257

9.2 Bakgrund – från brev till kurser i lärplattform ... 258

9.3 Problembild ... 262
9.3.1 Statistik ... 268

9.4 Erfarenheter från Covid-19-pandemin ... 269

9.5 Rekommendationer om fjärrundervisning i sfi och sfi i kombination ... 272

9.6 Utgångspunkter för utredningens förslag ... 275

9.7 Utredningens förslag om distansundervisning ... 280

10 Mer jämställda villkor genom vuxenutbildning ... 287

10.1 Jämställda villkor på arbetsmarknaden ... 288
10.1.1 Stora skillnader mellan kvinnor och män när det gäller deltidsarbete ... 290

10.2 Kort utbildningsbakgrund är ett hinder för inträde på arbetsmarknaden ... 291

10.3 Det finns brister i Arbetsförmedlingens arbete för en jämställd etablering på arbetsmarknaden ... 293

10.4 Flyktingars arbetsmarknadsetablering ur ett historiskt perspektiv ... 295

10.5 Jämställdhet i komvux ... 297
10.5.1 Kvinnor och män i svenska för invandrare ... 297
10.5.2 Komvux på grundläggande och gymnasial nivå ... 299
10.5.3 Kvinnor och män i komvux på grundläggande och gymnasial nivå ... 300
10.5.4 Studieekonomiska förutsättningar ... 303
10.5.5 Jämställdhet i vuxenutbildningen i teori och praktik ... 304

10.6 Sammanfattning och slutsatser ... 307

10.7 Utredningens förslag och bedömningar ... 311
10.7.1 Utredningens förslag och bedömningar med särskilt fokus på jämställda villkor för studier i komvux ... 312

11 Kompetens ... 317

11.1 Inledning och utgångspunkter ... 317
11.1.1 Direktiven ... 317
11.1.2 Vuxenutbildningens breda uppdrag och målgrupp ... 318
11.1.3 Delat ansvar för kvalitet ... 319
11.1.4 Forskning och beprövad erfarenhet ... 320
11.1.5 Lärarens betydelse för kvalitet i utbildning och undervisning ... 321
11.1.6 Avgränsningar ... 323

11.2 Bakgrund ... 324
11.2.1 Anställda i komvux ... 324
11.2.2 Krav för behörighet, legitimation och anställning ... 325
11.2.3 Andel med behörighet och legitimation ... 327
11.2.4 Behovet av lärare – prognoser ... 331
11.2.5 Läraruppdragets kunskapsbas ... 336
11.2.6 Rektorsuppdraget ... 343

11.3 Kompetensutvecklande insatser ... 346
11.3.1 Tillgängliga insatser för ökad kompetens ... 346
11.3.2 Deltagande i insatser för ökad kompetens ... 360

11.4 Förslag om kompetensutvecklande insatser 365
11.4.1 Insatser ska prioriteras inom utvecklingsområden 366
11.4.2 Högskolepoänggivande kurser ska utvecklas 368
11.4.3 Material för bedömning och undervisning tas fram: Bygga svenska vux 378
11.4.4 Generella och riktade insatser ska utvecklas 385

11.5 Utbildning till lärare och rektor – behörighet 406
11.5.1 Profession, professionalisering – och sfi-lärarna 406
11.5.2 Historisk avsaknad av relevant lärarutbildning och specifika ämneskurser 410
11.5.3 Flera vägar till behörighet 420
11.5.4 Rektorsutbildning 421
11.5.5 Relevant innehåll tycks ofta saknas 422

11.6 Förslag och bedömningar om behörighet och profilering 435
11.6.1 Inledning 436
11.6.2 UKÄ bör förtydliga formuleringar 438
11.6.3 Plan för höjda behörighetskrav för sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå 440
11.6.4 Profilering av ämnesstudierna i svenska som andraspråk inom ämneslärarutbildningen 449
11.6.5 Lärosätenas ökade kompetens och resurser för insatser om vuxnas lärande 455

11.7 Forskning 457
11.7.1 Viss forskning finns, men didaktisk forskning saknas 457
11.7.2 Stöd till forskning och verksamma 464

11.8 Förslag och bedömningar om forskning 476
11.8.1 En övergripande ambitionshöjning behövs 477
11.8.2 Vetenskapsrådet ska utlysa medel till en forskarskola 481
11.8.3 Skolforskningsinstitutet ska göra särskilda utlysningar för forskning om vuxnas lärande 489

11.9 Sammanfattningsvis: ett paket för ökad kompetens 491

12 Konsekvenser ... 493

12.1 Utgångspunkter för den ekonomiska delen av konsekvensanalysen ... 493

12.2 Samhällsekonomiska konsekvenser och syftet med utredningens förslag ... 494

12.3 Alternativa förslag och nollalternativ ... 495

12.4 Konsekvenser för kommuner ... 496

12.5 Konsekvenser för regioner ... 501

12.6 Konsekvenser för det kommunala självstyret ... 502

12.7 Konsekvenser för staten ... 502
12.7.1 Generellt ... 502
12.7.2 Skolverket ... 503
12.7.3 Skolinspektionen ... 511
12.7.4 Skolforskningsinstitutet ... 513
12.7.5 Upphandlingsmyndigheten ... 514
12.7.6 Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ... 515
12.7.7 Universitet och högskolor ... 515
12.7.8 Statistiska centralbyrån (SCB) ... 517
12.7.9 Arbetsförmedlingen ... 517
12.7.10 Länsstyrelserna ... 517

12.8 Konsekvenser för företag och konkurrensförhållanden ... 518

12.9 Konsekvenser för elever ... 519
12.9.1 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män ... 520

12.10 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen ... 520

12.11 Integritetsanalys avseende förslagen i förhållande till dataskyddsförordningen ... 520

12.12 Övriga konsekvenser ... 521

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 523

14 Författningskommentar 525

14.1 Förslag till lag om ändring i skollagen..... 525

Referenser..... 529

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2018:73 539

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2019:3 553

Bilaga 3 Kommittédirektiv 2019:23 555

Bilaga 4 Kommittédirektiv 2019:40 557

Bilaga 5 Kommittédirektiv 2019:65 559

Bilaga 6 KLIVAs kommunenkät 573

Bilaga 7 Rättsutlåtande – skollagsreglerad vuxenutbildning, upphandling och valfrihetssystem 587

Bilaga 8 Rapport – ekonomiskt diskussionsunderlag kring vuxenutbildning för elever med svenska som andraspråk..... 615

Ord och begrepp

Utredningen har i detta avsnitt samlat ord och begrepp som förekommer och används i varierande grad i sammanhanget kommunal vuxenutbildning. I betänkandet försöker vi att vara konsekventa i vår användning av ord och begrepp så att de genomgående får en och samma innebörd. Vi väljer dem utifrån det som vi bedömer är den mest korrekta definitionen och för att bidra till ökad tydlighet. När begreppen är allmänt förankrade och används brett skapas också bättre möjligheter för jämförelse och uppföljning.

I vår sammanställning nedan har vi tagit tillfället i akt att definiera och tolka ord och begrepp som vi stött på i utredningsarbetet och som vi sett vållar en del oklarheter när det gäller tolkning och användning. Flera begrepp som rör komvux och dess verksamhet är benämningar som myntats i ett ständigt pågående utvecklingsarbete ofta på lokal nivå och som sedan har tagits i bruk av kollegor i andra kommuner. Andra begrepp hämtas från andra skolformer och är inte alltid rakt av tillämpliga på den kommunal vuxenutbildningens verksamhet.

I sammanställningen har vi valt att ta med de ord och begrepp som vi använde i utredningens promemoria[1] även om de inte förekommer i detta betänkande av det skälet att de är relevanta avseende det kunskapsområde och de målgrupper som betänkandet behandlar.

[1] *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*, KLIVA-utredningen 2019.

Asylsökande	En person som befinner sig i ett land och där ansöker om skydd (asyl) men ännu inte fått ansökan avgjord. Den som är asylsökande i Sverige är inte folkbokförd. Asylsökande över 18 år har inte rätt till utbildning inom kommunal vuxenutbildning *(komvux)*.
Auktorisation	Kommunen lägger ut hela eller delar av vuxenutbildningen på entreprenad och de anordnare som uppfyller auktorisationsvillkoren ges möjlighet att tillhandahålla utbildning. Eleven väljer fritt mellan olika anordnare.
Betygsrätt	Enligt förordning (2010:253) om betygsrätt för vuxenutbildning kan enskild utbildningsanordnare eller folkhögskola ges tillstånd från Skolinspektionen att anordna prövning, sätta betyg samt utfärda betyg.
Distansundervisning	Interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid.
Eftergymnasial utbildning	Utbildning med krav på genomgången treårig gymnasieutbildning eller motsvarande.
Egen regi (egenregi)	Utbildningsverksamhet som kommunen bedriver med egenanställd personal.
Ekonomiskt bistånd	Ekonomiskt bistånd, tidigare benämnt socialbidrag, ges för försörjning (försörjningsstöd) och livsföring i övrigt. Se även Försörjningsstöd.
Elev	Den som deltar i utbildning enligt skollagen (2010:800).

Entreprenad	Entreprenad innebär att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman med bibehållet huvudmannaskap sluter avtal om att någon annan ska utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen. Om det inte anges specifika undantag i bestämmelserna om entreprenad ska skollagens bestämmelser gälla även vid entreprenad. Inom vuxenutbildningen får även rektorns uppgifter som innefattar myndighetsutövning överlämnas vid entreprenad, om entreprenören har fått betygsrätt av Skolinspektionen.
Etableringslagen	*Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare* omfattar vissa nyanlända invandrare, 20–64 år med uppehållstillstånd. Se *nyanlända invandrare.* Lagen beskriver Arbetsförmedlingens ansvar för insatser som syftar till att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Myndigheten ska samordna, stödja och vara pådrivande. Länsstyrelserna ska främja samverkan om etableringsinsatser mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer.
Etaberingsprogrammet	Arbetsmarknadspolitiskt program för vissa nyanlända invandrare.
Etaberingsprogrammets innehåll	Innehållet regleras i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser. Utöver deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell handlingsplan får insatserna i programmet omfatta motsvarande 24 månader på heltid. Den nyanlända får ta del av insatser som längst till och med 36 månader från det att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun.
Etaberingsersättning	Ersättningen får lämnas till den som deltar i etableringsprogrammet för vissa nyanlända invandrare enligt förordningen (2017:820.)

Extra anpassningar	Extra anpassningar är en mindre ingripande stödinsats som normalt går att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det måste inte fattas något formellt beslut om denna stödinsats. Bestämmelserna om extra anpassningar gäller för elever i alla skolformer och i fritidshemmet och regleras i 3 kap. 5 § skollagen.
Fjärrundervisning	Interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid (1 kap. 3 § skollagen).
Flexibilitet	Utredningen använder begreppet om möjligheterna att kunna läsa kurser med en variation i tid och rum, i varierande kombinationer, på olika tider och i olika former.
Flex	Samlingsbegrepp för undervisning som innebär att olika studieformer kombineras och som varken är närundervisning eller distansundervisning fullt ut. Dessa studieformer sker i någon mån på plats. Begreppen Närdistans och Halvdistans kan sägas vara benämningar på samma företeelser.
Flyktingschablon	Se Schablonersättning
Försörjningsstöd	Den del av det ekonomiska biståndet som ges till försörjning, enligt socialtjänstlagen (2001:453), dvs. de regelbundet återkommande levnadsomkostnaderna. Se även ekonomiskt bistånd.
Fortbildning	Kurser som ger medarbetare och ledning kunskaper och färdigheter utöver de som förvärvats i tidigare utbildning.

Grundläggande läs- och skriv-undervisning	Vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter ska ges möjlighet att förvärva sådana färdigheter och elever som inte är funktionellt litterata eller har ett annat skriftsystem än det latinska alfabetet ska få grundläggande läs- och skrivundervisning inom ramen för sfi-utbildningen. Den grundläggande läs- och skrivundervisningen kan ges på modersmål eller elevens starkaste språk.
Individanpassning	Utredningen använder begreppet i bemärkelsen att utbildning och undervisning utgår från individen och dennes: bakgrund, kunskaper, erfarenheter, behov, förutsättningar, mål och intressen. Stöd och anpassningar av olika slag ingår i begreppet individanpassning. Regleringen om extra anpassningar infördes i skollagen 2018 och omfattar samtliga skolformer. *Särskilda stödåtgärder* i skollagens mening gäller inte för komvux.
Individuell handlingsplan	Upprättas enligt förordning (2000:628) om arbetsmarknadspolisk verksamhet för en nyanländ invandrare som anvisats till insatser inom etableringsprogrammet. Se Etablering.
Individuell progressions-planering, IPP	En pedagogisk dokumentation som tillägg i den individuella studieplanen för sfi-elever. IPP innehåller planering av undervisning och ev. extra anpassningar samt bedömning av elevens progression i ämnet. IPP följs upp och revideras kontinuerligt.
Individuell studieplan, ISP	Enligt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska det finnas en individuell studieplan för varje elev inom vuxenutbildningen. Av studieplanen ska bl.a. framgå vilka utbildningsmål eleven har och vilka kurser han eller hon ska läsa.

Inledande kartläggning, (se Valideringsdelegationens slutbetänkande)	Utforskande kartläggning av en persons kunskaper och erfarenheter i samband med studie- och yrkesvägledning. Kartläggningen görs översiktligt och inriktas inte mot en på förhand fastställd kompetensstandard.
Integrerad utbildning	Till exempel integrerad sfi och yrkesutbildning. Eleverna lär och tränar både språk- och yrkesfärdigheter i ett meningsfullt och strukturerat sammanhang, vilket kräver ett nära samarbete mellan språk- och yrkeslärare.
Intyg	Enligt förordning (2011:1108) ska intyg utfärdas efter en orienteringskurs, individuell kurs eller validering. Den som har genomgått en kurs i komvux och vill få sina kunskaper dokumenterade på annat sätt än genom betyg ska få ett intyg. Inom komvux som särskild utbildning utfärdas intyg i stället för betyg om en elev inte uppnår kunskapskraven för kursen.
Kombinationsutbildning	Utbildning där eleven läser gymnasiala yrkesutbildningar i kombination med sfi eller svenska som andraspråk på grundläggande nivå.
Kommunal vuxenutbildning (komvux)	Skollagsreglerad utbildning för vuxna där kommunen, eller i vissa fall regionen, är huvudman. Komvux har tre nivåer, grundläggande och gymnasial nivå, som har sin motsvarighet i grundskolan respektive gymnasieskolan samt svenska för invandrare. Se *kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.* Sedan 1 juli 2020 är komvux som särskild utbildning en del i skolformen kommunal vuxenutbildning. Se *kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning.*

Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare	Utbildning i svenska för invandrare syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Utbildningen får ske på elevens modersmål eller något annat språk som eleven behärskar. Utredningen använder den vedertagna förkortningen sfi.
Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning	Särskild utbildning för vuxna upphörde den 1 juli 2020 som egen skolform och ingår som en del i kommunal vuxenutbildning och finns på grundläggande och gymnasial nivå. Målgruppen är personer med utvecklingsstörning och personer med förvärvad hjärnskada.
Kompetens	Medarbetarens förmåga att utifrån definierade mål utföra ett arbete så att målen nås.
Kompetensutveckling	Aktiviteter som arbetsgivare och medarbetare gemensamt beslutar om för att utveckla kompetensen i relation till aktuella och framtida arbetsuppgifter.
Kort utbildning	Begreppet används med olika innebörd. Enligt Arbetsförmedlingen innebär kort utbildning att individen saknar gymnasieutbildning. Vuxenutbildningen har ingen egen definition av kort utbildning. Däremot finns en rättighetslagstiftning som innebär att den som saknar kunskaper i svenska motsvarande sfi eller inte har kunskaper motsvarande grundskolans ämnen har rätt att förvärva sådana kunskaper inom komvux.
Litteracitet	Av eng, *literacy*, läs- och skrivkunnighet. Begreppet litteracitet inkluderar, förutom läs- och skrivaktiviteter, också berättande, symboler och bilder.

Litteracitets-kartläggning	Kartläggning av den nyanlända vuxna elevens litteracitetserfarenheter på det starkaste språket som underlag för planering av undervisningen.
Lärarlegitimation	För att få en legitimation krävs en behörighetsgivande lärarexamen, förskollärarexamen eller fritidspedagogexamen. Innehållet i examen styr vilka behörigheter legitimationen innefattar.
Läroplan för vuxenutbildningen (Lvux12)	En läroplan är en förordning som utfärdas av regeringen och som ska följas av de verksamheter som omfattas av förordningen. I läroplanen beskrivs verksamheternas värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för arbetet. Den nu gällande läroplanen för vuxenutbildningen är förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen, Lvux12.
Modersmålsundervisning	Modersmålsundervisning ger elever med ett annat modersmål än svenska möjlighet att läsa sitt modersmål som ett ämne i skolan med egen kursplan. I komvux kan elever endast läsa ämnet modersmål på gymnasial nivå om eleven har det aktuella språket som modersmål.
Nationella kurser	Nationella kurser inom komvux på grundläggande nivå är svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik, samhällskunskap, religionskunskap, historia, geografi, fysik, kemi, biologi samt grundläggande kurser i samhälls- och naturorienterande ämnen.

Nyanlända	Begreppet används på olika sätt av myndigheter. Begreppet nyanländ användes för första gången i skrivelsen Begreppet invandrare – användning i myndigheters verksamheter (Ds 2000:43) om personer som själva invandrat för en relativt kort tid sedan. Regeringen skrev i prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning och en effektivare sfi och komvux står följande formulering*: Med begreppet nyanländ avser regeringen här en utrikes född person som varit folkbokförd i Sverige kortare tid än 4 år. I KLIVA-utredningens författningsförslag används begreppet nyanländ enligt 3 kap. 12 a § i skollagen.
Vissa nyanlända invandrare i etableringsprogrammet	Personer som omfattas av etableringslagen (2017:584) dvs. i huvudsak personer som har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande och deras anhöriga.
Nyanlända elever i grund- och gymnasieskola	I skollagen (2010:800) avser begreppet nyanländ den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i landet, och har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet.
Närundervisning	Undervisning som sker i sedvanlig form, där elever och lärare inte är skilda åt vare sig i rum eller i tid.
Orienteringskurser	En orienteringskurs ska svara mot sådana behov som inte tillgodoses genom en nationell kurs. Orienteringskurser har fastställda syften men ingen kursplan. Efter genomgången orienteringskurs utfärdas ett intyg.
Pedagogisk högskoleexamen	Person som har lärarexamen, förskollärarexamen eller fritidspedagogexamen och som fått examensbevis utfärdat.

Professionsprogram	Ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare inrättas i syfte att främja lärares och skolledares professionella utveckling och skolutveckling, och för att skapa generella förutsättningar för kapacitetsbyggande i skolväsendet samt möjliggöra en stärkt undervisning och positiva effekter på elevers kunskapsresultat.
Progression	Individens utveckling mot utbildningens mål.
Prövning	Med prövning i en kurs avses en bedömning av kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i kursplaner eller ämnesplaner. Efter genomförd prövning sätts betyg.
Riktade insatser	Skolverket erbjuder ett tidsbegränsat processtöd till ett urval av huvudmän inom olika skolutvecklingsområden t.ex. nyanländas lärande.
Schablonersättning för flyktingmottagande	Ersättning som betalas ut för nyanlända personer med uppehållstillstånd, både vuxna och barn med ett belopp/individ. För 2019 är beloppet 142 600 kronor/individ under 65 år. För individer över 65 år är beloppet 82 100 kronor. Schablonersättningen ska kompensera kommuner för de kostnader som anges i förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.
Sammanhållna studievägar	Sfi består av tre studievägar 1, 2 och 3 samt fyra kurser. Studieväg 1 består av kurserna A–D, Studieväg 2 består av kurserna B–D och studieväg 3 består av kurserna C–D. De olika studievägarna riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål men det ska vara möjligt att nå slutmålen för kurs D inom samtliga tre studievägar. Kurserna på de tre studievägarna får olika utformning beroende på elevens studievana, utbildningsbakgrund och kunskaper i svenska vid kursstarten. Kunskapskraven för en kurs är dock desamma oavsett studieväg.

Språk- och kunskaps-utvecklande arbetssätt (SKUA)	Arbetssätt där språk- och ämnes/yrkeslärare tar gemensamt ansvar för elevernas utveckling av såväl ämnes- eller yrkeskunskaper som funktionell språkutveckling enligt kursplanen för sfi eller svenska som andraspråk. Se t.ex. Pauline Gibbons.
Språkstöd	Används i det här sammanhanget om gymnasiala yrkesutbildningar inom regionalt yrkesvux som där två språkstödjande orienteringskurser: yrkessvenska och modersmålsstöd/studiehandledning, ges i kombination med yrkeskurserna.
Studiehandledning på modersmål	Studiehandledning på modersmålet kan stödja elevernas kunskapsutveckling i olika ämnen och hjälpa eleverna utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål. I komvux *kan* studiehandledning erbjudas elever enligt förordningen om vuxenutbildning och *ska* erbjudas enligt förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesvux.
Särskilda stödåtgärder	Regleringen i skollagen omfattar inte komvux. Särskilda stödåtgärder utreds och formuleras i ett åtgärdsprogram i övriga skolformer.
Tillfredställande framsteg	Enligt skollagen har den som påbörjat en kurs i komvux rätt att fullfölja kursen. Undervisningen för en elev ska dock upphöra, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.
Undervisning	Sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden.
Utbildning	Den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.

Validering	En strukturerad process som innehåller fördjupad kartläggning, bedömning och erkännande av kunnande som en person besitter oavsett hur det förvärvats. *Branschvalidering* validering som bekräftas av bransch/behörigt organ dvs. att kunnandet motsvararfastställda och relevanta krav.
Yrkesinfärgad sfi	Sfi-undervisningen kan i viss mån vara yrkesinfärgad t.ex. utifrån elevernas tidigare arbete. Detta sker inom ramen för sfi-kursplanen. Benämns ibland även sfi med yrkesprofil.

Sammanfattning

KLIVA-utredningen redovisar i detta betänkande uppdraget att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning inom kommunal vuxenutbildning. I uppdraget har ingått att analysera förutsättningarna för att sfi-elever ska kunna erbjudas en utbildning av god kvalitet som motsvarar elevernas behov och förutsättningar samt att förbättra genomströmningen inom sfi och underlätta övergången till och kombinationer med annan utbildning. Häri ingår även att föreslå hur kompetensen ifråga om vuxnas andraspråksutveckling och lärande kan öka hos alla lärarkategorier inom kommunal vuxenutbildning. Utredningen har även haft i uppdrag att föreslå hur huvudmännens styrning och ledning kan förbättras inom sfi och sfi i kombination med annan utbildning och föreslå hur huvudmännens ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet inom sfi kan förtydligas, att föreslå hur arbetet kan utvecklas och följas upp när det gäller såväl utbildning i egen regi som utbildning som utförs på entreprenad och att föreslå hur huvudmännens möjligheter att kontrollera verksamhet som utförs på entreprenad inom sfi kan stärkas.

Utgångspunkter och ställningstaganden

En utgångspunkt för utredningen har hela tiden varit att vuxenutbildningen inte får reduceras till enbart ett arbetsmarknadspolitiskt instrument även om målet för de flesta av vuxenutbildningens elever är att stärka den egna ställningen i arbetslivet. Kommunal vuxenutbildning (Komvux) har som övergripande mål att eleverna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande, ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet och att främja personlig utveckling. Komvux ska även

ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning, och utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet.

Målgruppen för vuxenutbildningen har både vuxit och förändrats med fler nyanlända och personer i behov av stöd. Samtidigt ställs allt högre krav för ett aktivt deltagande i samhälle och i arbetsliv. Detta gör att huvudmännen kontinuerligt behöver se över organisation och förutsättningar för att kunna erbjuda en utbildning som möter behov hos både individer och den omgivning de befinner sig i.

Utredningens definition av kvalitet är att utbildningen ska utgå ifrån de nationella målen i skollagen och andra styrdokument samt bedrivas inom de ramar som dessa styrdokument utgör. Detta innebär att utbildningen ska utformas så att alla elever utifrån sina förutsättningar ska ges möjlighet att utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål och att individuella anpassningar ska göras utifrån elevers olika behov och förutsättningar. Utredningen har lagt flera förslag som omfattar kompetenshöjning för vuxenutbildningens medarbetare. Förslagen bottnar i den fasta övertygelsen om att det finns en stark koppling mellan kompetens och kvalitet.

Utredningen menar att de olika utförarmodeller som finns på vuxenutbildningens område, och som skiljer sig från vad som gäller skolväsendet i övrigt, ställer särskilda krav på kunskap, organisering och genomförande av det systematiska kvalitetsarbetet. Huvudmannen måste vara medveten om att det övergripande ansvaret för verksamhetens kvalitet alltid ligger kvar på huvudmannen oavsett utförarmodell.

Utredningens förslag och bedömningar

Styrning och ansvarsfördelning

Förslagen om styrning och ansvarsfördelning syftar till stärkt kvalitet och likvärdighet för alla elever i sfi, oavsett huvudmannens val av organisering med egenregi och entreprenad. De förändringar som behöver göras beträffande styrning och ansvarsfördelning ska göras med utgångspunkt i dagens system och regelverk. Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och Statens skolverk (Skolverket) föreslås få stärkta uppdrag på området. Skolinspektionen ska inte längre i huvudsak inrikta sin löpande tillsyn av komvux på huvudmannanivå,

utan även på verksamhetsnivå. Skolinspektionen föreslås få stärkt uppdrag att granska det systematiska kvalitetsarbetet inom den kommunala vuxenutbildningen. Entreprenadverksamheten utgör en stor del av komvux och upphandling ses allmänt som en svår uppgift för huvudmännen. Skolverket föreslås därför att få i uppdrag att, tillsammans med Upphandlingsmyndigheten ta fram stödmaterial för offentlig upphandling på vuxenutbildningens område. Stödmaterialet kan ses som särskilt relevant då det upphandlingsrättsliga regelverket med största sannolikhet, enligt utredningens rättsutlåtande från Olle Lundin vid Uppsala Universitet, är tillämpligt på kommunal vuxenutbildning. Skolverket föreslås även att få uppdrag att ta fram allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete med fokus på kommunal vuxenutbildning.

En ändamålsenlig och tillförlitlig statistik är ett viktigt verktyg i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete som underlag för ändamålsenliga beslut som rör den kommunala vuxenutbildningen i kommunen. Ändamålsenlig och tillförlitlig statistik är även ett viktigt verktyg för analyser och långsiktiga beslut för att åstadkomma kvalitet och likvärdighet på nationell nivå. Det finns brister i statistiken när det gäller de olika delarna i komvux och framför allt gäller det statistiken för sfi.

Utredningen föreslår att Statistiska centralbyrån (SCB) ska ändra instruktionerna till uppgiftsinsamlingen för räkenskapssammandraget med uppgifter som är aktuella och relevanta för kommunal vuxenutbildning. SCB ska även göra en översyn av vilka kostnadsuppgifter som är relevanta och nödvändiga att samla in för vuxenutbildningen för ökad korrekthet och tillförlitlighet. Verksamheten i svenska för invandrare, sfi ska inkluderas i denna översyn och redovisas på samma sätt som övriga delar i komvux och inte som en totalkostnad. Utredningen menar att en sådan översyn lämpligen görs tillsammans med Skolverket och Sveriges kommuner och regioner.

Utredningen föreslår att Skolverket ska redovisa uppgifter om kön och utrikes född per kurs på grundläggande och gymnasial nivå i den officiella statistiken om kursdeltagare och studieresultat på samma sätt som i statistiken för sfi. Detta för att synliggöra resultat och övergångar från sfi till grundläggande och gymnasial nivå i komvux för män, kvinnor, inrikes och utrikes födda även på kommunnivå.

Förekomsten av entreprenad i den kommunala vuxenutbildningen och kommuners olika sätt att organisera entreprenaden försvårar insamlingen av säkra uppgifter samtidigt som behovet är stort att kunna göra kvalitativa uppföljningar av verksamheterna. Utredningen gör därför bedömningen att det bör göras en juridisk utredning för att klargöra vilka uppgifter som är möjliga för Skolverket att samla in och redovisa i den nationella statistiken när det gäller externa anordnare av utbildning inom entreprenaden i komvux. Skolverket bör i sin insamling av organisationsnummer för externa anordnare kunna koppla anordnarnas lokala adresser till det aktuella organisationsnumret och därigenom samla in relevanta uppgifter från dessa verksamheter och redovisa dem i den nationella statistiken.

Utredningen menar att Skolverket ska säkerställa att personalstatistik om sfi och övrig komvux alltid ingår i den samlade information om pedagogisk personal som sammanställs och publiceras exempelvis i form av PM. Studie- och yrkesvägledartjänster och andelen med högskoleexamen i komvux ska även redovisas i insamlingen på kommunnivå. Skolverket ska också utreda hur behovet av sfi-lärare bättre kan analyseras och prognosticeras.

Hantering och genomförande av nationella prov i sfi är en komplex uppgift för huvudmännen. Utredningen erfar att det finns osäkerhet kring om de nationella proven genomförs i sin helhet, om elever gör samma prov flera gånger och hur inrapporteringen görs. Utredningen föreslår att Skolverket ska undersöka detta i samband med att en analys av provresultaten görs som en del av likvärdig betygssättning i sfi.

Utredningen konstaterar att sfi-elevers avbrottsorsaker inte följs upp på nationell nivå sedan 2010 trots att det talas mycket om avbrott och att dessa ska minska. Andelen avbrott följs årligen upp i den nationella statistiken. Utredningen menar att det kan finnas skäl att följa upp orsakerna till att sfi-elever avbryter sina studier på nationell nivå med viss regelbundenhet men det som i dagsläget framför allt behöver prioriteras är att Skolverket har adekvat underlag för att fatta beslut om hur myndigheten kan stödja huvudmännen i att utveckla avbrottshanteringen som en del i det systematiska kvalitetsarbetet.

Utredningen föreslår att Skolverket ska ta fram särskilda kurskoder för sfi-utbildning som bedrivs via distansstudier enligt den reglering av distansundervisning i sfi som utredningen föreslår.

Kommunalt språkansvar, KSA

Utredningen ser ett behov av ett ramverk som förenar och skapar en balans mellan individens plikt och huvudmannens skyldigheter när det gäller en god språkutveckling och etablering i samhälls- och arbetsliv. Kommunen kan bättre nyttja möjligheten att använda sfi som ett medel för etablering på arbetsmarknad och för integration. Utredningen lämnar ett antal förslag som tillsammans med befintliga regleringar och förslag i andra avsnitt utgör ett ramverk, Kommunalt språkansvar, KSA.

Varje kommun ska i dag aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till sfi och motivera dem som saknar grundläggande kunskaper i svenska och omfattas av rätten till sfi-utbildning att delta i utbildningen. Utredningen föreslår skärpta krav på kommunerna avseende sådan uppsökande verksamhet. Detta genom att kommunen i en handlingsplan beskriver sitt arbete med den uppsökande verksamheten, samverkan med andra aktörer, ändamålsenliga rutiner samt uppföljning och utvärdering för att nå alla de invånare som har behov av sfi,

Genom skärpta krav på den uppsökande verksamheten och samverkan med andra aktörer inom KSA kan kommunerna göra en mer träffsäker målgruppsanalys med utgångspunkt i vad som framkommit om individernas förutsättningar för sfi-studier och därigenom ta fram ett relevant sfi-utbud som ger eleverna möjligheter att kombinera sfi med andra aktiviteter enligt reglering i skollagen. Detta syftar till att sätta individens språkutveckling i fokus och till att minska andelen avbrott för att fler elever ska läsa sfi med kontinuitet.

De elever som av olika anledningar behöver göra avbrott innan kursmålen i sfi kurs D har uppnåtts, ska följas upp av hemkommunen under de fyra år som individen omfattas av KSA. Syftet med uppföljningen är att studierna ska återupptas så snart som möjligt och slutföras.

För individen tidsbegränsas sfi till fyra år från den tidpunkt eleven för första gången tagits emot i sfi, vilket dokumenteras i den individuella studieplanen som ska följa eleven vid byte av skolenhet inom skolformen. Under de fyra åren ska nogsamt väljas de insatser som tydligt gynnar elevens möjligheter att nå målen i sfi-kurs D. Tidsbegränsningen syftar bland annat till att harmonisera sfi med övriga delar av skolväsendet där varje utbildning har en given tidsram och

där insatser ska göras för att eleven ska nå målen under avsatt tid. Dagens förfarande då elevens tid kontinuerligt förlängs utan tydligt beräknad sluttid försvårar såväl elevens som huvudmannens möjligheter att planera. Rätten till sfi kan dock förlängas ett år i taget om det föreligger särskilda skäl.

En rätt införs för individer att delta i sfi som erbjuds av en annan kommun än hemkommunen om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i sfi hos den andra kommunen. Detta kan exempelvis vara aktuellt för elever som arbetar på annan ort än hemorten och där sfi-studier underlättas om sfi-utbildningen ligger i anslutning till arbetsplatsen.

Huvudmannen ska inrätta en KSA-funktion som tillsammans med befintliga funktioner inom komvux ska ansvara för genomförandet av uppgifterna ovan. KSA-funktionen kan ingå i komvux eller i en central förvaltningsenhet, beroende på hur kommunen väljer att organisera administration, mottagande, vägledning och skolenheter inom komvux.

Genom förslaget om KSA vill utredningen lyfta betydelsen av målinriktade och effektiva studier i sfi under fyra år, att få fler elever att påbörja, färre att avbryta och underlätta återgång i studier efter avbrott.

Studieplanering och vägledning

Genom samarbete mellan lärare och studie- och yrkesvägledare kan vägledningen utgöra en röd tråd genom elevens utbildning, fler kan övergå till kombinationsutbildningar och genom en utvecklad valkompetens som minskar risken för fel utbildningsval kan avbrotten minska. Även ett stort och differentierat utbud av anordnare och kurser kräver stöd i form av vägledning. Utredningen anser att regleringen avseende studie- och yrkesvägledning i sfi är tydlig och adekvat. Däremot kan huvudmännen bättre nyttja det befintliga stödet från Skolverket för att fullt ut nå syftet med gällande regleringar. Utredningen föreslår därför att Skolverkets uppdrag att genomföra fortbildningsinsatser för att förbättra kvaliteten inom studie- och yrkesvägledningen förlängs och utökas för att möta de stora behov som finns i kommunal vuxenutbildning.

En utökning av antalet kurser i sfi är inte relevant enligt utredningen. Det är viktigare att arbeta med individanpassning ur ett didaktiskt perspektiv där läraren ges förutsättningar att individanpassa inom ramen för undervisningen. Likaså menar utredningen att de elever som har behov av fler timmar i sfi ska erbjudas detta på individuell basis snarare än att på en generell nivå utöka antalet timmar för särskilda grupper.

Utredningen föreslår att en obligatorisk kartläggning införs med syfte att gynna genomströmningen i sfi. Genom användning av Skolverkets material för litteracitetskartläggning kan likvärdigheten öka. En noggrann kartläggning av elevers litteracitet är en förutsättning för elevernas erfarenheter och kunskaper ska synliggöras och kunna tillvaratas. Kartläggningen är också en förutsättning för en korrekt nivåplacering i sfi.

Utredningen ställer sig bakom Valideringsdelegationens förslag om den som vill få kunskaper och kompetenser kartlagda inför utbildning eller prövning inom komvux ska erbjudas en inledande kartläggning. Dessa två kartläggningar syftar till att synliggöra och tillvarata nyanlända elevers resurser och att lägga grunden till en individanpassad utbildning.

För elever i sfi ska den individuella studieplanen ge eleven en överblick över de egna studierna. Kvalitativa individuella studieplaner är viktiga också för lärarens arbete med individanpassning av undervisningen och för att i dialog med eleven kunna planera för progression. Utredningen föreslår därför att den individuella studieplanen för elever i sfi ska innehålla en individuell progressionsplanering som ska vara en pedagogisk dokumentation som förslagsvis innehåller formativ och framåtsyftande planering av lärande och undervisning med tydliga och tidsatta mål för progression. Progressionsplaneringen sker i dialog mellan lärare och elev och skapar förutsättningar för individanpassad undervisning. Elevens pågående sfi-kurs ska vara tidsatt utifrån de förslag om införande om verksamhetspoäng som framförs i betänkandet. Det ska finnas en kontinuerlig bedömning av elevens progression i relation till såväl den aktuella kursens tidsramar som till elevens hela sfi-utbildning. Progressionsarbetet ska syfta till att korta elevens tid i sfi genom att erbjuda extra anpassningar, stöd och andra insatser inom ramen för de givna tidsramarna snarare än förlängning av kurserna. Utredningen gör bedömningen

att den individuella studieplanen även för elever i kombinationsutbildningar med svenska som andraspråk på grundläggande nivå ska innehålla en individuell progressionsplanering.

Det är av största vikt att det gedigna arbete med kartläggning, språklig bedömning, studieplanering och progressionsplanering som har dokumenterats följer med eleven vid byte av skolenhet för att utbildningen på den nya skolan i största möjliga mån ska kunna ta vid där den slutade och att elevens progression ska fortsätta i god takt. För att säkerställa detta förslås att den individuella studieplanen överlämnas till den mottagande skolenheten. Utredningen bedömer att förslagen rörande dokumentation är nödvändiga och ändamålsenliga.

Verksamhetspoäng

I utredningens arbete med att analysera problembilden kring bedömning av resultat, genomströmning och kostnader i sfi har vi ofta återkommit till avsaknaden av fastställd kurstid och att måttet på resultat i sfi är timmar till betyg snarare än poäng och andel godkända elever, vilket gäller för komvux i övrigt. Frågan om studietakt har också ofta uppkommit i resonemang om sfi och sfi i kombination med andra insatser inom och utanför komvux. En fastställd kurstid baserad på verksamhetspoäng leder till ökade incitament för lärare och rektorer att ge elever det stöd som behövs för att klara kursen på utsatt tid snarare än att enbart förlänga studietiden. Tillsammans med utredningens förslag om ett kommunalt språkansvar, KSA, där individen ska vara inskriven under högst fyra år synliggörs att sfi-utbildningens längd är maximalt fyra år. Under de fyra åren ska nogsamt väljas de insatser som tydligt gynnar elevens möjligheter att nå målen i sfi-kurs D.

Utredningen föreslår därför att ett system med fastställda kurstider för respektive kurs och per studieväg införs i sfi. Kurstiderna ska anges i form av verksamhetspoäng (vp) enligt samma system som för övriga komvux, dvs. 20 vp/vecka motsvarar heltid och 800 vp utgör måttet för en helårsplats. Antalet verksamhetspoäng per kurs utgår från att regleringen av den garanterade undervisningstiden om 15 timmar/vecka kvarstår och fortsatt är en del av systemet. 1 (en) undervisningstimme motsvarar 1 (en) vp. Skolverket föreslås inkludera

införandet av verksamhetspoäng i sitt arbete med att revidera kursplanen för sfi med anledning av den nya betygsskalan och i föreskriften om kursplan för sfi fastställa antalet verksamhetspoäng per kurs.

Digitala studieformer

Utredningen lämnar betänkandet i en tid då särskilda utmaningar råder. Såväl fjärr- som distansundervisning bedrivs i stor omfattning. Dessa erfarenheter är viktiga att ta vara på samtidigt som utredningen menar att närundervisningen ska vara förstahandsval för elever i sfi.

Utredningen har i enlighet med uppdraget om att föreslå hur kommuner kan arbeta redogjort för de möjligheter till ökad flexibilitet och individanpassning som användning av fjärrundervisning kan medföra. Exempelvis genom samverkan om undervisning på kvällstid och under sommaren mellan huvudmän.

Utredningen föreslår att distansundervisning i sfi får användas efter önskemål från elev och om eleven av personliga skäl avseende avstånd till skola, arbete eller hälsa har behov av sådan undervisning samt om huvudmannen anser att eleven har förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen. Detta betyder att hållningen till distansundervisning i sfi blir mer restriktiv än i dag när den är en del av kommunala vuxenutbildningens flexibilitet och individanpassning. Förslaget bottnar i uppfattningen att ett andraspråk utvecklas bäst i samspel med andra och att närundervisning på ett annat sätt än distansundervisning möjliggör att eleverna utvecklas i enlighet med målen i alla de styrdokument som gäller för sfi-utbildningen. I och med regleringen omfattas eleverna av rätten till regelbunden direktkontakt med läraren vilket syftar till att gynna distanselevers progression. Distanselevernas studieomfattning ska anges i verksamhetpoäng i linje med utredningens förslag om verksamhetspoäng. För att elever ska ha förutsättningar att vid behov tillgodogöra sig undervisning på distans är det viktigt att huvudmannen planerar för hur eleverna redan från start och i linje med styrdokumenten ska utveckla den egna digitala kompetensen.

Utredningen gör bedömningen att rätten till regelbunden direktkontakt med lärare bör omfatta även komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

Skolinspektionen föreslås få i särskilt uppdrag att göra en kvalitetsgranskning av distansutbildning i sfi.

Jämställda villkor

Enligt direktiven ska utredningen analysera skillnader mellan män och kvinnor i genomströmning i sfi. Vidare ska utredningen föreslå hur elever i sfi, särskilt kvinnor, ska motiveras och stöttas till fortsatta studier och etablering på arbetsmarknaden. Vi gör tolkningen att vad gäller ”fortsatta studier” rör utredningens uppdrag att nå målen i kurs sfi D, men även att framgångsrikt studera sfi i kombination med andra kurser på grundläggande och gymnasial nivå i komvux. Utredningen gör en tydlig ansats att ge en omfattande problembild för att tydliggöra vilka problem som kan lösas inom den kommunala vuxenutbildningen och vad som i stället handlar om starka strukturella hinder som ligger utanför utredningens uppdrag.

Överlag har kvinnor som är födda utanför Sverige en svagare förankring på arbetsmarknaden och de utrikes födda kvinnorna som arbetar har i högre grad än andra otrygga anställningar även om de bott en längre tid i landet. Trots de jämställdhetspolitiska målen är den svenska arbetsmarknaden fortsatt könssegregerad. Sveriges arbetsmarknad är högkvalificerad och har höga trösklar och en av de tydligaste skiljelinjerna på arbetsmarknaden går mellan de som saknar gymnasieutbildning och de som har gymnasieutbildning eller högre studier. Arbetsförmedlingen konstaterar att de kan göra mer för att öka kvinnors etablering på arbetsmarknaden. Kvinnor generellt, men även målgruppen utrikesfödda kvinnor, är mer benägna att studera och bland de studerande inom komvux är kvinnorna i majoritet. För sfi 2018 var andelen kvinnor 54 procent och till 2019 har andelen ökat något. Kvinnor som studerar sfi har kortare utbildningsbakgrund än männen. Fler utrikes födda kvinnor än utrikes födda män läser vidare på grundläggande och gymnasial nivå. Två år efter avslutad yrkesutbildning i komvux har 47 procent av både inrikes och utrikes födda kvinnor en etablerad ställning på arbetsmarknaden. 50 procent av de utrikes födda männen har en etablerad ställning medan andelen etablerade inrikes födda män är 46 procent. Kortsiktiga studiefinansieringslösningar utgör hinder för en framåtsyftande studieplanering för individerna. Studie- och yrkesvägledning för nyanlända och andra

utrikes födda, såväl män som kvinnor, som avser att påbörja studier inom vuxenutbildningen är av central betydelse. Förutom kvinnor med kort eller ingen formell utbildning som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden finns det även en grupp män som återkommer både i arbetslöshetsstatistiken och i sfi-statistiken som kvar i utbildningen efter minst fyra år. Dessa män är utomeuropeiskt födda, har kort utbildning och flyktingstatus samt var över 40 år vid ankomsten till Sverige. Utredningen kan utifrån egna erfarenheter av sfi-undervisning konstatera att ett inte försumbart antal manliga sfi-elever i den ovan beskrivna gruppen har svårt att känna sig hemma i en klassrumssituation och förhåller sig bitvis passivt till undervisningen.

Det kommunala språkansvaret KSA, blir den samlande kraften i kommunernas arbete med att identifiera kommuninvånarnas behov av sfi och ska därigenom bidra till att flexibla och individanpassade studieformer för sfi möter individernas behov oavsett kön. Tidsbegränsningen av sfi till 4 år ska motivera både individ och verksamhet att prioritera den tidiga andraspråksinlärningen och öka möjligheterna att studera sfi i kombination med annan utbildning eller aktivitet.

Utredningen gör bedömningen att valideringen av kompetens inom kvinnodominerade yrken behöver utvecklas så att kompetens förvärvad både inom yrket och i andra mer informella sammanhang synliggörs. Det kan ske i Arbetsförmedlingens regi men även i anslutning till yrkesutbildning inom komvux. Detta gagnar såväl inrikes som utrikes födda kvinnor.

Utredningen anser att Länsstyrelserna bör ges i uppdrag att följa upp befintliga verksamheter och projekt på regional och kommunal nivå som riktar sig till kortutbildade kvinnor och män och tillgodoser deras behov av meningsfulla och framåtsyftande aktiviteter utanför reguljär utbildning och arbetsmarknad. Uppföljningen ska göras med syfte att identifiera verksamheter som håller en sådan kvalitet att de är värda att sprida kunskapen om och möjliga att permanenta. Utredningen anser att Arbetsförmedlingen, Skolverket och Sveriges kommuner och regioner ur ett individperspektiv ska följa upp de insatser av olika slag som de utrikes födda kvinnorna och männen i målgruppen tar del av. I detta kan Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, utbildning inom kommunal vuxenutbildning och andra aktiviteter på vägen mot etablering i samhälls- och arbetsliv ingå. Syftet med en sådan uppföljning är att berörda parter ska få ökad kunskap

om målgruppens upplevelser och därigenom kunna utveckla och anpassa verksamheten.

Utredningen redogör för uppfattningen att Arbetsförmedlingen eller den myndighet som regeringen bedömer är bäst lämpad, bör utreda hur etableringstiden skulle kunna individualiseras för att bättre anpassas efter individers olika behov, inte minst kortutbildade kvinnor. Även studieekonomiska förutsättningar i anslutning till etableringstiden bör ses över.

Kompetens

Utredningen lägger ett paket av förslag för ökad kompetens för undervisning inom sfi och sfi i kombination med annan utbildning.

Det finns mycket stora behov av kompetensutveckling. Över hälften av tjänstgörande sfi-lärare har inga högskolepoäng (hp) i svenska som andraspråk. Endast cirka 29 procent av de tjänstgörande sfi-lärarna har en pedagogisk högskoleexamen *och* minst 30 hp i svenska som andraspråk. Av de legitimerade lärarna har drygt 35 procent inga hp i svenska som andraspråk. Situationen har i princip inte förbättrats över de senaste fem åren.

En genomgång av tillgängliga generella kompetensutvecklande insatser tyder dock på att det inte finns många sådana och på att de som faktiskt finns inte alltid är direkt relevanta för sfi-lärare. Utifrån en analys av orsaker till denna situation lägger utredningen förslag som avser olika former av lätt tillgänglig och för vuxenundervisningen relevant kompetensutveckling och poänggivande utbildningar.

Samtliga förslag ryms inom tre prioriterade utvecklingsområden (systematisk verksamhetsutveckling, undervisning i sfi och sfi kombinerat med ämne/yrke samt kartläggning och bedömning för undervisning). Syftet med ett sådant fokus är att samtliga aktörer, främst sfi-verksamheter, lärosäten och Skolverket, ska rikta och samla sina resurser mot prioriterade områden i stället för att splittra dem på en mängd olika behovsområden.

Skolverket ska ge lämpliga lärosäten i uppdrag att utforma och erbjuda högskolekurser för rektorer och lärare, bland annat för behörighet i sfi, språk- och yrkeskunskapsutvecklande arbetssätt samt kartläggning och bedömning för undervisning. Ersättning för deltagande ska kunna utgå.

Utredningen föreslår framtagande av ett material som stödjer och konkret synliggör elevers språkliga progression inom sfi, i svenska som andraspråk på grundläggande nivå samt inom sfi i kombination med yrkesutbildningar inom komvux. Materialet som ska relateras till det befintliga material Bygga svenska, ska utgå från en konkret beskrivning av vuxna elevers andraspråksutveckling ska bland annat bidra till lärares samsyn och till ett gemensamt språk kring olika steg i andraspråksutvecklingen och kring vilken stöttning och undervisning som är relevant i olika faser av utvecklingen.

Utredningen instämmer i Komvuxutredningens förslag om att Skolverket ska utforma ett nationellt skolutvecklingsprogram med ett innehåll som syftar till ökad kvalitet i undervisningen av elever med svenska som andraspråk inom komvux. Vi redogör vidare för ett tänkt relevant innehåll i programmet.

Skolverket ges i uppdrag att genomföra särskilda riktade regionalt utformade insatser med fokus på elever med svenska som andraspråk, särskilt i sfi och sfi i kombination med annan utbildning. Insatserna baseras i de regionalt utvalda huvudmännens behov och förutsättningar och sker i samverkan med processtödjare och regionala samordnare. En regional samverkan är en förutsättning för ökad stabilitet, likvärdighet och kvalitet på kort och lång sikt.

De mycket lågt ställda kraven för ämnesbehörighet om 30 hp rymmer inte den kompetens som sfi-lärare måste ha för sitt uppdrag. De låga kraven har över tid bidragit till att cementera otillräckliga förutsättningar för komvuxverksamheter att utföra sitt uppdrag. Regeringen ska därför ge lämpliga aktörer i uppdrag att utforma en plan över hur högre behörighetskrav ska införas för behörighet i sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå inom komvux. I uppdraget ingår att planera för hur validering av reell kompetens ska genomföras för att behörighet och legitimation ska kunna ges samt hur övergångsbestämmelser ska utformas.

En specifik lärarutbildning för arbete inom vuxenutbildning har aldrig funnits. Det finns tecken på att den befintliga ämneslärarutbildningen inte i tillräckligt hög grad förbereder lärarstudenter för arbete i sfi och övriga komvux. Utredningen föreslår därför att lämpliga lärosäten ska tilldelas medel för utformande av profilering av kurser i svenska som andraspråk mot vuxnas lärande av och på svenska som andraspråk inom komvux. Verksamhetsförlagd utbildning, VFU,

ska då göras inom komvux. Vid vissa lärosäten kommer då ämnesstudierna att vara direkt relevanta för undervisning i komvux. Profileringen kan utformas över 1–90 hp vilket innebär att även studier på högre nivåer, som innebär behörighet till forskarstudier, blir direkt relevanta för vuxenundervisning.

Endast en mycket liten del av den omfattande forskning som bedrivs rörande utbildning och lärande handlar om vuxnas lärande. Än mindre bedrivs och sprids om vuxnas lärande av och på svenska om andraspråk. Utredningen menar att en övergripande ambitionshöjning behövs för att ge en gedigen kunskapsbas för verksamheten, för lärarutbildning och för vidare kompetensutveckling.

Därför ska Vetenskapsrådet utlysa en nationell forskarskola mot doktorsexamen. Forskarskolan ska ha ett praktiknära och ämnesdidaktiskt fokus rörande vuxnas lärande av och på svenska som andraspråk.

Av Skolforskningsinstitutets finansieringsbidrag till praktiknära skolforskning ska minst 6 miljoner årligen avsättas för praktiknära och didaktiskt inriktade forskningsprojekt rörande vuxnas lärande av och på andraspråket svenska.

Genom att utredningens förslag involverar verksamma lärare och rektorer, lärarutbildare/forskare och skolmyndigheter kommer den ämnesdidaktiska och ämnesteoretiska kunskapsbasen att öka och spridas, vilket i sin tur kan leda till ändamålsenliga beslut och åtgärder så att elevernas möjligheter till studieframgång ökar.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 3 kap. 12 j §, 20 kap. 1 §, 8 §, 9 §, 28 §, 29 § och 31 §, 22 kap. 1–2 §§ samt 28 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

dels det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 20 kap. 33 a–b §§ och 22 kap. 8 a § samt att det närmast före 20 kap. 29 §, 33 a §, 20 kap. 33 b § och 22 kap. 8 a § ska införas fyra nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

3 kap.

12 j §[1]

När en elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan övergår från skolformen till en annan av de angivna skolformerna ska den skolenhet som eleven lämnar, utöver vad som följer av 4 b §, till den mottagande skolenheten överlämna sådana uppgifter om eleven som behövs för att underlätta övergången för eleven. Detsamma gäller om eleven byter skolenhet inom skolformen.

När en elev byter skolform från grundskolan eller grundsärskolan till gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan, ska den mottagande skolenheten skyndsamt informera den överlämnande skolenheten om att skolenheten har tagit emot eleven, om det inte är obehövligt.

[1] Senaste lydelse 2018:1098.

När en elev i utbildning i svenska för invandrare efter avbrott, under den tidsperiod som avses i 31 § fjärde stycket, påbörjar utbildning hos ny huvudman ska den individuella studieplan som upprättats enligt 20 kap. 8 § överlämnas från den skolenhet som eleven tidigare tillhörde till den mottagande skolenheten.

20 kap.

1 §[2]

I detta kapitel finns

– allmänna bestämmelser (2–9 §§),

– bestämmelser om kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå (10–15 §§),

– bestämmelser om kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå (16–23 §§),

– bestämmelser om kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (24–33 §§),

– bestämmelser om kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (24–33 *b* §§),

– bestämmelser om betyg (34–41 §§),

– bestämmelser om validering (42 och 43 §§), och

– bestämmelser om intyg (44 och 45 §§).

[2] Senaste lydelse 2020:446.

8 §[3]

Hemkommunen ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.	Hemkommunen ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål, planerad omfattning av studierna *samt avseende utbildning i svenska för invandrare det datum då eleven första gången tagits emot till utbildningen enligt 31 § fjärde stycket.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om den individuella studieplanen.

9 §[4]

Den som har antagits till en kurs har rätt att fullfölja kursen. Huvudmannen får dock besluta att utbildningen på kursen ska upphöra, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

Den vars utbildning på grundläggande nivå eller särskilda utbildning på grundläggande nivå har upphört enligt andra stycket ska på nytt beredas sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det. Den vars utbildning på gymnasial nivå eller särskilda utbildning på gymnasial nivå har upphört enligt andra stycket får på nytt beredas sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det.

[3] Senaste lydelse 2015:482.
[4] Senaste lydelse 2020:446.

Den vars utbildning i svenska för invandrare har upphört enligt andra stycket eller som frivilligt avbrutit sådan utbildning ska på nytt beredas sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det.	Den vars utbildning i svenska för invandrare har upphört enligt andra stycket, eller som frivilligt avbrutit *utbildningen och inte omfattas av rätten till utbildningen enligt 31 § fjärde stycket,* ska på nytt beredas sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det. *Den som frivilligt avbrutit utbildningen och omfattas av rätten till utbildning enligt 31 § fjärde stycket ska efter önskemål på nytt beredas sådan utbildning.*

Utbildningen får avbrytas även enligt bestämmelserna i 5 kap. 17–20 §§.

28 §[5]

Hemkommunen är skyldig att se till att utbildning i svenska för invandrare erbjuds dem som enligt 31 § första stycket har rätt att delta i utbildningen.

När det gäller den som enligt 31 § andra stycket har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare är det den kommun där han eller hon stadigvarande arbetar som är skyldig att se till att utbildningen erbjuds honom eller henne.

Av 31 § tredje stycket följer att en elev i vissa fall har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare i en annan kommun än hemkommunen.

[5] Senaste lydelse 2015:482.

29 §[6]

Ett kommunalt språkansvar

Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att motivera dem att delta i utbildningen.

Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till utbildning i svenska för invandrare inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader.

Varje kommun ska aktivt verka för att en nyanländ som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildning i svenska för invandrare hos kommunen.

Hemkommunen ska erbjuda lämpliga individuella insatser till de som har rätt till utbildning enligt 31 § fjärde stycket i syfte att de som är inskrivna i utbildningen och har behov av att fullfölja utbildningen ska fullfölja sin utbildning i enlighet med den individuella studieplan som ska upprättas enligt 8 §. Kommunen ska dokumentera sina insatser på lämpligt sätt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kommunens skyldigheter enligt första och fjärde stycket och den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt fjärde stycket.

[6] Senaste lydelse 2017:595.

31 §[7]

En person har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet, och

2. saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge.

En finländsk medborgare som stadigvarande arbetar i en svensk kommun, men är bosatt i Finland nära gränsen till Sverige och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge, har från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år också rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare.

En elev har rätt att bli mottagen i utbildning i svenska som invandrare som anordnas av en annan kommun än den som annars ska svara för elevens utbildning, om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i utbildning i den kommunen.

Rätten till utbildning i svenska för invandrare gäller fyra år från det datum eleven för första gången tagits emot till sådan utbildning. Föreligger särskilda skäl med hänsyn till elevens personliga förhållanden ska huvudmannen besluta att förlänga utbildningen upp till ett år i taget. Rätten till utbildning innebär ingen inskränkning i huvudmannens möjlighet att enligt 9 § andra stycket besluta att utbildningen ska upphöra.

[7] Senaste lydelse 2015:482.

Bedömning av en elevs kunskaper

33 a §

När en nyanländ tas emot till utbildning i svenska för invandrare ska elevens kunskaper bedömas, om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig. Bedömningen ska göras skyndsamt. Resultatet av bedömningen ska ligga till grund för den individuella studieplanen. Vad som avses med nyanländ framgår av 3 kap. 12 a §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om underlag för sådana bedömningar.

Interkommunal ersättning

33 b §

Om en elev tas emot i utbildning i svenska för invandrare med stöd av 31 § tredje stycket har den mottagande kommunen rätt till ersättning för sina kostnader för elevens utbildning från elevens hemkommun.

22 kap.

1 §[8]

I detta kapitel finns bestämmelser om

– allmänna förutsättningar för distansundervisning i vissa skolformer (2–4 §§),

– när distansundervisning får användas i vissa obligatoriska skolformer (5 och 6 §§),

– när distansundervisning får användas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan (7 och 8 §§),

– när distansundervisning får användas i kommunal vuxenutbildning (8 a §),

– utförare av distansundervisning (9 §),

– krav på distansundervisning (10 och 11 §§),

– resor och boende (12 §),

– särskilda bestämmelser om utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan där distansundervisning får användas för hela utbildningen (13–22 §§), och

– bemyndigande (23 §).

2 §[9]

Distansundervisning får användas i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan endast under de förutsättningar och med de begränsningar som följer av detta kapitel och föreskrifter som har meddelats i anslutning till kapitlet. Distansundervisning får inte användas i förskolan och förskoleklassen.	Distansundervisning får användas i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, *gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning* endast under de förutsättningar och med de begränsningar som följer av detta kapitel och föreskrifter som har meddelats i anslutning till kapitlet. Distansundervisning får inte användas i förskolan och förskoleklassen.

I utbildning där distansundervisning används får även andra former av undervisning användas.

[8] Senaste lydelse 2020:605.
[9] Senaste lydelse 2020:605.

<u>När distansundervisning får användas i kommunal vuxenutbildning</u>

8 a §

Distansundervisning får användas vid utbildning i svenska för invandrare inom kommunal vuxenutbildning efter önskemål från elev, om eleven av personliga skäl avseende avstånd till skola, arbete eller hälsa har behov av sådan undervisning samt huvudmannen anser eleven har förutsättningar att tillgodogöra sig sådan undervisning.

Distansundervisning får även användas inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå.

Vid distansundervisning inom kommunal vuxenutbildning ska inte 9–10 samt 12 §§ gälla.

Rektorn beslutar om distansundervisning inom kommunal vuxenutbildning.

28 kap.

12 §[10]

Beslut av en kommun eller en region får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § eller tillhörighet till grundsärskolans målgrupp enligt 7 kap. 5 b §,
2. uppskjuten skolplikt enligt 7 kap. 10 § andra stycket,
3. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,
4. mottagande av en elev från en annan kommun enligt 9 kap. 13 §, 10 kap. 25 § eller 11 kap. 25 §,

[10] Senaste lydelse 2020:605.

5. åtgärder enligt 10 kap. 29 § tredje stycket för en elev som inte bor hemma,

6. placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavare önskar enligt 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket eller 11 kap. 29 § andra stycket,

7. mottagande i första hand enligt 16 kap. 36 §, mottagande enligt 17 kap. 14 § när det gäller en utbildning i gymnasieskolan som utformats för en grupp elever, mottagande enligt 17 a kap. 18 §, mottagande i första hand enligt 19 kap. 29 § första stycket eller mottagande enligt 22 kap. 14 §,

8. tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 5 eller 7 §,

9. mottagande till kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 13 §, 14 § andra stycket, 22 eller 33 §,	9. mottagande till kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 13 §, 14 § andra stycket, 22, *31 § tredje stycket* eller 33 §,

10. upphörande av utbildningen för en elev i kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § andra stycket,

11. att på nytt bereda kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § tredje eller fjärde stycket,

12. åtagande om interkommunal ersättning enligt 20 kap. 21 § tredje stycket, eller

13. rätt till utbildning eller annan verksamhet för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.

Beslut som avses i första stycket 1, 4 och 7–12 får överklagas endast av barnet, eleven eller den sökande.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022 och ska tillämpas på utbildning från och med den 1 juli 2022.

2. Bestämmelserna i 3 kap. 12 j §, 20 kap. 8 §, 29 §, 31 § och 33 a § ska tillämpas för de elever som första gången tas emot i utbildning i svenska för invandrare från den 1 juli 2022.

1.2 Förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning att 2 kap. 1 §, 2 §, 16 § och 17 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
1 §[11]	
Med verksamhetspoäng avses i denna förordning ett mått på studieomfattningen eller validering inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning.	Med verksamhetspoäng avses i denna förordning ett mått på studieomfattningen eller validering inom *kommunal vuxenutbildning*.
2 §[12]	
Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning beräknas 20 verksamhetspoäng för en veckas heltidsstudier eller för validering av kunskaper av motsvarande omfattning.	Inom *kommunal vuxenutbildning* beräknas 20 verksamhetspoäng för en veckas heltidsstudier eller för validering av kunskaper av motsvarande omfattning.
Inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå beräknas en verksamhetspoäng för varje gymnasiepoäng. Inom kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå beräknas en verksamhetspoäng för varje gymnasiesärskolepoäng.	
En årsstudieplats inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller inom kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning motsvarar 800 verksamhetspoäng.	En årsstudieplats inom *kommunal vuxenutbildning* motsvarar 800 verksamhetspoäng.

[11] Senaste lydelse 2020:461.
[12] Senaste lydelse 2020:461.

16 §[13]

Hemkommunen ansvarar för att en individuell studieplan upprättas för varje elev.

I 20 kap. 8 § skollagen (2010:800) anges att den individuella studieplanen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Omfattningen av studierna ska anges i verksamhetspoäng när det gäller kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning. Om utbildningsmålet för en elev i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå är en gymnasieexamen, ska det i planen anges vilket program inom gymnasieskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar. Vidare ska i förekommande fall målen för individuella kurser framgå av planen.

I 20 kap. 8 § skollagen (2010:800) anges att den individuella studieplanen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. *Omfattningen av studierna ska anges i verksamhetspoäng*. Om utbildningsmålet för en elev i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå är en gymnasieexamen, ska det i planen anges vilket program inom gymnasieskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar. Vidare ska i förekommande fall målen för individuella kurser framgå av planen.

Den individuella studieplanen ska utarbetas i samverkan med eleven. Eleven ska i samband med utarbetandet erbjudas studie- och yrkesvägledning. I vägledningen ska det ingå information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar. Planen ska upprättas i nära anslutning till antagningen och ska vid behov revideras.

Rektorn ansvarar för att planen revideras och att hemkommunen informeras om revideringen.

[13] Senaste lydelse 2013:360.

	Av planen ska framgå om en elev helt eller delvis ska få sin undervisning genom distansundervisning och skälen för detta. Rektorn ansvarar för att behovet av och förutsättningarna för distansundervisning vid behov omprövas.
17 §	
Statens skolverk får meddela föreskrifter om utformningen av individuella studieplaner.	Statens skolverk får meddela föreskrifter om utformningen av *och innehållet i* individuella studieplaner.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022 och ska tillämpas på utbildning efter den 1 juli 2022.

1.3 Förordning om ändring i förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion att 2 § ska ha följande lydelse.

2 §[14]

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
I 26 kap. skollagen (2010:800) finns bestämmelser om myndighetens ansvar för tillsyn och kvalitetsgranskning. Myndigheten har även tillsyn över vissa andra utbildningar och verksamheter i den omfattning som följer av föreskrifter eller särskilda beslut.	
Kvalitetsgranskningen och den tillsyn som utövas löpande ska genomföras med utgångspunkt dels i en behovsanalys, dels i att de ska omfatta sådana aspekter som kräver en kvalitativ bedömning av undervisningen och verksamheten.	
Den löpande tillsynen över förskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet och vuxenutbildning ska i huvudsak utövas på huvudmannanivå. Den löpande tillsynen över övrig barn- och ungdomsutbildning ska utövas på huvudmannanivå och skolnivå.	Den löpande tillsynen över förskola, fritidshem *och* annan pedagogisk verksamhet ska i huvudsak utövas på huvudmannanivå. Den löpande tillsynen över *övrig utbildning* ska utövas på huvudmannanivå och skolnivå.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

[14] Senaste lydelse 2017:301.

2 Utredningens arbete

I arbetet med betänkandet har utredningen inhämtat synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR, tidigare SKL). Företrädare för dessa samt företrädare från regeringskansliet/departement har även ingått i den expertgrupp som utredningen har haft tillgång till. Möten har hållits med expertgruppen som haft möjlighet att bidra med fördjupade resonemang och perspektiv samt komma med synpunkter på förslag och texter.

Vid sidan av arbetet med expertgruppen har utredningen fört tät dialog med Skolverket och Skolinspektionen i enskilda frågor. Även Statistiska centralbyrån har bistått utredningen.

Vid två tillfällen har utredningen genomfört fördjupade samtal kring såväl problemanalys som förslag till lösningar med av utredningen utsedda referensgrupper. I referensgrupperna har bland annat forskare, skolchefer och fackförbund deltagit. Urvalet har gjorts med tanke på geografisk spridning, kommunstorlek, kompetensområden med mera. Vi har även fört upprepade samtal med ett flertal lärarutbildare.

Utredningen har deltagit vid SKR:s nätverksträffar för chefer inom vuxenutbildning vid två tillfällen och i SKR;s regi mött nätverket för språkutvecklande arbetsplatser.

Relevant forskning har utöver läsning kommit utredningen till del genom samtal med forskare för att belysa utredningens uppdrag och preliminära förslag ur olika perspektiv.

Professor Olle Lundin vid Uppsala universitet har bidragit till utredningens arbete genom att inkomma med ett rättsutlåtande avseende upphandling, valfrihet och auktorisationssystem inom vuxenutbildningen.

Nyckeltalsinstitutet har genomfört en form av samhällsekonomisk analys med syfte att klargöra kostnaderna i sfi och sfi i kombination och huvudmännens analys av resultat i verksamheterna. Detta för att ge utredningen ett diskussionsunderlag för resonemang om lönsamma insatser och prioriteringar.

Utredningen har genomfört en kommunenkät med syfte att skaffa underlag för nulägesbeskrivningen av vuxenutbildningen, fördjupning av problembilden och som stöd för förslag.

Utredningen har efter initiativ från SUHF:s flyktingrupp sammanträtt med företrädare för vissa lärosäten och regionförbund i frågan om möjligheter till sfi på lärosäten.

Verksamhetsbesök har genomförts i komvux som särskild utbildning där elever kombinerar studierna med sfi.

Utredningen har besökt folkhögskolor som bedriver sfi samt kombinerar sfi med andra kurser och mött ledning, medarbetare och elever.

Utredningen har besökt sfi-verksamheter och alternativa former för språkträning för elever i behov av stöd och deltagare som har avslutat sfi utan att ha nått målen med kurs D.

Erfarenheter och underlag som inhämtats under utredningen arbete med den promemoria som lämnades till regeringen 2019 har använts även i arbetet med betänkandet, exempelvis lärare, studiehandledare och vägledares kunskaper och erfarenheter.

Utredningens arbete har i den så viktiga sista delen ägt rum under den pandemin som har präglat 2020 och som har medfört att flera av utredningens planerade aktiviteter har ställts in. Detta har i viss mån kompenserats med individuella samtal med olika företrädare.

3 Bakgrund

Detta kapitel utgör en bakgrund till betänkandets kommande kapitel. Innehållet är utvalt för att ge en saklig grund till de förslag och bedömningar utredningen lämnar i detta betänkande. I de följande kapitlen ges bakgrundsbeskrivningar som bedömts vara relevanta i det aktuella sammanhanget och upprepas därför inte här.
Här beskrivs bland annat:

- Utredningens förslag och bedömningar i promemorian *På väg – mot kvalitet och likvärdighet*, juni 2019[1]
- Kommunernas vuxenutbildning – regelverk och innehåll på en övergripande nivå,
- Den kommunala vuxenutbildningen – målgrupper och nuläge,
- Ett samlat resultat från utredningens enkät till kommunerna som genomfördes vecka 4–10, 2020.

3.1 Utredningens promemoria 2019

Förslag om sammanhållen utbildning för vissa nyanlända vuxna

Utredningen har haft i uppdrag att utreda och föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Utredningen föreslår en sammanhållen utbildning i vilken eleven garanteras en undervisningstid om minst 23 timmar i veckan under en fyraveckorsperiod. Den sammanhållna utbildningen består av ett

[1] I kapitlet återger vi valda delar ur kapitel 3 i utredningens promemoria.

sammansatt urval kurser som är anpassat till målgruppens gemensamma behov och förutsättningar. Förslaget utgår från utredningens pedagogiska bedömning av vad som kan anses vara effektiv undervisning för den nyanlända individens lärande samt en bedömning av vad som kan vara rimliga förutsättningar för att organisera undervisningen så att utrymme finns för individanpassning och flexibilitet. I den garanterade undervisningstiden om minst 23 timmar ryms de garanterade 15 undervisningstimmarna i sfi och minst 8 timmars undervisning per vecka i andra kurser i komvux. Huvudmannen kan i samråd besluta om flera sammanhållna utbildningar ifall det motiveras av målgruppers olika behov.

Huvudmannen ansvarar för att ta fram en plan för den sammanhållna utbildningen (utbildningsplan) som ger en ram till den sammanhållna utbildningen genom att syftet, det huvudsakliga innehållet (de olika kurserna), organisation och utbildningens längd beskrivs. Det ska även framgå hur utbildningen ska organiseras så att den utgör en helhet för individen och så att samarbetsmöjligheter mellan olika personalgrupper i utbildningen underlättas. Utbildningsplanen är alltså avsedd att stödja huvudmannen att skapa struktur i den sammanhållna utbildningen och bidra till framförhållning när det gäller resursfördelning och stödinsatser inom utbildningen, men också att avgränsa vad som inte ska ingå i den sammanhållna utbildningen för den aktuella målgruppen.

Utredningen bedömer att andra individer i kommunerna kan ha motsvarande behov och därmed gynnas av att ta del av en sammanhållen utbildning. Utredningen avstår dock från att reglera rätten till utbildningen för dessa.

Förslag om informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till kommuner

Utredningen ska utreda och föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen till kommunerna ska lämna uppgifter om vilka individer som anvisats till etableringsprogrammet och som enligt Arbetsförmedlingen omfattas av den s.k. utbildningsplikten. Uppgiftsskyldigheten förbättrar kommunernas

möjligheter att tillsammans med individen utifrån dennes behov och förutsättningar göra en individuell studieplan där kraven på de som omfattas av s.k. utbildningsplikt tillgodoses. Uppgiftsskyldigheten behövs också för att kommunerna ska veta vilka individer som omfattas av den garanterade undervisningstiden på minst 23 timmar i veckan.

Förslag om Skolverkets stöd till huvudmän

Utredningen har haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för att sfi-elever ska kunna erbjudas en utbildning av god kvalitet som motsvarar elevernas behov och förutsättningar.

Utredningen förslår att Skolverkets regeringsuppdrag om riktat stöd för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever från och med 2020 i ökad grad ska användas för att höja kvaliteten i utbildning för nyanlända vuxna. Skolverket ska bland annat genom olika informationsinsatser ge huvudmännen stöd i arbetet med att ta fram en utbildningsplan för sammanhållen utbildning. Skolverket ska också kartlägga vuxenutbildningens behov av stöd och kompetensutveckling när det gäller nyanländas lärande.

Utredningen bedömer att det finns stora behov av utvecklingsstöd i vuxenutbildningen när det gäller nyanlända vuxna och att nuvarande begränsning av hur stor del av Skolverkets medel som får användas till nyanlända elever därmed ska tas bort.

Bedömning av garanterad undervisningstid i kurs A och B

Utredningen bedömer att den garanterade undervisningstiden i kurs A och B ska vara oförändrad. Tillämpar huvudmannen regelverket om minst 15 timmars garanterad undervisningstid i kurs A och B med läs- och skrivinlärning utöver detta så studerar en relativt stor del av eleverna i kurs A och B sannolikt mer än 15 timmar per vecka. En övervägande del av de som studerar kurs A och B kommer att omfattas av s.k. utbildningsplikt och har därmed rätt till minst 15 timmars undervisning.

Det saknas forskning eller annan form av uppföljning av hur antalet timmar undervisning i sfi per vecka påverkar genomströmningen,

i antal timmar per kurs eller i kalendertid per kurs. Utredningen bedömer därför att det saknas stöd för en generell utökning av den garanterade undervisningstiden.

Bedömning om stöd och andra insatser

Utredningen bedömer att en delvis obligatorisk elevhälsa inom vuxenutbildning enligt skollagen bör övervägas vidare.

Utredningen bedömer att studiehandledning på modersmål eller på elevens starkaste språk är en viktig insats i nyanländas utbildning. Kvalitet och omfattning av den studiehandledning som erbjuds komvux-elever behöver undersökas. För att främja likvärdighet och ökad tillgång till studiehandledning i vuxenutbildningen bör behovet av kompetensutveckling för studiehandledare analyseras och möjligheterna att erbjuda studiehandledning via fjärrundervisning behöver undersökas ytterligare.

Bedömning om kompetensutveckling för lärare

Utredningen bedömer att behoven av kompetensutveckling i vuxenutbildningen sannolikt är omfattande hos både obehöriga och behöriga lärare och behöver kartläggas. Utredningen lämnar därför förslaget om Skolverkets stöd när det gäller kompetensutveckling kring nyanlända vuxnas lärande. Arbetet med kompetensutveckling ska ingå i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete och ska genomföras i linje med verksamhetens behov. Utredningen instämmer i Komvux-utredningens förslag om kartläggning av kompetensutveckling i komvux.

Bedömning om statistik och uppföljning

Utredningen bedömer att Skolverket och SCB som ett led i arbetet med kvalitet och genomströmning behöver utveckla den nationella statistiken när det gäller vuxenutbildningen generellt, men i synnerhet sfi, så att den bättre beskriver verksamheten utifrån dess förutsättningar och möjliggör uppföljning och analys av hur utbildningarna och verksamheterna utvecklats i förhållande till de nationella målen

och hur resurser används. Kommunerna behöver även tydligare instruktioner till vad som ska rapporteras in.

Utredningen bedömer också att Skolinspektionen i ett tidigt skede bör granska hur utredningens förslag om sammanhållen utbildning och utbildningsplan realiseras i kommunerna.

3.2 Vuxenutbildningen i Sverige

I detta avsnitt ges en översiktlig beskrivning av vuxenutbildningens mål, roll och former.

3.2.1 Vuxenutbildning för individ, samhälle och arbetsmarknad

Den kommunala vuxenutbildningen, komvux har som övergripande mål att den vuxna individen enligt skollagen 20 kap. 2 § ska

> stödjas och stimuleras i sitt lärande och ges möjlighet at utveckla sina kunskaper och kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.

De senaste åren har komvux fått en allt mer framträdande roll för kompetensförsörjning och olika målgruppers etablering på den svenska arbetsmarknaden, vilket bidragit till att de övergripande målen i skollagen fått tillägget att komvux ska

> ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning, och utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet.

Dessa mål genomsyrar även såväl vuxenutbildningens läroplan (Lvux12) som dess kursplaner.

Målgruppen för komvux har under de senaste åren både vuxit och förändrats med fler nyanlända och personer i behov av stöd. Samtidigt utvecklas samhället och arbetslivet i snabb takt och ställer nya krav på kunskap och kompetenser hos individerna.

Utmärkande för såväl komvux som annan vuxenutbildning är att man kontinuerligt behöver se över sina organisatoriska och andra förutsättningar för att erbjuda en utbildning i takt med omvärldens och individernas behov.

Den svenska arbetsmarknaden är enligt Arbetsförmedlingen högkvalificerad och redan 2017 konstaterade myndigheten i sin rapport *Perspektiv på etableringsuppdraget*[2] att en av de tydligaste skiljelinjerna på arbetsmarknaden går mellan de som saknar gymnasieutbildning och de som har gymnasieutbildning eller högre. I Sverige, liksom i de flesta andra länder har befolkningens utbildningsnivå successivt ökat under många års tid samtidigt som arbetsmarknaden blivit allt mer kvalificerad.

Ur ett internationellt perspektiv är i Sverige andelen jobb med kortare krav på utbildning eller introduktion mycket liten och utgör endast 6 procent av svensk arbetsmarknad (SSYK1)[3]. En konsekvens av detta är att sysselsättningsgraden bland de som saknar en gymnasieutbildning är bestående låg och parallellt är arbetslösheten hög. Detta gäller såväl för utrikes som inrikes födda. Andelen utrikes födda med högst förgymnasial utbildning är hög och låg på 21,5 procent 2018 medan motsvarande andel för inrikes födda var 13,8 procent[4] samma år. Människor flyttar till Sverige av olika skäl, vilket visar sig i olika invandrargruppers utbildningsnivå. Personer som har sökt skydd från krig, förtryck och förföljelse har generellt sett lägre utbildningsnivå än de som flyttat till Sverige av andra skäl. Under de senaste årens högkonjunktur har allt fler nyanlända individer tidigt kommit ut på arbetsmarknaden i sina första jobb. I det läge som råder med den pågående pandemin är det personer med kort tid i Sverige och ungdomar som har en svag etablering på arbetsmarknaden, som drabbas hårdast av arbetslöshet.

3.2.2 Kommunal vuxenutbildning (komvux)

Vuxenutbildning är ett brett begrepp som kan sägas rymma såväl kommunal vuxenutbildning som universitets- och högskoleutbildningar samt Yrkeshögskolans (YH) och folkhögskolornas samtliga utbildningar.

Kommunal vuxenutbildning (komvux) är en skolform som sedan juli 2020 även omfattar kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning då särskild utbildning för vuxna (särvux) upphörde att vara

[2] Arbetsförmedlingen 2017. *Perspektiv på etableringsuppdraget.* Dnr Af-217/0017 9995.
[3] Standarden för svensk yrkesklassificering (SSYK 2012) används inom arbetsmarknadsstatistiken och är ett system för att gruppera individers yrken eller arbetsuppgifter. Läs mer via www.scb.se/SSYK.
[4] www.ekonomifakta.se/fakta/arbetsmarknad/integration/utbildningsniva/.

en egen skolform. Utöver komvux som särskild utbildning består komvux av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi), kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå.

Utredningen använder både begreppen *kommunal vuxenutbildning* och *komvux* i betänkandets olika avsnitt. Utredningen använder genomgående begreppet *sfi* och avser då *kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare*.

3.2.3 Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi)

Sfi är en kvalificerad språkutbildning som syftar till att vuxna invandrare får grundläggande kunskaper i svenska språket. Eleven ska få möjligheten att utveckla ett funktionellt andraspråk för aktiv delaktighet i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt för fortsatta studier. Huvudmannen ska erbjuda minst 15 timmar undervisning i veckan i genomsnitt i en fyraveckorsperiod.

För elever som saknar eller har kort formell utbildning och som inte är funktionellt litterata ska utbildningen, enligt skollagen innehålla grundläggande läs- och skrivundervisning. Detta gäller även elever med annat skriftsystem än det latinska. Den grundläggande läs- och skrivundervisningen är enligt kursplanen inte inkluderad i de 15 timmarna undervisning som beskrivs ovan men ska kombineras med den sfi-kurs som eleven läser.

Nödvändiga avvikelser från sfi-kursplanen får enligt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning göras för de elever med utvecklingsstörning som har behov av att läsa sfi. Även anpassningar ska göras för döva och hörselskadade elever i sfi.

Undervisningen i sfi ska, enligt skollagen, kunna kombineras med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, praktik, validering och annan utbildning som gynnar elevens språkutveckling och förutsättningar företablering i samhället. Kursplanen i sfi saknar centralt innehåll och möjliggör därigenom en högre grad av individanpassning av undervisningens innehåll än andra kursplaner.

Sfi omfattar tre studievägar, 1, 2 och 3 och fyra olika kurser, A, B, C och D. Systemet med studievägar och kurser möjliggör en målgruppsanpassning av sfi i form av exempelvis studietakt och arbetssätt. Tabell 3.1 visar hur systemet med studievägar och kurser ser ut i relation till tidigare formell utbildningsbakgrund.

Tabell 3.1 Studievägar och kurser

Elevernas studiebakgrund per studieväg

Studiebakgrund	Studieväg	Kurser
Mycket kort eller ingen studiebakgrund	1	1A, 1B, 1C och 1D
Viss studiebakgrund	2	2B, 2C och 2D
God studiebakgrund	3	3C och 3D

Sfi är en rättighet för den individ som är folkbokförd i kommunen och saknar den kunskap som sfi ska ge. Den som har uppehållstillstånd som ligger till grund för bosättning, till exempel i väntan på folkbokföring, omfattas också av denna rättighet. Individer med tillfälliga uppehållstillstånd omfattas på samma sätt så länge uppehållstillståndet gäller. Sfi kan erbjudas från och med andra kalenderhalvåret det år individen fyller 16 år. Plats ska erbjudas inom tre månader om särskilda skäl inte föreligger. Dock ska kommunen aktivt verka för att nyanlända som omfattas av etableringslagen[5] erbjuds plats på sfi inom en månad. Den elev som avbryter sfi, har rätt att återuppta studierna så länge eleven gör tillfredsställande framsteg och betyg i kurs D inte uppnåtts.

3.2.4 Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå är en rättighet för vuxna om saknar de kunskaper som vanligtvis uppnås i grundskolan. Utbildningen omfattar samma ämnen som i grundskolan med undantag för bild, musik, idrott och hälsa, slöjd, teknik samt hem och konsumentkunskap. Ämnet hem- och konsumentkunskap utgick 2018 samtidigt som grundläggande kurser i samhällsorienterande och naturorienterande ämnen tillkom.

Svenska som andraspråk är det ämne på grundläggande nivå som har flest deltagare. Svenska som andraspråk kan läsas i sin helhet eller som nationella delkurser, vilket även är möjligt i ämnena svenska, matematik och engelska. Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå får nationella kurser delas upp i delkurser om nationella delkurser saknas.

[5] Lag 2019:197 om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

3.2.5 Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå

Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå vänder sig till vuxna som saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i gymnasieskolan. Utbildningen erbjuder såväl yrkeskurser som högskoleförberedande kurser. Sedan 2017 är det en rättighet att delta i en utbildning på gymnasial nivå för att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskola och yrkeshögskola. I övrigt är kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå inte en rättighet utan den som fått minst utbildning ska prioriteras. Urvalsförfarandet kommer dock att ändras genom en ändring i skollagen som träder i kraft i juli 2021 och innebär att ”de som har störst behov av utbildning ska prioriteras”.

Nationella kurser inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå får delas upp i delkurser. Skolverket har, i samråd med branschkunniga, utformat nationella yrkespaket som är kortare yrkesutbildningar som beskriver vilken specifik kombination av gymnasiala yrkeskurser som motsvarar kompetenskraven på nationell nivå för olika yrkesområden. Yrkespaketen kan användas inom komvux på gymnasial nivå och komvux på gymnasial nivå i kombination med sfi eller kurser på grundläggande nivå.

För utrikes födda elever som ska läsa vidare på högskola och universitet utgör sfi endast inledningen på en omfattande utbildning i svenska som andraspråk eftersom kursen svenska som andraspråk 3 är behörighetskravet för högre studier.

3.2.6 Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning

Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning är sedan juli 2020 en del i skolformen komvux. Utbildningen vänder sig till vuxna med utvecklingsstörning eller med begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av förvärvad hjärnskada. Utbildningen finns på grundläggande och gymnasial nivå och motsvarar grundsärskolan inklusive träningsskolan respektive gymnasiesärskolans nationella program. De vuxna som saknar dessa kunskaper och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen omfattas av samma rättighetslagstiftning som elever i komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Komvux som särskild utbildning har egna kursplaner med betygskrav men utan betyget F.

Elever med utvecklingsstörning eller en förvärvad hjärnskada kan kombinera särskild utbildning med sfi. I detta betänkande behandlas elever inom komvux som särskild utbildning endast utifrån perspektivet sfi. Se vidare avsnitt 4.2.2.

3.2.7 Orienteringskurser i komvux

Orienteringskurser kan anordnas på både grundläggande och gymnasial nivå i komvux och komvux som särskild utbildning. En orienteringskurs ska svara mot den enskilda elevens behov som inte tillgodoses genom en nationell kurs. Orienteringskurserna har olika syften och kan ges inför studier på olika nivåer i komvux men även integrerat med nationella kurser. Varje orienteringskurs kan omfatta maximalt 200 poäng. På orienteringskurser sätts inte betyg utan eleven får ett intyg. Från och med 2018 kan orienteringskurser anordnas med de åtta olika syften som anges i förordningen om vuxenutbildning:

- medverka till väl underbyggda beslut om studie- eller yrkesval,
- ge ökade studietekniska färdigheter,
- vara en introduktion till kurser inom olika kunskapsområden,
- ge tillfälle till validering,
- ge modersmålsstöd eller studiehandledning på modersmål,
- ge stöd i form av yrkessvenska,
- ge grundläggande digital kompetens,
- ge grundläggande kunskaper om arbetsliv och arbetsmarknad.

3.2.8 Utveckling av regional yrkesinriktad vuxenutbildning

Utbudet av gymnasiala yrkesutbildningar inom komvux stimuleras genom årliga statsbidrag för yrkesinriktad vuxenutbildning (yrkesvux) sedan 2009 men villkoren för statsbidraget och antalet platser har justerats under årens lopp. År 2016 avsattes särskilda platser för yrkesutbildningar i kombination med sfi eller svenska som andraspråk på grundläggande nivå. Vid samma tidpunkt infördes även nya

syften i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning (yrkessvenska och modersmålsstöd/studiehandledning) bland annat för att möjliggöra yrkesutbildningar med språkstöd för målgruppen utrikes födda.

Från och med 2017 finns ett krav på att minst tre kommuner ska samarbeta för att erhålla statsbidrag och benämningen regionalt yrkesvux införs. Kommunerna kan erbjuda sammanhållna yrkesutbildningar, s.k. yrkespaket, som möter behov på den regionala och lokala arbetsmarknaden, men som inte motsvarar en hel gymnasieutbildning. Under 2017–2018 har Skolverket tagit fram nationella yrkespaket som är påbyggbara och som stegvis kan leda till gymnasieexamen. Yrkespaketen är framtagna tillsammans med branscherna och ska möta arbetsmarknadens kompetenskrav för anställning. De nationella yrkespaketen omfattar från 400 till 1 500 poäng och kan användas inom komvux och för gymnasieskolans introduktionsprogram. De nationella yrkespaketen ska bidra till ökad likvärdighet men det står kommunerna fritt att ta fram egna yrkespaket.

Regeringens satsningar på regionalt yrkesvux har ökat successivt och för 2021 motsvarar volymen 63 500 platser. Statsbidraget fördelas proportionerligt i förhållande till ansökta platser mellan yrkesvux respektive kombinationsutbildning med sfi och svenska som andraspråk.

3.2.9 Modersmål i komvux

Betydelsen av ett utvecklat förstaspråk för lärande, förståelse och meningsskapande slås fast av forskare, såväl internationellt som i Sverige.

För den individ som avser att påbörja studier i komvux men har mycket begränsade kunskaper i svenska är tillgång till information på modersmålet eller ett annat språk som individen behärskar, avgörande för att individen ska kunna göra medvetna, aktiva val i sammanhanget.

Enligt 20 kap. 10 a § i skollagen är hemkommunen skyldig att se till att studie- och yrkesvägledning erbjuds den person som avser att påbörja studier i sfi eller på grundläggande nivå i komvux och i komvux som särskild utbildning. För nyanlända vuxna med annat modersmål, som på grund av att de är nya i Sverige och inte behärskar

svenska, behövs stöd i form av tolk både vid studie- och yrkesvägledning samt vid kartläggning och utformandet av den individuella studieplanen.

Undervisning i och på modersmål eller på elevens starkaste språk är reglerat i skollagen och förordningen om vuxenutbildning.

- Utbildning i komvux på grundläggande nivå får tillhandahållas på elevens modersmål eller på något annat språk som eleven behärskar om eleven har bristfälliga kunskaper i svenska språket.
- Inom sfi kan den grundläggande läs- och skrivundervisningen erbjudas på elevens modersmål eller starkaste språk.
- Studiehandledning på modersmål eller ett annat språk som eleven behärskar kan erbjudas elever som behöver det.
- Modersmålsstöd eller studiehandledning på modersmål eller elevens starkaste språk kan ges som orienteringskurs i kombination med annan utbildning i komvux.

Studiehandledning är en insats som kan öka elevens möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen. Enligt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning *kan* en elev få studiehandledning på modersmål eller annat språk som eleven behärskar om eleven behöver det. Enligt förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning *ska* elever som behöver det erbjudas modersmålsstöd eller studiehandledning på modersmål i form av orienteringskurs.

Studiehandledning på modersmål skrevs in i förordningen om vuxenutbildning först 2016 medan insatsen har funnits i både grundskole- och gymnasieförordningen sedan 1997.[6]

3.2.10 Elever i komvux

Totalt studerade 387 000[7] elever inom komvux under 2019. De senaste tio åren har antalet elever i komvux stadigt ökat. 60 700 elever studerade på grundläggande nivå och 96 procent av dem var utrikes födda. 201 000 elever studerade på gymnasial nivå och av dessa var 43 procent utrikes födda. 153 000 elever studerade sfi 2019 vilket är

[6] Grundskoleförordning (1994:1194) och Gymnasieförordning (2010:2039).
[7] Skolverket 2019. *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2019.* Dnr 2020:906.

en minskning på 4 procent jämfört med 2018. Av dessa elever studerade 26 800 elever både på sfi och på grundläggande eller gymnasial nivå under 2019. Jämfört med föregående år har antalet elever som studerar både sfi och på grundläggande eller gymnasial nivå ökat med 3 080 elever, vilket motsvarar en ökning med 13 procent.

Genomgående studerar fler kvinnor än män inom komvux och 2019 var andelen kvinnor i komvux på grundläggande och gymnasial nivå 60 procent. Inom sfi studerade 57 procent kvinnor och 43 procent män. Andelen kvinnor i sfi ökade från 54 procent till 57 procent 2019.

Inom gymnasieskolans introduktionsprogram finns språkintroduktion för nyanlända ungdomar i gymnasieåldern. Språkintroduktionen är det största introduktionsprogrammet med totalt 14 800 elever 2019. Antalet elever på språkintroduktionen minskade detta läsår, med 8 050 elever eller 35 procent. Många unga nyanlända hinner inte nå gymnasiebehörighet innan de fyllt 20 år, vilket är den övre gränsen för att få börja på nationellt program inom gymnasieskolan. En knapp tredjedel av eleverna gick 2017 direkt från språkintroduktionen till komvux. Bland de elever som går vidare från språkintroduktionen till ett nationellt program i gymnasieskolan är det långt ifrån alla som uppnår en gymnasieexamen. Därför är övergången till studier i komvux viktig även för denna grupp.

Särskild utbildning för vuxna (särvux) upphörde att vara en egen skolform den 1 juli 2020 och ingår nu som en del av komvux och benämns *komvux som särskild utbildning*. Den statistik[8] som redovisas nedan beskriver resultat från skolformen särvux. Antalet kommuner som erbjuder särvux har minskat de senaste tio läsåren. Läsåret 2009/10 erbjöds särvux i 215 kommuner medan 177 kommuner erbjuder särvux läsåret 2019/20. Runt 7 procent av eleverna studerar i en annan kommun än folkbokföringskommunen. Antalet elever inom särvux minskar. Läsåret 2009/10 uppgick antalet elever till 4 868 och läsåret 2019/20 är antalet elever 3 525, vilket är en minskning med 28 procent mellan åren. Det är främst antalet elever på grund- och träningsskolenivå som har minskat. Läsåret 2019/20 studerar 1 576 elever på grundsärskolenivå och 978 på träningsskolenivå. Sedan läsåret 2009/10 är det en minskning av antalet elever med 30 respektive 33 procent. På gymnasiesärskolenivå har antalet elever inte

[8] Skolverket 2020. Statistik om särskild utbildning för vuxna läsåret 2019/20.

förändrats nämnvärt mellan åren. Totalt 1 335 elever läser på gymnasiesärskolenivå 2019/20. En elev kan läsa på flera nivåer under ett kalenderår och därför motsvarar inte antalen unika elever.

Totalt 61 procent av eleverna inom särvux är 30 år eller äldre, vilket kan jämföras med komvux (exklusive sfi) där majoriteten (55 procent) är under 30 år (kalenderåret 2018). Könsfördelningen är jämn. Kvinnorna utgör 51 procent av eleverna och männen 49 procent. En mindre andel, 15 procent, är födda utomlands.

3.3 Statlig ersättning till kommuner för flyktingmottagande

Staten har det övergripande och ekonomiska ansvaret för Sveriges mottagande av asylsökande och nyanlända. Statliga myndigheter, kommuner och landsting har olika uppgifter i mottagandet. Kommunerna kompenseras för de merkostnader som uppstår för mottagandet via olika statliga ersättningar. När det gäller kommunmottagna nyanlända flyktingar eller skyddsbehövande, dvs. de som har uppehållstillstånd och bosätter sig i en kommun, får kommunen en schablonersättning per mottagen individ.

Schablonersättningen/individ under 65 år var 142 600 kronor för 2019 men höjdes med 3 500 kronor till 146 100 kronor 2020 på grund av att samhällsorienteringen utökades från 60 till 100 timmar. Beloppet betalas ut periodiserat under två år. Sedan 2015 har schablonersättningen ökat från 83 600 kronor till 2020-årsbelopp. Schablonersättningen tillfördes medel med anledning av utbildningsplikten 4 800 kronor/individ (2018) och 6 600 kronor/individ (2019).

I förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar regleras vilka kostnader schablonersättningen avser:

1. mottagande och praktisk hjälp vid bosättning,
2. särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. i skollagen. (öppen förskola, öppet fritids),
3. sfi eller motsvarande utbildning,

4. sådan kommunal vuxenutbildning som särskilt anpassats för utlänningar som omfattas av 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
5. samhällsorientering,
6. tolkning,
7. andra insatser för att underlätta etableringen i samhället.

Förordningen är allmänt hållen och kommunerna beslutar själva hur fördelningen av ersättningen ska göras mellan de ingående delarna. I ett PM, *Schablonersättningar för flyktingmottagande – fördelning inom kommunen*[9], som Sveriges kommuner och landsting, SKL (numera SKR), tagit fram, redovisas svar från 175 kommuner. Det framgår att hälften av dessa kommuner fördelar hela ersättningen enligt en fast fördelning mellan de olika kostnadsposterna men beloppen varierar mellan kommunerna. Andra kommuner fördelar en del av ersättningen och behåller resten i en central pott och cirka 15 procent av de kommuner som svarat har ingen fastställd modell för hur schablonersättningen fördelas.

Sveriges kommuner och regioner, SKR (tidigare SKL) tar också upp att i många kommuner har verksamheten och revisorerna olika uppfattning kring möjligheten att använda ersättningen under längre tid än de två år under vilken den betalas ut.

Det finns inga beräkningsunderlag som förklarar dagens nivå på flyktingschablonen. I samband med etableringsreformen 2010 tog regeringskansliet fram ett underlag som bland annat byggde på att knappt 50 procent av schablonen för vuxna (20–64 år) skulle bekosta sfi, 25 procent skulle bekosta ekonomiskt bistånd och 8 procent för samhällsorienteringen. Sedan dess har dock ersättningen höjts med mer än 50 procent utan att något beräkningsunderlag presenterats.[10]

I augusti 2020 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att göra en kartläggning av hur kommunernas verksamhet för mottagandet av nyanlända är organiserat och hur ansvaret för mottagandet är fördelat inom kommunen. Uppdraget ska redovisas till Arbetsmarknadsdepartementet den 1 april 2021.

[9] SKL 2017. *Schablonersättningar för flyktingmottagande – fördelning inom kommunen*. Dnr 17/06133.
[10] SKL 2017. *Schablonersättningar för flyktingmottagande – fördelning inom kommunen*. Dnr 17/06133.

3.3.1 Höjd schablonersättning på grund av den så kallade utbildningsplikten

I samband med att regeringen den 1 januari 2018 införde en utbildningsplikt, tillfördes kommunerna medel för att bättre kunna möta utbildningsbehovet bland nyanlända. I budgetpropositionen för 2018 beslutades tillskottet till kommunerna enligt följande:

- 301 mnkr för 2018,
- 467 mnkr för 2019
- 378 mnkr för 2020
- 363 mnkr fr.o.m. 2021.

Medlen fördelas till kommunerna enligt ovan via schablonersättningen för mottagandet av nyanlända. De tilldelade medlen baseras på en uppskattad genomsnittlig kostnad om drygt 50 000 kronor per helårsplats i utbildning. För utbildningspliktens implementering under 2018 och 2019 har beräkningar gjorts som motsvarar 6 000–9 000 deltagare i genomsnitt per år. För 2018 höjdes schablonersättningen med 4 800 kronor och 2019 ytterligare 6 600 kronor.

3.4 Samlat resultat från utredningens enkätundersökning

I detta avsnitt redovisar vi ett samlat resultat från den enkätundersökning som utredningen lät genomföra under perioden vecka 4–10, 2020. Resultat från enkäten används även i andra avsnitt i betänkandet men här beskrivs enkäten övergripande och vi resonerar också om vilka slutsatser som är möjliga att dra inom respektive frågeområde.

Enkäten adresserades till funktionen *skolchef* för vuxenutbildningen i samtliga kommuner. Syftet med enkäten var att samla in fakta och underlag för fördjupad analys av nuläget på kommunnivå gällande ett flertal av utredningens direktiv. Rubriker i enkäten för olika frågeområden var:

- Styrning och ansvarsfördelning
- Systematiskt kvalitetsarbete

- Kompetensutveckling
- Individanpassning och studieplanering.

I enkätens inledande del efterfrågades bakgrundsfakta för kommunen baserade på läget under vecka 4 år 2020. En avslutande fråga ställdes om nationellt stöd från skolmyndigheterna: Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Enkätens frågor var av olika slag, envals- och flervalsfrågor samt frisvar. Enkäten i sin helhet med de frågor som ställdes finns i bilaga 6.

Enkäten besvarades av 192 kommuner som representerade 213 kommuner, vilket ger en svarsfrekvens på 73 procent. Formell samverkan mellan kommuner förklarar varför några kommuner svarar både för sin egen kommun och på uppdrag av en annan.

3.4.1 Beskrivande bakgrundsfakta

Resultaten från enkäten redovisas som andel av totalt antal svarande kommuner samt på kommungruppsnivå.

Inkomna svar fördelades på de 9 kommungrupperna enligt följande:

Storstäder	2 st
Pendlingskommuner nära storstad	29 st
Större städer	15 st
Pendlingskommun nära större stad	31 st
Lågpendlingskommun nära större stad	23 st
Mindre stad/tätort	23 st
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	30 st
Landsbygdskommun	31 st
Landsbygdskommun m. besöksnäring	7 st.

Antalet sfi-elever i mätvecka 4 fördelades enligt följande på de svarande kommunerna:

0–100 elever	35 procent av kommunerna
101–500	52 procent
501–1 000	8 procent
>1 001	6 procent.

Genomsnittligt antal anställda/rektor

När samtliga svar sammanvägts blev det genomsnittliga antalet 14,6 anställda/rektor. Det finns dock en tydlig skillnad mellan olika kommungrupper. För kommungruppen *större städer* blir det genomsnittliga antalet 24,8 anställda/rektor medan kommungruppen *landsbygdskommun med besöksnäring* har i genomsnitt 9,7 anställda/rektor.

Sfi-lärares behörighet och undervisningstid/vecka

Andelen behöriga sfi-lärare var enligt enkätsvaren i genomsnitt 67,2 procent. Jämförelser mellan kommuner visar att gruppen *mindre stad/tätort* har högst andel behöriga sfi-lärare med 90,2 procent och lägst andel har gruppen *pendlingskommun nära mindre stad/tätort* med 53 procent.

Sfi-lärares undervisningstid var högst i kommungruppen *storstäder* med 22 timmar/vecka och lägst i gruppen *pendlingskommuner nära storstad* med 12,4 timmar/vecka. Genomsnittlig undervisningstid för samtliga blev 17 timmar/vecka vilket även de flesta kommuner svarat.

3.4.2 Styrning och ansvarsfördelning

I enkäten ställde vi frågan om driftsform för komvux och särvux. I tabell 3.2 redovisas kommunernas svar när det gäller driftsform för sfi, komvux på grundläggande och gymnasial nivå samt särvux.

Tabell 3.2 Driftsformer för komvux sfi, övr. komvux och särvux

Andel svar/driftsform

Driftsform	Komvux Sfi (%)	Övr. komvux (%)	Särvux (%)
Egen regi	66	20	73
Både egen regi och entreprenad	18	67	3
Formell samverkan enl. 23 kap. 6 §	8	16	18
Endast entreprenad	7	6	6

Källa: KLIVAs kommunenkät.

Vuxenutbildning på entreprenad

I kommuner som erbjuder vuxenutbildning på entreprenad är upphandling enligt lagen (2016:45 om offentlig upphandling, LOU) vanligast. 53 procent uppger att man tillämpar LOU vid entreprenad. 10 procent tillämpar auktorisation när man sluter avtal med utbildningsanordnare, 3 procent uppger att de använder sig av lagen om valfrihet, LOV och 4 procent tillämpar tjänstekoncession vid entreprenadavtal.

Antalet utbildningsanordnare som kommunerna sluter avtal med varierar stort mellan kommuner. När det gäller antalet anordnare av sfi på entreprenad är fördelningen mellan svarande kommuner denna:

- 61 procent av kommunerna har 1 utbildningsanordnare av sfi
- 20 procent har 2–4 anordnare
- 16 procent har 5–10 anordnare
- 12 procent har mer än 10 anordnare av sfi i sin kommun.

Som nämnts ovan tillämpar kommuner olika sätt att sluta avtal med utbildningsanordnare. Hur kommunen som huvudman kan överlämna ansvar till utbildningsanordnare är reglerat i 23 kap. 6 § skollagen. Enkätsvaren visar att 73 procent av kommunerna med vuxenutbildning på entreprenad ställer kravet att utbildningsanordnaren har betygsrätt beviljad av Skolinspektionen.

När det gäller rektorsfunktionen menar 39 procent av de svarande kommunerna att de överlämnat **hela** rektorsfunktionen till externa utbildningsanordnare medan 37 procent svarar att de överlämnat rektorsuppgifter till externa utbildningsanordnare enligt 23 kap. 6 § skollagen. Utredningen finner att det råder en viss osäkerhet kring hur de svarande har tolkat de båda frågorna om rektorsfunktionen. Menar man **hela** rektorsfunktionen utifrån det som är reglerat i skollagen enligt ovan eller menar man att hela rektorsansvaret omfattas?

På båda frågorna som nämns ovan har 61 procent svarat att man inte överlämnar rektorsfunktionen/rektorsuppgifter till externa anordnare. Dessa svar bidrar ytterligare till osäkerheten vad gäller tolkning av svaren.

Kommunens huvudmannaansvar

I enkäten ställdes frågan om vem som är huvudman för vuxenutbildningen i kommunen i skollagens mening. I 85 svar uppger man att ”kommunen” är ansvarig. I 83 svar anges politisk nämnd. I 31 av dessa kommuner är utbildningsnämnden ansvarig i 20 är kommunstyrelsen ansvarig och i 15 kommuner ligger ansvaret under en arbetsmarknadsnämnd. I 6 kommuner ansvarar nämnder som rymmer flera politikområden.

Resterande svar på frågan vittnar om stor okunskap om huvudmannaskapet för vuxenutbildningen. Trots att enkäten ställdes till skolchef för kommunens vuxenutbildning angavs svar som att förvaltningar var huvudmän. Lärcenter, kommunal skolenhet eller rektor förekom också. Vid ett fall angavs namnet på en tjänsteman.

Osäkerhet om huvudmannaskapet visade sig även när kommunerna skulle besvara enkäten. Enkäten var ställd till samtliga kommuner och utgick från att de var huvudmän för vuxenutbildningen. Kommunalförbund och kommuner som lämnat över huvudmannaskapet formellt till annan kommun gav tydliga svar, men kommuner som samverkade och till exempel hade gemensam administration förlagd till en av de samverkande kommunerna kunde inte besvara ett antal frågor trots att de var huvudmän utan hänvisade till den administrativa enheten i annan kommun. Detsamma gällde några kommuner som lämnat över rektorsfunktionen helt till externa anordnare.

Huvudmannens ansvar ”att aktivt verka för och motivera till studier”

Kommunen som huvudman har ansvaret att aktivt verka för och motivera till studier i sfi och på grundläggande nivå för de individer som saknar de kunskaper som dessa utbildningar ger. Enkäten ställde frågan om hur huvudmannen lever upp till detta krav enligt skollagen.

Samverkan med Arbetsförmedlingen, arbetsmarknadsenhet, socialtjänst/integrationsenhet verkar enligt enkätsvaren vara det mest frekventa sättet att leva upp till skollagens krav.

Ett flertal kommuner hänvisar till information via reklamsatsningar och sociala medier. Olika typer av forum för information beskrivs också.

Några kommuner har utarbetat egna modeller som innebär ett mer omfattande arbetssätt med samverkan inom kommunen mellan

flera enheter. I något fall samverkar man till exempel med KAA, kommunalt aktivitetsansvar, gällande ungdomar under 20 år som inte påbörjat eller fullföljt ett nationellt gymnasieprogram. (Se vidare kapitel 6 om KSA). I svaren uppger man även att samverkan sker mellan flera kommuner och där man gemensamt avsatt särskilda resurser för uppsökande, informerande och motiverande insatser.

Huvudmannens utbud av yrkesutbildningar i kombination med sfi inom regionalt yrkesvux

I enkätens mätvecka 4 erbjöd de svarande kommunerna yrkesutbildningar i kombination med sfi i följande omfattning:

Nästan hälften, 45 procent, av de svarande kommunerna erbjöd 1–3 yrkesutbildningar i kombination med sfi medan 27 procent av kommunerna hade fler än 5 sådana utbildningar i sitt utbud. 14 procent av kommunerna hade 4–5 sådana utbildningar och 14 procent erbjöd inga yrkesutbildningar alls i kombination med sfi.

Svaren per kommungrupp fördelar sig enligt tabell 3.3.

Tabell 3.3 Utbud av yrkesutbildning i kombination med sfi per kommungrupp

Andel (%) per svarsalternativ och kommungrupp

Kommungrupp (antal svar)	0	1–3	4–5	>5
Storstäder (2)				100
Pendlingskommun nära storstad (29)	10	31	17	41
Större stad (15)	13	33	27	27
Pendlingskommun nära större stad (31)	16	35	16	32
Lågpendlingskommun nära större stad (23)	13	65	4	17
Mindre stad/tätort (23)	0	48	13	39
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort (30)	17	47	13	23
Landsbygdskommun (31)	23	55	13	10
Landsbygdskommun med besöksnäring (7)	29	43	14	14

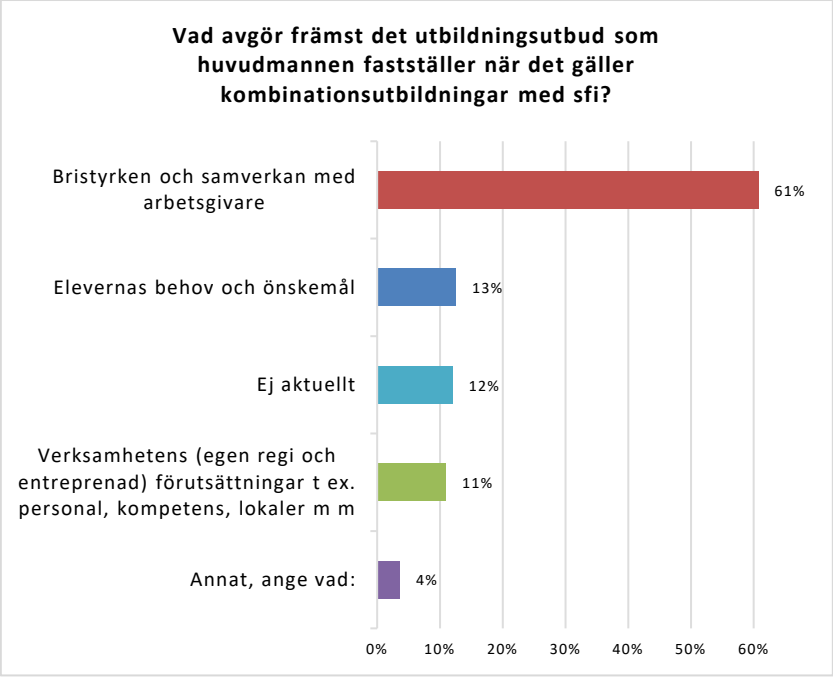
Källa: KLIVAs kommunenkät.

I figur 3.1 nedan visas svaren på frågan om hur huvudmannen fastställer utbudet av yrkesutbildningar i kombination med sfi. Majoriteten, 61 procent, av kommunerna fastställer utbudet utifrån behovet av kompetensförsörjning i kommunen eller regionen och samverkar kring bristyrken med arbetsgivare. Ett antal kommuner lyfter sitt

samarbete inom större upparbetade regioner. Några kommuner, 13 procent, svarar att de främst utgår från elevernas behov och önskemål medan 11 procent menar att utbudet begränsas av verksamhetens förutsättningar. De 4 procent som svarar *Annat* lyfter att det finns en strävan att erbjuda fler kombinationsutbildningar med sfi men av olika skäl är detta inte möjligt i de olika kommunerna.

Figur 3.1 Huvudmannens utbud av kombinationsutbildningar med sfi

Andel svar/ avgörande faktorer



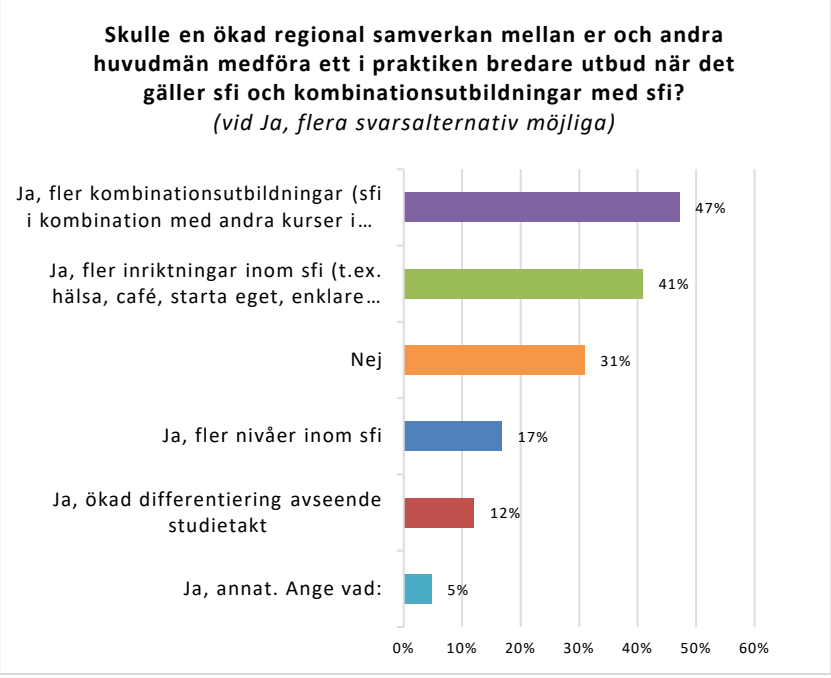
Källa: KLIVAs kommunenkät.

I enkäten ställdes även frågan om ett ökat regionalt samarbete skulle medföra ett breddat utbud av kombinationsutbildningar med sfi. I figur 3.2 redovisas kommunernas svar. 31 procent av kommunerna svarar nej på frågan med motiveringar som till exempel att kommunernas förutsättningar för samarbete varierar, risk för överetablering om inte styrningen samordnas samt att eleverna kan ha svårt att för-

flytta sig mellan kommunerna. Större städer och landsbygdskommuner har högst andel med svaret *nej* medan landsbygdskommun med besöksnäring helt saknar nej-svar.

Av de knappt 70 procent som anser att regionalt samarbete skulle bredda utbildningsutbudet anger nästan hälften att utbudet av kombinationsutbildningar skulle breddas, drygt 40 procent såg möjligheten att skapa yrkesinriktningar inom sfi-utbildningen. 17 procent vardera fick alternativen *fler nivåer* inom sfi och *differentierad studietakt.*

Figur 3.2 Ökad regional samverkan för ett breddat utbud av kombinationsutbildningar med sfi



Källa: KLIVAs kommunenkät.

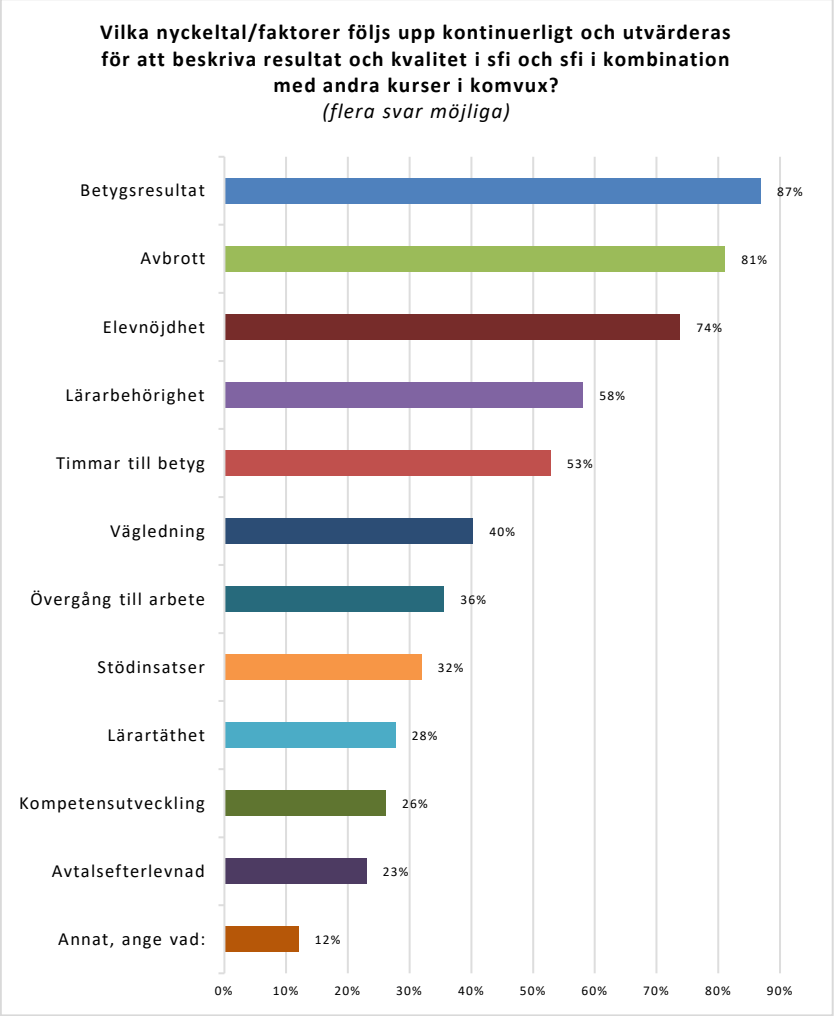
3.4.3 Systematiskt kvalitetsarbete

I enkäten ställdes frågor om vilka nyckeltal/indikatorer och metoder som kommunerna använder för att beskriva resultat och kvalitet i sfi och sfi i kombination med annan utbildning. Kommunerna fick även svara på frågan om uppföljningen av verksamhet i egen regi och på

entreprenad skiljer sig åt. En knapp tredjedel av kommunerna svarar *ja* på den frågan och hänvisar till att man håller på att utveckla nya uppföljningssystem för att förbättra detta.

I figur 3.3 redovisas de mest frekventa nyckeltalen/indikatorerna i kommunernas uppföljning.

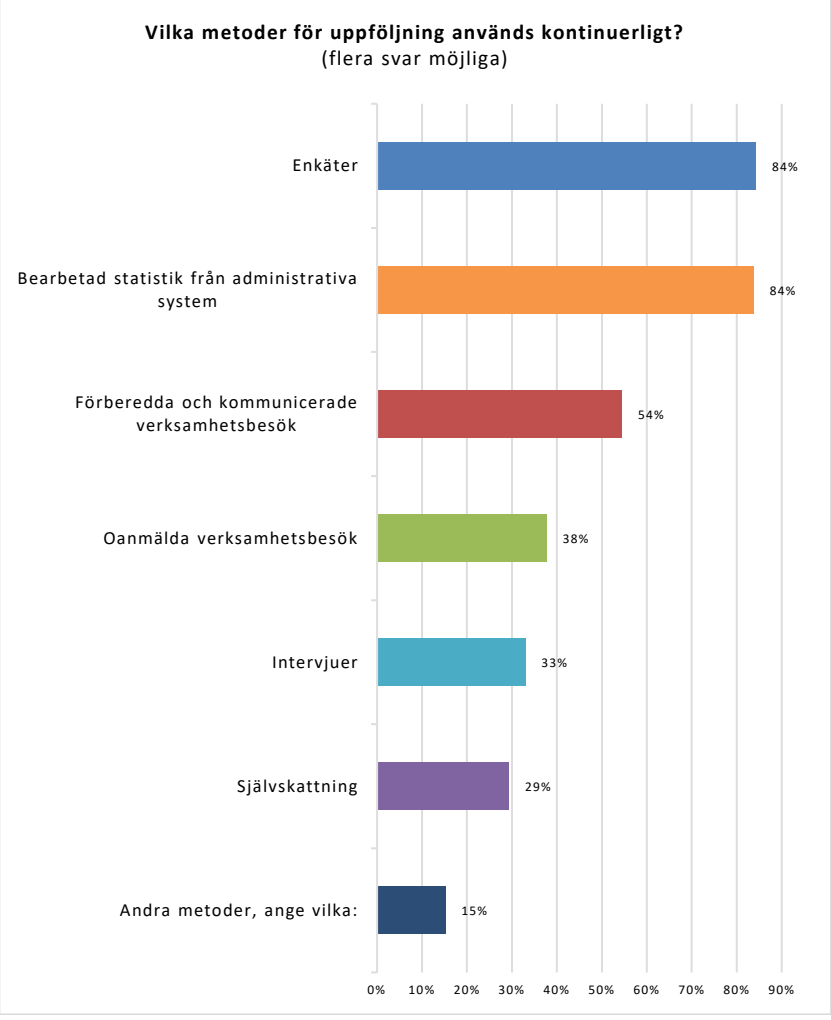
Figur 3.3 Nyckeltal för kontinuerlig kvalitetsuppföljning



Källa: KLIVAs kommunenkät.

I figur 3.4 redovisas de mest frekventa metoderna som kommunerna använder för kontinuerlig uppföljning av sfi-utbildning och sfi i kombination. Enkäter och bearbetad statistik från administrativa system är de metoder som dominerar. Drygt hälften av kommunerna anger att de gör förberedda och kommunicerade besök. Andra metoder som förekommer är oanmälda besök, intervjuer och självskattning.

Figur 3.4 Metoder för kontinuerlig kvalitetsuppföljning



Källa: KLIVAs kommunenkät.

I kommentarer till frågan om vilka metoder som används, beskriver kommunerna hur de organiserar det systematiska kvalitetsarbetet på olika sätt. Styrkedjans olika delar synliggörs och regelbundna träffar/samtal hålls på de olika nivåerna: arbetsplatsträffar, medarbetarsamtal, verksamhetsplaner och individuella utvecklingsplaner. Andra företeelser som räknas upp är resultatdialog, strategidagar, dokumentation och uppföljning av utvecklingsarbetet samt kursråd mellan huvudman och utbildningsanordnare. Sex svar anger att de har elev-/klassråd och regelbundna samtal med elever. Svaren tar också upp verksamhetsbesök och uppföljning med arbetslag och i en liten kommun har man 45 minuter kvalitetskonferens per vecka med rektor, studie och yrkesvägledare och undervisande lärare.

En kommun beskriver sitt arbete på följande exemplariska vis:

> Täta kursråd mellan huvudman och utbildningsanordnare. Kontinuerlig avstämning av pedagoger och huvudman utifrån individens handlingsplan som successivt ska ta individen mot arbete/utbildning som leder till arbete. Det är obligatoriskt att alla elever har en sådan plan som alla pedagoger känner till och arbetar utifrån.

Statistik

Kommunerna fick svara på om de hade den interna statistik som de behövde för sin uppföljning och om den nationella statistiken kunde tillgodose deras behov.

På frågan om den interna statistiken svarar 80 procent att den interna statistiken täcker deras behov medan bland de 20 procent som svarar nej svarar några att de håller på att utveckla nya system för bättre uppföljning. Andra önskar bättre rutiner och ytterligare några menar att de administrativa system som används inte är ”vuxanpassade”.

> Sfi-statistiken är svåröverskådlig utifrån att vi har så många olika kurser och löpande antagning. Reformer av kurssystemet på sfi ser vi fram emot, inte minst utifrån att kunna följa upp resultat på ett mer tillförlitligt och mindre krångligt sätt.

När det gäller den nationella statistiken svarar 71 procent av kommunerna att den tillgodoser deras behov för till exempel jämförelser med andra kommuner. För de 29 procent som inte håller med finns 55 kommentarer som beskriver de brister som upplevs.

I 13 kommentarer lyfter man att den nationella statistiken inte är tillförlitlig, vilket till stor del beror på skillnader i inrapportering: ”Vi litar inte på nationell statistik”. Några tar upp kostnadsrapporteringen. Det finns önskemål om tydligare riktlinjer och nationella nyckeltal, till exempel fastställd kurstid. Kommunalförbunden tycker att det är svårt att hitta bra sätt att jämföra då all statistik är på kommunnivå. Så här uttrycker en kommun sig om den nationella statistiken:

> Osäkerhet kring inrapporterade uppgifter. T.ex. statistik kring genomströmning skiljer mellan nationella siffror jämfört med lokala siffror. Inrapporterade uppgifter kan också tolkas på olika sätt likväl som att man kan tolka olika vilka uppgifter som efterfrågas. Men framför allt detta att kunna lita på det siffror/uppgifter som finns tillgängliga. Skolverket arbetar ju med detta så förhoppningsvis så ger det arbetet resultat ganska omgående.

Systematisk uppföljning av måluppfyllelsen i egen regi och på entreprenad

Som sammanfattande fråga om det systematiska kvalitetsarbetet i kommunen ställdes frågan om kommunen ansåg att det systematiska kvalitetsarbetet bedrivs på ett sådant sätt att det går att fastställa i vilken utsträckning som målen i de nationella styrdokumenten är uppfyllda. Frågan ställdes både om verksamheten i egen regi och på entreprenad och med svarsalternativen *ja*, *delvis* eller *nej*. Svaren visade att det fanns en tydlig skillnad mellan hur man uppfattade kvalitetsarbetets förmåga att mäta måluppfyllelse i egenregin jämfört med verksamheten på entreprenad.

65 procent av kommunerna är nöjda med sitt kvalitetsarbete när det gäller att mäta måluppfyllelse i verksamhet i egen regi medan motsvarande siffra när det gäller verksamhet på entreprenad är 41 procent. Resultaten är det omvända när det gäller svaren *nej* och *delvis:* 60 procent för verksamheten på entreprenad och 34 procent när det gäller egenregin.

I kommentarerna till frågan anger kommunerna en rad olika orsaker. Vissa orsaker avser kvalitetsarbetet generellt och andra orsaker är specifika för verksamhet på entreprenad.

Förutom de svar som anges ovan om brister i administrativa system och brister i den nationella statistiken samt hur det interna utvecklingsarbetet påverkar lyfts även att omsättningen av personal

på ledningsnivå försvårar genomförandet av det systematiska kvalitetsarbetet. Det finns behov av förbättrad analyskunskap.

När det gäller uppföljning av verksamheten på entreprenad lyfter kommuner att det behövs mer resurser för att göra uppföljningen på ett bättre sätt. Några menar att man har för många anordnare att följa upp. Andra anser att man inte har tillräcklig insyn i verksamheten på entreprenad och inte litar fullt ut på anordnarens uppgifter. Tätare dialog skulle behövas. Följande kommentar sammanfattar väl de problem som upplevs när det gäller att följa upp verksamhet på entreprenad.

> Att följa upp undervisning som bedrivs utanför den egna verksamheten innebär utmaningar. Avtalen är ett stöd, men kan också innebära begränsningar då förhållanden förändras medan avtalen är fast, dessutom kan upphandlingen ha missat viktiga aspekter vilket försvårar uppföljning.

Ett par kommentarer väcker frågor när det gäller huvudmannens förståelse av sitt ansvar för uppföljning vid entreprenad:

> Det är skolinspektionens ansvar att granska huvudman inte betalande kommun.

> Ansvaret ligger på entreprenören som är huvudman för undervisningen.

3.4.4 Kompetensutveckling

I enkäten ställdes frågor om i vilken utsträckning sfi-lärare och ämnes-/yrkeslärare i kombinationsutbildningar med sfi tagit del av kompetensutveckling under det senaste året. Utredningen ville också veta i vilken omfattning respektive lärargrupp deltagit.

Enligt svaren har 88 procent av sfi-lärarna respektive 65 procent av ämnes-/yrkeslärare i kombinationsutbildningar med sfi deltagit i någon typ av kompetensutveckling. Jämförelser på kommungruppsnivå visar att i kommungrupperna *Storstäder* och *landsbygdskommuner* har 100 procent av sfi-lärarna deltagit i kompetensutveckling av något slag. Pendlingskommuner nära mindre stad/tätort har den lägsta andelen, 67 procent, sfi-lärare som deltagit i kompetensutveckling.

65 procent av ämnes-/yrkeslärarna i kombinationsutbildningar har deltagit i kompetensutveckling av något slag. Skillnader mellan kommungrupperna är större när det gäller denna lärargrupp än för sfi-lärare. I tre kommungrupper, *Storstäder, landsbygdskommuner pendlingskommuner nära mindre stad/tätort* har 100 procent av ämnes-/

yrkeslärarna fått kompetensutveckling av något slag. Kommungruppen *Pendlingskommun nära storstad* uppger att endast, 17 procent av lärargruppen har deltagit i kompetensutveckling.

Det är dock svårt att dra några slutsatser av skillnaderna mellan kommunerna eftersom det kan finnas olika förklaringar som enkäten inte frågat efter. Finns kombinationsutbildningar av detta slag i kommunen? Har kommunen lämnat över uppdraget till annan kommun och tar därför inte något personalansvar för dessa lärare?

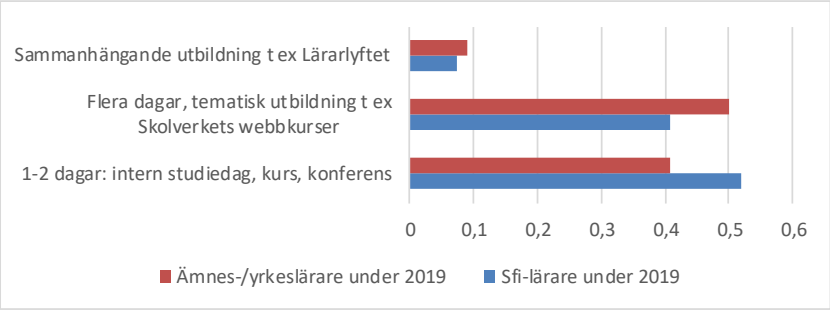
Diagrammet i figur 3.5 visar i vilken omfattning de båda lärargrupperna deltagit i kompetensutveckling. Det svarsalternativ som gavs i enkäten var

- 1–2 dagar, till exempel intern studiedag, kurs, konferens
- Flera dagar, till exempel tematisk utbildning som Skolverkets webbkurser
- Sammanhängande utbildning, till exempel Lärarlyftet.

Majoriteten av de lärare som deltagit i kompetensutveckling har gjort det 1–2 dagar och endast 7 procent i båda lärargrupperna har tagit del av sammanhängande utbildning över längre tid.

Figur 3.5 Kompetensutveckling omfattning per lärargrupp

Andel/lärargrupp av de lärare som tagit del av kompetensutveckling



Källa: KLIVAs kommunenkät.

3.4.5 Individanpassning och studieplanering

Hemkommunens ansvar för individuell studieplan

I enkäten ställs frågor om hemkommunens ansvar att säkerställa upprättande, innehåll och revidering av den individuella studieplanen (ISP) enligt skollagens krav. I de öppna frågorna beskriver kommunerna sitt arbete.

Det är tydligt att ansvaret för upprättande och revidering av ISP ligger på studie- och yrkesvägledare. Rektors ansvar skrivs fram och uppföljning av ISP förekommer i det systematiska kvalitetsarbetet. Några svar beskriver att de använder Skolverkets material/mall vid upprättandet och skriver även fram olika administrativa system som används. ”*Vi arbetar i ett system som har skapat en plan utifrån regelverket*”. I flera av kommunernas svar görs kortfattade beskrivningar av arbetsgången och vilka funktioner som är involverade. Mentorer, förstelärare nämns i några fall och processen där studie- och yrkesvägledare, lärare och elev har ett nära samarbete syns i några exempel. Kartläggning av sfi-elever vid start tas upp i samband med upprättandet av den individuella studieplanen.

Flera kommuner anger att digital ansökan till komvux utgör ISP eller början till en ISP. För blivande elever som inte ansöker digitalt upprättas ISP i ett samtal med studie- och yrkesvägledare. Övriga elever erbjuds samtal med studie- oc yrkesvägledare vid behov.

Begreppet ”*vid behov*” förekommer i flera svar både vad det gäller att få tillgång till studie- och yrkesvägledare och vid revidering. Få kommuner anger att det finns problem/brister när det gäller att leva upp till skollagens krav på ISP. En kommun skriver att det är ett utvecklingsområde. En annan att det finns brister. ”*Systemet vi använder uppfyller inte lagkraven*”. Ytterligare en kommun anger att här brister det delvis på grund av samarbetsproblem i ägarkommunernas syn på sfi och betalningen.

Några kommuner beskriver sin arbetsprocess med ISP som central för planering och uppföljning av individens studier och där flera funktioner är involverade.

> Huvudmannen kravställer att den individuella studieplanen upprättas och är ett arbetsredskap i undervisningen för varje individ. Varje pedagog som arbetar med individen ska kontinuerligt jobba med ISP som ett levande dokument. Individen ska veta mitt mål är ”följande arbete”.

> Vägen dit kan ske genom … Huvudmannen följer upp detta genom kursråd som hålls av auktorisationsrektor eller utvecklingsledare och genom löpande avstämningar med utbildningsaktörerna.

I ett annat svar beskriver en kommun att:

> Det finns flera olika vägar för att säkerställa individuella studieplanen och fånga upp sökande och elever vid olika tillfällen samt att anpassa efter elevens/sökande väg in till vuxenutbildningen.
> 1. Digital ansökan: Vid ansökan anger eleven vilka mål eleven har med utbildningen, saknas målbeskrivning söks det kontakt med eleven för att säkerställa utbildningsinriktningen.
> 2. Nyanlända som startar SFI genomförs en kartläggning av elevens behov, kunskaper och det sker genom SFI ansvarig intervjuare samt i samverkan med Studie och yrkesvägledning.
> 3. Alla elever har personliga och individuella samtal vid kursstart där mål och där studieplaner revideras, detta sker för att säkerställa eventuella tidigare kunskaper som inte framkommit vid andra tillfällen.

Hur säkerställs att eleven får utbildning enligt sin individuella studieplan vid entreprenad och i annan kommun?

På frågan om hur huvudmannen/hemkommunen säkerställer att eleven får utbildning i enlighet med sin individuella studieplan, när verksamheten bedrivs på entreprenad respektive när eleven studerar i annan kommun, svarar ett flertal kommuner att huvudmannens och hemkommunens ansvar är väl känt. Det är hemkommunens ISP som gäller vid revidering.

De processer för upprättande, revidering och uppföljning är i stort desamma som i tidigare frågor. Samverkan, nätverk, dialog, uppföljningssamtal är begrepp som används för att beskriva processerna. Det som följs upp är framför allt betygsresultat och timmar och/eller avbrott. Några svar lyfter svårigheten att ta del av andra kommuners ISP och uppföljningar. I några svar antyds att det i viss mån är enklare att följa upp externa anordnare i den egna kommunen genom de avtal som upprättats än de kommuner man samverkar med.

Några kommuner har endast distanskurser på entreprenad och övrig sfi i egenregi. Få elever läser via distans och därför är det enkelt att göra uppföljningen av ISP i nära kontakt, via mail och/eller träffar med de aktuella anordnarna.

I tre svar anges att detta är ett utvecklingsområde. Två svarar att det är oklart om de säkerställer detta och ytterligare två skriver att

de *förutsätter* att utbildningsanordnarna följer elevens ISP och att anordnarens kvalitetsredovisning stämmer med verkligheten.

Rutiner för information till hemkommunen vid revidering av studieplanen

På enkätfrågan om det finns rutiner för att säkerställa att hemkommunen informeras vid revidering av den individuella studieplanen svarar 15 procent av kommunerna att rutiner saknas. I några svar hänvisar man till att antalet elever hos annan kommun eller hos extern anordnare på entreprenad är så få, att det är enkelt att ha direktkontakt med anordnarna utan rutiner. Ett par svar menar att:

> Vi har rutinen att lämna över all information som efterfrågas.

> SYV är nyckelfunktion i revideringen och ansvarar för detta när det gäller hemkommunens elever.

91 procent anger att det är studie- och yrkesvägledaren som följer upp och reviderar den individuella studieplanen. Samverkan mellan kommuner och/eller utbildningsanordnare lyfts som viktigt i sammanhanget. Kontinuerlig uppföljning förekommer:

> Vi efterfrågar studieplanerna med progressionsbedömningar minst halvårsvis.

I entreprenad har arbetet med ISP ofta reglerats i avtal. Problem lyfts i enkäten när det gäller samverkan med andra kommuner. Arbetet underlättas dock av möjligheter i gemensamma administrativa system.

> När det gäller elever som läser i annan kommun, delar vi samma datasystem där vi kan se och följa våra elevers studieplaner. Ändras planen informeras vi genom datasystemet.

> För den verksamhet som bedrivs på entreprenad registreras studieplanerna i vårt administrativa system. Ändringar görs i dialog med kommunens studievägledare. Vi följer däremot inte upp studerande i annan kommun.

ISP är en angelägenhet även ur ett ekonomiskt perspektiv. Några kommuner lyfter fram den individuella studieplanen som ett underlag där genomförda poäng redovisas inför fakturering av IKE, interkommunal ersättning.

> Vid varje fakturering ska kopia på elevernas studieplan medfölja om revidering av studieplanen har skett.

> Studieplanen är indirekt kopplad till betalningsmodellen.

Uppföljning och dokumentation av elevens progression enligt utbildningsmålen i studieplanen

I enkäten ställs frågan om hur elevens progression dokumenteras och följs upp i relation till studiemålen i den individuella studieplanen. I kommunernas svar beskrivs olika arbetssätt.

Tydligt är att studie- och yrkesvägledaren ansvarar för dokumentationen i ISP medan lärare, förstelärare och mentorer ansvarar för den pedagogiska dokumentationen. Studie- och yrkesvägledaren har även ett ansvar gentemot anordnarna i entreprenad och samverkan. I ett antal kommuner lyfter man möjligheterna i de administrativa systemen. Tre svar använder begreppet *fördjupad studieplan* men även andra beskrivningarna av pedagogisk planering och uppföljning är frekventa. I studieplanerna dokumenteras framför allt betyg och resultat på nationella prov.

Kontinuerliga möten, konferenser på enheterna och i arbetslag görs uppföljning och dokumentation av elevers progression. Lärare ansvarar för att ”larma” om elev inte gör förväntad progression.

Uppföljningssamtal med elever görs ofta med egenkonstruerat material: kunskapsmatris, progressionskarta, excelark med klassöversikter med möjlighet att göra kommentarer på elevnivå.

Några kommuner beskriver ett arbete som de tycker fungerar väl:

> De flesta elever genomgår sin planerade utbildning utan komplikationer. När schablontimmar inte räcker så granskar pedagogerna i kontrollenheten ansökan om fler timmar utifrån ISP, tre partssamtal genomförs. Vid behov så kontaktas speciallärare och/eller Specialpedagog i Lärcentrum. ISP används för dokumentation av ändringar av tid eller omfång. Vid förlängning/begäran om fler timmar så används ändamålsenligt dokument där åtgärder dokumenteras och vad som är överenskommet för studieplanering.

> Progressionsrutin finns. Dokumentation kring progression sker i ISP samt i de fall då dokumentationen inte ska finnas tillgänglig där hos läraren. I dokumentation enligt rutin för arbete med extra anpassningar där särskild blankett finns för samtal, handlingsplan och uppföljning.

> Kontinuerlig dialog mellan individ och pedagog ska ske varje vecka. Kommunen har yrkesförberedande utbildning med integrerad SFI för alla som ska studera SFI. Det innebär att individen har cirka 30 timmars undervisning, där huvudsyftet är att individen ska nå anställningsbarhet successivt och en högre språklig nivå snabbare. Därför följs progressionen upp löpande av pedagogerna i undervisningen, både språkligt och yrkesmässigt. Huvudmannen har kontinuerliga kursråd (cirka var 14:e dag) med utbildningsaktörerna. Det är en av huvuddelarna i dokumentationen.
>
> För de elever som går någon typ av sammanhållen utbildning så är det i första hand lärarna som följer upp. På förekommen anledning kopplas SYV in. För de elever som studerar enstaka kurser är det i första hand SYV, på förekommen anledning eller på elevens eller lärarens initiativ.
>
> Varje elev har en egen ISP, och alla elevarbeten, dokumentation kring eleven och elevens progression dokumenteras där. Eleven har full tillgång till sin ISP och kan följa sin ISP genom det förfarandet. Olika elever befinner sig på olika nivåer att ta till sig kunskaperna och förstå vikten av att tydliggöra sin progression, och det ingår att utbilda eleverna i det tankesättet.
>
> Detta ser olika ut hos huvudman och hos de auktoriserade anordnarna. Huvudmannen dokumenterar i verksamhetssystemet, anordnarna dokumenterar i såväl verksamhetssystemet som egna system.

Några kommuner ser att arbetet behöver utvecklas:

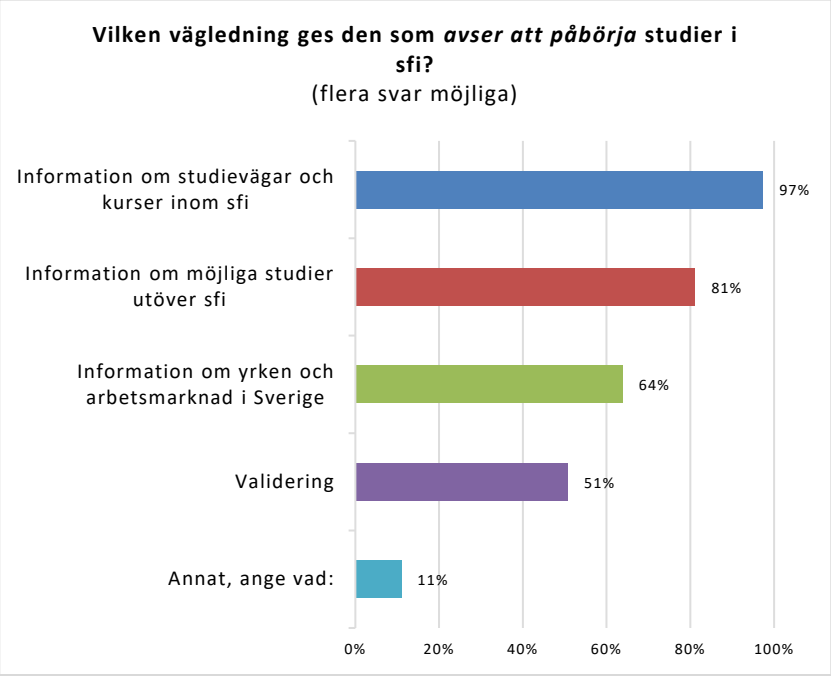
> Detta är ett utvecklingsområde. Varje lärare följer elevens progression och dokumenterar. Detta hänger inte alltid ihop med ISP.
>
> Lärarna följer upp progressionen däremot är dokumentationen svag.

3.4.6 Vägledning infor sfi-studier

I enkäten svarar kommunerna på vilken vägledning individer som avser påbörja studier i sfi får ta del av och hur den vägledningen genomförs. I figur 3.6 redovisas kommunernas svar per fråga. 97 respektive 81 procent av vägledningen handlar om information om studier i sfi och sfi i kombination med andra studier inom komvux medan 64 procent får ta del av information om yrken och arbetsmarknad i Sverige.

Figur 3.6 Vägledning inför studier i sfi

Andel svar/alternativ



Källa: KLIVAs kommunenkät.

20 kommuner har kommenterat sina svar på frågan ovan. Endast två svar handlar om en bredare studie- och yrkesvägledning där arbetsmarknads-, branschinfo och nationella utbildningssystemet ingår. Ett par kommuner hänvisar till att vägledning ges i en introduktionsgrupp. I ett fall pågår den i 7 veckor och rymmer bland annat gruppvägledning. Två kommuner informerar om antagning, yrkesutbildningar och sfi. Två kommuner tar upp samhällsorienteringen som svar på frågan.

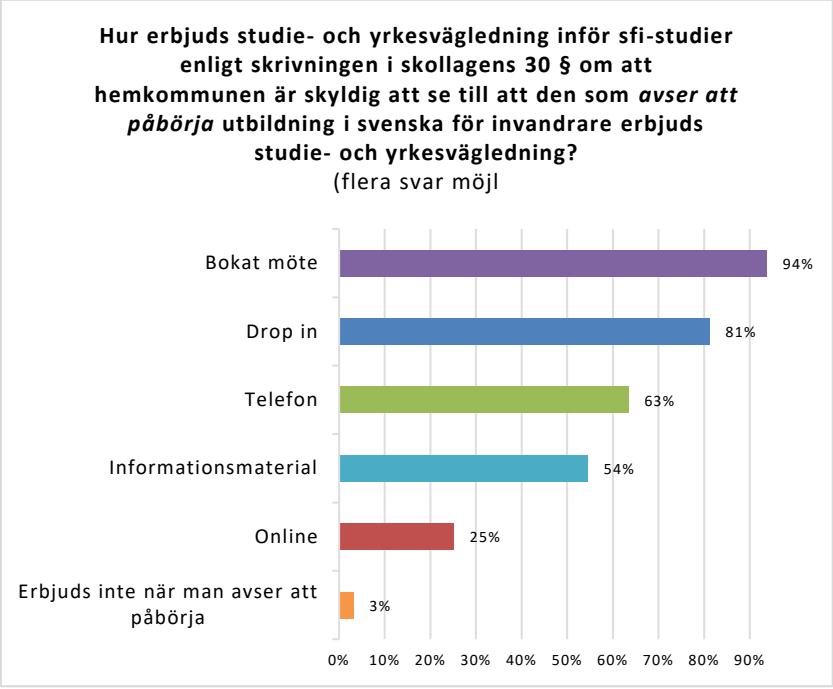
Andra svar är ”*kort info om vägen efter sfi*”, ”*kartläggning av tidigare skolgång tillsammans med lärare*”, ”*Informationen sköts av och ges hos utbildningsanordnarna*”. En kommun kommer att använda orienteringskurser med arbetsmarknadsfokus. En annan menar att språknivån begränsar vad eleven kan ta in och avslutningsvis:

> Givetvis utifrån förutsättningar och behov. Alla erbjuds information.

Vägledning inför studier i sfi ges på följande sätt enligt kommunernas svar. Som synes i figur 3.7 är *bokat möte* mest frekvent, 94 procent, medan 3 procent av kommunerna uppger att de inte ger någon vägledning alls.

Figur 3.7 Former för studie- och yrkesvägledning införstudier i sfi

Andel svar /alternativ



Källa: KLIVAs kommunenkät.

3.4.7 Individanpassning av sfi-studierna

I enkäten ställdes ett antal frågor om hur kommunerna går tillväga för att individanpassa studierna i sfi.

- Var fattas beslut om nivåplacering och vad ligger till grund för dessa beslut?
- Vilken princip tillämpas för att fastställa elevens kurstid?
- Vilka studieformer för sfi erbjuds?

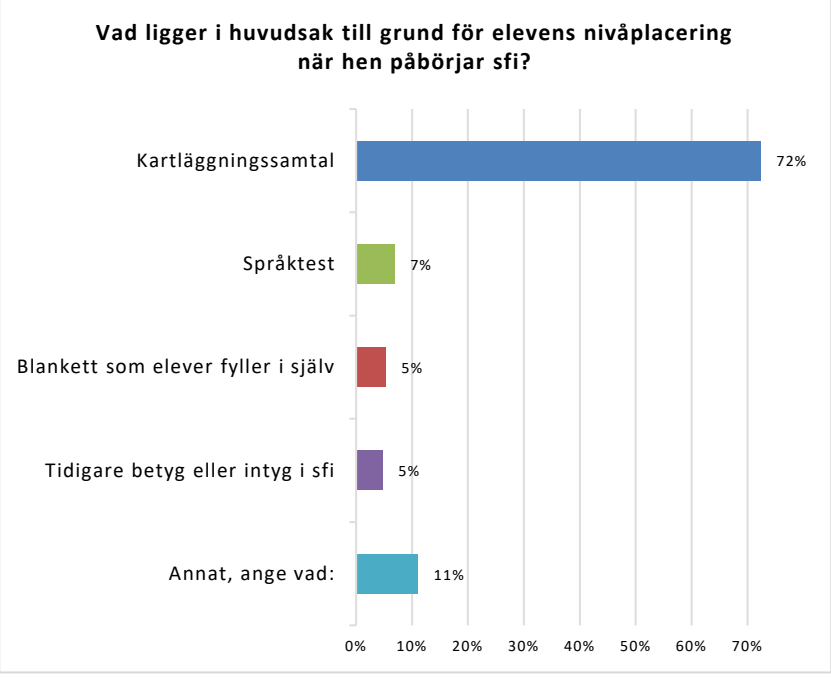
Beslut om nivåplacering

86 procent av kommunerna anger att nivåplacering görs i sfi-verksamheten, 9 procent på en central enhet. Bland de 5 procent som svarat ”*annat*” finns 6 svar som beskriver att det sker i två steg efter kartläggning. ”*Centralt i hemkommunen och därefter i sfi-verksamheten*”. Två svar uppger antagningsenheten och ”*den som hjälper till med inskrivningen fyller i de uppgifter som behövs för att kunna avgöra spår*”.

Kartläggningssamtal uppges vara det som vanligen utgör grunden för nivåplacering och därefter följer språktest. I figur 3.8 redovisas kommunernas svar.

Figur 3.8 Grund för nivåplacering i sfi

Andel svar/ svarsalternativ



Källa: KLIVAs kommunenkät.

I kommentarerna till frågan ovan lyfter 10 kommuner att de har en introduktionskurs för kartläggning och språktest inför nivåplaceringen. Ett par kommentarer menar att det är samverkanskommunens ansvar. En kommun sammanfattar sitt arbete med nivåplacering så här:

> Elever som kommer utifrån kartläggs med språktest. Det räcker inte att de säger att ”de varit på C-kurs” eftersom detta kan innebära nybörjarnivå på spår 3. Ofta kommer ”gamla” elever tillbaka och då har vi noteringar i våra system på vilken nivå de studerat sist och då samtalar vi med undervisande lärare över hur progression tidigare varit och gör en bedömning utifrån det.

Fastställande av en elevs kurstid i sfi

På frågan om principer för att fastställa en elevs kurstid uppger 40 procent av kommunerna ”*ingen fastställd tid*” medan 20 procent svarar att de har en ”*fastställd schablon för kurs/studieväg*”. 21 procent tillämpar ”*individuellt bedömd tidsåtgång*”. Bland de 9 procent som svarat ”*annat*” återfinns kommentarer om att man är på väg att införa schablontid.

Det finns även kommentarer från kommuner som tillämpar fastställd schablon för kurs/studieväg. I fem av svaren om fastställd schablon nämns vikten av individuell bedömning, exempelvis så här:

> Eleven studerar så länge den gör progression. Vi har fastställda kurstider där eleven efter avslutad kurs får betyg. Vid F har eleven möjlighet att läsa om kursen. Eleven har rätt att läsa kursen flera gånger så länge det sker en progression.

> Vi gör en uppskattning baserat på tidigare genomsnittlig statistik, men denna anpassas också i studieplanen efter tiderna för nationella prov som vi har sex gånger om året och oftast ställer vi prognosen att eleven ska vara klar i samband med något provtillfälle. Individuella avvikelser förekommer. Studieplanerna revideras sedan sex gånger om året vid behov, av lärare i samtal med eleverna.

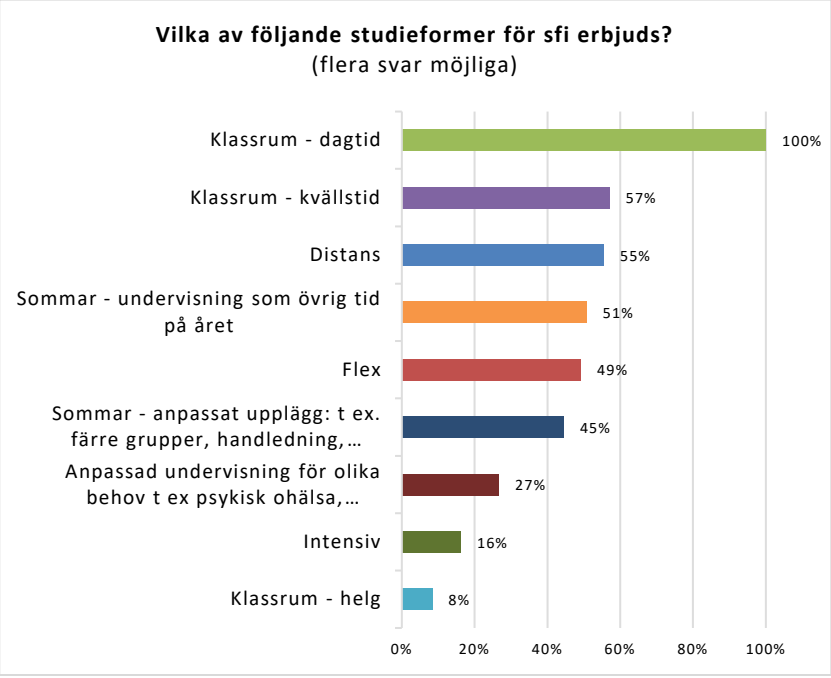
Studieformer för sfi

I enkäten fick kommunerna svara på i vilka studieformer sfi erbjuds. Figur 3.9 redovisas kommunernas svar. 100 procent av kommunerna uppger att de erbjuder sfi i klassrum på dagtid. Andra studieformer är inte lika frekventa. *Klassrum – kvällstid* förekommer något oftare än distans och flex. 96 procent av svaren visar att på sommaren erbjuder kommunerna undervisning som övrig tid på året eller anpassat upplägg till exempel färre grupper, handledning o. dy.

Intensivkurser och möjligheten att studera på helger erbjuds i liten utsträckning.

Figur 3.9 Studieformer för sfi

Ande svar/studieform



Källa: KLIVAs kommunenkät.

Grund för beslut om studier i sfi med färre timmar per veckan än den enligt skollagen reglerade garantitiden

I enkäten ställdes frågan om vilka skäl som ligger till grund för beslut om eleven ska läsa färre timmar än de 15 timmar/vecka under en fyraveckorsperiod som de enligt skollagen är garanterade.

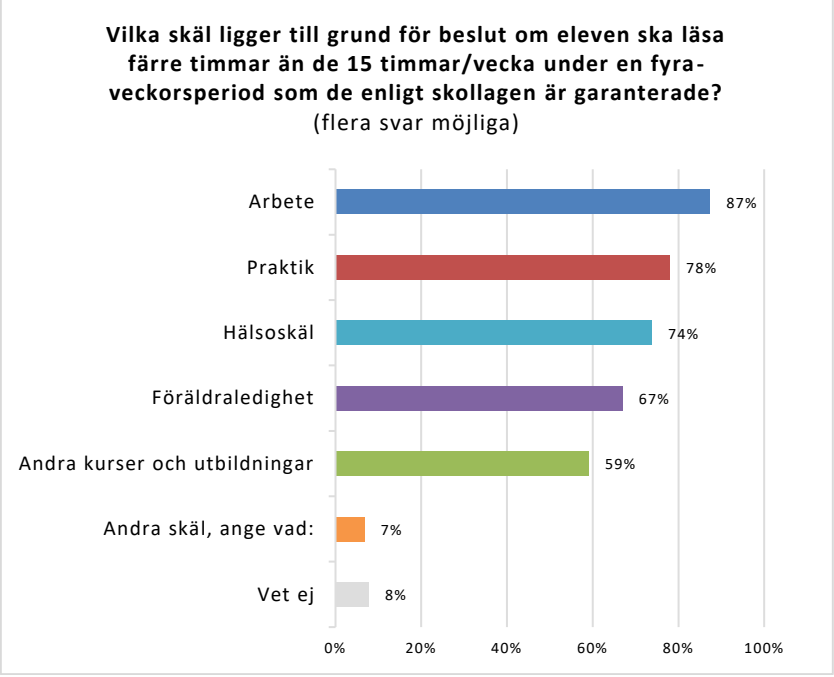
87 procent av kommunerna uppger att *arbete* är det främsta skälet till beslut om avvikelser från den enligt skollagen garanterade undervisningstiden för sfi. Därefter följer *praktik, hälsoskäl och föräldraledighet* med andelen svar mellan 78 och 67 procent. Även *andra kurser och utbildningar* anges som ett skäl av nästan 60 procent av kommunerna.

I kommentarerna till frågan uppges att beslut tas i samverkan med Arbetsförmedlingen och i ett fall nämns även socialtjänsten. I ett par svar tas elevens behov/önskemål upp som skäl, bland annat finns be-

gränsningar med anledning av A-kassa och extratjänster. Kvällsundervisning har färre timmar/vecka men erbjudande ges då om längre kurstid. En kommun svarar att eleven alltid erbjuds minst 15 timmar/vecka.

Figur 3.10 Beslut om avvikelser från den garanterade undervisningstiden i sfi

Andel svar/ alternativ



Källa: KLIVAs kommunenkät.

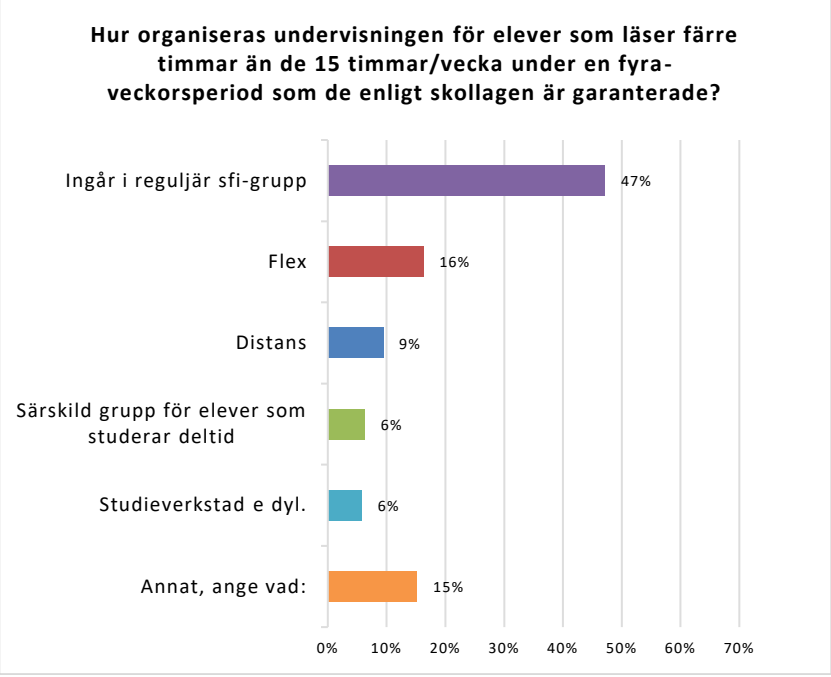
I enkäten frågades det även om hur undervisningen för de ovannämnda eleverna organiserades. Nästan hälften av kommunerna svarar att eleverna inte erbjuds någon särlösning utan går i *reguljär undervisning*. Ser man till skillnader mellan kommungrupper framträder kommungruppen *storstäder* med 100 procent reguljär undervisning. Lägst andel, 13 procent, *reguljär undervisning* för dessa elever har kommungruppen *större städer*.

Enkäten genomfördes innan corona-pandemin bröt ut och läget när det gäller att erbjuda distansstudier i sfi var ett helt annat än i

skrivande stund. Endast 9 procent av de svarande kommunerna uppger att de erbjuder sfi på distans. 16 procent av kommungruppen *pendlingskommuner nära större stad* erbjuder sfi på distans. Det är den högsta andelen distansundervisning bland kommungrupperna.

Figur 3.11 Studieformer för elever som läser färre timmar än den garanterade undervisningstiden enligt skollagen

Andel svar/ studieformer



Källa: KLIVAs kommunenkät.

I frisvaren till den ovannämnda frågan finns ett antal belysande kommentarer. I en handfull svar anges att man inte vet vad som erbjuds dessa elever.

> Jag har inget exempel på att detta förekommer speciellt ofta. Flex eller skolförlagt kvällstid är alternativ för alla som har svårt att följa skolförlagd undervisning på dagtid.

> Inga beslut fattas om färre timmar än 15 timmar/vecka under en fyra veckorsperiod.

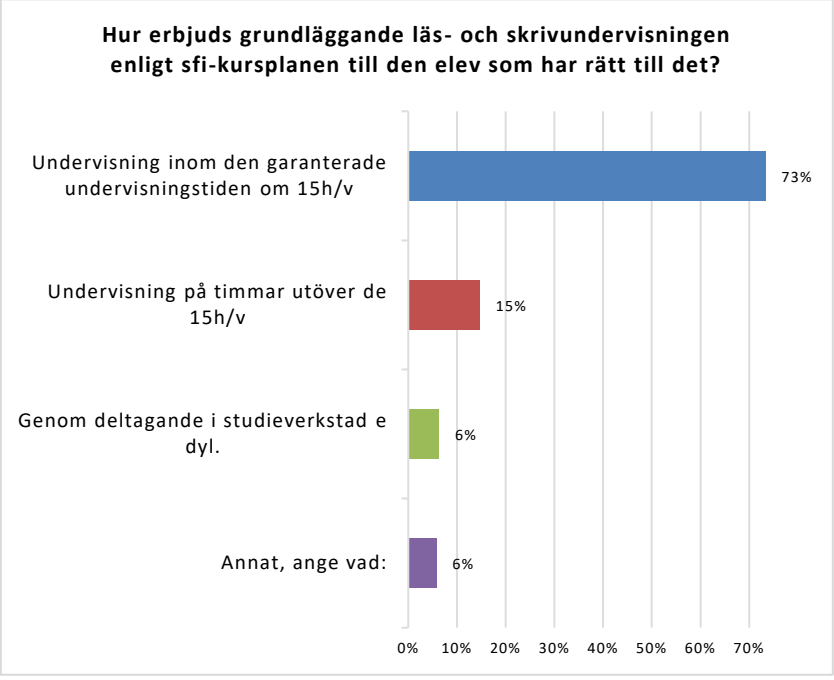
Det beror på elevens situation. Dagtid är det 15 timmar eller fler timmar som gäller. Kan man inte studera dag p.g.a. arbete går man cirka 6 timmar på kvällstid. Ibland har elever sjukdomar och studerar färre timmar p.g.a. en sjukskrivning t.ex. Utgångspunkten är dock att alla elever ska studera 15 timmar eller fler/vecka.

Organisering av grundläggande läs- och skrivundervisningen enligt sfi-kursplanen

På frågan om hur den grundläggande läs- och skrivundervisningen erbjuds svarar den övervägande delen av kommunerna, 73 procent, att den ges inom den garanterade undervisningstiden om 15 timmar/vecka. Endast 13 procent erbjuder denna undervisning utöver garantitiden.

Figur 3.12 Organisering av den grundläggande läs- och skrivundervisningen

Andel/svarsalternativ



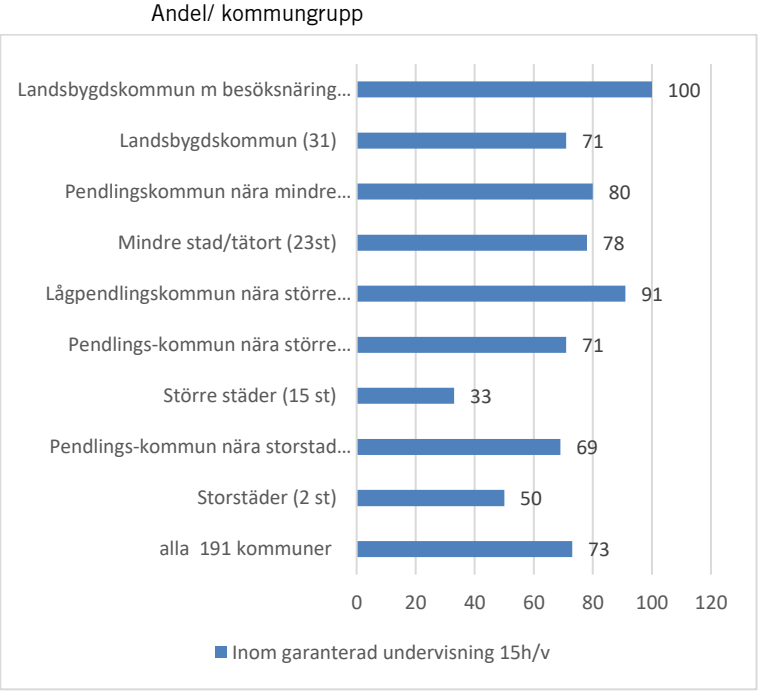
Källa: KLIVAs kommunenkät.

I frisvaren till frågan ovan hänvisar ett par kommuner till en samverkanskommun eller folkhögskola. Tre svar beskriver att undervisningen sker inom den garanterade undervisningstid i reguljär grupp och två kommuner anger att mer tid kan erbjudas vid behov. Inom utbildningsplikten förlängs tiden för sfi med t.ex. studieverkstad utöver de 15 timmar/vecka. En kommun ger alla sfi-elever 20 timmar/vecka och slutligen svarar en kommun:

> Vi har elever som i mån av plats läser i två grupper t.ex. både fm och em eller em och kväll.

De stora flertalet kommuner ger alltså den grundläggande läs- och skrivundervisningen inom ramen för den garanterade undervisningen om 15 timmar/vecka trots styrdokumentens skrivningar om att denna undervisningen ska ges utöver den garanterade undervisningstiden. I figur 3.13 blir det tydligt att de två kommungrupperna *större städer* och *storstäder* skiljer sig från övriga med en lägre andel grundläggande läs- och skrivundervisning inom den garanterade undervisningstiden i sfi.

Figur 3.13 Grundläggande läs- och skrivundervisning inom garanterad undervisning 15 timmar/vecka



Källa: KLIVAs kommunenkät.

Yrkesutbildningar i kombination med sfi

I enkäten undersöktes hur de yrkesutbildningar i kombination med sfi som genomförs inom ramen för regionalt yrkesvux. I enkätfrågan fanns svarsalternativen:

- *kombinerat* (med viss pedagogisk samordning),
- *integrerat* (helt integrerad undervisning med genomgående pedagogisk samordning)
- *parallellt* (helt fristående kurser utan samordning)
- *annat.*

Hälften av kommunerna väljer svarsalternativet *kombinerat,* det vill säga att det finns en viss pedagogiskt samordning mellan undervisningen i sfi och yrkesämnena. Knappt en fjärdedel uppger att de arbetar *integrerat* och 14 procent uppger att kombinationsutbildningar sker helt parallellt utan samordning. Inom de 14 procent som svarat *annat* ryms de kommuner som inte har några kombinationsutbildningar alls.

> Erbjuder i dagsläget ingen kombo, men till hösten kommer det göras i liten utsträckning och då som en integrerad utbildning.

En kommun svarar att den endast har yrkesutbildning i kombination med svenska som andraspråk, inte sfi. I övriga kommentarer till frågan hänvisar fem kommuner till samverkanskommunernas ansvar och att upplägget hos dessa kan variera eller att de inte känner till det.

> Det ser olika ut mellan anordnarna. En del har lyckats med full integrering, andra arbetar mer kombinerat. Vi tillåter inga kombinationsutbildningar som löper parallellt.

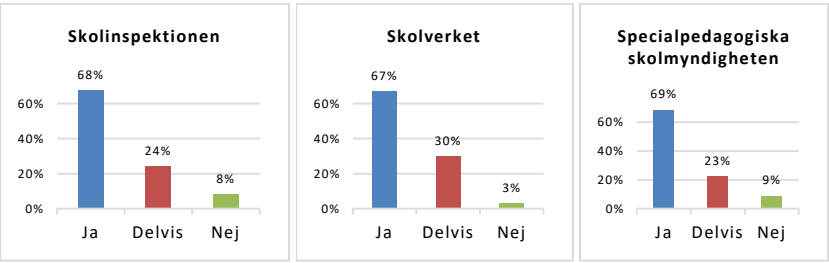
> Vi provar yrkesvuxpaket för att nå anställningsbarhet för individerna. Vet ej om de studerande läser sfi.

3.4.8 De nationella skolmyndigheternas stöd till vuxenutbildningen

I enkäten har kommunerna fått svara på frågan om de nationella skolmyndigheterna erbjuder erforderligt stöd till huvudmän och utbildningsanordnare inom vuxenutbildningen.

Figur 3.14 Erforderligt stöd från de nationella skolmyndigheterna

Andel/ svarsalternativ



Källa: KLIVAs kommunenkät.

Trots att nästan 70 procent av kommunerna svarar ja på frågan om de får det stöd som behövs när det gäller vuxenutbildningen lämnas många kritiska kommentarer. Nedan redovisas de per myndighet.

Skolinspektionen

60 svar.
24 svar anger att de vill ha mer vägledning, stöd och konkret feedback i samband med granskning/tillsyn. 11 svar lyfter att Skolinspektionen behöver ha ett ökat fokus på vuxenutbildning och förbättra sin kunskap om verksamheten. I några svar anser man att Skolinspektionen saknar förståelse för små kommuners förutsättningar och behov.

> Tillsynen har ett storstadsperspektiv i sitt framförande av kritik eller i sin bedömning. Exempelvis handlar flexibilitet om organisering och periodicering av utbildningen, inte om pedagogisk flexibilitet. Där är de inte ett stöd utan direkt destruktiva.

> Förordningsstyrningen är inte anpassad till varje enskild huvudmans förutsättningar. Saknar uppmuntran genom förordning att samverka med andra huvudmän, främst regionalt över kommungränserna. Yrkesvux har kommit långt men för SFI ligger ansvaret på enskild kommun och då avgörs insatserna av den kommunala budgeten.

I 5 svar handlar det om att Skolinspektionen borde följa upp betygsrätten och göra mer tillsyn på enhetsnivå.

> Vi ser att det i dag är väldigt lätt att få betygsrätt, och tycks vara svårt att få den indragen. Det gör att det ibland florerar aktörer inom vuxenutbildningen som missbrukar rätten att sätta betyg och som saknar förutsättningar att bedriva kvalitativ vuxenutbildning. Det leder till mycket arbete för huvudman och bristande likvärdighet för eleven. En åtstramning vore önskvärt.

Ett par kommuner tycker att Skolverket och Skolinspektionen inte är i samklang och ger olika svar på samma fråga.

Skolverket

62 svar.
14 svar handlar om att myndigheten behöver ha ett ökat fokus på vuxenutbildning med mer kompetensutveckling, både riktad och generell, stödmaterial, lärande exempel baserat på forskning och beprövad erfarenhet.

> Det finns alldeles för lite kompetensutveckling från Skolverket betr. vuxenutbildning. Vi kastas in i grundskola/gy.

> I dag finns för lite information om komvux i förhållande till andra utbildningsformer.

> Nationellt framtagen kompetensutveckling för lärare inom Sfi o vux. Önskar Skolverket hade närmare kontakt med lärarutbildningarna så även vuxenutbildningen ges fokus i dem.

> Vuxenutbildningen är ofta exkluderade i fortbildningar såsom lyft, SKUA m.m. Dessutom är de undantagna förstelärartjänster eller lektorsbidrag.

I ett flertal kommentarer lyfts behov av tydlighet och tillgänglighet. Mer stöd önskas när det gäller riktlinjer. Kritik framförs mot Upplysningstjänst.

> Bättre svar på frågor man ställer och inte enbart hänvisa till länkar som gör att det ibland känns som man bollas runt och tolkningen ändå hamnar hos rektor. Är självklart mycket tolkningar som hamnar hos rektor och så kanske det ska vara men lite mer tydliga svar på frågor önskas. I övrigt en mycket bra sida med bra information som vi använder mycket i vårt arbete.

> Otydliga och ibland motstridiga svar. Svårtillgängligt, när man har en fråga eller ärende som kräver flera kontakter, måste man alltid höra av sig till upplysningstjänsten och då dra allt igen för en ny person. I stället för att få tala med den personen på juridikavdelningen direkt som svarat och varit inblandad innan.

Några svar lämnar önskemål om rådgivning kring till exempel språkintegrerade yrkesutbildningar, stöd kring avtalsjuridik och validering mot annat än betyg.

Ett svar vill ha mer statsbidrag till vuxenutbildning och ett annat påpekar att statsbidragen är kortsiktiga.

Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM

58 svar.
10 svar menar att SPSM är osynliga.

> Förhållandevis osynlig. Inom vuxenutbildningen hade det behövts mer forskning och metodutveckling kring hur vuxenstuderande som haft särskilt stöd under sin tidigare skolgång eller vuxna med ett annat modersmål en svenska kan få hjälp av lärare och övrig personal inom ramen för vad kommunal vuxenutbildning kan erbjuda.

Myndigheten får samma kritik som Skolverket och Skolinspektionen om att de bör öka sin kunskap om vuxenutbildningen och ge mer stöd (17 svar). Ett flertal svar efterfrågar mer stöd när det gäller specialpedagogik inom vuxenutbildningen. Några saker som nämns:

- Verktyg för utredning av språkstörning, dyslexi för elever med annat modersmål.
- Stödmaterial kring nyanlända med utvecklingsstörning.
- Utbildning inom PTSD.
- Konkret stöd på skolorna, handledning och dialog.

3.4.9 Sammanfattande kommentar om enkätresultatet

Vi ser resultatet från den genomförda enkäten som ett mycket viktigt underlag i utredningens bedömningar och ställningstaganden. Svarsfrekvensen på 73 procent och det stora antalet kommentarer till frågorna ger en god inblick i kommunernas olika förutsättningar

men även vad som är gemensamt för flertalet kommuner. Vi tolkar dock svaren med försiktighet då ord och begrepp kan uppfattas olika.

Vi har här främst redovisat resultatet på en aggregerad nivå men där det har bedömts relevant har svaren på kommungruppsnivå lyfts för att belysa skillnader. Ett stort antal citat har tagits med i kapitlet för att belysa såväl problem som goda exempel.

Utredningen adresserade enkäten till huvudmannen och detta uppdagade vissa problem när det gällde svar från kommuner som bedriver vuxenutbildning genom informell samverkan. Problemen var i några fall rent tekniska för ifyllandet av enkäten, till exempel när det gäller entreprenad och frågan om sfi-lärares undervisningstid som man som huvudman inte kunde svara på eftersom det bedömdes vara den anlitade utbildningsanordnarens angelägenhet. Eftersom enkäten krävde svar på alla frågor innan man gick vidare till nästa fick man lägga in en fiktiv siffra. Detta gjorde fem kommuner med utredningens tillåtelse och detta har hanterats i resultatsammanställningen.

Det som framför allt synliggjordes när det gäller informell samverkan mellan kommuner var oklarheter när det gällde huruvida kommunen hade ett huvudmannaansvar eller inte. Flera kommuner hänvisar i sina kommentarer till samverkande kommuners ansvar trots att huvudmannaskapet inte överlämnats.

Frågor i detta sammanhang väcktes också när det gäller inrapporteringen till SCB från huvudmannen när det gäller till exempel lärares behörighet. Vilka uppgifter har legat till grund för huvudmannens inrapportering till SCB, då man inte kunde besvara enkätens frågor?

Avslutningsvis vill vi rikta ett stort tack till de svarande kommunerna som lagt tid och energi på enkäten, tagit kontakt med oss vid oklarheter och med stort engagemang besvarat våra frågor.

4 Utgångspunkter och principiella ställningstaganden

4.1 Betänkandets förslag bildar en helhet för stärkt kvalitet och likvärdighet

KLIVA-utredningens betänkande bygger på en idé om att ett antal förslag, bedömningar och rekommendationer ska bilda en helhet med målet om stärkt kvalitet och likvärdighet i komvux för elever med svenska som andraspråk. Utöver att de bildar en helhet förutsätter de varandra. Sfi har på olika grunder och med olika syften genom historien genomgått flera förändringar. Den nulägesbeskrivning som KLIVA gjorde i promemorian *På väg – mot kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* som lämnades till regeringen i juni 2019 visar att dessa förändringar har skapat ett lapptäcke snarare än samverkande krafter. Utredningen har genom det ursprungliga direktivet och de tilläggsdirektiv som tillkommit haft förutsättningar att föreslå förändringar som både kompenserar för brister och tillför nya möjligheter.

4.1.1 Vuxenutbildningens uppdrag

En utgångspunkt för utredningen har hela tiden varit att vuxenutbildningen inte bör reduceras till enbart ett arbetsmarknadspolitiskt instrument även om målet för de flesta av vuxenutbildningens elever är att stärka den egna ställningen i arbetslivet. Den kommunala vuxenutbildningen har som övergripande mål att eleverna enligt skollagen 20 kap. 2 § ska

> stödjas och stimuleras i sitt lärande och ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.

Dessa mål återkommer i komvux läroplan och kursplaner. Komvux har på senare år fått en stärkt roll i olika målgruppers etablering på den svenska arbetsmarknaden och strategierna för kompetensförsörjning. Det övergripande målet för komvux i skollagen kompletterades den 1 juli 2020 med skrivningarna ”komvux ska ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning” och ”komvux ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet”. Komvux-utredningens betänkande (SOU 2018:71) bär titeln *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. Denna titel visar på vikten av att både se komvux som ett arbetsmarknadsinstrument och som en plats för individers personliga utveckling. Målgruppen för vuxenutbildningen har både vuxit och förändrats med fler nyanlända och personer i behov av stöd. Samtidigt ställs allt högre krav för ett aktivt deltagande i samhälle och i arbetsliv. Detta gör att huvudmännen kontinuerligt behöver se över organisation och förutsättningar för att erbjuda en utbildning som möter behov hos både individer och den omgivning de befinner sig i.

4.1.2 Elever i komvux som särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå

Skolformen särskild utbildning för vuxna upphörde den 1 juli 2020 och utbildningen ingår nu som en del av skolformen kommunal vuxenutbildning och benämns komvux som särskild utbildning. Syftet med förändringen är att underlätta samarbete mellan olika delar av komvux och göra det tydligare att särskild utbildning är en del av komvux. Detta för att eleverna i särskild utbildning ska få ökad tillgång till modersmålsstöd, lärcentrum med mera som finns inom den kommunala vuxenutbildningen. Det blir också tydligare att de regleringar som finns, t.ex. gällande rättighetslagstiftning och aktivt verkande, gäller alla delar av komvux.

Den förändrade lagstiftningen innebär att:

- en rätt att läsa på grundläggande nivå i annan kommun än hemkommunen och prövning införs också inom komvux som särskild utbildning,

- personer med lindrig utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada kan t.ex. komma längre i sitt lärande genom att läsa kurser inom komvux på grundläggande eller gymnasial nivå, kanske kombinerat med kurser inom komvux som särskild utbildning.
- den som har rätt att läsa svenska för invandrare (sfi), men som behöver ett eget upplägg av kursen på grund av utvecklingsstörning/förvärvad hjärnskada, kan kombinera sfi med kurser inom komvux som särskild utbildning. Samläsning kan också vara en möjlighet för personer som läser kurser inom komvux som särskild utbildning men kan få stimulans av att vara i en grupp som läser kurser inom exempelvis komvux på grundläggande nivå.
- Arbetsmarknadsanknytningen kan öka för elever i komvux som särskild utbildning genom att det upparbetade samarbetet med branscher och Arbetsförmedling även kommer dessa elever till gagn och ett större utbud blir tillgängligt inte minst genom utbudet inom regionalt yrkesvux.

Förändringen att särvux blir en del i komvux innebär inte någon förändring av regleringen kring elevernas rätt till stöd. Redan i dag gäller att elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att nå kunskapskrav och kravnivåer ska ges stöd som så långt som möjligt motverkar funktionsnedsättningens konsekvenser.

Utredningen ser positivt på att nu även särskild utbildning ingår som en del i skolformen komvux. I sin kontakt med sfi-lärare och rektorer har utredningen gjort samma iakttagelser som Komvux-utredningen gjorde i sitt betänkande[1] dvs. att det är sällsynt att elever med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada kombinerar särskild utbildning med sfi.

Utredningen har funnit att det även finns svårigheter när det gäller tolkningen av 14 §, 2 kap. i förordningen om vuxenutbildning:

> För elever med utvecklingsstörning får nödvändiga avvikelser göras från kursplanen för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Nödvändiga anpassningar av kursplanen får även göras för döva eller hörselskadade elever.

[1] *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden* (SOU 2018:71).

Begreppet *nödvändiga avvikelser* förekommer varken i styrdokumenten för grund- eller gymnasiesärskolan. Specialpedagogiska skolmyndigheten menar[2] att begreppet är svårtolkat och påpekar att det blir ytterligare tolkningssvårigheter då begreppet *nödvändiga anpassningar* används i samma stycke i förordningen. Utredningen anser att ett förtydligande är nödvändigt för att elever i särskild utbildning fullt ut ska kunna ta del av sfi och få betyg på ett likvärdigt och rättssäkert sätt.

Genom den genomförda lagändringen om särskild utbildning som en del i komvux och den förbättrade uppföljning av utbildningen som nu görs menar utredningen att kartläggning och uppföljning av elevgruppen underlättas och på så vis kan tillgång till undervisning i sfi för dessa elever förbättras.

4.2 Kvalitet

Kvalitet är ett begrepp som kan diskuteras ur många perspektiv. Det finns snarare ett behov av att avgränsa tolkningen av begreppet än att fördjupa det. Utredningen gör nedan en definition och belyser några aspekter av kvalitet som huvudmännen särskilt bör beakta.

4.2.1 Kvalitetens koppling till de nationella målen

En central del i utredningens uppdrag är att lämna förslag som stärker kvaliteten i komvux för elever med svenska som andraspråk. Begreppet kvalitet kan i utbildningsverksamhet ibland vara svårfångat och ges olika innehåll. Utredningen vill därför slå fast några utgångspunkter för detta arbete.

Nationella mål, krav och riktlinjer för vuxenutbildningen finns fastställda i skollagen, i läroplanen för vuxenutbildningen och i andra för vuxenutbildningen gällande författningar. De nationella målen måste vara den viktigaste utgångspunkten för allt kvalitetsarbete även inom vuxenutbildning. Det övergripande ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i styrdokumenten vilar alltid på huvudmannen. Huvudmannen ska se till att resurser fördelas utifrån de förutsättningar som råder och att organisationen möter

[2] E-post, Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2020-04-08.

dessa förutsättningar. Verksamheten ska följas upp och utifrån uppföljningen ska verksamheten utvecklas med syfte att nå de mål som finns på en nationell nivå. Den utbildning som anordnas ska vila på en vetenskaplig grund och en erfarenhet som är beprövad.

För att utbildning i sfi ska hålla god kvalitet behöver huvudmannen ha god kunskap om resultaten i form av elevernas kunskapsutveckling och bedömningen av den. I de fall huvudmannen gör bedömningen att elevernas kunskapsutveckling brister på en aggregerad nivå behöver en analys göras. Analysen behöver därefter ligga till grund för en bedömning om huruvida resurserna räcker för att skapa de förutsättningar som behövs. Utredningen erfar att det finns utrymme för förbättringar i arbetet med analys och resurstilldelning. Resurserna kan behöva öka och användas på olika områden. Exempelvis finns det enligt utredningen behov av kompetensutveckling och tid till samarbete lärare emellan.

Utredningens definition av kvalitet är därför att utbildningen ska utgå ifrån de nationella målen i skollagen och andra styrdokument samt bedrivas inom de ramar som dessa styrdokument utgör. Detta innebär att utbildningen ska utformas så att alla elever utifrån sina förutsättningar ska ges möjlighet att utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål (jfr 3 kap. 2 § skollagen) och att individuella anpassningar ska göras utifrån elevers olika behov och förutsättningar.

4.2.2 Kvalitet och kompetens

Utredningen har lagt flera förslag som omfattar kompetenshöjning för vuxenutbildningens medarbetare. Förslagen bottnar i ett ställningstagande om att det finns en stark koppling mellan kompetens och kvalitet. Utredningen menar att krav på verksamheterna bör åtföljas av stärkta förutsättningar varav kompetensutveckling ofta är en avgörande förutsättning.

4.2.3 Kvalitet och organisering

Utredningen redogör i kapitel 5 för de olika former för organisering som huvudmännen använder. Dessa är egenregi, entreprenad efter upphandling enligt lagen om offentlig upphandling, auktorisation och olika former av samverkan.

Som utvecklas närmare i det kapitlet anser utredningen att de olika utförarmodeller som finns på vuxenutbildningens område skiljer ut sig från vad som gäller skolväsendet i övrigt och riskerar skapa oklara ansvarsförhållanden, såväl på huvudmanna- som verksamhetsnivå. Oklara ansvarsförhållanden riskerar i sin tur att negativt påverka förutsättningarna för ett systematiskt kvalitetsarbete utifrån de nationella målen för utbildningen.

Utredningens principiella ställningstagande är här att huvudmannen behöver göra väl underbyggda val av utförarsystem och vara medveten om att valen medför skillnader i hur det systematiska kvalitetsarbetet behöver organiseras. Huvudmannen måste också vara medveten om att det övergripande ansvaret för verksamhetens kvalitet alltid ligger kvar på huvudmannen oavsett utförarmodell. Det är av största vikt att kvalitetsutvecklingen inte trivialiseras och att den inte lämnas åt faktorer utanför kvalitetsarbetet, exempelvis valfrihet och effekter av konkurrensutsättning.

4.2.4 Kvalitet och ersättningsmodeller

I systemet med verksamhet på entreprenad förekommer det olika typer av ersättningsmodeller och i respektive modell varierar nivåerna på ersättningen. De olika modellerna kräver också olika mycket administration. Modellerna kan ha olika stora inslag av resultatbaserad ersättning. Utredningen ser ett behov av att beskriva det då det kan betraktas som ett ovanligt inslag i skollagsreglerad utbildning. I de skolformer som kan ha enskilda huvudmän finns detaljerade regler om att ersättning till fristående skolor ska beräknas utifrån samma grunder som kommunerna använder vid resursfördelning till den egna verksamheten.

Vanligtvis finns det en differentiering mellan studievägarna där elever på studieväg 1 genererar en högre ersättning än studieväg 3. Hur stor differentieringen är varierar och kan sägas stå för hur stor skillnaden i elevernas behov av undervisning och stöd är enligt huvudmannens uppfattningar.

Huvudmannen kan välja att ersätta anordnaren för de timmar eleven erbjuds, dvs. elevens schemalagda tid som skolan planerar för eller om anordnaren får betalt för de timmar eleven närvarar.

Några kommuner tillämpar ersättning för elevens hela kurs utifrån fasta kurstider. Anordnaren får då vanligtvis hela ersättningen även om eleven klarar kursen på kortare tid samtidigt som de inte får betalt för ytterligare kurstid som en elev kan behöva. Detta kan ses som ett sätt för huvudmannen att flytta över ansvaret för resursfördelning elever emellan till anordnaren.

När huvudmän ersätter anordnare utifrån pris per kurs kan utbetalningen ske i olika steg. Exempelvis kan 25 procent av grundpriset för hela kursen betalas ut efter 2 veckors studier, 25 procent halvvägs in i kursen och 50 procent när eleven tar betyg.

En annan modell där ersättningen relateras till resultat är när anordnaren får ytterligare ersättning per timme när kursen avslutas.

Distansundervisning ersätts generellt med ett lägre belopp än närundervisning. Utredningen anser att skillnaden mellan dessa bör vara relativt små och främst relateras till lokalkostnader i form av klassrum och övriga ytor eleverna nyttjar samt eventuella kostnader för digitala lärverktyg. Det är inte sannolikt att det kostar mindre att undervisa på distans om eleverna ska erbjudas den undervisning, den handledning och det stöd de behöver.

Det finns i dagsläget ingen analys av effekten och konsekvenserna av olika ersättningsmodeller i vuxenutbildningen. Tillitsdelegationen lämnade 2017 sitt betänkande *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* där man tittat på ersättningsmodeller i hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Enligt direktiven skulle skolväsendet inte ingå samtidigt som flera paralleller troligen går att dra. Tillitsdelegationen konstaterar att den offentliga sektorn behöver blir bättre på att lösa komplexa problem. Genom att förbättra styrningen kan det offentliga bättre möta de behov som finns hos medborgare och företag. Styrning med hjälp av ekonomiska ersättningsmodeller kan ses som ett led i att utveckla de offentliga tjänsterna och att förbättra resultaten. Samtidigt pekar man på en utmaning i att möta alla de variationer som finns i medborgarnas behov. Tillitsdelegationen citerar en beställare av en tjänst:

> Ersättningsmodellen är som ett skarpslipat svärd och måste hanteras med försiktighet för att modellen ska få avsedda konsekvenser.

Vidare argumenterar delegationen för att det är svårt att avgöra vilka eventuella problem som är ett resultat av ersättningsmodellen i sig. Exempelvis kan en faktor som resursernas omfattning påverka. Utredningen menar att inom vuxenutbildningen bör således nivån på ersättningen diskuteras utöver hur ersättningen är utformad.

Ett problem som utredningen menar behöver diskuteras i relation till olika ersättningsmodeller är risken för betygsinflation och det bör råda en realistisk inställning till vilka åtgärder som gynnar såväl lärande som bedömningen av lärandet och till sist betygssättningen. Risken för betygsinflation behöver hanteras särskilt noga i ett system med valfrihet och många anordnare.

Resultatbaserad ersättning förekommer på flera områden och ett område som gränsar till vuxenutbildningen är Arbetsförmedlingens stödjande, rustande och matchande tjänster där s.k. kompletterande aktörer arbetar på uppdrag åt myndigheten. De uppdragen har en ersättning uppdelad i en grundersättning baserad på närvaro och en del som utbetalas efter resultat. Utredningen menar att det finns en väsentlig skillnad i hur man kan definiera vad som är resultat i ett matchande uppdrag och i en utbildning samt hur detta kan mätas. I Arbetsförmedlingsuppdragen utbetalas resultatersättningen när en deltagare helt eller delvis skrivs ut från Arbetsförmedlingen på grund av övergång till arbete eller reguljära studier. Det måste ses som enkelt att mäta då det saknar bedömning till skillnad från kunskapsutveckling i en utbildning.

Utredningen konstaterar att modeller med resultatbaserad ersättning är väletablerade och har en lång historia i vuxenutbildningen. Resultatbaserad ersättning kan dock vara problematisk eftersom det finns en risk att för mycket fokus riktas på mål som är för snäva eller inte helt relevanta i förhållande till de nationella målen i skollagen och andra styrdokument. Det är här centralt att huvudmannen är medveten om sitt ansvar enligt de nationella styrdokumenten och gör kloka samt väl underbyggda val avseende ersättningsmodell och hur den ska följas upp.

4.3 Samverkan för ökad flexibilitet och individanpassning

Samverkan såväl huvudmän emellan som mellan vuxenutbildningens andra aktörer är viktiga för att åstadkomma en flexibel och individanpassad utbildning. Utredningen vill här särskilt lyfta samverkan genom fjärrundervisning och samverkan med arbetsgivare.

4.3.1 Fjärrundervisningen kan vara en arbetsform i samverkan

Utredningen har i arbetet med digitala studieformer valt att lyfta fram möjligheterna med fjärrundervisning. Särskilt goda kan möjligheterna anses vara för att öka möjligheterna till flexibilitet och individanpassning. Det kan finnas flera vinster med samverkan mellan huvudmän när det gäller att exempelvis erbjuda undervisning sommartid och på kvällstid eller när det finns en liten elevgrupp med specifika behov. En sådan samverkan menar utredningen ska ske på huvudmännens initiativ och inte via en reglering. Samtidigt kan huvudmännen nyttja de upparbetade strukturer som finns inom ramen för regionalt yrkesvux.

4.3.2 Samverkan med arbetsgivare

Komvux har goda möjligheter att samverka med arbetsgivare och det finns behov av att förbättra samverkan vilket utredningen behandlar i kapitlet om kommunalt språkansvar, KSA. Utredningens utgångspunkt är att studier i sfi inte ska ställas emot arbete utan att dessa, i enlighet med styrdokumenten, ska kunna kombineras och tillsammans stärka den enskildes ställning i samhället och på arbetsmarknaden. Det går att föra ett resonemang om att de avbrott som sker på grund av arbete är positiva vilket utredningen vill nyansera genom att i stället tala om att det främst är positivt när eleven ges möjligheter och motivation att fortsätta sfi samtidigt som de arbetar. Detta ställer krav på att huvudmannen organiserar sfi på ett sätt som i största möjliga mån möjliggör detta och samverkan med lokala och regionala arbetsgivare kan fylla en viktig funktion.

Arbetsgivaren ansvarar för att de anställda har den kompetens som behövs för arbetet. Utredningen menar att detta i de flesta arbeten

och yrken omfattar minst sådana kunskaper i svenska som motsvaras av kurs D i sfi.

4.4 Kombinera och integrera

Att fler elever kommer att kombinera och integrera kurser är ett antagande från utredningens sida och baseras på de initiativ som tas i allt fler kommuner och i linje med regionalt yrkesvux. Motivet för kombinerade och integrerade utbildningar är bland annat att eleverna helt enkelt inte har tid att utveckla språkliga färdigheter först – och kunskaper först därefter – utan att de behöver ges möjligheter att utveckla språk och kunskaper samtidigt. Detta gäller förstås särskilt för vuxna som snabbt vill lära sig språket och stå till arbetsmarknadens förfogande. För andra handlar det om att kombinerade och integrerade utbildningar ger möjligheten att lära språk i ett meningsfullt och praktiskt sammanhang, vilket ökar motivationen och lärandet.

För att eleverna ska kunna göra väl underbyggda utbildningsval behöver studie- och yrkesvägledningen löpa som en röd tråd genom elevernas utbildning och redan från start. Sannolikt kan fler elever intressera sig för de lite mer ovanliga yrkesutbildningarna som kan ha ett lägre söktryck om de ges möjlighet till insyn i och förståelse för yrkesrollerna. Vägledningen är också viktig i planeringen av vilka kurser som bör kombineras i vilket skede av utbildningen givet faktorer som exempelvis praktik och säkerhetsaspekter.

En central utgångspunkt för utredningen är att kombinerande av kurser, med innebörden att kurserna ligger efter varandra i ett schema och där kursernas innehåll inte sammanförs, inte automatiskt kan antas leda till ökad kvalitet och genomströmning. Det är först när kurserna integreras som sådana vinster kan göras. De utbildningar som integreras, exempelvis sfi och yrkesutbildning, kan skapa en värdefull helhet för eleverna där man med stöd i en sammanhållen grupp lär och tränar både språk- och yrkesfärdigheter i ett meningsfullt och strukturerat sammanhang. Vi påpekar dock att det i dagsläget saknas forskning, statistik eller annat underlag för att analysera de kombinerande respektive integrerade insatser som gjorts.

För att integrera innehållet i kurserna i utbildningarna krävs ett nära samarbete mellan språk- och yrkes-/ämneslärare. Båda lärar-

kategorierna behöver ta ett gemensamt ansvar för elevernas utveckling av såväl ämnes- eller yrkeskunskaper som den funktionella språkfärdighet som anges i kursplanen för sfi eller svenska som andraspråk. Arbetssättet som sådant kallas språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, ofta förkortat SKUA. SKUA behandlas på många lärarutbildningar och Skolverket tillhandahåller stöd där verksamheterna kan utveckla kunskaper i att stödja elever som har svenska som andraspråk att utveckla både språk och ämneskunskaper. Grundläggande i SKUA är också begreppet stöttning samt goda möjligheter till interaktion på svenska och vid behov också med stöd av modersmålet.

Få av vuxenutbildningens lärare och skolledningar har fått kompetensutveckling i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. Det innebär att lärare i sfi, svenska som andraspråk eller ämnes-/yrkeslärare på grundläggande och gymnasial nivå i dag behöver utveckla kunskaper för att möta det växande antal elever som kombinerar och integrerar kurser inom vuxenutbildningen. Likaså behöver huvudmannen resursfördela på ett sätt som möjliggör utveckling av dessa kunskaper och arbetssätt och inte minst förutsättningar att arbeta med gemensam planering och uppföljning i arbetslagen. En övergång till kombinerade och integrerade utbildningar behöver betraktas som omfattande och resurskrävande.

4.5 Modersmålets betydelse

Utredningen vill belysa vikten av att de språk som eleven redan behärskar ses som en resurs i svenskinlärningen och särskilt viktigt kan det vara i undervisningen i grundläggande läs- och skrivinlärning. Studiehandledning på modersmålet, eller på ett annat språk som eleven behärskar, möjliggör ett bättre tillvaratagande av de kunskaper och kompetenser som eleven besitter.

Studiehandledning är också ett stöd för att eleverna ska kunna tillgodogöra sig innehållet i vuxenutbildningens kurser redan i ett förhållandevis tidigt skede i språkutvecklingen. Utredningen menar därför att såväl omfattning som organiseringen av studiehandledning behöver beaktas när huvudmannen fattar beslut om olika kombinerade utbildningar.

Elever som studerar sfi, inte minst på studieväg 1, kan behöva stöd på sitt starkaste språk. Eleven kan känna trygghet i att förstå, att

kunna göra sig förstådd och bli lyssnad på, trots att man inte kommit så långt i språkinlärningen. Med hjälp av studiehandledare eller modersmålslärare som handleder eleven i studierna kan eleven få förståelse för det nya språkets strukturer, kommunicera friare och sätta ord på det som han eller hon inte förstår och därmed underlättas inlärningen av svenska.

Utredningen kan efter möten med ett flertal företrädare för vuxenutbildningen konstatera att kommunernas förutsättningar att erbjuda studiehandledning varierar samtidigt som det på många håll i landet pågår ett utvecklingsarbete kring hur man ska utforma bra arbetssätt för studiehandledningen. Det finns även goda exempel på fungerande studiehandledning på modersmål via fjärrundervisning. Utredningen vill betona att studiehandledning på modersmål i vuxenutbildning är en viktig prioritering för huvudmännen att göra.

I de delar av elevens utbildning som inte är undervisning och där det krävs att eleven noggrant kan redogöra för sina tankar eller ta till sig viktig information kan tolk vara en viktig resurs. Rektor bör därför planera för hur tolk kan användas i viktiga samtal om individens studiesituation om elev och lärare tillsammans gör bedömningen att eleven inte kan tillgodogöra sig innehållet utan tolk.

4.6 Överväganden om utökat uppdrag för andra aktörer

Sfi bedrivs i kommunernas egenregi, på entreprenad och på folkhögskolor. Utredningen för nedan ett par kortare resonemang om de förändringar i organisering som har övervägts men där utredningen, av olika anledningar, har valt att kvarstå vid de organiseringsmöjligheter som finns och lämna förslag som avser att utveckla verksamheten inom befintliga ramar.

4.6.1 Sfi för akademiker vid lärosäte

I promemorian från juni 2019 var utredningens uppdrag främst att lämna förslag och bedömningar som avsåg målgruppen sfi-elever med kort eller ingen tidigare formell utbildning och i synnerhet den grupp individer som under etableringstiden omfattas av den s.k. utbildningsplikten. I de tilläggsuppdrag som utredningen haft för detta betänkande omfattas samtliga elever inom sfi och sfi i kombination med annan

utbildning. Allt högre krav ställs på huvudmännen att erbjuda ett rikt utbud där sfi kan kombineras med annan utbildning på olika nivåer. Till detta kommer huvudmannens ansvar för att tillgodose den heterogena målgruppens olika behov och förutsättningar att studera sfi med flexibilitet i tid och rum. Detta är ett omfattande uppdrag som kräver planering och framförhållning och samverkan med olika parter och andra huvudmän. Med KSA som sammanhållande länk menar utredningen att kommunen får stöd i att skapa en god överblick över målgruppens behov, vilket utbud och vilka studieformer som ska erbjudas och i vilka samverkanskonstellationer som det lämpligen bör ske.

Samverkan med olika parter är central i KSA och i utredningens arbete med KSA har även möjligheten undersökts att förlägga sfi-utbildning till lärosäten för att underlätta nyanlända akademikers tillträde till den akademiska nivån och etablering på arbetsmarknaden. Utredningen har mött företrädare för ett antal lärosäten som arbetat aktivt och ser fördelar med att sfi för gruppen akademiker ges vid lärosäte i stället för i komvux. Utredningen har även tagit del av den slutrapport som SUHF[3]:s flyktinggrupp lämnat. Sedan hösten 2015 har svenska universitet och högskolor bedrivit ett utvecklingsarbete för att underlätta för nyanlända akademiker och studenter att ta del av högre utbildning. Arbetet i SUHF:s flyktinggrupp pågick under åren 2016–2019. Gruppens arbete tog sin utgångspunkt i rekommendationer från European University Association (EUA), med uppmaningen till europeiska lärosäten att tillgodose flyktingar med information om utbildningar, att underlätta möjligt tillträde genom preparandkurser, språkutbildningar och kortare vägar in i högre utbildning samt vad gäller validering. I slutrapporten beskriver SUHF:s flyktinggrupp att lärosätenas arbete med att utveckla sin valideringskompetens har gett resultat och att man nu är bättre rustad att erbjuda möjligheten att validera de utländska akademikernas kompetens. Genom kompletterande utbildningar, snabbspår och den av Arbetsförmedlingen upphandlade utbildningen K*orta vägen* har lärosätena utvecklat kurser och studieformer för att tillgodose nyanlända akademikers behov av utbildning. Lärosätena har även erbjudit andra utbildningsrelaterade insatser för nyanlända akademiker t.ex. svenska online. Sammantaget har de olika insatserna gett goda erfarenheter vilket medfört att SUHF:s flyktinggrupp i sin slutrapport föreslår

[3] Sveriges universitets- och högskoleförbund.

att lärosätena ska ges betygsrätt för att bedriva sfi-undervisning och på så vis ta hand om den nyanlända akademikers hela utbildningsresa.

Utredningen ser en stor potential i det utvecklingsarbete som genomförts och uppskattar det initiativ som SUHF:s flyktinggrupp tagit med sitt förslag om betygsrätt för sfi men anser att det inte är genomförbart i dagsläget.

Betygsrätt i vuxenutbildning beviljas av Skolinspektionen enligt 6 kap. förordningen om vuxenutbildning:

> 1 § Tillstånd att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg enligt bestämmelser som gäller för skolväsendet får enligt föreskrifterna i detta kapitel ges till
>
> 1. en enskild utbildningsanordnare för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning som på uppdrag av juridiska personer anordnas för uppdragsgivarnas räkning och för de personer som uppdragsgivarna utser, och
> 2. en folkhögskola för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

I sina överväganden om möjligheten att förlägga sfi-utbildning till lärosäten har utredningen funnit att betygsrätt enligt gällande reglering inte är tillämpligt. Dels har Skolinspektionen inte mandat att fatta beslut som rör lärosäten. Dels har den kommunala huvudmannen trots betygsrätten fortsatt ansvaret för eleven. För att konsekvenserna av en betygsrätt för lärosätena ska kunna bedömas måste alla dess juridiska aspekter belysas och det har inte varit möjligt att göra inom utredningens arbete.

Utredningen har även övervägt förslaget om sfi vid lärosäten utifrån ett nationellt perspektiv och menar att det engagemang och den samverkan som finns i de lärosäten som drivit frågan inte finns nationellt. Det får till följd att nyanlända akademiker inte får samma förutsättningar att studera sfi vid lärosäten i hela landet. Lärosätena har i mötet med utredningen gett exempel på utvecklingsprojekt som pågår och som anses vara framgångsrika. Dock har inga dokumenterade resultat kunnat påvisas.

I stället för att förlägga sfi till lärosäten anser utredningen att det finns goda möjligheter för kommuner och lärosäten att utveckla samarbetet på ett sådant sätt att de tillsammans kan utforma en adekvat sfi-undervisning så att nyanlända akademikerna tidigt kan komma i kontakt med den akademiska miljön. De förbättrade möjligheterna till

validering som beskrivs i SUHF:s slutrapport kommer även att var en viktig pusselbit i dessa individers studieplanering.

4.6.2 Folkhögskolor

Folkbildningen i form av både studieförbund och folkhögskolor är viktiga aktörer i den enskildes väg till aktivt deltagande i samhällsliv och arbetsliv samt för personlig utveckling och kompetensförsörjning. Utredningen har under arbetets gång haft kontakt med representanter för folkbildningen med syfte att inhämta kunskap och resonera om folkbildningens roll och möjligheter. Folkhögskolor kan sedan 2011 anordna utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, sfi.

Utredningen har gjort tolkningen att utredningens uppdrag omfattar sfi och sfi i kombination och inte utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Detta har medfört att utredningen inte har omsatt arbetshypoteser om utökat uppdrag om kombinationsutbildning för folkhögskolor till förslag. Folkhögskolornas uppdrag är därmed oförändrat.

4.7 Intag i sfi en gång i månaden kan sägas vara kontinuerligt

I den promemoria som utredningen lämnade till regeringen i juni 2019 gjordes ett ställningstagande angående kontinuerligt intag. Ställningstagandet kvarstår och behöver betonas då det kontinuerliga intaget i hög grad påverkar sfi-verksamhetens förutsättningar.

Det kontinuerliga intaget är en konsekvens av kraven på flexibilitet och den reglering som styr elevens möjligheter att påbörja studierna. I 20 kap. 29 § skollagen regleras elevens rätt att inleda sfi-studierna. Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt och om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader. En nyanländ som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska kunna påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildning i svenska för invandrare hos kommunen.

Utredningens arbete har visat att nya sfi-elever tas emot minst en gång i månaden. I många kommuner kan elever påbörja studierna

varje vecka. Det har i perioder av högre tillströmning av nya elever som en följd av storleken på Sveriges flyktingmottagande varit kö till sfi. Sammantaget kan elevernas möjligheter att påbörja studierna inom den tid de har rätt till betecknas som mycket goda.

Verksamheterna arbetar i varierande grad med olika former av introduktionsgrupper, slussverksamhet och liknande som används för att förbereda eleverna för att gå in i de ordinarie undervisningsgrupperna som då kan präglas av större kontinuitet. Detta är arbetssätt som utredningen uppmuntrar.

En klar majoritet av de sfi-lärare som utredningen har mött beskriver att ett kontinuerligt intag med hög frekvens påverkar undervisningen negativt. Förutom att det kontinuerliga intaget av elever tar tid som läraren menar skulle kunna läggas på planering av undervisning och individanpassning minskar möjligheterna att skapa någon form av gruppsammanhållning. Det är svårt att argumentera för att vuxna skulle ha ett väsentligen mindre behov av att känna sig trygga i en grupp. Att som lärare kunna bygga undervisningen och individernas språkutveckling strukturerat och kontinuerligt och tillsammans med eleverna är avgörande för elevernas möjligheter studieframgång.

Det är viktigt att elever kan påbörja sina studier så snart som möjligt samtidigt som undervisningen behöver organiseras utifrån principer om vuxnas lärande för största möjliga effektivitet. Utredningen bedömer därför att ett kontinuerligt intag av nya elever en gång i månaden är tillräckligt flexibelt. Större fokus kan då läggas på individanpassning av undervisningen vilket är ett led i att förbättra genomströmningen i sfi.

5 Styrning och ansvarsfördelning

I promemorian *På väg mot stärkt kvalitet och likvärdighet* som lämnades till regeringen 2019 drog utredningen slutsatsen att det systematiska kvalitetsarbetet behöver förbättras och att det finns ett behov av att vidare utreda frågor om styrning och ansvarsfördelning inom vuxenutbildningen.

Utredningen har haft i uppdrag att utreda följande inom området styrning och ansvarsfördelning:

- föreslå hur huvudmännens styrning och ledning kan förbättras inom sfi och sfi i kombination med annan utbildning,
- föreslå hur huvudmännens ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet inom sfi kan förtydligas och hur arbetet kan utvecklas och följas upp när det gäller såväl utbildning i egen regi som utbildning som utförs på entreprenad,
- föreslå hur huvudmännens möjligheter att kontrollera verksamhet som utförs på entreprenad inom sfi kan stärkas, och lämna nödvändiga författningsförslag.

I detta kapitel redogör utredningen för faktorer som på olika sätt påverkar styrningen och ansvarsfördelningen av den kommunala vuxenutbildningen och försvårar huvudmännens arbete med att systematiskt utveckla verksamhetens kvalitet. Utredningen presenterar förslag och bedömningar om relevanta åtgärder. Kapitlets avslutande del svarar mot utredningens uppdrag om förbättrad nationell statistik. Utredningen menar att tillgång till tillförlitlig statistik har en stark koppling till en väl fungerande styrning och ansvarsfördelning samt är ett viktigt inslag i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Utredningens analys och ställningstagande avseende statistik bör därför lämpligen hanteras under rubriken Styrning och ansvarsfördelning.

5.1 Grundläggande utgångspunkter enligt skollagen

Utbildning i svenska för invandrare (sfi) utgör tillsammans med kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå samt kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå den skollagsreglerade skolformen kommunal vuxenutbildning (komvux). Att kommunal vuxenutbildning är en skolform, och därmed en del av skolväsendet, innebär att de grundläggande principer som gäller för övriga skolformer enligt skollagen (2010:800), även gäller för sfi och annan kommunal vuxenutbildning.

En sådan princip är lika tillgång till utbildning enligt 1 kap. 8 § skollagen. Enligt denna princip ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet.

En annan central princip är elevers rätt till en likvärdig utbildning enligt 1 kap. 9 § skollagen. Enligt denna princip ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. Detta innebär att alla elever har rätt till en utbildning av hög kvalitet, oavsett var i landet som utbildningen bedrivs eller vem som är huvudman.

I 3 kap. skollagen finns bestämmelser om barns och elevers utveckling mot målen. I 2 § stadgas att alla elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Bestämmelsen gäller samtliga skolformer och anses vara en av de mest grundläggande utgångspunkterna för det svenska skolväsendet. Innebörden kan beskrivas som att en elev alltid har en rätt att utifrån sina förutsättningar utvecklas så långt som möjligt mot de nationella styrdokumenten, det vill säga främst skollag, läroplan och övriga förordningar.

Övergripande mål för sfi och annan kommunal vuxenutbildning finns i 20 kap. 2 § skollagen. Enligt bestämmelsen är målen att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande, att vuxna ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling, Utbildningen ska ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning och den ska utgöra en bas för den nationella och regionala

kompetensförsörjningen till arbetslivet. Utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev ska vara elevens behov och förutsättningar.

Vad gäller utredningens uppdrag att föreslå hur huvudmännens möjligheter att kontrollera verksamhet som utförs på entreprenad inom sfi kan stärkas har utredningen valt att inte särskilt reglera uppföljningen av entreprenadverksamhet. Utredningen har i stället valt att utgå från alla elevers rätt till en likvärdig utbildning och att lämna förslag som stärker det systematiska kvalitetsarbetet och höjer kompetensen att utföra det. Huvudmännens val av organisering av sfi-utbildningen med egenregi och entreprenad kan skifta över tid varför ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete som skapar förutsättningar för en långsiktig kvalitetsutveckling är en mer framkomlig väg.

5.2 Vuxenutbildningens roll i samhället

Vuxenutbildningen är en viktig del i arbetet med arbetsmarknadspolitiska mål och förbättrad integration av nyanlända. Grundläggande kunskaper i svenska språket är en helt avgörande faktor för att människor som kommit till Sverige från andra länder ska kunna få fotfäste på arbetsmarknaden och vara delaktiga i samhällslivet. Att sfi i sig och i kombination med annan vuxenutbildning är en central del av etableringen av nyanlända måste därför betraktas som en självklarhet. Detta perspektiv förstärks ytterligare genom de förslag om bland annat kompletterande mål för vuxenutbildningen samt justerade prioriteringsgrunder som lämnats i regeringens proposition *Komvux för stärkt kompetensförsörjning* (2019/20:105) och som riksdagen har beslutat att införa i skollagen.

Utredningen vill dock slå fast att sfi alltid är sfi, oavsett om det genomförs inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program eller inte. Sfi är en skollagsreglerad utbildning och de grundläggande mål och principer som enligt skollag och läroplan styr sfi, exempelvis rätten till likvärdig utbildning, rätt till ledning och stimulans för att utifrån sina egna förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål i kursplaner m.m., måste gälla oavsett i vilket sammanhang som en elev deltar i sfi, även när det handlar om sfi i kombination med annan utbildning. Samma utgångspunkt måste gälla också för annan skollagsreglerad vuxenutbildning.

5.3 Enskilda huvudmän

Fristående förskolor och skolor är sedan flera decennier tillbaka en självklar och etablerad del av det svenska skolväsendet. Enligt skollagen ska enskilda efter ansökan godkännas som huvudman för förskola eller skola om den sökande uppfyller de krav som uppställs i skollagen. Kraven handlar om förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, ekonomiska förutsättningar samt lämplighet. Även elevunderlag och konsekvenser för den kommunala verksamheten ska beaktas i viss utsträckning (se närmare 2 kap. 5 § skollagen).

Med enskilda avses i detta sammanhang såväl exempelvis aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska samt ideella föreningar, stiftelser samt enskilda personer.

Med ett godkännande att driva fristående verksamhet följer också en rätt till bidrag från elevernas hemkommun enligt de regler som finns i skollag samt förordningar. I korthet innebär dessa regler att den enskilde huvudmannen alltid har rätt till ett grundbelopp som ska beräknas efter samma grunder som kommunen använder vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. En enskild huvudman kan också under särskilda omständigheter ansöka om tilläggsbelopp för elever i omfattande behov av särskilt stöd.

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) prövar ärenden om godkännande av enskild som huvudman i samtliga skolformer förutom förskola, där det är lägeskommunen som gör prövningen. Den myndighet som prövar godkännandet har också ansvar att utöva tillsyn enligt skollagen av den verksamhet som godkänts.

En fristående verksamhet som godkänts enligt skollagens regler är i princip helt självständig gentemot den kommun där verksamheten bedrivs. Det finns tydliga regler i skollagen för när en fristående verksamhet ska godkännas och den fristående verksamheten har själv det fulla ansvaret för att leva upp till nationella styrdokument i skollag, läroplan och övriga föreskrifter. Exempelvis har en fristående verksamhet alltid själv det fulla ansvaret för det systematiska kvalitetsarbetet i sin egen verksamhet. Den kommun där en fristående skola är belägen har dock rätt till insyn i verksamheten vid en fristående skola för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och tillgodose allmänhetens behov av insyn (se. t.ex. 15 kap. 34 §). Insynen kan bland annat handla om att få ta del av

elevprognoser för att kunna planera dimensioneringen av det kommunala skolväsendet.

Systemet med fristående skolor är som ovan nämnts sedan länge väl etablerat och omfattar de allra flesta skolformer enligt skollagen. Några skolformer ligger dock fortfarande utanför systemet med fristående skolor. Det handlar dels om de statliga skolformerna specialskolan och sameskolan, dels om kommunal vuxenutbildning. Kommunal vuxenutbildning är alltså den enda skolform som utgår ifrån ett kommunalt huvudmannaskap där det inte är möjligt med fristående skolor.

Det är svårt att hitta något tydligt stöd till varför möjligheten till fristående skolor aldrig genomförts i skollagsreglerad vuxenutbildning. Frågan har utretts och det har lämnats förslag om införande av fristående skolor även på vuxenutbildningens område (se den s.k. Frivuxutredningen, SOU 2008:17). Förslaget har dock inte lett till någon lagstiftning. Någon klar anledning till detta är svår att hitta, men vid den aktuella tidpunkten angav ansvarigt statsråd att det då var så många olika omfattande reformer för vuxenutbildningen aktuella.

5.4 Entreprenad och samverkan enligt skollagen

Som ovan nämnts bygger skollagen på ett kommunalt huvudmannaskap för skolan där utgångspunkten är att det är en kommun som ansvarar för att de som är hemmahörande i kommunen får den utbildning de har rätt till enigt skollagen. Regelverket för fristående skolor är ett alternativ till att verksamheten faktiskt utförs i sin helhet av elevernas hemkommun. Ett annat regelverk som möjliggör att delar av, eller i vissa fall även hela, verksamheten utförs av annan än hemkommunen är reglerna om entreprenad och samverkan i 23 kap. skollagen.

5.4.1 Val av organisering

Beslut om huvudmännens organisering av kommunal vuxenutbildning fattas på politisk nivå och det kan finnas olika motiv bakom valen mellan egenregi och entreprenad liksom på vilket sätt leverantörerna av entreprenadverksamheten ska väljas ut.

Det ingår i det offentliga uppdraget att kartlägga vilka alternativ för organisering som finns och därefter välja det alternativ som ger mest värde för lägst kostnad. Det finns ideologiska ställningstaganden bakom de val som görs och en skillnad i åsikterna om hur mycket av det offentliga uppdraget som ska genomföras i egen regi och i vilken utsträckning privata utförare ska engageras. Likaså kan det på samma grund finnas olika uppfattningar om vilken driftsform som är effektivast.

När huvudmännen upphandlar entreprenadverksamhet kan de välja att ha enstaka anordnare eller fler vilket ofta vilket ofta är anhängigt vilka volymer verksamheten har, men det kan också finnas ett inslag av valfrihetsidé. I den senare lämnas valet av anordnare till eleven. Idén om valfrihet är också ett av argumenten för att införa auktorisationssystem.

Frågan om valfrihet kan inte anses enkel och särskilt inte när det krävs förmåga att göra väl underbyggda val i ett omfattande utbud av anordnare. Systemet med sfi-anordnare och eventuella inriktningar är mycket komplext, och för den som söker sig till utbildningen är det en grannlaga uppgift att bedöma kvaliteten.

Utredningen menar att huvudmannen oavsett form för organisering alltid måste ta ett ansvar för kvalitén och vid entreprenad kan huvudmannen inte lämna utvecklingen av kvalitén till effekter av marknad och valfrihet. Huvudmannen måste även beakta att ett stort antal anordnare kräver mer uppföljning. Oavsett vilka val som huvudmannen gör avseende organiseringen av utbildningen krävs ett gediget systematiskt kvalitetsarbete för att eleverna ska erbjudas en utbildning av hög kvalitet.

5.4.2 Entreprenad

Entreprenad enligt skollagen definieras i 23 kap. 1 § som att en huvudman enligt bestämmelserna i kapitlet med bibehållet huvudmannaskap får sluta avtal om att någon annan än huvudmannen utför uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag (entreprenad). Entreprenad enligt skollagen innebär således alltid att huvudmannaskapet enligt skollagen ligger kvar på elevernas hemkommun.

Möjligheterna till entreprenad skiljer sig i stor utsträckning åt mellan olika skolformer. Inom framför allt grundskolan men även gymnasieskolan är möjligheterna att lägga ut verksamhet på entreprenad mer begränsade och avser i första hand vissa ämnen och vid fjärrundervisning. Inom kommunal vuxenutbildning ger dock skollagen ett mer generellt utrymme att lägga ut verksamheten på entreprenad. Närmare bestämmelser om entreprenad inom vuxenutbildning och andra skolformer finns i 23 kap. 1–20 §§ skollagen.

Utöver möjligheterna till entreprenad finns i 23 kap. skollagen regler om samverkan. Sådan samverkan definieras i 23 kap. 21 § skollagen som att en kommun får sluta avtal med en annan kommun, region eller staten om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter enligt skollagen på ett visst område. Till skillnad från vid entreprenad handlar det vid samverkan således om att huvudmannaskapet enligt skollagen går över på den som kommunen har avtal om samverkan med.

Eftersom huvudmannaskapet vid entreprenad alltid ligger kvar på kommunen är det alltid kommunen som har det övergripande ansvaret enligt skollagen för kvaliteten i den verksamhet som lagts ut på entreprenad.

Entreprenad kan bedrivas på ett flertal olika sätt. Det vanligaste inom sfi och annan skollagsreglerad vuxenutbildning är dock att det görs en offentlig upphandling enligt gällande nationella och EU-rättsliga regelverk. Vissa kommuner använder emellertid olika typer av auktorisationsförfaranden vilket något förenklat kan sägas innebära att samtliga utförare som uppfyller ett antal av kommunen i förväg uppställda krav har rätt att bli auktoriserade och bedriva verksamhet inom kommunen på det aktuella området. Auktorisation kan närmast beskrivas som ett oreglerat valfrihetssystem, liknande det som regleras i lagen om valfrihetssystem (LOV). I sammanhanget bör det poängteras att ett fungerande valfrihetssystem också förutsätter att den som väljer, i detta fall elever som ska påbörja sfi, har tillräcklig information för att göra väl underbyggda val.

Även andra varianter av entreprenadförhållanden kan förekomma. Bland annat i svaret på den kommunenkät som utredningen genomfört framkommer uppgifter om att det förekommer samverkan av såväl formell som informell karaktär mellan kommuner som inte är att betrakta som sådan samverkan som avses i 23 kap. skollagen. Utredningen menar att det är en form av samverkan på oklar rättslig

grund som innebär att verksamheterna bedrivs i egen regi enligt skollagen. Oavsett vad man väljer att kalla det utförarsystem för sfi som valts i en kommun är det dock utredningens uppfattning att det måste ha stöd i reglerna i 23 kap. skollagen för att vara förenligt med lagen. Den kommun som formellt sett är huvudman enligt skollagen måste också fullt ut ta det ansvar som följer av huvudmannaskapet.

Avtal för kvalitet

Oavsett om huvudmannen beslutar sig för att sluta avtal med externa anordnare efter upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) eller genom ett auktorisationsförfarande krävs det ett omfattande arbete baserat på kunskap och erfarenhet för att avtalet och innehållet i det ska hålla den kvalitet som behövs för att åstadkomma en god utbildning för eleverna.

Upphandling enligt LOU uppfattas många gånger enligt utredningens erfarenheter som komplicerat och tidskrävande. Det krävs både kunskaper om upphandling och goda kunskaper om vuxenutbildningen samt hur dessa ska fungera tillsammans. Motsvarande kunskaper krävs vid ett auktorisationsförfarande, där ytterligare en utmaning är att sådana förfaranden i princip är oreglerade på vuxenutbildningens område.

För att kunna uppnå den kvalitet som måste krävas behöver huvudmannen genomföra en noggrann behovsinventering i vilken förvaltningschef och rektor som ansvariga för verksamheten är nyckelpersoner. Utredningen erfar att huvudmännen kan brista i behovsanalysen och att det även förekommer att en regelrätt behovsanalys inte genomförs. En bristande behovsanalys kan synas i de avtal som senare sluts mellan anordnare och huvudman. Exempelvis förekommer det att huvudmannen upphandlar sfi på distans skilt från närundervisning i sfi vilket enligt utredningens uppfattning missgynnar elevernas möjligheter att sömlöst röra sig mellan studieformerna.

Det förekommer att upphandlande myndighet genomför en s.k. Request for information (RFI), där branschen får komma med synpunkter på hur huvudmannen kan utforma upphandling, avtal och dess innehåll. Det är viktigt att ta i beaktande att anordnarna generellt sett arbetar mer med upphandling av vuxenutbildning än den kommunala huvudmannen och att de därför kan ha kunskaper och

erfarenheter som är värdefulla för huvudmannen. Utredningen anser att det vore positivt om fler huvudmän nyttjade hade möjligheten att genomföra RFI både i samband med upphandling och auktorisation.

Utredningen har tagit del av en stor mängd upphandlingsdokument och auktorisationsavtal och ser att det är vanligt att det finns brister. Upphandlingsdokumenten innehåller alla de specifikationer som huvudman och anordnare ska arbeta tillsammans med under hela avtalsperioden. Bristerna kan vara av olika karaktär men bland annat förekommer avtal där huvudmannen fastslår generella kurstider trots att en elevs kurstid ska vara individuell och villkor för nationella provens genomförande i strid med regelverket kring dem. Likaså förekommer villkor om gruppstorlekar på ett sätt som utredningen förstår är ett sätt att försöka säkerställa kvalitet. Detta trots att storleken i sig inte medför kvalitet om inte andra faktorer såsom exempelvis stöd till eleverna och lärares förutsättningar beaktas. Andra exempel på när huvudmannen har ambitionen att ställa konkreta och högre krav på anordnaren än vad som på ett övergripande plan kan utläsas av styrdokumenten gäller studie- och yrkesvägledare och specialpedagog. Exempelvis kan huvudmannen kräva att anordnaren ska ha 1 heltidsanställd specialpedagog per 600 elever. Krav på specialpedagog finns inte i de nationella styrdokumenten avseende komvux. Utredningen menar att det är en god ansats samtidigt som inte heller detta i sig garanterar att eleverna får det stöd de behöver.

I de fall huvudmannen genomför en upphandling ska leverantörerna författa sina anbud baserade på hur de tolkar kommunens krav och frågeställningar. Dessa anbud ska därefter bedömas och värderas vilket tveklöst mång gånger kan beskrivas som en utmanande uppgift. Detta avspeglas i det stora antal upphandlingar som överklagas och inte sällan behöver göras om. En vanlig grund för överprövning av tilldelningsbeslut är att bedömningen av de olika anbuden inte anses transparent och att det därmed är oklart för anbudsgivaren på vilka grunder tilldelning har skett. Ett sätt att hantera svårigheterna med att genomföra dessa så kallade kvalitetsupphandlingar är att i stället upphandla utifrån pris. Så kallade prisupphandlingar har medfört att anordnare i praktiken går in i nya avtalsperioder med betydligt sämre betalt än under föregående period. Utredningen menar att det stora fokuset på pris är ett stort problem och kan medföra försämrade möjligheter för lärare att bedriva undervisning av hög kvalitet. Den referensgrupp utredningen har diskuterat upphandling

med har upplevt en övertro på att kunna köpa billig vuxenutbildning och att det är särskilt problematiskt med kortsiktiga perspektiv. Huvudmannen ska i teorin ställa samma krav på anordnaren men utredningen erfar att de kunskaper om uppföljning och samverkan kring avtal som krävs för detta inte alltid finns eller kommer till stånd.

Uppföljning och utvärdering

Huvudmannen har enligt skollagen det övergripande ansvaret för det systematiska kvalitetsarbetet även avseende externa utförare på entreprenad eller auktorisation. Det måste därför finnas en fungerande uppföljning och utvärdering utifrån de nationella målen för utbildningen, såväl när det gäller verksamhet i egen regi som vid verksamhet med extern utförare. När det gäller verksamhet med extern utförare är detta ett arbete som sannolikt kan innebära särskilda utmaningar. Antalet externa anordnare varierar naturligtvis mellan olika kommuner. Av utredningens enkät framgår följande:

- 61 procent av kommunerna har 1 utbildningsanordnare av sfi
- 20 procent har 2–4 anordnare
- 16 procent har 5–10 anordnare
- 12 procent har mer än 10 anordnare av sfi i sin kommun.

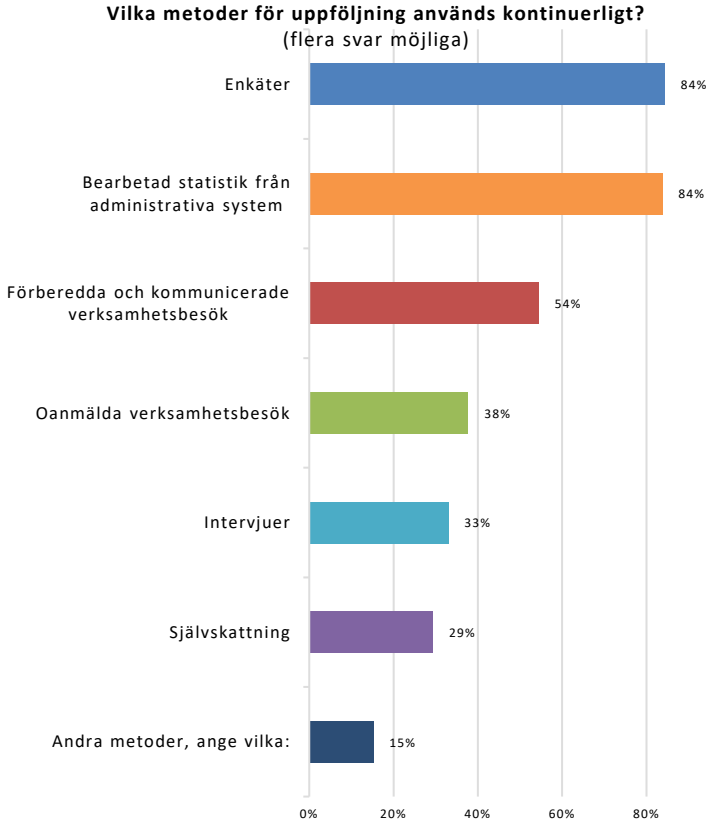
Utredningen menar att det med största sannolikhet är både komplicerat och kostsamt att följa upp ett stort antal anordnare utan att ha en tydlig bild av huvudmannens totala utbildningskostnader.

För att huvudmannen ska kunna uttala sig om såväl kvalitet som avtalsefterlevnad i en verksamhet på entreprenad behöver åtminstone följande delar ingå i uppföljningen:

- Skollag
- Förordning om vuxenutbildning
- Läroplan för vuxenutbildning
- Avtal mellanhuvudman och anordnare inklusive både de så kallade ska-krav som anordnaren i samband med avtalstecknandet har förbundit sig att leva upp till och de skrivningar som anordnaren i sina egna anbudstexter förbinder sig att leverera.

I utredningens enkätundersökning framkommer att huvudmännen använder sig av följande metoder för kvalitetsuppföljning:

Figur 5.1 Enkätsvar om huvudmännens metoder för uppföljning



Källa: KLIVAs kommunenkät.

Företrädare för branschen som utredningen har mött efterfrågar mer kontakt och samarbete mellan kommun och anordnare för att förbättra det systematiska kvalitetsarbetet. Anordnarna menar att de ser odelat positivt på samverkan och att de vill vara en del i huvudmannens arbete med att erbjuda kommunens invånare en utbildning av hög kvalitet.

Det finns anordnare som uppger att de inte har haft besök av kommunens representanter på mycket lång tid och anordnare uppger att de helt saknar återkoppling på de kvalitetsrapporter som lämnats eller att återkopplingen är av varierande kvalitet. När det gäller samverkan nämner enskilda anordnare att samarbetet mellan huvudmän och anordnare ser mycket olika ut i de kommuner de är verksamma. De önskar generellt fler anordnarträffar där det ges möjlighet till dialog mellan huvudmannen och anordnarna. Exempelvis menar man att det skulle förbättra möjligheterna att tillsammans lösa uppkomna problem och arbeta proaktivt. Man menar att det ofta är stort fokus på administrativa rutiner och att större fokus bör ligga på undervisningen. Vissa anordnare menar att man gärna ser att lärare från olika anordnare kan samverka kring betyg och bedömning och att gemensam kompetensutveckling kan vara positivt.

Utredningens genomgång av upphandlingsdokument visar att det är vanligt förekommande att huvudmannen vid avtalsbrott kan utdela någon form av varning eller vite. Avtalsbrott kan vara av såväl administrativ som pedagogisk karaktär. Utredningen vet att det finns en uppfattning om att det är utbrett med så kallat fusk i sfi och ett par fall har fått stor medial uppmärksamhet samtidigt som det inte går att uttala sig om omfattningen av så kallat fusk. Oavsett detta är det av största vikt att huvudmannen arbetar nära de anordnare bedriver utbildning på entreprenad för att systematiskt och i samverkan arbeta för god kvalitet.

En samhällsekonomisk analys

Såväl kostnader som resultat i sfi är svåra att överblicka vilket utredningen redogör för i promemorian *På väg mot stärkt kvalitet och likvärdighet*[1]. Detta förhållande försvårar uppföljning och utvärdering av verksamheten, såväl egenregi som med extern utförare, vilket i sin tur skapar dåliga förutsättningar för ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbete. För att närmare undersöka kopplingen mellan resurser och resultat med fokus på eventuella samhällsekonomiska vinster har utredningen därför låtit Nyckeltalsinstitutet göra en undersökning.

[1] Statens offentliga utredningar 2019. *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*

I den rapport som togs fram av Nyckeltalsinstitutet intervjuades ett 30-tal experter inom området, exempelvis företrädare för huvudmän, externa anordnare och Arbetsförmedlingen. Intervjuerna visar att det tycks vara något billigare att organisera sfi med entreprenadverksamhet jämfört med egenregi. Detta verkar gälla även med hänsyn taget till interna kostnader inom kommunen för administration och uppföljning av externa anordnare. För att det ska bli en god kvalitet krävs dock att det finns kapabla externa anordnare och att det finns en god kvalitetsuppföljning i kommunen. Huruvida auktorisation eller upphandling är att föredra är svårt att dra några tydliga slutsatser om. Kostnaden kan bli lägre med auktorisation men många av de som intervjuats är inte övertygade om att effekten blir lika bra. Det framträder sammantaget en bild där det är svårt att relatera kostnaderna för de olika organisationsformerna till effekt och resultat. Utredningen menar att den här slutsatsen är viktig för de som fattar beslut om organisering av vuxenutbildningen i kommunerna och att alla de osäkerhetsfaktorer som lyfts fram i såväl rapporten som betänkandet talar för att det sannolikt behövs ett bättre kunskapsunderlag för kommande, långsiktiga beslut på vuxenutbildningens område.

5.4.3 Betygsrätt för vuxenutbildning

Enligt 6 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning kan Skolinspektionen under vissa förutsättningar ge tillstånd att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg enligt bestämmelser som gäller för skolväsendet. Tillstånd får ges till en enskild utbildningsanordnare för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning och komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå som på uppdrag av juridiska personer anordnas för uppdragsgivarnas räkning och för de personer som uppdragsgivarna utser. Tillstånd får också ges till en folkhögskola för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare enligt 24 kap. 11 § skollagen. Skolinspektionen prövar frågor om tillstånd. För tillstånd krävs bland annat. att verksamheten har en rektor, att eleverna har en individuell studieplan samt att de kursplaner eller ämnesplaner tillämpas som är meddelade av regeringen eller av Statens skolverk för motsvarande utbildning inom skolväsendet.

5.4.4 Samverkan enligt kommunallagen (2017:725)

Förutom de skollagsreglerade möjligheterna finns det i kommunallagen generella bestämmelser om kommunalförbund och gemensam nämnd som ger kommuner möjligheter att samverka om exempelvis vuxenutbildning.

5.4.5 Kommunalförbund

Kommunalförbund regleras i 9 kap. 1–18 §§ kommunallagen och kan sägas vara den mest formaliserade och långtgående formen av kommunal samverkan. Ett kommunalförbund är en egen offentligrättslig person som har egen rättskapacitet och är fristående i förhållande till sina medlemskommuner. Ett kommunalförbund som ansvarar för utbildning enligt skollagen blir också huvudman enligt lagen för denna utbildning. Man brukar ibland beskriva ett kommunalförbund som en ”specialkommun”. Ett kommunalförbund innebär en kraftig inskränkning i medlemskommunernas egna möjligheter att hantera de frågor som ligger i kommunalförbundet. Kommunalförbund har exklusivitet i de frågor som anses ligga hos förbundet. Det finns dock inget hinder för att de samverkande kommunerna väljer att lägga delar av, men inte hela, verksamheter i kommunalförbund. Gränsdragningen för hur stor kvarvarande kompetens som en kommun har på ett område som ligger hos ett kommunalförbund blir ofta en fråga om tolkning av förbundsordningen. Kommunalförbund är en förekommande samverkansform inom gymnasie- och vuxenutbildning och ett antal kommuner har valt att läggar hela eller delar av sin vuxenutbildning under ett kommunalförbund.

5.4.6 Gemensam nämnd

Gemensamma nämnder regleras i 9 kap. 19–36 §§ kommunallagen och innebär att fullmäktige i en kommun får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller en annan region. Någon av de samverkande kommunerna ska vara värdkommun för den gemensamma nämnden. Gemensam nämnd kan användas på de allra flesta kommunala områden och kommunallagens allmänna regler om nämnder ska så långt som möjligt tillämpas även på gemensamma

nämnder. Ingen ny juridisk person bildas. Den gemensamma nämnden blir en del av värdkommunens organisation. Det närmare innehållet i nämndens verksamhet måste fastställas i avtal mellan samverkande parter och reglemente. Värdkommunen får dock en särskild ställning gentemot övriga samverkande kommuner. Huvudmannaskapet enligt skollagen ligger kvar hos var och en av de samverkande. Gemensamma nämnder är sannolikt en mindre vanlig samverkansform på utbildningsområdet än kommunalförbund, men det förekommer gemensamma nämnder som har ansvar för vuxenutbildning.

5.5 Granskningar från Skolinspektionen

Av 2 § tredje stycket förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion (Skolinspektionen) framgår att den löpande tillsynen över bland annat vuxenutbildning i huvudsak ska utövas på huvudmannanivå. Detta innebär att den regelbundna tillsynen över vuxenutbildningen bara i begränsad omfattning avser verksamhetsnivå, exempelvis olika utförare vid entreprenadförhållanden. Skolinspektionen har de senaste åren genomfört följande granskningar av vuxenutbildning som har bedömts vara av relevans för utredningens arbete inom området styrning och ansvarsfördelning. Även om flera av granskningarna helt eller delvis handlar om andra verksamheter inom vuxenutbildningen än sfi anser utredningen att Skolinspektionens slutsatser i stor utsträckning även är relevanta för sfi. Enligt utredningens uppfattning förstärker dessa granskningar bilden av att det finns strukturella brister i styrning och ansvarsfördelning inom sfi och annan kommunal vuxenutbildning som ökar risken för att eleverna inte får den utbildning de har rätt till enligt skollagen och andra nationella styrdokument.

5.5.1 Distansutbildningen inom kommunal vuxenutbildning – regeringsuppdrag 2015

Skolinspektionen fick 2014 i uppdrag från regeringen att genomföra en granskning av kvaliteten i distansutbildning inom kommunal vuxenutbildning. I rapporten identifierar Skolinspektionen ett antal åtgärder som behöver vidtas, inom den kommunala vuxenutbildningens

distansutbildning, för att den ska kunna uppfylla kraven på en utbildning av god kvalitet. Det handlar bland annat om att kommunerna måste ställa betydligt högre krav utifrån elevernas behov vid överlämnandet av uppgifter inom distansutbildning på entreprenad samt att kommunens uppföljning av verksamheten, såväl i egenregi som vid entreprenad, i många fall är mycket bristfällig och behöver utvecklas.

5.5.2 Tillsyn över utbildningsanordnare med betygsrätt – riktad tillsyn 2016

Skolinspektionen genomförde 2016 en tillsyn av utbildning som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare som har fått tillstånd att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg i den så kallade betygsrätten. I tillsynsrapporten konstaterade Skolinspektionen bland annat att utbildning som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare med betygsrätt omfattas av färre krav, exempelvis avseende egenkontroll i form av ett systematiskt kvalitetsarbete och att detta innebär att styrningen kan uppfattas som otydlig. Otydligheten yttrar sig exempelvis i att avtal mellan uppdragsgivare och utbildningsanordnare riskerar att bli mer styrande än elevernas rätt till en god utbildning enligt de nationella styrdokumenten. Granskningen visar också att det finns relativt få aktörer som ofta bedriver utbildning under kortare perioder utifrån uppdragsgivares efterfrågan. Det är därför svårt att löpande få en nationell bild av var och när utbildning pågår. Utbildningsanordnarna har inte heller krav på sig att bevara underlag för satta betyg efter avslutad utbildning, vilket ytterligare försvårar extern kontroll. Sammantaget ansåg Skolinspektionen att betygsrätt är en utbildningsform som saknar krav på intern kvalitetskontroll och vars verksamhet endast följs upp av en uppdragsgivare som säkerställer att avtal följs, samt genom statlig tillsyn. Skolinspektionen bedömde att denna utformning medför en hög risk att eleverna inte får den utbildning de har rätt till.

5.5.3 Undervisning i svenska för invandrare – kvalitetsgranskning 2018

Bland annat mot bakgrund av det kraftigt ökade flyktingmottagandet i Sverige 2015–2016 publicerade Skolinspektionen 2018 en kvalitetsgranskning av utbildningen i svenska för invandrare. Granskningen hade fokus på hur vuxenutbildningen i svenska för invandrare främjar elevers möjligheter att lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk. I rapporten konstateras att det finns brister i utbildningen framför allt kopplade till otillräcklig individanpassning. Myndigheten konstaterade att undervisningens arbetssätt eller arbetsformer behöver individanpassas för att tillgodose de enskilda elevernas förutsättningar. Trots att de grupper Skolinspektionen mötte i sin granskning var väldigt heterogena och det fanns en mångfald av behov och utbildningsmål bland eleverna så såg myndigheten att eleverna i stort mötte samma typ av undervisning och att det inte fanns något utvecklat tankesätt kring hur undervisningen kunde individanpassas. I granskningen tittade Skolinspektionen även på kopplingen mellan sfi och vidare studier samt arbetsliv. Där konstaterades att flera av de granskade verksamheterna hade ett välfungerande arbetssätt när det gäller att knyta an till vidare studier och arbetsliv, men för vissa av de granskade verksamheterna behövde detta utvecklas.

5.5.4 Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad – kvalitetsgranskning 2019

Skolinspektionen konstaterade att såväl myndighetens egna erfarenheter som andra studier tydligt pekar på att kommunernas uppföljning av vuxenutbildning, både i egen regi som på entreprenad, kan variera i omfattning och kvalitet. Därtill ansåg myndigheten att det finns exempel från tidigare granskningar och studier att kvaliteten i utbildningen hos externa anordnare kan vara otillräcklig. Mot denna bakgrund genomförde Skolinspektionen en granskning av kvaliteten i huvudmännens uppföljning och kontroll av yrkesinriktad vuxenutbildning som bedrivs på entreprenad. Granskningen visade att det fanns allvarliga och omfattande brister i huvudmännens kontroll och uppföljning av entreprenadverksamheten. Bland annat konstaterade Skolinspektionen att entreprenadavtal var för allmänt hållna för att kunna ge tillräckligt stöd för huvudmännens uppföljning samt att

det företrädesvis var kvantitativ och inte kvalitativ information som följdes upp. Detta medförde exempelvis att viktiga kvalitetsaspekter som arbetsplatsförlagt lärande (APL) och validering tappades bort i uppföljningen. En majoritet av de som anordnade utbildning på entreprenad ansågs behöva utveckla kvaliteten på viktiga områden och många kvalitetsbrister hade enligt Skolinspektionen kunnat förebyggas med en bättre uppföljning och kontroll.

5.5.5 Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – kvalitetsgranskning av huvudmäns och rektorers arbete för flexibilitet och individanpassning, 2019

Skolinspektionens granskning visade på omfattande brister i huvudmäns och rektorers arbete med att tillhandahålla flexibilitet och individanpassning i enlighet med kraven i de nationella styrdokumenten. Bristerna yttrade sig exempelvis genom att den skolförlagda utbildningen inte tillhandahålls på ett tillräckligt flexibelt sätt och att distansundervisningen inte är individanpassad. Granskningen avser vuxenutbildning på gymnasial nivå men mycket av slutsatserna måste anses vara relevanta även för sfi.

5.6 Utredningens enkätundersökning

Utredningen har låtit genomföra en enkätundersökning. I enkäten har bland annat ingått ett antal frågor kring styrning och ansvarsfördelning. Vissa av svaren får anses bekräfta och förstärka den bild av strukturella brister avseende styrning och ansvarsfördelning som framträtt under utredningens arbete. Bland annat så svarar ett antal kommuner att det är en förvaltning, enskilda tjänstemän eller någon form av lärcenter som är huvudman för sfi. På frågan om kommunen anser att det systematiska kvalitetsarbetet, i egen regi, i dag bedrivs på ett sådant sätt att det går att fastställa i vilken utsträckning som målen i de nationella styrdokumenten är uppfyllda svarade 33 procent delvis och 2 procent nej. På motsvarande fråga avseende verksamhet som bedrivs på entreprenad svarade 51 procent delvis och 8 procent nej.

5.7 Behov av en förtydligad styrning och ansvarsfördelning

Sfi och annan skollagsreglerad vuxenutbildning präglas av en mycket mer splittrad och mångfacetterad flora av utförare jämfört med andra skolformer enligt skollagen. Det stora antalet olika utförandemodeller som växt fram inom den skollagsreglerade vuxenutbildningen skapar ett spretigt och osammanhängande system som varken gynnar systematiskt kvalitetsarbete eller genomförande av reformer (*På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.* Även om kommunerna i de allra flesta fall fortfarande formellt är huvudman enligt skollagen så innebär de olika utförandeformerna generellt kraftigt ökad risk för ett försvagat systematiskt kvalitetsarbete. Dels genom att kopplingen mellan kommunen, som vid bibehållet huvudmannaskap alltid har det övergripande ansvaret för kvalitet, och utföraren riskerar att bli för svag dels genom att kommunen inom ramen för upphandling eller auktorisation ställer andra krav på verksamheten än de gör på sin verksamhet i egen regi. De krav som ställs i upphandlings- eller auktorisationsunderlag utgår inte heller alltid från de nationella kraven i skollag, läroplan och förordning. Den ofta svaga och otydliga kopplingen mellan huvudman och utförare försvårar sannolikt också implementeringen av olika reformer, eftersom det är huvudmannen som har det övergripande ansvaret även på detta område. Det finns tydliga signaler om att förändringar i skollag och läroplan inte får genomslag i den praktiska verksamheten inom vuxenutbildning på motsvarande sätt som i övriga skolformer. Exempelvis förekommer det att huvudmän arbetar med fasta kurstider i en omfattning som tidigare fanns i styrdokumenten, att elevers läs- och skrivundervisning inte erbjuds utöver de rättighetslagstiftade 15 timmarnas undervisning per vecka under en period om 4 veckor enligt skollagen och osäkerhet kring skolchefsrollen. En tänkbar delförklaring till detta står att finna i glappet mellan huvudman och faktisk utförare. Oklarheter i ansvarsfördelningen kan bland annat bestå i att det finns otydligheter kring vem som har rektorsansvaret för en verksamhet. I praktiken finns ofta en så kallad kommunal rektor och en så kallad utförarrektor, vilket riskerar skapa en otydlig ansvarsfördelning som inte är förenlig med skollagens krav på en tydlig rektorsfunktion där det inte ska finnas ett delat ledarskap.

De brister som utredningen identifierat är dock inte enbart hänförliga till förhållandet huvudman och faktisk utförare. Även vid verksamheter i egen regi kan konstateras brister som är mer eller mindre särpräglade för vuxenutbildning. Det kan exempelvis handla om att verksamheten mer ses som en arbetsmarknads- eller integrationspolitisk insats än skollagsreglerad utbildning samt att verksamheten mer drivs utifrån etablerad praxis än de nationella målen för utbildningen på ett sätt som knappast skulle kunna vara aktuellt för barn- eller ungdomsutbildning. Utredningen anser således att det i dag finns strukturella och generella brister i kvaliteten i sfi och annan skollagsreglerad vuxenutbildning som kan kopplas till tillämpningen av dagens utförarsystem. Dessa brister bekräftas också i ovan beskrivna granskningar från Skolinspektionen, i den enkätundersökning som utredningen genomfört samt vid de övriga kontakter utredningen haft med olika företrädare för verksamheter.

5.8 Färdvägar

Utifrån ovanstående beskrivning och analys har utredningen övervägt tre huvudsakliga färdvägar avseende inriktning på förslag om förbättrad styrning och ansvarsfördelning.

5.8.1 Den första färdvägen

Den första färdvägen har som principiell utgångspunkt att det inte är systemet med dagens regelverk som det är fel på, utan hur det tillämpas. När reformer på ett område övervägs bör man ha i åtanke att ju mer omfattande förändringar en reform innebär, desto större resurser går åt i verksamheten för att genomföra reformen. Dessa resurser skulle alternativt kunna användas för att tillhandahålla en så bra utbildning som möjligt för eleverna. Utredningen anser därför att det i sammanhanget är viktigt att ha som utgångspunkt att de förslag som lämnas inte är mer omfattande än vad som behövs för att åtgärda de brister som finns. Den första färdvägen innebär att dagens system och reglering i princip ligger fast och att förslag och bedömningar främst har karaktären av stärkta uppdrag för Skolverket och Skolinspektionen.

5.8.2 Den andra färdvägen

Den andra färdvägen innebär att huvuddragen i dagens system med omfattande möjlighet till olika former av entreprenad ligger fast men att utredningen lämnar förslag med inriktning att särskilt reglera entreprenad och annat externt utförandeskap på vuxenutbildningens område. Syftet med förslagen är att skapa bättre förutsättningar för en fungerande ansvarsfördelning och en hög kvalitet i verksamheten. Förslag och bedömningar som lämnas är av karaktären om och/eller hur offentlig upphandling kan användas på den skollagsreglerade vuxenutbildningen och möjligheten att införa ett reglerat auktorisationsförfarande.

5.8.3 Den tredje färdvägen

Den tredje färdvägen innebär att dagens system och regelverk inte längre kan bedömas som ändamålsenligt på grund av de omfattande brister som finns avseende styrning och ansvarsfördelning. Nödvändiga förändringar för att åstadkomma en bättre och tydligare styrning och ansvarsfördelning anses inte kunna åstadkommas inom ramen för nuvarande system med entreprenad och samverkan utan större systemförändringar är nödvändiga. Utredningens förslag innebär att fristående skolor införs på vuxenutbildningens område på motsvarande sätt som i de flesta andra skolformer enligt skollagen.

5.9 Utredningens förslag

Utredningens förslag: De förändringar som behöver göras beträffande styrning och ansvarsfördelning ska göras med utgångspunkt i dagens system och regelverk. Skolinspektionen och Skolverket ska få stärkta uppdrag på området. Skolinspektionen ska inte längre i huvudsak inrikta sin löpande tillsyn av vuxenutbildning på huvudmannanivå, utan även på verksamhetsnivå. Skolinspektionen ska få stärkt uppdrag att granska det systematiska kvalitetsarbetet inom den kommunala vuxenutbildningen. Skolverket ska ges i uppdrag att, tillsammans med Upphandlingsmyndigheten, ta fram stödmaterial för offentlig upphandling på vuxenutbildningens område. Skolverket ska även ges i uppdrag att ta fram allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete med fokus på kommunal vuxenutbildning.

5.9.1 Skälen för utredningens förslag

Som angetts ovan anser utredningen att det såväl av Skolinspektionens granskningar som utifrån utredningens egna iakttagelser tydligt framgår att det finns strukturella brister avseende styrning och ansvarsfördelning av sfi och annan vuxenutbildning. Enligt utredningens uppfattning är en stor del av bristerna kopplade till att huvudmannen inte tar ett tillräckligt stort ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet. Särskilt tydligt är detta när verksamheten bedrivs på entreprenad av extern utförare efter upphandlingsförfarande eller dylikt, men brister finns även vid verksamhet som bedrivs i egen regi. Systematiskt kvalitetsarbete inom skollagsreglerad vuxenutbildning handlar i grunden om uppföljning och utvärdering av de nationella målen som enligt skollag, läroplan och andra förordningar gäller för verksamheten. När det systematiska kvalitetsarbetet fallerar blir också kopplingen mellan verksamheternas arbete och de nationella målen svagare. Utredningens uppfattning är att de strukturella bristerna som finns inom det systematiska kvalitetsarbetet därför också medför att de nationella målen generellt sett har lägre styrkraft inom sfi och annan vuxenutbildning än i övriga skolformer. Detta innebär i sin tur bland annat att det många gånger kan vara svårare att implementera reformer på vuxenutbildningens område jämfört med andra skolformer. Utredningen drar därför slutsatsen att bristerna i styrning och ansvarsfördelning måste adresseras för att övriga reformer ska kunna genomföras på bästa sätt.

Som redogjorts för ovan har utredningen övervägt olika alternativ för att åtgärda bristerna beträffande styrning och ansvarsfördelning. Utredningen anser att bristerna har koppling till oklarheter i huvudmannaskapet vid olika typer av entreprenadförhållanden. Det kan både handla om oklarheter kring vilket ansvar som åvilar kommunal huvudman respektive utförare som att verksamheten främst styrs av kommunala mål i ett upphandlingsunderlag i stället för de nationella målen. Ett tydligt och direkt sätt att åtgärda dessa oklarheter är att införa en möjlighet att ha fristående skolor på vuxenutbildningens område på motsvarande sätt som gäller för övriga kommunala skolformer. Då skulle huvudmannen för den fristående skolan godkännas av Skolinspektionen utifrån skollagens krav och det skulle inte råda någon som helst tvekan om vem som hade huvudmannaansvaret

för verksamheten enligt skollagen. Skolinspektionens ansvar för godkännande och tillsyn skulle också skapa förutsättningar för en stärkt nationell likvärdighet avseende elevens rätt till utbildning. Att införa ett system med fristående skolor är dock en principiell reform av stor omfattning. Förslag om att införa fristående skolor på vuxenutbildningens område har funnits tidigare (se SOU 2008:17 *Frivux valfrihet i vuxenutbildningen)*, men har inte lett till någon lagstiftning. Utredningen anser att en reform med fristående skolor på vuxenutbildningens område skulle innebära så stora principiella förändringar av dagens system samt ta så mycket kraft från verksamheterna för att kunna genomföra, att det inte kan anses ligga inom ramen för utredningens uppdrag att föreslå.

Ett annat alternativ som utredningen övervägt är att försöka åstadkomma en detaljreglering avseende upphandling av vuxenutbildning som bättre än dagens generella regler om upphandling stödjer en fungerande styrning och ansvarsfördelning och en verksamhet av god kvalitet. Offentlig upphandling styrs av ett omfattande nationellt regelverk som i sin tur bygger på EU-rättsliga utgångspunkter. Upphandling är den vanligaste metoden när sfi och annan vuxenutbildning läggs ut på entreprenad och oftast genomförs större delen av upphandlingen av särskilda upphandlingsfunktioner inom kommunerna utifrån generella utgångspunkter. Det generella upphandlingsregelverket styr och det finns begränsade möjligheter att ta hänsyn till de nationella mål som gäller för skollagsreglerad vuxenutbildning. Det är inte ovanligt att det primära styrdokumentet för utföraren är upphandlingsunderlaget och inte skollag och andra skolförfattningar. Upphandling är en tidskrävande och administrativt krävande process som primärt är avsett att användas i annan verksamhet än skollagsreglerad vuxenutbildning. I vissa kommuner har man i stället för upphandling valt att införa ett auktorisationssystem där kommunen godkänt ett antal utförare utifrån ett antal i förväg uppsatta kriterier.

Upphandling på vuxenutbildningens område

Under en längre tid har rättsläget beträffande användning av upphandling och auktorisation på vuxenutbildningens område betraktats som osäkert. Frågan om skollagsreglerad vuxenutbildning omfattas av nationella och EU-rättsliga upphandlingsregler har bedömts på olika

sätt i olika utredningar och de auktorisationsbaserade valfrihetssystem som växt fram i ett antal kommuner saknar uttryckligt rättsligt stöd i svensk rätt. Utredningen har därför tagit in ett rättsutlåtande från professor Olle Lundin vid Uppsala Universitet (se bilaga 7). I utlåtandet framhålls bland annat att det upphandlingsrättsliga regelverket med största sannolikhet är tillämpligt på vuxenutbildning samt att det är möjligt och även önskvärt att auktorisation och liknande valfrihetssystem på vuxenutbildningens område får en tydlig författningsreglering. Med hänsyn till vad som anförs i rättsutlåtandet samt vad som framkommit i utredningens arbete i övrigt anser utredningen inte att det är möjligt att, inom den här utredningens uppdrag, föreslå förändringar i det upphandlingsrättsliga regelverket eller ett reglerat valfrihetssystem för vuxenutbildningen.

Vikten av beställarkompetens

Utredningen menar att de huvudmän som organiserar sin vuxenutbildning med hela eller delar av verksamheten på entreprenad behöver besitta en god beställarkompetens. Alla former av inköpsarbete kräver att köparen vet vad denne behöver och hur det avtal som sluts mellan köpare och säljare ska möta de aktuella behoven. För att eleverna i vuxenutbildningen ska få den utbildning de har rätt till behöver huvudmannen göra ett gott förarbete till upphandling eller auktorisationsförfarande samt skapa förutsättningar för ett gott samarbete under avtalsperioden. Ett sådant samarbete är nödvändigt för att det systematiska kvalitetsarbetet ska fungera väl.

Begreppet beställarkompetens kan definieras på flera sätt och utredningen väljer att, med utgångspunkt i andra verksamhetsområden, definiera beställarkompetens i vuxenutbildningen på följande sätt:

> Beställarkompetens i inköp av vuxenutbildning är att, med utgångspunkt i det systematiska kvalitetsarbetet, kunna omvandla elevernas behov samt verksamhetens styrkor och utvecklingsbehov till en behovs- och målgruppsanalys som kan kommuniceras till tänkbara säljare av tjänsten. Avtalet som sluts med leverantörerna har ett innehåll som i största möjliga utsträckning bidrar till att huvudmannen kan nå såväl nationella som regionala och lokala mål för vuxenutbildningen.

Som ovan angetts anser utredningen att huvudmännen brister i arbetet med behovs- och målgruppsanalys. Detta kan medföra att de anbud som lämnas snarare speglar anordnarens kompetens eller det anordnarens tolkar som huvudmannens behov snarare än eleverna och verksamhetens behov. Konsekvenserna av detta blir att utbud av kurser, innehåll i dessa samt kvaliteten i undervisningen riskerar att inte fullt ut möta eleverna och verksamhetens behov.

Det är av största vikt att huvudmännen genom en robust inköpsprocess arbetar fram avtal som säkerställer att huvudmannen får det som i stunden för avtalsskrivande samtidigt som man undviker inlåsningseffekter som hindrar att anordnaren kan tillhandahålla det som behövs för att möta nya behov och målgrupper. I processen ingår också planering för hur uppföljningen ska ske.

Utredningen menar att förslaget om att Upphandlingsmyndigheten i samverkan med Skolverket ska ta fram ett stöd för upphandling av vuxenutbildning bidrar till att öka beställarkompetensen i en stärkt inköpsprocess.

Betygsrätt

Inom ramen för arbetet med att utreda om dagens regelverk kring styrning och ansvarsfördelning bör justeras har utredningen även övervägt att utveckla regelverket om betygsrätt. Vi har i vårt arbete mött synpunkter om att ett utvecklat system med betygsrätt skulle kunna öka förutsättningarna för en likvärdig vuxenutbildning av hög kvalitet, och därmed skulle betygsrätt kunna vara ett alternativ till att använda upphandling. Komvuxutredningen föreslog också i sitt slutbetänkande *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden* (SOU 2018:71) en förstärkning av reglerna om betygsrätt som bland annat skulle innebära att tillstånd till betygsrätt skulle vara en förutsättning för att kunna utföra utbildning på entreprenad samt att utförare med betygsrätt även skulle få ställning som huvudman enligt skollagen. Vi delar uppfattningen att förstärkt likvärdighet i utbildningen mellan olika utbildningsanordnare är en viktig kvalitetsfaktor. Däremot så är vi tveksamma till om det är ändamålsenligt att försöka åstadkomma det genom att förstärka reglerna om betygsrätt. Reglerna om betygsrätt förefaller vara en form av hybrid mellan regelverket om entreprenad och regelverket om fristående skolor.

Den materiella regleringen finns uteslutande på förordningsnivå och avser enligt ordalydelsen enbart viss uppdragsutbildning samt utbildning motsvarande sfi på folkhögskola. Enligt vår uppfattning finns det stora principiella oklarheter i uppbyggnaden av regelverket kring betygsrätt. Det handlar bland annat om utbildning med betygsrätt är att betrakta som vuxenutbildning enligt skollagen eller inte samt om vem som är huvudman och därmed har det övergripande ansvaret för kvalitet i verksamheten. Som ovan angetts konstaterade Skolinspektionen också i en granskning från 2016 avseende utbildningsanordnare med betygsrätt att det fanns omfattande brister bland annat avseende styrning och ansvarsfördelning som allvarligt kunde påverka elevernas rätt till en likvärdig utbildning. Vi konstaterar också att regeringen hittills valt att inte gå vidare med komvuxutredningens förslag om en förstärkt betygsrätt. Mot denna bakgrund är det vår bedömning att det finns så stora principiella brister och oklarheter i reglerna om betygsrätt att detta system inte kan användas som utgångspunkt för en tydligare styrning och ansvarsfördelning. Det har inte heller legat i utredningens uppdrag att göra någon bredare översyn av systemet med betygsrätt.

Styrning och ansvarsfördelning bör förstärkas inom ramen för nuvarande system

Utredningen har således övervägt mer omfattande förslag på systemförändringar för att komma till rätta med de problem vi anser finnas avseende styrning och ansvarsfördelning. Vare sig ett system med fristående skolor eller en särskild upphandlingsreglering alternativ en valfrihetslagstiftning för vuxenutbildning har dock ansetts vara lämpliga och framkomliga vägar. Det kan också ifrågasättas om denna typ av mer omfattande förändringar är det mest ändamålsenliga. Som angetts ovan är det en viktig utgångspunkt när reformer övervägs att inte konstruera mer omfattande reformer än vad som behövs för att åtgärda de aktuella bristerna. Även om bristerna avseende styrning och ansvarsfördelning i sfi och annan vuxenutbildning får anses vara av omfattande och strukturell karaktär så måste ändå det gällande regelverk anses vara tydligt. Det är ingen som helst tvekan om att det är elevens hemkommun som är huvudman enligt skollagen även vid olika entreprenadförhållanden efter upphandling eller auktorisa-

tion. Lika tydligt är att det är huvudmannen som alltid har det övergripande ansvaret för det systematiska kvalitetsarbetet och att eleverna får den utbildning de har rätt till. Det är väldigt svårt att se hur den övergripande ansvarsfördelningen skulle kunna regleras tydligare. Snarare så förefaller det som att de brister som konstaterats i första hand hänger samman med en bristfällig tillämpning av regelverket, bland annat att huvudmännen, framför allt vid entreprenad men även vid egenregi, inte tar det ansvar som man enligt skollagen tydligt har för det systematiska kvalitetsarbetet. Mot bakgrund av ovanstående anser utredningen att insatser för att åtgärda de konstaterade bristerna avseende styrning och ansvarsfördelning bör inriktas på att stärka huvudmännens förmåga och vilja att ta sitt ansvar enligt skollag och andra nationella styrdokument. Enligt utredningens bedömning bör detta i här aktuellt sammanhang ske genom att stärka Skolinspektionens och Skolverkets uppdrag på området. Dessa förslag samverkar med utredningens övriga förslag och skapar sammantaget bättre förutsättningar för en tydlig styrning och ansvarsfördelning och därmed även en högre kvalitet i utbildningen.

Det övergripande syftet med Skolinspektionens granskningsuppdrag är att öka kvalitet i den granskade verksamheten. Beträffande vuxenutbildning och vissa andra verksamheter anges i myndighetens instruktion att den löpande tillsynen i huvudsak ska utövas på huvudmannanivå. Detta har inneburit att granskningen av verksamhetsnivån, såväl vid entreprenad som egenregi, prioriterats ned av Skolinspektionen. Eftersom kopplingen mellan huvudmannanivå och verksamhetsnivå är central vid granskning av frågor kring styrning och ansvarsfördelning har detta inneburit att centrala frågor kring styrning och ansvarsfördelning inte granskats i den utsträckning som varit önskvärt. Därmed har inte heller resultatet av granskningar kunnat användas för att höja kvaliteten på dessa områden i de granskade områdena. Utredningen anser därför att begränsningen avseende den löpande tillsynen av vuxenutbildningen bör tas bort och att tillsynen av sfi och annan vuxenutbildning, på motsvarande sätt som i de flesta andra skolformer, ska avse såväl huvudmanna- som verksamhetsnivå.

Som ett komplement till förändringen av Skolinspektionens instruktion föreslår utredningen även att Skolinspektionen ska ges ett särskilt regeringsuppdrag att granska det systematiska kvalitets-

arbetet inom sfi och annan vuxenutbildning. Uppdraget ska avse såväl entreprenad som egenregi och omfatta såväl huvudmanna- som verksamhetsnivå.

Även Skolverkets uppdrag avseende sfi och annan vuxenutbildning bör förstärkas. Som framgår av det rättsutlåtande (se bilaga 7) som utredningen tagit in måste skollagsreglerad vuxenutbildning anser ligga inom det upphandlingspliktiga området som omfattas av nationella och EU-rättsliga upphandlingsregler. Upphandling kommer därför med största sannolikhet även framöver vara det vanligaste förfaringssättet när sfi och annan vuxenutbildning ska läggas ut på entreprenad. För att upphandlingsförfarandet i sig inte ska utgöra ett hinder för god kvalitet i vuxenutbildning som bedrivs på entreprenad anser utredningen att det behövs mer stöd för hur kommunerna ska agera vid upphandling av vuxenutbildning. Skolverket bör därför ges i uppdrag att i samråd med Upphandlingsmyndigheten ta fram ett stödmaterial för upphandling av vuxenutbildning. Utredningens arbete visar att det finns omfattande brister i systematiskt kvalitetsarbete inom den skollagsreglerade vuxenutbildningen. Skolverket bör därför även ges i uppdrag att ta fram ett stödmaterial avseende systematiskt kvalitetsarbete inom sfi och annan vuxenutbildning. Stödmaterialet bör bland annat utgå ifrån resultaten av Skolinspektionens granskningar på området.

5.10 Nationell statistik

En ändamålsenlig och tillförlitlig statistik är ett viktigt verktyg i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete för att kunna fatta ändamålsenliga beslut som rör den kommunala vuxenutbildningen i kommunen.

Ändamålsenlig och tillförlitlig statistik är även ett viktigt verktyg för analyser och långsiktiga beslut för att åstadkomma kvalitet och likvärdighet på nationell nivå.

Det finns brister i statistiken när det gäller de olika delarna i komvux och framför allt gäller det statistiken för sfi.

Utredningen har därför fått i uppdrag att

- med beaktande av den administrativa bördan förknippad med uppgiftslämnandet, föreslå hur uppgiftsrapporteringen inom sfi kan förbättras för att utgöra underlag för ändamålsenlig och tillförlitlig statistik, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

5.10.1 Brister i komvux-statistiken har flera orsaker

Det finns flera orsaker till att brister i komvux-statistiken uppstår. De statistikansvariga myndigheterna, SCB (räkenskapssammandraget, RS)[2] och Skolverket (Skolväsende och barnomsorg)[3] beskriver i sina kvalitetsdeklarationer hur brister i insamlingen kan uppstå:

- Mätfel kan uppstå på grund av oklara definitioner och instruktioner, samt även på grund av att undersökningarna är omfattande och komplexa där strukturen kan vara svår att förstå.
- Mätfel kan även bero på svårigheter för uppgiftslämnarna att lämna korrekta uppgifter.
- Statistikens kvalitet är i hög grad beroende av det underlag som uppgiftslämnarna rapporterar in. Uppgiftslämnarna feltolkar instruktioner eller brister i engagemang.[4]

Utöver de brister som de statistikansvariga myndigheterna beskriver finns det andra skäl till att den nationella statistiken för komvux inte blir det verktyg för analys och jämförelse som är nödvändigt i ett systematiskt kvalitetsarbete.

Utredningen beskriver nedan en antal orsaker som bidrar till brister i statistiken om komvux.

[2] SCB, *Kvalitetsdeklaration* 2020-03-03.
[3] Skolverket, *Kvalitetsdeklaration* 2020-06-11.
[4] SCB, *Kvalitetsdeklaration* 2019.

Organiseringen av den kommunala vuxenutbildningen vållar problem

Så som redogjorts för tidigare i kapitlet kan den kommunala vuxenutbildningen läggas ut på entreprenad eller bedrivas i egen regi men det finns inga enskilda huvudmän[5] för kommunal vuxenutbildning. Detta får till följd att oavsett på vilket sätt huvudmannen väljer att organisera sin komvuxverksamhet så kvarstår det formella ansvaret för verksamheten och huvudmannen ska tillse att erforderliga statistikuppgifter samlas in från de anordnare som anlitas.

Inom entreprenadverksamheten finns anordnare som givits uppdraget genom lagen om offentlig upphandling, LOU eller genom ett s.k. auktorisationsförfarande. Vid auktorisationsförfarandet kan samtliga anordnare som lever upp till kommunens avtalskriterier erbjuda vuxenutbildning på entreprenad i den aktuella kommunen. Det kan innebära att det finns många olika anordnare i en och samma kommun. I utredningens enkät svarade 12 procent av kommunerna att de har fler än 10 anordnare av vuxenutbildning på entreprenad, 16 procent uppgav att de har mellan 5 och 10 anordnare och 20 procent mellan 2 och 4 anordnare och övriga kommuner anger i sitt svar att de har en anordnare av vuxenutbildning.

Kraven på huvudmännen att ha välfungerande system för kvalitetsuppföljning och insamling av statistik är höga och i utredningens kommunenkät vittnar många om att de administrativa systemen inte tillfullo möter behoven och vissa kommuner uppger att de håller på att anpassa de administrativa systemen för att möta en ny organisation med fler anordnare.

Att kommunernas vuxenutbildning erbjuds av ett flertal externa anordnare samtidigt som kommunen är huvudman orsakar även svårigheter i den nationella uppföljningen. De externa anordnarna bedriver verksamhet på uppdrag av huvudmannen och eftersom de inte får egna skolenhetskoder samlar Skolverket in uppgifter från de externa utbildningsanordnarna via huvudmannens skolenhetskod och alltså inte direkt från den externa verksamhetsnivån. Anordnare med betygsrätt får en vilande skolenhetskod för att de ska kunna använda den för sina betygskataloger när det gäller kurser ”motsvarande” komvux. Den skolenhetskoden fyller ingen annan funktion egentligen. Det har förekommit att Skolverket av praktiska skäl använt

[5] Folkhögskolor kan vara huvudmän när det gäller sfi.

den för att kunna distribuera nationella prov. Att de externa anordnarna inte har skolenhetskoder som gäller för kommunal vuxenutbildning har även uppmärksammats av Skolinspektionen. Myndigheten menar att det överlag är svårt att göra en korrekt bedömning av antalet genomförbara inspektioner per år i komvux då antalet skolenheter i komvux kan variera stort mellan kommunerna. Till detta kommer även svårigheten att bedöma antalet externa anordnares skolenheter i respektive kommun eftersom dessa inte finns registrerade.

Sedan 1 januari 2020 har Skolverket börjat samla in uppgifter om de externa anordnarnas organisationsnummer. Skolverkets syfte med att samla in dessa uppgifter är dels att få mer kunskap om hur många externa anordnare det finns, dels att kunna ta fram statistik om hur antalet elever fördelar sig mellan olika externa anordnare. Insamlingen av den uppgiften kommer att ge mer kunskap om hur många anordnare som är verksamma inom komvux även på kommunnivå. Däremot kommer denna uppgift inte ge kunskap om utbildningsanordnarnas verksamhet i olika kommuner. På grund av gällande sekretessbestämmelser får inte de externa anordnarnas företagsnamn röjas vilket gör att relevanta uppgifter inte kan tas fram och redovisas i den nationella statistiken.

För att möta de stora och varierande behov av utbildning hos både individer och samhälle behöver den kommunala vuxenutbildningen kunna erbjuda ett brett utbud. Det är olika svårt för olika kommuner att åstadkomma det och därför behövs olika typer av samverkan och den kan ske i olika kommunkonstellationer. Stimulans till samverkan ges även i form av statsbidrag[6] där kravet på samverkan mellan minst 3 kommuner ställs.

Samverkan mellan kommunerna kan utformas på olika sätt, både formellt och informellt. Om det sker i formell samverkan t.ex. i ett kommunalförbund överlåts även ansvaret för inrapporteringen av statistikuppgifter för deltagande kommuner till kommunförbundet. Vid informell samverkan där de samverkande kommunerna behåller huvudmannaskapet kan ansvarsfördelningen vara oklar och det får till följd att inlämnandet av statistiska uppgifter blir bristfälligt. Detta har utredningen erfarit i arbetet med sin kommunenkät där kommunföreträdare tagit kontakt och uppgivit att man trots huvudmannaskap inte kan svara på ett antal frågor om statistiska uppgifter.

[6] Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Att kommunal vuxenutbildning organiseras på olika sätt och har en otydlig ansvarsfördelning bidrar starkt till att de statistiska uppgifter som rapporteras in inte blir tillförlitliga.

Otydlighet i instruktioner till uppgiftslämnare i det nationella räkenskapssammandraget bidrar till osäker statistik

Det nationella räkenskapssammandraget (RS) samlar in ekonomiska uppgifter från samtliga kommuner. Syftet med RS är att på kommun- och riksnivå få en tillförlitlig information om kommunernas ekonomi, både nuläge och utveckling. RS är lagstadgat och har stor betydelse för olika användningsområden på nationell, internationell och kommunal nivå.

Inför insamlingen får kommunerna som uppgiftslämnare ta del av detaljerade instruktioner som ska tydliggöra och förenkla uppgiftsinlämnandet. Utredningen kan konstatera att instruktionerna för uppgiftsinlämnandet avseende kommunal vuxenutbildningen inte anpassats efter verksamhetens organisation och innehåll. Det handlar om begrepp som behöver föras in men också om att beskrivningar från grundskolan får utgöra underlag för inrapportering av kostnader, till vilka uppgiftslämnaren inte kan relatera.

I arbetet med utredningens promemoria gjordes en genomgång av kommuners kostnader för sfi men även för komvux på grundläggande nivå. Utredningen fann då orimligt stora skillnader mellan kommuners inrapporterade kostnader. Skillnader fanns både mellan kommuner med likartade förutsättningar men även skillnader från ett år till ett annat i en och samma kommun trots att ingen förändring i organisationen skett. Utredningen inser att skillnader mellan kommuners uppgiftslämnande är oundvikliga av flera skäl men menar att en förutsättning för att korrekta uppgifter ska lämnas in är att kostnadsposterna är tydligt definierade.

I räkenskapsinstruktionerna är komvux på grundläggande och gymnasial nivå beskrivna som verksamheter i *kapitel 10 Pedagogisk verksamhet* och för uppgiftsinlämningen görs samma indelning i kostnadsposter som för grund- och gymnasieskolan: undervisning, lokaler, lärverktyg etc. Sfi däremot, återfinns i instruktionerna enbart i *kapitel 8 Driftsredovisning* med beskrivningen

Pedagogisk verksamhet (Block 4)

476 Svenska för invandrare (Sfi) Svenskundervisning för invandrare, vilket även inkluderar verksamhet som på kommunens uppdrag drivs av annan utbildningsanordnare, exempelvis ett studieförbund.

Kommunerna redovisar sina sfi-kostnader som en totalsumma i insamlingen till räkenskapssammandraget. Utredningen har försökt ta reda på varför sfi inte räknas till pedagogisk verksamhet på samma sätt som komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Det som framkommit är att ändringen gjordes inför räkenskapssammandraget 2011. Dessförinnan rapporterades sfi på samma sätt som övriga komvux. Den bakomliggande orsaken sades[7] vara en strävan att förenkla uppgiftslämnandet, vilket stöddes av berörda myndigheter. Utredningen har inte tagit del av någon dokumentation av eventuell riskbedömning inför beslutet och kan inte direkt förstå förenklingen.

Sfi-undervisningen är en pedagogisk verksamhet och sedan 2016 är sfi en del av komvux och alltså inte längre en egen skolform. Utredningen ser det som angeläget att kostnader för sfi ska redovisas på samma sätt som övriga komvux.

Avsaknaden av nationellt fastställd kurstid i sfi bidrar till osäkra uppgifter i statistiken om genomströmning och studieresultat

Sfi-utbildningen med sina fyra kurser A–D saknar fastställd kurstid till skillnad från kurser i övriga komvux som mäts i verksamhetspoäng. Medan kurserna i komvux mäts i betyg och avklarade poäng mäts sfi-studierna i närvarotimmar per kurs, studieveckor till betyg och genomsnittligt antal närvarotimmar/kurs. Den statistik som redovisas för genomströmning och studieresultat är inte tillförlitlig och ger osäkra analysunderlag. På nationell nivå redovisas årligen elever som slutfört med betyg eller gjort avbrott under året samt de elever som *förmodas* fortsätta sina studier då ingen notering om betyg eller avbrott gjorts för det aktuella året.

Utredningen redogör i kapitel 8 för sitt förslag om införandet av verksamhetspoäng i sfi för att skapa tydlighet och ett likvärdigt system. Detta anser utredningen även bidrar till att göra statistiken mer tillförlitlig och ändamålsenlig.

[7] E-post, SCB 20-09-23.

Utredningen har med hjälp av statistik från Skolverket försökt få en bild av genomströmningen i sfi genom att undersöka hur stor andel av eleverna som är kvar i sfi 4 respektive 5 år efter första kursstart. I undersökningen utgår vi från elever som hade sin första kursstart någon gång under 2015. (se vidare kapitel 6 s. 23 ff) Av den kohort om 54 035 elever som började fanns 12 204 elever, drygt 22 procent, registrerade i sfi 4 år efter start, och 8 402 elever, 15 procent, fanns registrerade i sfi 5 år efter start. Den nämnda statistiken ger inget svar på om eleven läst sfi hela tiden eller gjort avbrott eller studieuppehåll någon gång under de 4 respektive 5 åren.

Orsaker till avbrott i sfi följs inte upp i Skolverkets nationella statistik sedan 2010. Motivet till detta beskrivs i en rapport från Skolverket[8]. Den insamlade statistiken saknade då avbrottsorsaker för 50 procent av de elever som avbrutit och det var stora skillnader mellan hur kommunerna registrerade avbrottsorsakerna, vilket gjorde att statistiken blev missvisande och inte tillförlitlig. Det är fortsatt stor skillnad mellan hur kommuner följer upp sfi-elevernas avbrott. En förklaring kan vara att kommunerna har olika ambitionsnivåer men problemet kan även tillskrivas begränsningar i de administrativa system som används. Utredningens förhoppning är att förslaget om fastställd kurstid och verksamhetspoäng ska bidra till säkrare statistik när det gäller genomströmning och avbrott.

5.10.2 Omständigheter som försvårar insamling och redovisning av statistik om kommunal vuxenutbildning

Den kommunala vuxenutbildningen skiljer sig från övriga skolväsendet på en rad olika sätt. Utbildningar i komvux ska erbjudas med maximal flexibilitet i tid och rum för att tillgodose individernas behov av utbildning på så kort tid som möjligt och i individanpassad studieform. Detta ska kunna ske genom kontinuerliga kursstarter under hela året. Möjligheterna att kombinera studier på olika nivåer inom komvux är oändliga ur ett individperspektiv förutsatt att eleven har ”förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen”.

De övergripande målen med den kommunala vuxenutbildningen i 20 kap. 2 § skollagen är att individens ställning ska stärkas i arbets- och samhällslivet, den personliga utvecklingen ska främjas samt att

[8] Skolverket, *Redovisning av uppdraget att ta fram tabeller för officiell statistik över deltagare i svenskundervisning för invandrare* Dnr U2008/8481/SAM/S (delvis).

den kommunala vuxenutbildningen ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. Detta stora uppdrag omfattar landets alla kommuner, vilket fordrar olika lösningar beroende på kommunernas geografiska läge, befolkningens sammansättning och utbildningsbehov samt den regionala arbetsmarknaden.

Komvux är en viktig del av arbetsmarknadspolitiken och volymerna i utbildningarna fluktuerar med arbetslöshet, flyktingströmmar och statliga och kommunala satsningar. Planeringshorisonten blir på så vis kort och fordrar omställningar i verksamheten med kort varsel.

Såsom tidigare beskrivits i detta kapitel försöker kommunerna att lösa sitt breda uppdrag genom att involvera flera aktörer och samarbeta med andra kommuner. Antalet utbildningar som bedrivs på entreprenad har ökat de senaste åren inom alla delar av komvux, dvs. inom sfi såväl som på grundläggande och gymnasial nivå.

Kommunerna är huvudmän för utbildningar som ges på entreprenad och behöver då ha tillgång till tillförlitlig statistik och tydlig reglering för att kunna följa upp verksamheternas resultat och kostnader i sitt systematiska kvalitetsarbete. Tillgången till relevant statistik på nationell nivå blir här viktig så att jämförelser över tid och på olika nivåer kan göras.

De senaste åren har den kommunala vuxenutbildningen varit föremål för många förändringar när det gäller reglering i skollag, förordningar och föreskrifter, vilket även påverkar uppgiftsinsamling och statistikredovisning. Förändringar som t.ex. sammanhållna studievägar i sfi, delkurser på grundläggande nivå påverkar uppgiftsinsamlingen och statistiken måste redovisas på nytt sätt. Sfi upphörde som egen skolform 2016 för att bli en inkluderad del i skolformen komvux men svårigheter att göra jämförelser mellan de olika delarna i komvux finns fortsatt då särregleringen av sfi i styrdokumenten kvarstår. Detta gäller t.ex. närvarotimmar, studietakt etc. Därför blir t.ex. jämförelser när det gäller deltagande i utbildningar där sfi kombineras med komvux på gymnasial nivå svåra att göra.

5.11 Utredningens förslag och bedömningar

Utredningen har identifierat ett antal förbättringsområden som gäller insamlingen av uppgifter om komvux och redovisningen av statistik. Utredningen har som utgångspunkt att uppgifterna för alla delar i komvux så långt det är möjligt bör samlas in och redovisas på samma sätt. Utredningen har ett särskilt fokus på sfi och sfi i kombination med annan utbildning i komvux enligt de givna direktiven.

Utredningen anser att det i dagsläget inte föreligger några behov av författningsändringar vad gäller utredningens förslag och bedömningar rörande insamling och redovisning av statistik. Därmed anser vi att ansvariga myndigheter kan vidta nödvändiga åtgärder med anledning av utredningens förslag och bedömningar i detta avsnitt.

5.11.1 Förändringar i Statistiska centralbyråns nationella räkenskapssammandrag

Statistiska centralbyrån, SCB gör en omfattande insamling av kommunernas ekonomiska uppgifter i det nationella räkenskapssammandraget, RS, för att få en bild av nuläge och utveckling avseende kommunernas ekonomi inom samtliga ansvarsområden.

I instruktionerna till uppgiftslämnare i kommunerna ger SCB detaljerad information om vilka uppgifter som ska lämnas in och hur formulären ska fyllas i. För att statistiken ska vara jämförbar över tid är det väsentligt att samma uppgifter samlas in år från år men samtidigt nödvändigt att uppdatera dem efter nya bestämmelser och omständigheter.

Utöver att utredningen funnit inaktuella uppgifter i SCB:s räkenskapsinstruktioner menar utredningen att det finns goda skäl till att tydliggöra vilka uppgifter om kostnader för de olika delarna i komvux som ska samlas in och anpassa dem efter rådande förutsättningar i komvux. Utredningen bedömer att detta är en angelägen åtgärd för att stödja huvudmännen i det systematiska kvalitetsarbetet. Då organiseringen av komvux är så komplex är det av avgörande betydelse att såväl statistik om resultat som om kostnader är tillförlitliga för att kunna bedöma verksamhetens kvalitet. Att ha tillförlitliga uppgifter i statistiken om resultat och kostnader i den kommunala vuxenutbildningen är följaktligen även en angelägenhet för beslutsfattare på nationell nivå.

Utredningen gör bedömningen att kostnadsuppgifterna för samtliga delar i komvux ska samlas in på samma sätt så att det går att göra jämförelser och relatera de olika delarna i komvux till varandra.

Utredningens förslag: Statistiska centralbyrån ska ändra instruktionerna till uppgiftsinsamlingen för räkenskapssammandraget med uppgifter som är aktuella och relevanta för kommunal vuxenutbildning.

Statistiska centralbyrån ska göra en översyn av vilka kostnadsuppgifter som är relevanta och nödvändiga att samla in för vuxenutbildningen för ökad korrekthet och tillförlitlighet.

Verksamheten i svenska för invandrare, sfi ska inkluderas i denna översyn och redovisas på samma sätt som övriga delar i komvux och inte som en klumpsumma.

Lämpligen görs en sådan översyn tillsammans med Skolverket och Sveriges kommuner och regioner.

I nuvarande räkenskapssammandrag redovisas komvux på grundläggande och gymnasial nivå i samma kostnadsposter som grund- och gymnasieskolan dvs. *undervisning*, *lärverktyg*, *elevhälsa*, *lokaler* och *övrigt*. I posten *övrigt* ingår administrationskostnader. Kostnaderna för sfi och komvux som särskild undervisning redovisas som en totalsumma. När det gäller komvux som särskild undervisning finns vissa motiv till detta då det totala antalet elever i riket är väldigt lågt vilket kan medföra redovisningssvårigheter. För sfi finns ingen sådan förklaring då elevantalet är stort och verksamheten omfattande.

Utredningen menar att kostnader för *undervisning* och *administration* är särskilt viktiga att synliggöra i den kommunala ekonomin för att kunna värdera hur dessa bidrar till verksamhetens måluppfyllelse och därmed kunna göra rimliga prioriteringar. Utredningen diskuterar även i den följande texten övriga kostnadsposter i relation till förutsättningar i komvux.

Administrationen i kommunal vuxenutbildning är omfattande. Den maximala flexibiliteten som utredningen även beskrivit i tidigare avsnitt kräver en välfungerande administration som hanterar elever, kontinuerlig kursstart och -slut, avbrott, betyg, studiestöd, reviderade studieplaner med mera. Till detta kommer att administra-

tionen ökar i takt med att en större del av utbudet erbjuds via entreprenad. I entreprenaden kvarstår huvudmannens ansvar för komvux i förhållande till skollag och förordning. Det medför att huvudmannen behöver ha rutiner för hur de externa verksamheterna ska följas upp i förhållande till statlig reglering och kommunala avtal och hur uppgifter av olika slag ska rapporteras in till huvudmannen. Utredningen bedömer att om kommunen till fullo tar sitt huvudmannaansvar i skollagens mening ökar huvudmannens administrativa uppgifter med antalet anordnare i huvudmannens verksamhet.

I grund- och gymnasieskolan används en schablonkostnad för administration på 3 procent av grundbeloppet vid bidrag till enskilda huvudmän[9] och i riksprislistan för gymnasieprogram[10]. Enligt utredningens erfarenhet överstiger administrationskostnaderna inom komvux vida den ovan angivna procentsatsen.

I kommunallagen regleras att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning vilket gör att avsatta medel ska nyttjas på ett effektivt sätt. Utredningen ser det därför som angeläget att huvudmannens administrativa kostnader redovisas tydligt i räkenskapssammandraget och kan relateras till övriga kostnader för verksamheten i komvux. Det gäller framför allt relationen till kostnader för undervisningen. Administrationen är en viktig stödfunktion och en förutsättning för att organisationen och undervisningen i komvux ska fungera men ökade kostnader för administrationen får inte tas från medel för undervisningen och på så vis äventyra undervisningens kvalitet.

Kraven på vilka *lärverktyg* som huvudmannen ska tillhandahålla skiljer sig åt mellan olika delar i komvux. Enligt 20 kap. 7 § tredje stycket ska elever inom utbildning i svenska för invandrare utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. Huvudmannen får dock besluta att elever ska hålla sig med enstaka egna lärverktyg.

När det gäller komvux på grundläggande och gymnasial nivå reglerar skollagen att huvudmannen får bestämma att böcker och andra lärverktyg, som varje elev har för eget bruk och får behålla som sin egendom, ska anskaffas av eleverna själva eller erbjudas mot avgifter

[9] Skolförordningen (2011:185) 14 kap. 4 § pkt 5.
[10] Gymnasieförordningen (2010:2039) 13 kap. 3 § pkt 5.

som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader. Lärverktyg som används i utbildningen ska i övrigt tillhandahållas utan kostnad för eleverna.

Kostnaderna för *lärverktyg* i komvux blir särskilt intressanta att synliggöra när det gäller sfi-verksamheten då huvudmannens ansvar att tillhandahålla dessa är tydligt framskrivet.

Huvudmannens kostnader för *lokaler* för utbildning i komvux kan enkelt redovisas när verksamheten bedrivs i egen regi men vid entreprenad är det den externa anordnaren som har dessa kostnader inom ramen för det avtal som slutits med kommunen och den ev. kravställan som gjorts i anbudsförfrågan när det gäller adekvat utrustning i lokalerna. För grund- och gymnasieskolan är huvudregeln däremot att de enskilda huvudmännen ska ersättas med genomsnittskostnaden för de kommunala skollokalerna, och om det finns särskilda skäl kan den fristående skolan i stället ersättas för sina faktiska lokalkostnader (se t.ex. 14 kap. 6 § skolförordningen.)

Denna regel är inte tillämplig på lokalkostnader i vuxenutbildningen bland annat för att i ett flertal kommuner finns ingen komvuxutbildning i egen regi. Dock är lokalkostnadsfrågan av intresse för kostnadsbilden i sin helhet i komvux då tillgången på ändamålsenliga lokaler varierar stort mellan kommunerna och så även hyreskostnaderna. Höga lokalkostnader kan ta en stor del av anordnarens ersättning från huvudmannen och det kan i sin tur befaras drabba undervisningens kvalitet. I de fall huvudmannen anlitar externa anordnare enligt LOU kan avtalstiden om maximala 4 år anses kort för att teckna hyresavtal och eventuell medföra högre lokalkostnader för anordnaren.

Elevhälsa redovisas som en egen kostnadspost i räkenskapssammandraget även för komvux trots att det inte finns någon reglering i skollagen kring elevhälsa i kommunal vuxenutbildning. Dock vittnar huvudmän för komvux om att andelen elever som har behov av olika stödinsatser har ökat de senaste åren. Detta har även utredningen uppmärksammat i sin promemoria och gör bedömningen att kurator och specialpedagog bör prioriteras när resursbehov fastställs. Det bör påpekas att särskilda stödinsatser enligt regleringen i grund- och gymnasieskola inte finns för komvux men däremot gäller regleringen av *extra anpassningar* även i komvux. Utredningen bedömer att med tanke på det ökade behovet av stödresurser kan det övervägas att elevhälsa redovisas i räkenskapssammandraget för komvux.

5.11.2 Förändringar i Skolverkets insamling och redovisning av statistik

Utredningen har identifierat ett antal utvecklingsområden när det gäller Skolverkets statistik för kommunal vuxenutbildning. I de bedömningar som utredningen gör nedan är ambitionen att den statistik som finns att tillgå på såväl nationell som lokal nivå ska bli mer ändamålsenlig och tillförlitlig men också lättare att tolka. Utredningen anser också att den uppgiftsinsamling och statistikredovisning som ligger under Skolverkets ansvar bör genomföras på samma sätt för samtliga delar i komvux så långt det är möjligt.

Sfi var en egen skolform fram till 1 juli 2016 då utbildningen blev en del av skolformen kommunal vuxenutbildning. Sfi har successivt inlemmats i komvux men fortfarande återstår det överväganden som behöver göras kring vad i sfi-verksamheten som är särdrag som bör bibehållas och vad som i högre grad kan anpassas till övriga komvux.

Utredningens förslag: Skolverket ska i den officiella statistiken om kursdeltagare och studieresultat redovisa uppgifter om kön och utrikes född per kurs på grundläggande och gymnasial nivå på samma sätt som i statistiken för sfi. Detta för att synliggöra resultat och övergångar från sfi till grundläggande och gymnasial nivå i komvux för män, kvinnor, inrikes och utrikes födda även på kommunnivå.

Att åstadkomma stärkt kvalitet och likvärdighet i komvux för målgruppen elever med svenska som andraspråk är utredningens huvudfokus. Målgruppen utgör en allt större andel av eleverna på både grundläggande och gymnasial nivå. Därför bedömer utredningen att det är av stor betydelse att det i den nationella statistiken är möjligt att kontinuerligt följa upp elever på kursnivå även i komvux utöver sfi både utifrån kön och utländsk bakgrund om antalet så tillåter även på kommunnivå. Genom att tillgängliggöra dessa uppgifter kan huvudmännen på ett bättre sätt analysera resultat och utveckla verksamheten utifrån elevernas behov av andraspråksutvecklande undervisning.

5.11.3 Skolenheter för anordnare inom entreprenad

Utredningens bedömning: Det bör göras en juridisk utredning för att klargöra vilka uppgifter som är möjliga för Skolverket att samla in och redovisa i den nationella statistiken när det gäller externa anordnare av utbildning inom entreprenaden i komvux. Skolverket bör i sin insamling av organisationsnummer för externa anordnare kunna koppla anordnarnas lokala adresser till det aktuella organisationsnumret och därigenom samla in relevanta uppgifter från dessa verksamheter och redovisa dem i den nationella statistiken.

Den ökande förekomsten av entreprenad i den kommunala vuxenutbildningen och kommuners olika sätt att organisera entreprenaden försvårar insamlingen av säkra uppgifter samtidigt som behovet är stort att kunna göra kvalitativa uppföljningar av verksamheterna. Insamlingen av uppgifter försvåras även av att företagsuppgifter omfattas av sekretess. Detta problem har rönt stor uppmärksamhet den senaste tiden på grund av en lagakraftvunnen dom i Kammarrätten med anledning av att SCB har reviderat sin sekretesspolicy. Denna förändring begränsar Skolverkets möjligheter att samla in uppgifter från fristående huvudmän på skolenhetsnivå, vilket strider emot Skolverkets uppdrag att publiceras tillförlitlig information om samtliga skolenheter. Skolverket har givits uppdraget att kartlägga och redovisa vilka författningsändringar som är nödvändiga för att insamlingen ska kunna göras på ett likvärdigt sätt. Utredningen menar att även författningsändringar avseende externa anordnare i komvux bör övervägas i detta sammanhang.

Skolverket samlar från och med januari 2020 in uppgifter om organisationsnummer via huvudmannens skolenhetskod när det gäller elever och kursdeltagare i komvux, elever och kursdeltagare i sfi, komvux – nationella prov, samt sfi – nationella prov. Även i insamlingen av pedagogisk personal fördelas uppgifterna via organisationsnummer. Detta syftar till att förbättra statistiken på en aggregerad nivå men den ger inte det stöd till huvudmännen som kan behövas när det gäller att göra likvärdiga analyser och jämförelser av resultaten mellan olika anordnare på lokal och regional nivå. Utredningen bedömer därför att frågan behöver utredas juridiskt med syfte att Skolverket ska kunna samla in relevanta uppgifter och redovisa en

tillförlitlig statistik på verksamhetsnivå. Utredningen anser att ett register med de externa anordnarnas organisationsnummer kombinerade med lokala adressuppgifter bör upprättas. Arbetsförmedlingens modell med s.k. KA-nummer för kompletterande aktörer i kombination med adresser skulle kunna vara en modell att inspireras av.

5.11.4 Pedagogisk personal i sfi och komvux

Skolverket redovisar en omfattande och informativ statistik om pedagogisk personal i hela skolväsendet. Strävan finns att uppgifterna ska redovisas på samma sätt oavsett skolform. När det gäller organisering av utbildningar i komvux sker den genom egen regi eller på entreprenad. Detta medför att huvudmannen ansvarar för uppgiftslämnandet även när det gäller externa anordnare. I samverkan mellan olika kommuner kan konsekvensen bli att en och samma lärare rapporteras i samtliga kommuner som har elever i den aktuella undervisningsgruppen. Detta medför att det totala antalet lärare inte fullt ut överensstämmer med verkligheten.

Vägledning är enligt utredningens uppfattning av central betydelse i den kommunala vuxenutbildningen och studie- och yrkesvägledarens roll är avgörande för att de vuxna eleverna ska kunna göra välinformerade val. Sedan 2016 regleras den initiala studie- och yrkesvägledning för sfi och komvux på grundläggande nivå särskilt i skollagen. I personalstatistiken redovisas studie- och yrkesvägledartjänster i komvux på riks- och kommunnivå. Utredningen menar att det är av största vikt att synliggöra den studie- och yrkesvägledning som finns i komvux och anser att de uppgifter om utbildning som redovisas på riksnivå även ska redovisas på kommunnivå.

Sfi betraktas i många sammanhang i utbildningsväsendet som en udda fågel i förhållande till övriga skolformer. Detta blir synligt inte minst när det gäller sfi-lärares kompetens. Lärare på grundläggande och gymnasial nivå i komvux relateras till grund- och gymnasieskolans krav på pedagogiska lärarexamina och ämnesbehörighet. När det gäller sfi-lärare är behörighetskravet 30 högskolepoäng i svenska som andraspråk. Sfi finns alltså inte som eget ämne vilket är ett problem i sig (jfr 11.5.5) och 30 högskolepoäng i svenska som andraspråk motsvarar de krav som ställs på ämnet för behörighet i grundskolans årskurs 1–6. När det gäller pedagogisk högskoleexamen relaterar sfi

inte till någon specifik nivå, vilket gör att alla slags pedagogiska examina förekommer i kombination med ämnesbehörigheten på 30 högskolepoäng när sfi-lärare beviljas lärarlegitimation. Utredningen menar att denna otydlighet och möjligheten till vida tolkningar medför svårigheter att analysera den statistik om sfi-lärare som finns att tillgå. Det visar sig inte minst när prognoser för behovet av sfi-lärare ska bedömas. Även om sfi är en verksamhet vars volymer fluktuerar bidrar även det ovan beskrivna till ytterst osäkra prognoser.

Utredningens förslag: Skolverket ska säkerställa att personalstatistik om sfi och övrig komvux alltid ingår den samlade information om pedagogisk personal som sammanställs och publiceras exempelvis i form av PM.

Studie- och yrkesvägledartjänster och andelen med högskoleexamen i komvux ska även redovisas i insamlingen på kommunnivå.

Skolverket ska utreda hur behovet av sfi-lärare bättre kan analyseras och prognosticeras.

5.11.5 Likvärdig betygsättning i sfi

Utredningens förslag: Skolverket ges uppdraget att analysera likvärdig betygssättning i sfi genom att följa upp hur resultat på nationella prov i sfi korrelerar med elevens slutliga betyg i aktuell kurs men också hur de nationella proven genomförs på ett rättssäkert sätt.

Skolverket redovisar årlig statistik för resultat på de genomförda nationella proven i sfi kurs B, C och D, både proven i sin helhet och per delkurs. Dock finns inte någon uppföljning av hur provresultaten korrelerar med elevens slutliga betyg i aktuell kurs. 2018 infördes en ny skrivning i skollagen om att nationella prov ska *särskilt beaktas* vid betygssättningen. I rapporter har Skolverket analyserat likvärdig betygssättning i relation till resultaten på de nationella proven både för år 9 och för gymnasieskolan. Utredningen menar att det är angeläget att göra en analys av huruvida betygsättningen i sfi kan bedömas vara likvärdig. I analysen ska även en jämförelse av resultat mellan olika huvudmän göras.

Det finns även oklarheter när det gäller genomförandet av de nationella proven. Utredningen erfar att dessa oklarheter handlar om huruvida de nationella proven genomförs i sin helhet, om elever gör samma prov flera gånger och hur inrapporteringen görs. Detta ska även undersökas i samband med analysen av likvärdig betygssättning i sfi.

Beaktat vad som framkommer i den genomförda analysen bör Skolverket vidta lämpliga stödåtgärder och undersöka möjligheten att kontinuerligt följa upp resultaten på de nationella proven i relation till slutligt betyg. Utredningen bedömer att dessa åtgärder är nödvändiga även när den förenklade betygsskalan införts.

5.11.6 Avbrott i sfi

Utredningen menar att förslaget om nationellt fastställd kurstid och verksamhetspoäng i sfi synliggör genomströmning och studieresultat i sfi och förenklar insamling och redovisning av statistik samt gör den mer tillförlitlig. Den tidsbegränsning av sfi som utredningen föreslår i kapitel 6 ställer skärpta krav på att elevers eventuella studieavbrott följs upp noggrant. Genom det föreslagna Kommunala språkansvaret, KSA (även det i kapitel 6) ges kommunen ökade möjligheter att aktivt följa upp de elever som av olika anledningar avbryter eller får ändrade förutsättningar för sina sfi-studier.

Utredningen konstaterar tidigare i kapitlet att sfi-elevers avbrottsorsaker inte följs upp på nationell nivå sedan 2010 som ett resultat av det som framkom i Skolverkets rapport *Redovisning av uppdraget att ta fram tabeller för officiell statistik över deltagare i svenskundervisning för invandrare.* I rapporten föreslås att avbrotten i stället ska följa upp av Skolverket var 3–5 år. Senast en sådan uppföljning gjordes var 2012.[11]

Utredningen menar att det kan finnas skäl att följa upp orsakerna till att sfi-elever avbryter sina studier på nationell nivå med viss regelbundenhet men det som i dagsläget framför allt behöver prioriteras är att stödja huvudmännen i att utveckla avbrottshanteringen som en del i det systematiska kvalitetsarbetet. Det har konstaterats brister i de administrativa systemen som hindrar en korrekt avbrottsregistrering men utredningen erfar att avbrott ibland görs på felaktiga grunder när elever byter anordnare, vilket är ett nytt problem i sammanhanget.

[11] Skolverket, *Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen* Dnr U2011/3405/S.

Utredningens förslag: Skolverket ska även fortsättningsvis följa upp elevers avbrott i den årliga statistikredovisningen på nationell nivå.

Skolverket ska kartlägga vilka stödinsatser huvudmännen behöver för att förbättra sin avbrottshantering som en del i det systematiska kvalitetsarbetet.

5.11.7 Distansundervisning i sfi

En allt större andel sfi-elever deltar i sfi via distansundervisning. Eftersom sfi-utbildningen är den enda utbildning inom komvux som har en garanterad undervisningstid om i genomsnitt 15 timmar per vecka finns det anledning att nogsamt följa utvecklingen av i vilken omfattning sfi-elever studerar på distans och vilka resultat som uppnås genom denna undervisning. Utredningen har i detta betänkande föreslagit en reglering av distansundervisning i sfi där en tydlig skillnad görs mellan närundervisning och distansundervisning. För att kunna följa upp distansundervisning i sfi föreslår utredningen att särskilda kurskoder tas fram enligt den reglering av distansundervisning för sfi som utredningen föreslår. På så vis synliggörs denna distansundervisning i den nationella statistiken.

Utredningens förslag: Skolverket ska ta fram särskilda kurskoder för sfi-utbildning som bedrivs enligt den reglering av distansstudier som utredningen föreslår.

6 KSA – ett kommunalt språkansvar

Ett av utredningens första uppdrag var att utreda hur utbildning kan erbjudas för nyanlända som omfattas s.k. utbildningsplikt, vilket redovisas i utredningens promemoria från juni 2019. Samma år remitterade socialdepartementet promemorian *Språkplikt – Deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd*[1]. Begreppet *plikt* i dessa sammanhang har varit föremål för återkommande diskussioner inom utredningen när det gäller relationen mellan individens ansvar och rättigheter och huvudmannens uppdrag. Detta har bidragit till att utredningen ser behov av ett ramverk som förenar och skapar en balans mellan individens plikt och huvudmannens skyldigheter när det gäller en god språkutveckling och etablering i samhälls- och arbetsliv.

Utredningen har funnit att huvudmännen inte har tillräcklig kännedom om vilka kommuninvånare som saknar grundläggande kunskaper i svenska och som en konsekvens av det får individer som har rätt till sfi inte alltid ta del av sådan undervisning. Kommunen nyttjar därmed inte fullt ut möjligheten att använda sfi som ett medel för etablering på arbetsmarknad och integration i samhället. Därför lämnar utredningen ett antal förslag som tillsammans med befintliga regleringar utgör ett ramverk, Kommunalt språkansvar, KSA. Ramverket KSA ska bidra till att kommunerna bättre kan leva upp till de krav som ställs på dem när det gäller individers rätt till individanpassad och flexibel sfi. KSA ska även bidra till att säkerställa att berörda parter har en helhetssyn på individens studieförutsättningar och ge individen bättre planeringsförutsättningar med tydligare studiemål

[1] PM *Språkplikt – Deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd.* S2019/05353/FST.

och tidsramar. Detta kan bidra till ökad motivation och förbättrade studieresultat.

Nedan beskriver vi KSA-ramverkets innehåll utifrån befintlig reglering av kommunal vuxenutbildning (komvux) i skolförfattningarna. Vid varje punkt redogörs för hur det befintliga regelverket förtydligas eller skärps. I några punkter beskriver vi insatser som kräver helt ny reglering. Utredningens förslag markeras med kursiv stil.

Beskrivningen av KSA nedan ska även ses som en sammanfattning av ramverkets olika delar som presenteras mer i detalj i kapitlets följande avsnitt.

Ramverket består av följande delar:

- Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till sfi och motivera dem som saknar grundläggande kunskaper i svenska och omfattas av rätten till sfi-utbildning att delta i utbildningen. *Inom KSA skärps kravet på hemkommunen genom att en handlingsplan ska upprättas där kommunen formulerar hur KSA-funktionens arbete ska genomföras; uppsökande verksamhet, samverkan med andra aktörer, ändamålsenliga rutiner samt uppföljning och utvärdering.*
- Det ska inom komvux tas fram ett relevant sfi-utbud som ger eleverna möjligheter att kombinera sfi med andra aktiviteter enligt reglering i skollagen. *Genom skärpta krav på den uppsökande verksamheten och i samverkan med andra aktörer inom KSA kan kommunerna göra en mer träffsäker målgruppsanalys med utgångspunkt i vad som framkommit om individernas förutsättningar för sfi-studier.*
- Hemkommunen ska erbjuda studie- och yrkesvägledning för de elever som avser att påbörja sfi. När det gäller nyanlända bör detta ske med hjälp av tolk. Studie- och yrkesvägledningen kan med fördel ges inom ramen för den inledande kartläggningen inom en orienteringskurs.
- Hemkommunen ska vara skyldig att se till att den som vill få sina kunskaper och kompetenser kartlagda inför utbildning eller prövning inom komvux erbjuds *inledande kartläggning*[2]. Kartläggningen omfattar såväl kompetenskartläggning som att identifiera

[2] Begreppet införs enligt förslag i *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande* (SOU 2019:69).

förutsättningar för studier. *När det gäller elever som avser att påbörja sfi ska den inledande kartläggningen inkludera en bedömning av kunskaper i form av obligatorisk litteracitetskartläggning för nyanlända. För elever som har vissa kunskaper i svenska språket ska i stället en språklig bedömning göras (se vidare avsnitt 11.4.3 om bedömningsmaterialet Bygga svenska).*

- Hemkommunen ansvarar för att en individuell studieplan upprättas för varje elev inom komvux. *Hemkommunens ansvar för den individuella studieplanen utökas när det gäller sfi-elever. Studieplanen ska för varje sådan elev innehålla en individuell progressionsplanering. Hemkommunen ska under fyra år från den tidpunkt eleven för första gången tagits emot i sfi följa upp och revidera den individuella studieplanen.*
- Hemkommunen följer upp sfi-elevernas resultat i kommunens administrativa system för komvux. *Vid avbrott från sfi innan målen i sfi-kurs D uppnåtts följs individen upp enligt rutiner inom KSA under återstående tid av de fyra åren.*
- *För individen tidsbegränsas sfi till fyra år från den tidpunkt eleven för första gången tagits emot i sfi, vilket dokumenteras i den individuella studieplanen som ska följa eleven vid byte av skolenhet inom skolformen. Individen bör under dessa fyra år ges möjlighet att nå målen i sfi-kurs D.*
- *Verksamhetspoäng införs som mått på studieomfattningen eller valideringen inom sfi och anges per kurs i kursplanen för sfi. Därigenom kan elevens studietakt anges.* Vid avslutad kurs sätts betyg enligt gällande betygsskala. En elev som avbryter en kurs inom sfi får ett intyg avseende de studiemål som uppnåtts.
- *En rätt införs för individen att delta i sfi som erbjuds av en annan kommun än hemkommunen om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i sfi hos den andra kommunen, av särskilda skäl p.g.a. personliga förhållanden.*

Inom ramverket inrättas en KSA-funktion som tillsammans med komvux ska ansvara för genomförandet av punkterna ovan. KSA-funktionen kan ingå i komvux eller i en central förvaltningsenhet eller liknande, beroende på hur kommunen valt att organisera administration, mottagande, vägledning och skolenheter inom komvux.

6.1 Ramverket KSA svarar mot flera av utredningens uppdrag

Utredningen strävar genomgående i sitt arbete efter att genom förslag och bedömningar skapa helhet och sammanhang med individen i fokus.

Utredningen anser att det behöver vidtas ett antal åtgärder för att skapa struktur och ramar när det gäller sfi så att en flexibel och individanpassad utbildning av hög kvalitet ska kunna erbjudas den heterogena målgruppen för sfi.

Dessa åtgärder behövs även för att öka likvärdigheten mellan landets kommuner och i samarbetet inom regioner. Det föreslagna ramverket KSA svarar mot de av utredningens uppdrag som räknas upp nedan. KSA är centralt för att utredningens samlade förslag ska få avsedd effekt och sannolikt på sikt även leda till förbättringar i andra delar av komvux, t.ex. de kombinationsutbildningar där sfi ingår.

De uppdrag som främst berörs är de där utredningen ska

- föreslå hur huvudmännens ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet inom sfi kan förtydligas och hur arbetet kan utvecklas och följas upp,
- föreslå hur det kan säkerställas att den individuella studieplanen inom sfi upprättas och följs upp enligt lag och förordning,
- analysera och föreslå hur undervisning inom sfi i högre utsträckning ska erbjudas även under sommaren och på kvällstid,
- analysera och vid behov föreslå insatser som ökar individens möjlighet till en korrekt nivåplacering inom sfi,
- analysera och föreslå hur möjligheter till distansundervisning av god kvalitet inom sfi kan stärkas,
- analysera om det är ändamålsenligt med fler kurser än de nuvarande, och vid behov lämna sådana förslag,
- utreda om en utökning av den garanterade undervisningstiden inom sfi kan påskynda genomströmningen, och
- analysera om en regional samverkan mellan olika huvudmän skulle kunna medföra en i praktiken ökad nivå- och inriktningsindelning inom sfi så att utbildningen i högre grad erbjuds på ett sätt som motsvarar individens behov.

I KLIVA-utredningens promemoria *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* redovisar utredningen förslag med anledning av uppdraget om den s.k. utbildningsplikten, dvs. att utredningen ska utreda och föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Den sammanhållna utbildning som utredningen i sin promemoria föreslår för de nämnda individerna inkluderas i KSA-ramverket och förutsättningarna för att genomföra och individanpassa utbildningen blir därmed bättre.

6.2 Problembild

Stort ansvar läggs på individen men möts inte upp av kommunalt ansvar

Kraven på utbildning är höga i det svenska samhället och sedan ett antal år tillbaka ses en fullföljd gymnasieutbildning som en vattendelare mellan de som får en varaktig etablering på arbetsmarknaden och de som inte får det. Enigheten om betydelsen av goda kunskaper i svenska kan anses vara mycket stor. Samtidigt ingår det i de senaste årens flyktingmottagande en förhållandevis stor målgrupp som saknar eller har väldigt kort utbildning och därför inte kan förväntas kunna etablera sig på arbetsmarknaden under etableringsprogrammet. Genom den utbildningsplikt som införts i etableringsprogrammet ställs krav på huvudmannen att erbjuda och på individen att delta i grundläggande utbildning inom olika områden och på så vis höja sin kompetens. Utredningen ser generellt ökade förväntningar på komvux som en del i arbetet med utbildning och individers etablering på arbetsmarknaden. Se utredningens förslag i ovannämnda promemoria.

Enligt Arbetsförmedlingen har utrikes födda under lång tid haft en betydligt lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda. Både bland nyanlända och utrikes födda med längre vistelsetid i Sverige är etableringen på arbetsmarknaden svag[3] och starkt konjunkturberoende.

[3] Arbetsförmedlingen 2020. *Årsredovisning 2019.*

Det är också vanligare att utrikes födda har en tidsbegränsad anställning än inrikes födda. Under 2019 utgjorde utrikes födda drygt 30 procent av alla med tidsbegränsade anställningar, jämfört med knappt 20 procent av de med tillsvidareanställning. Det som erbjuds är ofta timanställning eller kortare arbete, inte sällan med någon form av statligt anställningsstöd. Utredningen vill understryka vikten av att utrikesfödda får ett arbete men också att detta inte per automatik ska betyda att sfi avbryts. Statistik från Sveriges kommuner och regioner[4] visar att 34 procent av de drygt 35 000 nyanlända som lämnade etableringsprogrammet under 2019 studerade eller arbetade 90 dagar efter avslutat program. Det är en kraftig nedgång jämfört med 2018 då 45 procent arbetade eller studerade. SKR anger att skälen till nedgången är försämrad tillgång till extratjänster och andra subventionerade anställningar men även att omorganiseringen av Arbetsförmedlingen har haft betydelse.

Det finns en ökad allmän medvetenhet om vad ett funktionellt språk betyder för individen i samhälls- och arbetslivet och att bristande svenskkunskaper är ett hinder för en varaktig etablering på arbetsmarknaden. Bristande svenskkunskaper gör det emellertid också svårt att delta i t.ex. yrkesutbildningar på gymnasial nivå. Denna medvetenhet om språkets betydelse tillsammans med en generell trend att lägga skulden på individen är en av flera orsaker till att införandet av en språkplikt för individer som uppbär ekonomiskt bistånd har föreslagits. Promemorian *Språkplikt – Deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd.*[5] har remissbehandlats under våren 2020. Förslaget innebär att individer med bristande språkkunskaper har en plikt att delta i grundutbildning i svenska under den tid som denne har behov av ekonomiskt bistånd.

Av remissvaren framgår det att sfi-studier redan i dag är ett vanligt krav på individer som får ekonomiskt bistånd som en av olika insatser med syfte att förbättra möjligheterna till självförsörjning. Stockholms kommun anger dock i sitt remissvar att det snarare kan vara viktigt att värna individens rätt att studera sfi än att införa en plikt. Utredningens tidigare erfarenheter bekräftar att det förekommer lokala rutiner där sfi kurs D i praktiken inte är en rättighet eller där sfi ersätts med andra aktiviteter.

[4] https://skr.se/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/samreetableringisparenavettstokigt2019.33506.html (Hämtad 2020-11-04).
[5] PM *Språkplikt – Deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd.* S2019/05353/FST.

Att införa olika former av plikt att delta i utbildning ställer inte bara krav på individen. Det fordrar även rättssäkra system nationellt och lokalt som möter individernas behov av utbildning i en formell ram. Det är av central betydelse att kommunen erbjuder en kvalificerad undervisning där individens progression dokumenteras och följs upp kontinuerligt. I skollagen och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning är både individens rätt och kommunens ansvar reglerade men det behövs åtgärder för att denna reglering ska efterlevas i praktiken och få avsedd effekt.

I språklagen (2009:500) regleras svenskans ställning som huvudspråk, det allmännas ansvar för utveckling och den enskildes tillgång till språk.

> 14 § Var och en som är bosatt i Sverige ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. Därutöver ska
>
> 1. den som tillhör en nationell minoritet ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket, och
> 2. den som är döv eller hörselskadad och den som av andra skäl har behov av teckenspråk ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket.
>
> 15 § Det allmänna ansvarar för att den enskilde ges tillgång till språk enligt 14 §.

Regleringarna i språklagen understryker ytterligare individens rätt till svenska språket och det allmännas ansvar för att individen ges tillgång till språket.

Språkkravet i förhållande till Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag

Rätten till sfi är långtgående vilket utredningen menar speglar den arbetsmarknad vi har i dag. Arbetsförmedlingen kan enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare 12 § bedöma att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att en nyanländ i stället för sfi ska delta i andra insatser inom etableringsprogrammet

Utredningen menar att det i ytterst få fall bör förekomma att en individ som har varit i Sverige kortare tid än fyra år inte ska ha sfi i den individuella planeringen. Kunskaper i svenska är avgörande för att individen ska kunna delta i andra studier, kunna etablera sig på arbetsmarknaden och inte minst kunna ta aktiv del i samhällslivet.

Som regleringen av rätt till sfi är utformad har alla elever rätt att läsa till och med kurs D inom den egna studievägen. Utredningen menar att denna rättighet väl speglar individens behov och omgivningens krav.

En genomgång av de insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder inom ramen för etableringsprogrammet stärker utredningen i uppfattningen att individen ska få sin språkutveckling genom sfi. Sedan en tid hänvisar Arbetsförmedlingen individerna i högre grad till kommunernas vuxenutbildning i stället för att erbjuda egna insatser för språkutveckling. Det kan vara gynnsamt för individer att kombinera sfi med andra aktiviteter såsom praktik och arbetsmarknadsutbildning men utredningen vill betona att det ska vara just i kombination med. Avbrott i sfi gynnar enligt utredningen inte individens språkutveckling. Genom god samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen kan KSA-funktionen stödja att individers planering förebygger avbrott i sfi.

Kommunerna har inte kännedom om utrikes föddas språkfärdighet i svenska

Kommunerna ska tillgodose sina utrikes födda medborgares behov av sfi och de undervisningsformer som erbjuds ska vara flexibla och individanpassade. Målgruppen för sfi rymmer individer med olika mål, behov och förutsättningar för studier i sfi. De har olika utbildningsbakgrund, olika lång vistelsetid i landet, varierande anknytning till arbetsmarknaden och i övrigt skilda livsvillkor. Kommunernas planeringsförutsättningar för ett sfi-utbud som möter alla de skiftande behov kommunmedborgarna kan ha är i dagsläget otillräckliga.

Att med målen för sfi-kursen D i sikte erbjuda de tre studievägarna en utbildning i omfattning, tid och rum som möter allas behov fordrar framförhållning och bättre kännedom om individernas förutsättningar än vad som finns i dag. Många elever går i och ur sfi-utbildningen av olika skäl; praktik, korta arbetsmarknadsinsatser eller arbeten etc. Detta är viktiga aktiviteter för individen men utan en bedömning av hur språkinlärningen ska utformas i kombination med aktiviteterna eller efter att de ägt rum riskerar individen att stagnera eller gå bakåt i sin språkutveckling.

De senaste åren har många insatser gjorts på både nationell och kommunal nivå för att korta nyanländas väg till etablering på arbets-

marknaden och därigenom minska arbetskraftsbristen i många sektorer. Yrkesutbildningar i kombination med sfi har uppmuntrats inom ramen för statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) och överenskommelser mellan kommuner, arbetsgivare och Arbetsförmedlingen har slutits i DUA-samverkan[6]. Under rådande högkonjunktur och brist på arbetskraft har nyanlända och andra utrikes födda som saknar grundläggande kunskaper i svenska givits möjligheter att arbeta eller utbilda sig inom olika branscher. Dock har kopplingen till sfi ofta varit svag och planeringen av hur individen ska nå målen i sfi har varit bristfällig. Det är positivt att nyanlända får en tidig kontakt med arbetslivet i det nya landet men om individens språkutveckling inte beaktas, finns risken att individen inte når den språkliga nivå som är önskvärd såväl på arbetsplatsen som i samhället i övrigt.

Bristande språkkunskaper på arbetsplatser har uppmärksammats på senare tid, inte minst inom äldreomsorgen. Fackförbundet Kommunal redovisar språkproblem och konsekvenser av dessa inom äldreomsorgen i sin rapport *Svenska språket – A och O inom äldreomsorgen.*[7]

> Sektorn vård och omsorg bidrar till att ge nyanlända möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden. Samtidigt finns det risker med att använda sektorn som ett medel för att nå de integrationspolitiska målen utan att koppla detta till kvalitet och säkerhet i vården och omsorgen om utbildningskvaliteten brister.

Ett resultat av de identifierade språkproblemen på arbetsplatser är att språktester vid anställning diskuteras och införs. Under sommaren 2020 har ett antal kommuner fattat beslut om att införa tester för anställning inom äldreomsorgen.

Det ramverk som utredningen föreslår i detta avsnitt ger kommunerna bättre förutsättningar att möta kommuninvånarnas behov av att utveckla sin svenska. Ramverket stödjer kommunerna att

- göra säkrare målgruppsanalyser när det gäller kommuninvånares behov av grundläggande kunskaper i svenska motsvarande sfi-kursen D,
- förbättra möjligheten till flexibla och kombinerade studier med kontinuerlig språkutveckling, och

[6] DUA. Delegationen för unga och nyanlända till arbete.
[7] Kommunal, *Svenska språket A och O och i äldreomsorgen*, 2019.

- göra realistiska bedömningar av individernas studieförutsättningar i förhållande till kunskapsnivåer och personliga förhållanden samt genom åtgärder öka genomströmningen och minska avhoppen i sfi.

Att kommunen inte aktivt verkar för att nå och motivera får konsekvenser

Enligt 20 kap. 28 § skollagen ska hemkommunen se till att sfi erbjuds dem som har rätt att delta i utbildningen. Varje kommun ska även *aktivt verka* för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att *motivera* dem att delta i utbildningen. Sfi är en rättighet för den som är 16 år, bosatt i landet och saknar sådana grundläggande kunskaper i språket som utbildningen syftar till att ge. Sfi ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Personer som inte är funktionellt litterata ska få grundläggande läs- och skrivundervisning inom sfi. I skollagen regleras även att sfi ska kunna kombineras med andra aktiviteter som gynnar individens språkutveckling och etablering i samhället. Det gör att uppdraget att erbjuda en individanpassad sfi är omfattande och komplicerat när det gäller att hitta utbildningslösningar som ger individen möjligheter att utveckla ett språk som är tillräckligt för att hen fullt ut ska kunna vara delaktig i samhälls- och arbetslivet i Sverige, på både kort och lång sikt.

Orsaker till att kommunerna inte tar ansvaret

Trots att kommunerna aktivt ska verka för att de individer som saknar de grundläggande kunskaper som sfi ska ge ska få det och motivera dem att delta, har kommunerna vaga bilder av på vilket sätt språket eventuellt är ett problem för de individer som är i något slags utanförskap. Både i samhället och i arbetslivet ställs höga krav på kommunikativa färdigheter och det tar tid att erövra dessa. Därför blir det ödesdigert för individen och kostsamt för kommunen om språkutbildningen erbjuds kortsiktigt och utan sammanhang. Med osäkra planeringsunderlag för sfi-verksamheten i kommunen blir risken stor att det blir akuta lösningar som är både dyra och av sämre kvalitet än om man avsätter resurser och planerar på längre sikt.

Det finns inga tidigare undersökningar som beskriver orsakerna till att en reglering som kräver aktivitet har resulterat i ett passivt system. Nedan listas ett antal förklaringar som utredningen har erfarit i olika sammanhang i sitt arbete. Förklaringarna har olika karaktär och är rangordnade efter hur allmängiltiga de bedöms vara.

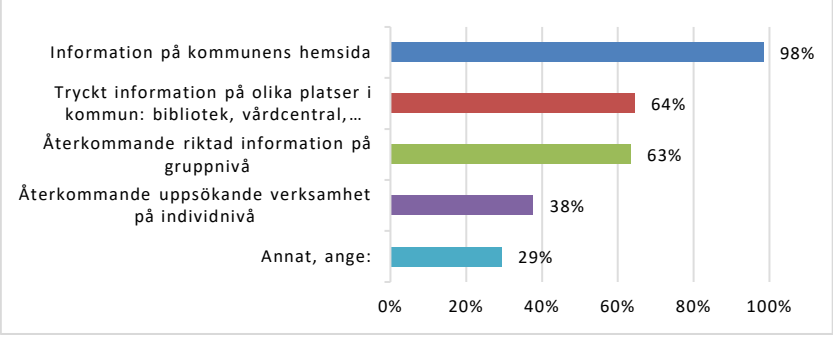
- Det finns generellt låga kunskaper i kommunerna om huvudmannens ansvar för aktivt uppsökande arbete. Huvudmannen är inte klar över hur man ska och kan arbeta proaktivt.
- Oklar ansvarsfördelning mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. Då merparten av sfi-eleverna kommer till utbildningen som deltagare i etableringsprogrammen förväntas det rekryterande arbetet i princip helt skötas av Arbetsförmedlingen. I andra fall tas kontakten via socialtjänsten då individen söker ekonomiskt bistånd.
- Först när ett problem uppstår gör man uppsökande och motiverande insatser, t.ex. för en individ som behöver ekonomiskt bistånd.
- Trots att det finns tre studievägar som alla syftar till att eleven ska nå målen för sfi-kursen D lever uppfattningen att en elev kan vara klar efter kurs B eller C kvar.
- Man tror inte att sfi är lösningen utan föreslår andra insatser och aktiviteter. Man menar att sfi inte kan möta elevens behov, i synnerhet inte elever med långsam progression.
- I teorin betonas vikten av goda kunskaper i svenska samtidigt som avbrott på grund av arbete oavsett arbetets längd och omfattning ses som positivt.
- Det finns en viss övertro på att arbetsplatser och arbete i sig automatiskt ger individerna möjligheter att lära sig svenska.
- Synsättet att trots skollagens bestämmelse om kommunens ansvar att söka upp individerna så ska individerna själva söka upp utbildning.
- Synsättet att skuldbelägga individen – kvinnor är bara hemma och föder barn, studieväg 1 kan inte lära sig så mycket svenska, män med kort utbildning passar inte i sfi utan ska hellre jobba.

Bestämmelsen om att aktivt verka för och motivera tolkas olika

I utredningens kommunenkät (se vidare avsnitt 3.4) har vi frågat hur huvudmannen i praktiken tar sitt ansvar att aktivt verka för att nå och motivera individer som saknar grundläggande kunskaper i svenska till sfi-studier. I enkäten gavs ett antal svarsalternativ och det var möjligt att välja fler än ett alternativ och även utveckla sitt svar i en kommentar. Svaret ”information på kommunens hemsida” förekommer i 98 procent av svaren. Enligt enkäten har 64 procent även tryckt information på olika platser i kommunen. När det gäller riktad information uppger 63 procent att de erbjuder sådan på gruppnivå medan 38 procent arbetar med uppsökande verksamhet på individnivå. Svaret Annat lämnas av 29 procent. I kommentarerna till frågan uppger några kommuner att den uppsökande verksamheten behöver utvecklas och att de tillsammans med andra aktörer erhållit medel från Europeiska socialfonden i Sverige.

Figur 6.1 Kommunernas insatser att aktivt verka för och motivera till sfi-studier

Andel kommunsvar/insats



Källa: KLIVA:s kommunenkät.

Nedan gör utredningen en bedömning av vilka av enkätens svarsalternativ som kan anses som aktiva *sätt att verka för att nå och motivera* och vad som snarare är passivt.

Tabell 6.1 Olika tillvägagångssätt för att nå och motivera individer till sfi

Aktiva respektive passiva tillvägagångssätt att nå och motivera

Aktivt	Passivt
Riktad information på gruppnivå	Information på kommunens hemsida
Uppsökande verksamhet på individnivå	Reklam på tåg, buss m.m.
Uppsökande verksamhet i samverkan med andra aktörer	Tryckt information utplacerad på olika platser i offentliga miljöer
Riktad information i sociala medier	Generell information i sociala medier

De finns olika sätt att nå och motivera individer till sfi och även de sätt som utredningen här beskriver som passiva kan vara värdefulla för de målgrupper som på eget initiativ söker information om sfi. För att nå individer som behöver mer stöd för att ta steget att påbörja sfi-studier behöver dock de passiva tillvägagångssätten kompletteras med aktiva.

Utredningen bedömer att den aktivt uppsökande verksamheten behöver utvecklas och att det behöver utarbetas rutiner för verksamheten.

Bristande kontinuitet i språkutbildningen leder till negativa konsekvenser för språkutvecklingen

Utredningen vet av erfarenhet att sfi:s organisering, innehåll och arbetssätt kan bidra till bristande kontinuitet och därmed sämre progression för individen. Sfi-studierna avbryts av olika skäl; arbete, praktik och föräldraledighet och individerna går inte sällan i och ur utbildningen. De tappar därigenom fart om den sysselsättning de haft under sin frånvaro från sfi inte har gynnat språkutvecklingen. Kanske kommer de efter sitt avbrott tillbaka till en undervisning som inte möter deras särskilda behov. I vissa fall påbörjas en utbildning i kombination med sfi där språknivån inte utgår från den nivå där individen nu befinner sig på efter avbrottsperioden, vilket får till följd att en individ efter ett avbrott upplever ett misslyckande. Sfi-anordnaren måste därmed bekosta en tom plats som hade passat en annan elev bättre. Det är inte heller ovanligt att svenskundervisning

som inte följer sfi-kursplanen erbjuds i någon form inom kommunernas arbetsmarknadsenheter[8]. Utredningen har inte kunnat hitta några uppföljningar eller utvärderingar av vilka resultat som nås med denna undervisning. Det finns således inga belägg för att den svenskundervisning som bedrivs inom arbetsmarknadsenheterna är ett bättre alternativ till sysselsättning än om eleven varit kvar inom sfi.

Utredningen menar att olika typer av praktik eller kortare anställningar kan vara viktiga insatser även utifrån ett språkutvecklingsperspektiv. För individen kan det vara värdefullt att få pröva sin språkförmåga på en arbetsplats och kanske även upptäcka att hen behöver lära mer svenska och därigenom få ökad motivation att studera sfi.

För att lära sig ett andraspråk i vuxen ålder är användning av språket i olika sammanhang nödvändigt. Precis som man behöver träna för att upprätthålla och utveckla sin kondition behöver man träna på att använda ett språk. Många av oss har säkert upplevt t.ex. hur våra i gymnasiet hårt förvärvade kunskaper i ett främmande språk har förlorats eftersom vi inte haft regelbundna möjligheter att använda språket. Särskilt för de elever som inte använder svenska utanför sfi-undervisningen kan därför språkträning aktiviteter utöver undervisningen vara värdefulla. Utredningen menar dock att sådana aktiviteter under den tid eleven deltar i sfi alltid måste gynna individens språkutveckling. Man kan t.ex. inte anta att praktik ”automatiskt” leder till ökad språkfärdighet i andraspråket. Det är också viktigt att eleven är införstådd med aktivitetens syfte och hur hen själv kan bidra till språklärandet under sin tid i aktiviteten, dvs. vilka strategier för lärande eleven kan använda för språklärande t.ex. på en arbetsplats.

Kommuner har svårt att erbjuda aktiviteter och utbildningar som kan kombineras med sfi och som gynnar språkutveckling

Det är positivt att sfi-eleverna får möjligheten att kombinera sina sfi-studier med annan utbildning och aktiviteter och detta uppmuntras i de nationella styrdokumenten för sfi. Det ställer samtidigt stora krav på kommunerna när det gäller att individanpassa och säkerställa att aktiviteterna gynnar lärande och fordrar en tydlig struktur och organisering som många kommuner saknar.

[8] IFAU – *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*, 2017:7.

I utredningens kommunenkät svarar hela 47 procent av de 192 svarande kommunerna att de elever som kombinerar sfi med andra aktiviteter och inte tar del av 15 timmar undervisning per vecka ingår i vanlig sfi-grupp, dvs. ingår i en grupp där övriga elever får minst 15 timmar undervisning i veckan. Elever med olika studietakt läser alltså tillsammans. I enkäten svarar 16 procent av kommunerna att de aktuella eleverna får någon slags flexundervisning, 9 procent svarar att de får distansundervisning och 6 procent svarar att eleverna deltar i studieverkstad e.d. Endast 6 procent uppger att eleverna erbjuds undervisning i en särskild deltidsgrupp. Hela 15 procent av kommunerna svarar att de antingen inte vet vilken undervisning som erbjuds dessa elever eller ”ej aktuellt” i kommunen.

Ett flertal av de problem som beskrivs ovan avser utredningen att möta genom sina förslag om ett ramverk för KSA. Nedan redovisas de förslag som avser den uppsökande verksamheten, en samordnande KSA-funktion, upprättande av en handlingsplan, en tidsgräns för sfi och rätten att studera sfi i en annan kommun. Utredningens förslag om studieplanering och vägledning som omnämns i detta avsnitt med koppling till KSA beskrivs vidare i kapitel 7 *Studieplanering och vägledning*.

6.3 Förslag om KSA

Utredningens förslag: Ett kommunalt språkansvar, KSA ska införas och regleras i skollagen.

Inom ramen för KSA skärps kraven på varje kommun att aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och att motivera dem att delta i utbildningen.

Hemkommunen ska erbjuda lämpliga individuella insatser och även i övrigt aktivt verka för att de vuxna som omfattas av språkansvaret och har behov av att fullfölja utbildningen, ska fullfölja utbildningen i enlighet med den individuella studieplan som ska upprättas Kommunens ska dokumentera sina insatser på lämpligt sätt.

KSA ska vara ett ramverk som stärker kommunernas möjligheter att fullgöra sitt ansvar gentemot sina invånare enligt skollagen när det gäller rätten till en kvalificerad sfi och att uppnå kunskaper i svenska motsvarande sfi-kursen D. En individ som skrivs in i sfi omfattas av

KSA under fyra år från den tidpunkt eleven för första gången tagits emot till utbildningen, se utredningen förslag i avsnitt 6.5.

Den individuella studieplanen (ISP) som ska upprättas inom komvux är det verktyg som håller samman sfi-utbildningen under hela KSA-tiden. Utredningen föreslår också att studieplanen ska innehålla en individuell progressionsplanering (IPP). Se avsnitt 7.4.

KSA kommer med sina olika beståndsdelar att möjliggöra insatser i ett tidigare skede och därigenom bidra till en effektivare resursanvändning där individernas språkutveckling kommer att vara i centrum.

KSA bygger vidare på två regleringar av hemkommunens ansvar för sfi som redan finns i skollagen:

- Ansvaret att aktivt verka för att nå och motivera till studier i sfi till och med kurs D.
- Ansvaret att tillgodose individens rätt till en sfi som utgår från individens behov och förutsättningar och kan kombineras med t.ex. annan utbildning, aktiviteter eller arbete.

Med ett strukturerat och målgruppsanpassat arbetssätt för den uppsökande verksamheten i KSA kommer hemkommunens kännedom om vilka personer som tillhör målgruppen att öka.

Erfarenheterna av den uppsökande verksamheten kan ge en bättre framförhållning när det gäller att beräkna *volymer* i sfi.

Utredningen menar också att när den uppsökande verksamheten görs med ökad ambition och större träffsäkerhet när det gäller aktuella målgrupper förbättras kommunens förutsättningar att planera ett utbud som möter presumtiva sfi-elevers behov av *flexibilitet* i tid och rum.

I utbudet behöver sannolikt flera *studieformer* för sfi finnas. Fjärr- och distansundervisning, flex, sfi på kvällar och helger, sfi för föräldralediga, sfi hos arbetsgivare, sfi intensiv för akademiker, en sammanhållen utbildning för de som omfattas av s.k. utbildningsplikt, orienteringskurser och andra typer introduktionsutbildningar kan behöva erbjudas.

Olika *inriktningar och kombinationer av utbildningar* behöver tillhandahållas så att sfi kan kombineras med annan utbildning. Då fler sfi-elever kombinerar sina sfi-studier med andra studier i komvux blir det en viktig uppgift i verksamheten att bestämma *studietakt* i sfi i förhållande till elevens övriga utbildning. Utredningens förslag om

verksamhetspoäng för sfi i avsnitt 8.1 syftar till att underlätta utformningen av elevens utbildning.

Undervisningen i sfi *individanpassas* med utgångspunkt i den kartläggning som görs i komvux och följs upp av lärare i IPP. (Se avsnitt 7.4) ISP och IPP kommer att utgöra den röda tråden för elevens sfi-studier under fyra år och ger KSA goda möjligheter att stödja och följa upp elever som av olika skäl behöver avbryta sfi inom tidsramen fyra år.

6.3.1 En KSA-funktion ska inrättas

Utredningens förslag: En KSA-funktion ska inrättas i kommunen för att samordna arbetet med att erbjuda lämpliga insatser som syftar till att aktivt nå och motivera den enskilde att påbörja eller återuppta utbildningen i sfi om denne ännu inte nått kunskapsmålen i sfi kurs D.

KSA-funktionen samordnar olika delar av vuxenutbildning, arbetsmarknadsinsatser och socialtjänst. Även samverkan med Arbetsförmedling och arbetsgivare omfattas.

KSA-funktionen ansvarar för genomförande och uppföljning av den handlingsplan som hemkommunen ska upprätta för KSA-arbetet.

I KSA-funktionen ingår att tillsammans med den kommunala vuxenutbildningen systematiskt följa upp elever från att de skrivs in i sfi för första gången i förhållande till tidsgränsen 4 år.

Skolverket ges bemyndigandet att utfärda föreskrifter om funktionen.

Utredningen föreslår att en KSA-funktion inrättas med uppgiften att samordna individens väg mot kunskapsmålen i sfi-kursen D. Dess uppgift är att på en *aggregerad nivå* under fyra år följa upp de individer som skrivits in i sfi i den aktuella kommunen och av olika skäl avbryter eller får ändrade förutsättningar för sina studier i sfi. Funktionen bör ha insyn i utbildningens administrativa system. Komvux ansvarar för att elevens sfi-studier genomförs enligt den upprättade individuella studieplanen, ISP.

Däremot kontaktas KSA-funktionen om *enskilda elever* om elevens behov och förutsättningar för studier ändras. Genom regelbunden

kontakt med företrädare för komvux hålls KSA-funktionen informerad om det behövs omfattande förändringar av elevens studieplanering, t.ex. på grund av ändrade arbetsvillkor, andra studier i kombination med sfi som påverkar studietakten, avbrott eller behov som uppstår på grund av bristande progression. KSA-funktionen hjälper i sådana sammanhang till att hitta lämpliga lösningar.

KSA-funktionen får även en viktig roll i samverkan mellan olika parter inom och utom kommunen och kan vara en resurs i det regionala arbetet med komvuxutbildningar där sfi ingår.

Var KSA-funktionen placeras i den kommunala organisationen kan variera beroende på hur kommunen fysiskt och politiskt valt att organisera sin vuxenutbildning och hur samarbetet med andra enheter i kommunen organiseras. I KSA-funktionen ligger dock att ha tillgång till information och möjligheten att göra kontinuerliga uppföljningar tillsammans med ansvariga inom vuxenutbildningen under de fyra år som individen omfattas av KSA.

6.3.2 Det ska finnas en handlingsplan för KSA-arbetet

Utredningens förslag: Hemkommunen ska upprätta en handlingsplan för KSA-arbetet som omfattar en beskrivning av uppsökande verksamhet, uppföljning av elever inom KSA-funktionens uppdrag, samverkan med andra aktörer, ansvarsfördelning, ändamålsenliga rutiner samt uppföljning och utvärdering.

Skolverket ges bemyndigandet att utfärda föreskrifter om handlingsplanen.

Kommunen ska enligt utredningens förslag om KSA dokumentera sina insatser på lämpligt sätt. Utredningen anser att kravet på hemkommunen behöver skärpas när det gäller att *aktivt verka för att nå och motivera* till sfi-studier och föreslår därför att en handlingsplan för KSA-arbetets olika delar ska upprättas och kontinuerligt följas upp. Utredningen bedömer att Skolverket är den myndighet som ska meddela föreskrifter om lämplig dokumentation för KSA, bland annat om handlingsplanen.

Utredningen beskriver nedan sin syn på vad handlingsplanen ska innehålla.

I handlingsplanen ska det beskrivas på vilket sätt och i vilka sammanhang den uppsökande verksamheten ska bedrivas och hur resultatet av verksamheten ska följas upp. Ansvarsfördelningen och rutinerna för samarbetet med komvux är av stor betydelse för arbetet och behöver särskilt tydliggöras i handlingsplanen.

Handlingsplanen ska beskriva ändamålsenliga rutiner när det gäller elevers avbrott, mottagande vid återgång till sfi-studier och kontakter med elever under t.ex. föräldraledighet eller sjukskrivning. Att elever avbryter sfi går inte helt att förhindra. Det finns många faktorer som påverkar detta så som familje- och arbetsliv och föränderliga villkor i stort. Det ska vara en strävan inom KSA att en individ med andra aktiviteter så långt det är möjligt ska kunna fortsätta studera på deltid så att språkutvecklingen kan fortsätta med stöd av undervisning. Rutiner för detta ska beskrivas i handlingsplanen.

6.4 Rätten att studera sfi i annan kommun

Utredningens förslag: En elev har rätt att bli mottagen i utbildning i svenska som invandrare som anordnas av en annan kommun än den som annars ska svara för elevens utbildning, om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i utbildning i den kommunen.

Med stöd av att eleven på grund av sina personliga förhållanden har särskilda skäl, har den mottagande kommunen rätt till ersättning för sina kostnader för elevens utbildning från elevens hemkommun.

Utredningen har i arbetet med att utforma KSA funnit att det är viktigt att möta elevers behov av att studera sfi i en annan kommun än hemkommunen om de har särskilda skäl. Utredningen föreslår därför att en person ska ha rätt att delta i sfi som erbjuds av en annan kommun än hemkommunen om personen med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i utbildning hos den andra kommunen. Särskilda skäl kan t.ex. vara när individen arbetar i en annan kommun än sin hemkommun eller när eleven läser en yrkesutbildning i en annan kommun men är hänvisad till sfi i sin hemkommun. Genom den föreslagna rätten kan fler påbörja studier och avbrott kan förhindras eftersom resorna blir kortare Det blir

lättare att kombinera studierna med arbete och språkutvecklingen kan fortgå med stöd i undervisning.

Hemkommunens KSA-funktion och komvux i den andra kommunen följer upp den aktuella elevens individuella studieplan under elevens tid i sfi. Elevens studier och progression följs av komvux i den kommun där eleven deltar i sfi. Den föreslagna regleringen kan förväntas underlätta kommunal samverkan och utformningen av interkommunal ersättning.

6.5 Tidsbegränsad rätt till sfi

Utredningens förslag: Rätten till utbildning i svenska för invandrare gäller fyra år från det datum eleven för första gången tagits emot till utbildning i svenska för invandrare. Föreligger särskilda skäl med hänsyn till elevens personliga förhållanden ska huvudmannen besluta att förlänga utbildningen upp till ett år i taget. Rätten till utbildning innebär ingen inskränkning i huvudmannens möjlighet att besluta att utbildningen ska upphöra.

Den individuella studieplanen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål, planerad omfattning av studierna samt avseende utbildning i svenska för invandrare det datum då eleven första gången tagits emot till utbildningen.

När en elev i utbildning i svenska för invandrare byter till skolenhet med annan huvudman ska den skolenhet som eleven lämnar till den mottagande skolenheten överlämna den individuella studieplan som ska upprättas.

Att begränsa individers rätt till sfi är en till synes skarp åtgärd. Den syftar dock till att sfi likt andra skolformer ska fokusera på att öka elevens möjligheter till lärande under en fastställd tid och inte under en obegränsad tid. En sådan förändring skapar bättre planeringsförutsättningar för huvudmannen och inte minst för eleven.

Att sätta en tidsgräns för rätten till sfi förutsätter att det finns ett väl fungerande ramverk som det föreslagna KSA med skärpta krav på hemkommunen att aktivt verka för att nå och motivera till sfi-studier samt att komvux erbjuder en individanpassad undervisning av hög kvalitet. Genom att intensifiera och koncentrera sfi under en fastställd maxtid och tidigt erbjuda språkutvecklande insatser enligt

intentionerna i vuxenutbildningens styrdokument, ökar förutsättningarna för en snabbare genomströmning och att fler når målen i sfi-kursen D.

Utredningens olika förslag och bedömningar hänger samman och bildar en helhet som skapar kvalitet och likvärdighet i sfi. Att införa en tidsgräns för sfi på fyra år förutsätter att verksamheterna präglas av kvalitet i alla delar; planering, genomförande och uppföljning. Utredningens övriga förslag i detta betänkande och i utredningens promemoria *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* gör att det nu blir möjligt att införa tidsgränsen.

Att KSA sträcker sig över fyra år motiveras bland annat av att ett ökat antal elever i ett allt tidigare skede kombinerar sina sfi-studier med andra insatser och utbildningar, vilket kan leda till elevens kunskaper inom olika områden ökar men kan vara till men för språkutvecklingen. Utredningen erfar också att andelen elever som kombinerar sfi med andra aktiviteter ökar. Eleverna kan på grund av arbete, praktik eller andra insatser inte ta del av den garanterade undervisningstiden om minst 15 timmar per vecka i genomsnitt under en fyraveckorsperiod.

De elever som inte kan ta del av den garanterade undervisningstiden förväntas i många fall ändå att hålla samma studietakt. Med en gräns på fyra år kan undervisningstiden fördelas mer realistiskt.

Tidsgränsen fyra år föreslås utifrån att det ska vara möjligt att studera sfi med olika studietakt ska finnas men målet ska vara att nå kunskapsmålen i sfi-kurs D inom tidsramen. Den garanterade undervisningstiden om minst 15 timmar per vecka blir år på fyra minst 3 000 timmar och det är väl tilltagen tid även för de som har kort eller ingen utbildning från hemlandet. Elever med stora behov som tidigt bedöms ha svårigheter att nå målen inom fyra år trots progression, bör erbjudas relevanta stödinsatser och mer undervisning än de garanterade 15 timmarna per vecka, vilket är fullt möjligt även i dag.

Baserat på Skolverkets statistik och utredningens föreslagna kvalitetshöjande åtgärder, bedömer utredningen att det stora flertalet elever inom KSA kommer att nå den högsta kunskapsnivån på betydligt kortare tid än i dag. Tack vare den ökade kompetens och de förbättrade planeringsförutsättningar i kommunerna som utredningens förslag ska bidra till bedömer utredningen att genomströmningen i sfi kommer att öka ytterligare och att fler kommer att nå målen i sfi-kurs D.

6.5.1 Informationen är begränsad om elever som inte slutfört sfi inom fyra år

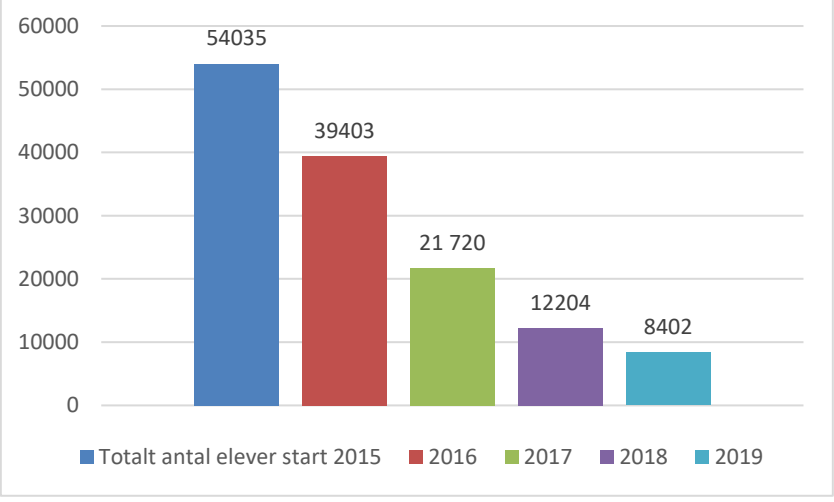
Utredningen har med hjälp av statistik från Skolverket försökt få en tydligare bild av vilka elever som fortsatt är registrerade i sfi fyra år respektive fem år efter första startdatum. Vår undersökning omfattar studietiden för elever som påbörjat sfi någon gång under 2015. Figur 6.2 visar utvecklingen av antalet elever som är kvar i sfi per år t.o.m. 2019.

I de följande diagrammen redovisas bakgrundsfakta som t.ex. elevernas startkurs 2015, utbildningsbakgrund och åldersfördelningen när det gäller elever som är kvar i sfi efter fyra år. Frågor som väckts i genomgången av denna statistik har i viss mån bidragit till utredningens överväganden när det gäller tidsgränsen fyra år.

I juni 2020 har vi även tagit del av uppgifter om antalet elever som är kvar i sfi efter fem år. De utgör drygt 15 procent av de som påbörjade sfi 2015. De mönster som framträder i diagrammen nedan när det gäller startkurs, utbildningsbakgrund och åldersfördelningen när det gäller elever som är kvar i sfi efter fyra år bekräftas av statistiken för 2019.

Figur 6.2 Elever kvar i sfi efter fem år

Antal elever med start 2015 inskrivna i sfi/år t.o.m. 2019

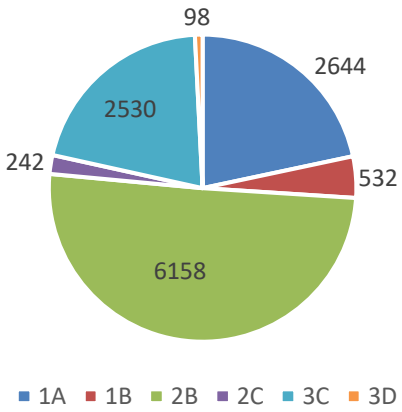


Källa: Skolverket 2020.

Cirkeldiagrammet i figur 6.3 nedan visar fördelningen av antalet elever per kurs i vilken de startade 2015. Elever som har påbörjat sfi i kurs 2B utgör hälften av de elever som är inskrivna i sfi efter fyra år. Statistiken för 2019 års statistik visar samma sak och fördelningen mellan elever per övriga startkurser är densamma 2019.

Figur 6.3 Antal elever kvar i sfi efter 4 år

Antal elever/startkurs



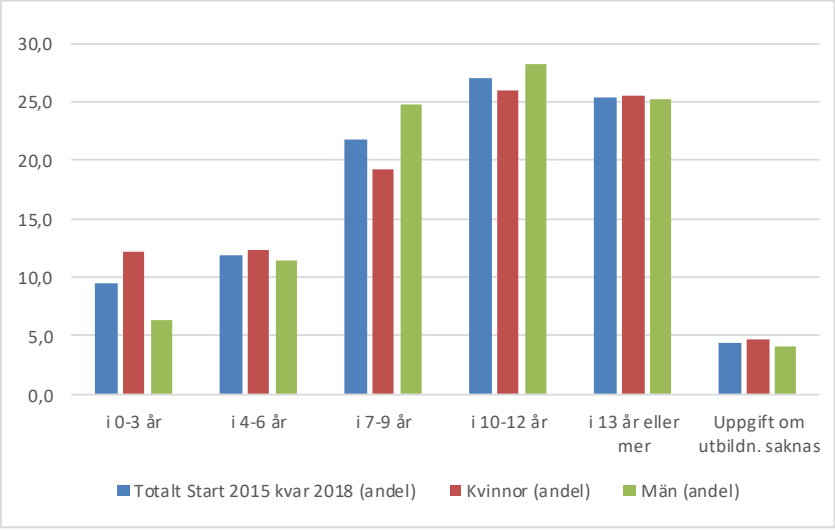
Källa: Skolverket 2020.

I figur 6.4 nedan redovisas utbildningsbakgrund per kön och totalt för de 12 204 elever som påbörjat sfi 2015 men fortfarande är kvar i sfi 2018. Figuren visar att drygt 50 procent av kohorten har mer än tio års utbildningsbakgrund och skillnaden mellan män och kvinnor i gruppen med mer än tio års studiebakgrund är i princip obefintlig. Att så många med relativt lång utbildning från hemlandet efter så lång tid inte slutfört sfi väcker frågor. Sedan 2010 rapporteras dock inte avbrott in i den nationella statistiken. Kommunerna följer upp avbrott i varierande grad och därför går det inte att dra några säkra slutsatser. Se vidare avsnitt 5.9.

Figur 6.5 visar åldersfördelningen bland de kvarvarande eleverna. Andelen elever i åldersgruppen över 40 år är högst och dessa elever har även det gemensamt att de påbörjat sina sfi-studier i kurs 2B år 2015. Statistiken nedan säger inget om elevernas studietakt eller om eleverna kombinerar sfi-studierna med andra aktiviteter. Den säger heller inget om huruvida eleverna läst sfi hela tiden eller har gjort avbrott eller uppehåll någon gång under de fyra åren.

Figur 6.4 Utbildningsbakgrund 2018 sfi-elever kvar i sfi efter fyra år

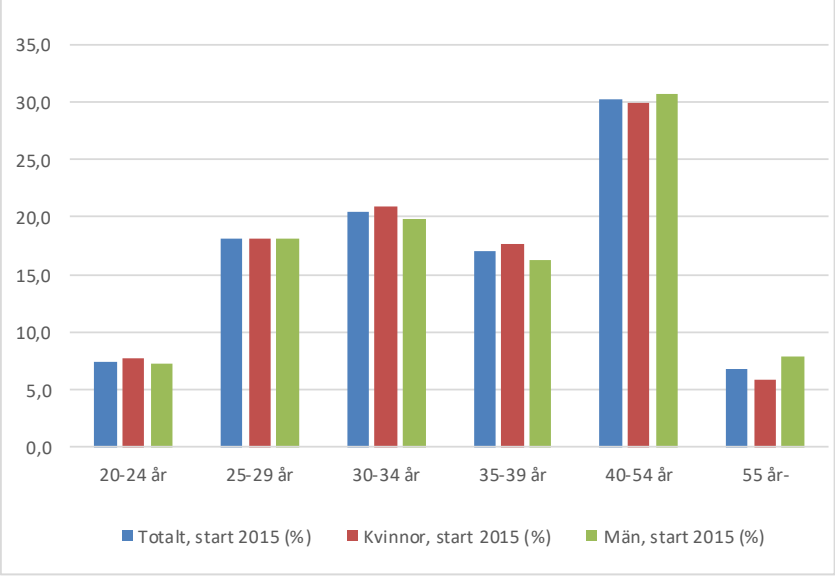
Andel elever, totalt och per kön 2015–2018



Källa: Skolverket 2020.

Figur 6.5 Åldersfördelning 2018 sfi-elever kvar i sfi efter fyra år

Andel elever totalt och per kön 2015–2018



Källa: Skolverket 2020.

Den statistik som redovisas ovan är särskilt framtagen för utredningen. I vanliga fall följer Skolverket upp sfi-elevernas resultat över en treårsperiod och av gruppen individer som påbörjade sin sfi-studier 2015 var knapp 40 procent kvar i sfi efter tre år. Mönstren som visas ovan när det gäller utbildningsbakgrund och ålder återfinns även i Skolverkets statistik från tidigare år.

KSA omfattar endast individens rätt att kunskaper som motsvarar sfi-kurs D. De grundläggande kunskaper i svenska som sfi ska ge är en språklig mininivå som man som medborgare behöver för att kunna leva och verka i det svenska samhället.

I många sammanhang i det svenska samhälls- och arbetslivet ställs högre krav på språkkunskaper än vad sfi kan ge. Inom komvux finns därför en rätt till utbildning på grundläggande nivå för den som saknar kunskaper som normalt uppnås i grundskolan. Denna rätt omfattar även svenska som andraspråk. På gymnasial nivå inom komvux finns även möjligheten att läsa tre kurser i svenska som andraspråk, SVA 1, SVA 2 och slutligen SVA 3 som ger behörighet till högskolestudier.

Det grundläggande behörighetskravet i komvux på grundläggande och gymnasial nivå är att individen har ”förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen”. Inom komvux kan individens informella kunskaper valideras så att studier kan påbörjas på adekvat nivå. Utredningen menar att den kontinuerliga uppföljningen av språkutvecklingen i den individuella progressionsplaneringen som utredningen föreslår kommer att bidra till att individens utbildning kan individanpassas både vad gäller validerade ämneskunskaper och språknivå.

En tidsram för rätten till sfi underlättar även för individen att prioritera svenskinlärningen när sfi kombineras med annan utbildning eller aktivitet. Att gå i och ur sfi under många år ger en bristande kontinuitet i inlärningen och att inte nå resultat gör även att individen tappar motivationen och självkänslan.

Tidsbegränsningen skulle även kunna bidra till bättre möjligheter till studiefinansiering. Det skulle kunna bli fråga om förlängd etablering, förlängt studiestartsstöd etc. Utredningen har inte haft i uppdrag att utreda detta men ser sådana möjligheter.

Genom att verksamhetspoäng införs (se kapitel 8) och används som ett mått för studieomfattningen i sfi blir det lättare att bedöma individens studietakt i förhållande till andra kurser och aktiviteter, sätta in stödinsatser under den tid då utbildningen pågår och följa

upp resultaten i sfi i form av godkänt eller icke godkänt betyg. Tack vare dessa förändringar kan individernas sfi-studier planeras med större omsorg och utbildningen kan ges på ett tydligt och likvärdigt sätt. Strävan ska vara att nödvändiga avbrott från sfi inte är blir för långa. Så långt det är möjligt ska studierna i sfi kunna kombineras med de aktiviteter som är aktuella för individen. Vid föräldraledighet ska språkstudier kunna påbörjas och genomföras i individanpassad studietakt. Om det med hänsyn till personens personliga förhållanden finns särskilda skäl, ska huvudmannen besluta om att personen får delta i sfi under längre tid än fyra år. Det blir då fråga om en bedömning av individuella behov och progression. Det är huvudmännens uppgift att säkerställa att rektorer och lärare har erforderlig kompetens att göra bedömningar som ligger till grund för beslut om extra anpassningar, studiers upphörande, betyg, bristande förutsättningar etc.

6.6 Beskrivning av målgrupperna för KSA

Alla kommuninvånare som uppnått en viss ålder och som saknar grundläggande kunskaper i svenska har rätt till sfi och kommunen ska aktivt verka för att nå och motivera individen att delta i sfi. Det innebär att alla individer som saknar kunskaper motsvarande sfi-kursen D också omfattas av KSA. Tiden inom KSA börjar räknas från den dag individen för första gången tagits emot i sfi och upphör efter fyra år.

Kommunen kan genom t.ex. den uppsökande verksamheten inom KSA få kännedom om individer med rätt till sfi men som aktivt väljer att inte läsa sfi och då avförs de från kommunens KSA-ansvar.

När det gäller personerna med den kortaste tidigare utbildningen framgår det bland annat i Arbetsförmedlingens kunskapsöversikt om nyanländas etablering[9] att etableringstiden på två år inte är tillräcklig. Av Skolverkets statistik framgår även att flertalet sfi-elever inte hunnit slutföra utbildningen efter två år utan behöver mer tid för att nå målen i sfi-kursen D. Därför är det av största vikt att det initialt görs en planering på längre sikt inte minst för att undvika att eleverna upplever att de misslyckas med sina sfi-studier.

[9] Arbetsförmedlingen 2017. *Kunskapsöversikt: Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden*. Working paper 2017:5.

Den sammanhållna utbildningen som KLIVA-utredningen föreslog i sin promemoria i juni 2019 blir ett viktigt inslag i KSA. Den sammanhållna utbildningen riktar sig till målgruppen med utbildningsplikt inom etableringsprogrammet men är även lämplig för andra utrikes födda med motsvarande behov. Det systematiska arbetet med målgruppsanalys och upprättande av utbildningsplan för de sammanhållna utbildningarna kan även gynna KSA, både vad gäller att få ökad kännedom om kommunmedborgarnas behov av grundläggande svenskkunskaper och att planera lämpliga utbildningsinsatser utifrån individuella behov.

För individer som inte ingår i den ovannämnda i målgruppen men som saknar sfi-kunskaper kan behoven av utbildning och undervisning se annorlunda ut och de flesta kommer med största sannolikhet att nå nivån för sfi-kursen D på kortare tid än fyra år.

6.6.1 Målgrupper för KSA

Nedan har målgruppen med rätt till sfi delats in i undergrupper baserat på i vilket sammanhang de kommer att studera sfi och under vilka förutsättningar.

- *Nyanlända som läser sfi inom ramen för etableringsprogrammet*
  Nyanlända som uppbär etableringsersättning under maximalt 36 månader och kombinerar sina sfi-studier med Arbetsförmedlingens insatser för etablering på arbetsmarknaden vid etableringsprogrammets slut.
- *Nyanlända inom etableringsprogrammet med utbildningsplikt*
  Nyanlända som uppbär etableringsersättning under maximalt 36 månader och kombinerar sina sfi-studier med andra studier på grundläggande nivå eller kortare yrkesutbildningar. Individerna har bedömts ha för kort utbildning för att kunna matchas mot arbete under etableringstiden. (Se även utredningens promemoria).
- *Nyanlända folkbokförda i kommunen av andra skäl*
  Den här gruppen består av arbetskraftsinvandrare, studenter och personer som av andra privata orsaker bosätter sig i Sverige. De läser sfi på heltid eller kombinerar sfi-studierna med arbete eller andra studier på hel- eller deltid.

- *Invandrare som avslutat etableringsprogrammet men inte nått D-nivån inom sfi*

  Dessa individer behöver utveckla sitt språk för att utbilda sig, få ett jobb och bli mer etablerade i samhällslivet. De läser sfi på heltid eller kombinerar sfi-studierna med andra studier, praktik eller andra aktiviteter.

- *Invandrare som anvisats att läsa sfi av socialtjänsten och som påbörjat sfi för mindre än fyra år sedan*

  Invandrare som får ekonomiskt försörjningsstöd med s.k. språkplikt. De studerar sfi på heltid eller i kombination med andra åtgärder för att utveckla sitt svenska språk och stärka sin förmåga till självförsörjning.

- *Invandrare som studerar eller arbetar i kombination med sfi-studier och som påbörjat sfi för mindre än fyra år sedan*

  Invandrare som behöver utveckla sitt svenska språk för att stärka sin etablering i samhälls- och arbetsliv.

6.7 Införandet av KSA

KSA omfattar endast individens rätt till utbildning för att uppnå kunskaper som motsvarar sfi-kursen D och få betyg på den kursen. De grundläggande kunskaper i svenska som sfi ska ge enligt kursplanen är en mininivå som medborgare behöver för att kunna leva och verka i det svenska samhället.

Målsättningen är att när KSA tillämpas fullt ut ska det endast i undantagsfall förekomma att individer behöver längre tid i sfi än fyra år. Genom tidiga insatser med hög kvalitet och fokus på kontinuerlig språkutveckling förbättras individernas möjligheter att nå målen successivt och allt färre kommuninvånare kommer att sakna grundläggande kunskaper motsvarande sfi.

Bestämmelserna om KSA, tidsgränsen för sfi om fyra år samt rätten att delta i sfi i en annan kommun ska tillämpas på de elever som för första gången tas emot i utbildning i svenska för invandrare den 1 juli 2022.

För den som tagits emot i sfi före den 1 juli 2022 ska äldre bestämmelser om rätten till sfi för den som saknar grundläggande kunskaper i svenska och gör tillfredställande progression i sin språkutveckling gälla utan tidsbegränsning.

6.7.1 Om sfi-målen inte nås under KSA-tiden

Det kommer sannolikt att finnas individer som av olika skäl inte kommer vidare i sin språkutveckling och avstannar i sin progression i sfi trots individanpassad undervisning i kombination med meningsfulla aktiviteter.

Efter fyra år i KSA är formella sfi-studier inte längre ett alternativ utan andra lösningar måste sökas. Dock ska den som så önskar kunna göra prövningar för att få betyg i sfi.

För de individer som inte kommer vidare i sin språkutveckling och av olika skäl har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden är kommunernas arbetsmarknadsinsatser viktiga och där kan med fördel ett visst inslag av språkinlärning ingå.

I en IFAU-studie från 2019[10] beskrivs kommunernas arbetsmarknadsinsatser och det framgår att informell svenskundervisning är en insats som förekommer i stor utsträckning. Svenskundervisning som arbetsmarknadsinsats kan vara en värdefull åtgärd men bör inte erbjudas förrän möjligheterna att nå grundläggande kunskaper motsvarande sfi i det formella systemet uttömt. Genom införandet av KSA blir skiljelinjen mellan när formell undervisning ska vara huvudalternativet och när andra språkutvecklande insatser kan sättas in tydligare. Detta gör att kommunens begränsade resurser kan användas mer effektivt.

6.7.2 KSA i relation till några typfall

För att ytterligare tydliggöra vad arbetet inom ramverket KSA kan betyda för individer inom målgruppen med rätt till sfi beskriver vi här några typfall.

[10] www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2019/r-2019-05-kommunal-arbetsmarknadspolitik-vad-och-for-vem.pdf (Hämtad 2020-11-04).

Amira

Amira har ingen skolgång i hemlandet och har arbetat i hemmet och varit föräldraledig sitt första år i Sverige. Amira tillhör etableringen och när föräldraledigheten avslutas får hon etableringsersättning och hjälp av Arbetsförmedlingen att anmäla sig till sfi. Vid sfi-inskrivningen registreras Amira i kommunens elevadministrativa system med bland annat hennes startdatum för sfi och att de fyra åren i sfi har påbörjats. En noggrann kartläggning, vägledning och studieplanering ger Amira en tydlig bild av hur hennes tid i vuxenutbildningen kan se ut. Om Amira avbryter sfi av någon orsak omfattas hon av kommunens rutiner för att ta kontakt med avbrottade elever som finns i det elevadministrativa systemet. Amira kommer därmed till sfi via de rutiner i KSA som huvudmannen har för mottagande av de som omfattas av etableringen och kommer via Arbetsförmedlingen.

Samira

Samira har tolv års studier med sig från hemlandet varav ett av två år på en optikerutbildning. Samira har kommit till sfi via etableringen och studerar kurs D sedan tre månader. Nu erbjuds hon, via Arbetsförmedlingen, en heltidspraktik i en optikerbutik på hemorten. Samira får hjälp av skolans studievägledare att prata med Arbetsförmedlingen om att vara på praktik fyra dagar i veckan för att undvika uppehåll i studierna och därmed kunna vara kvar på sfi. Efter godkännande från Arbetsförmedlingen går Samira över i en flexgrupp för elever som läser i mindre omfattning än den garanterade undervisningstiden, vilket är en del i den aktuella huvudmannens arbete med att förebygga avbrott. Samira kommer därmed till sfi via de rutiner i KSA som huvudmannen har för mottagande av de som omfattas av etableringen och kommer via Arbetsförmedlingen.

Edin

Edin har gått sju år i grundskola i hemlandet och arbetade som behovsanställd chaufför i en väns företag. Han har i Sverige arbetat som timanställd några timmar i veckan på ett bilrekonditioneringsföretag, haft försörjningsstöd och läst sfi i två år. Edin och hans familj

flyttar till en ny kommun. Edins kontaktperson på socialtjänsten i den nya kommunen berättar att sfi ingår i hans planering och han uppmanas att anmäla sig till sfi. När Edin kommer till sfi skrivs han in i det elevadministrativa systemet, får en språklig bedömning, vägledning och en individuell studieplan där han beräknas vara klar med sfi inom de fyra åren från hans första sfi-start som ägde rum i annan kommun. Edin kommer därmed till sfi via de rutiner i KSA som huvudmannen har för att de som uppbär försörjningsstöd och som ännu inte har kunskaper i svenska motsvarande sfi-kursen D ska ta del av sfi.

Pavel

Pavel arbetar sedan ett år dagtid som byggarbetare hos en större byggentreprenör i kommunen. På arbetsplatsen pratar Pavel sitt modersmål och engelska. KSA-funktionen i kommunen besöker lokala nätverksträffar för företagare varje kvartal och berättar för företagens chefer med flera om sfi och möjligheterna att läsa sfi på kvällarna för att kunna kombinera med arbete. Byggföretagets chef tar med sig informationsblad om sfi till företagets arbetsplatsträff och förklarar att kunskaper i svenska gynnar medarbetarnas framtid i företaget. Pavel och ett par kollegor besöker sfi-mottagningen och påbörjar sfi på kvällstid. Pavel kommer därmed till sfi via de rutiner för uppsökande arbete i KSA som huvudmannen har för att nå de som arbetar.

Hiba

Hiba är bosatt i Sverige sedan elva år och är förälder till tre barn i grundskoleåldern. Hennes man arbetar och försörjer familjen. Hiba har aldrig börjat på sfi eller annan utbildning i kommunen. Kommunens KSA-funktion besöker regelbundet kommunens egna grundskolor och friskolor i samband med föräldramöten då man vet att flera av barnen har föräldrar som aldrig har påbörjat sfi. Under en kort informationsträff i anslutning till föräldramötet informeras föräldrar om möjligheterna till sfi-studier. Hiba väljer att ta erbjudandet, anmäler sig till sfi och läser på förmiddagar för att det ska passa med barnens skoldagar. Hiba kommer därmed till sfi via de rutiner

för uppsökande arbete i KSA som huvudmannen har för att nå de som inte arbetar och som har barn i skolåldern.

Cathy

Cathy är webbutvecklare med egen firma. Hon är nyinflyttad i kommunen och har kontakt med inflyttarservice. I samband med ett besök får hon muntlig information om möjligheten att studera sfi men tackar nej till erbjudandet. Hon möter fortsättningsvis information om sfi på olika ställen i kommunen men är inte intresserad av att lära sig svenska på sfi. Cathy omfattas av de rutiner för uppsökande arbete i KSA som är riktade till nyinflyttade.

Mohsen

Mohsen är en 56-årig akademiker som inte har etablerat sig på den svenska arbetsmarknaden under sina år i Sverige. Han har studerat på sfi i omgångar och nått betyget C men har fått avbryta D-kursen på grund av för långsam progression. Nu är han inskriven på arbetsmarknadsenhetens jobbtorg där han deltar i aktiviteter som söka jobbkurser och arbetsmarknadssvenska. Arbetskonsulenten på jobbtorg kontaktar sfi och anser att Mohsen återigen ska studera sfi för han behöver utveckla sin svenska. Vid en övergripande bedömning av Mohsens förutsättningar att tillgodogöra sig sfi-undervisningen framkommer inga särskilda skäl som kan motivera undantag från fyraårsregeln och det är fortsatt arbetsmarknadsenheten som ansvarar för Mohsens insatser.

6.8 Kommunernas organisation av KSA

Modellen för KSA utgår från regleringen av KAA, kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar. Kommunerna har sedan 1980-talet haft ansvaret att följa upp icke skolpliktiga ungdomars sysselsättning. I takt med att gymnasieskolan reformerats och nya behov identifierats har även uppföljningsansvaret justerats och bytt namn två gånger, *kommunalt informationsansvar* (2005) och nu gällande *kommunernas*

aktivitetsansvar för ungdomar (2015) som regleras i 29 kap. 9 § skollagen:

Bortsett från bestämmelserna om åldersgräns, skolplikt och att KSA endast avser regleringen för sfi ser utredningen likheter mellan KAA och det förslagna KSA.

Tabell 6.2 Jämförelse KAA och KSA

Reglering och innehåll

KAA, Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar	KSA, Kommunernas språkansvar
Syftet med KAA:	*Syftet med KSA:*
Alla ungdomar ska så långt det är möjligt uppnå gymnasieexamen.	Alla nyanlända och andra invandrare ska ges möjligheten att så långt det är möjligt nå kunskaper motsvarande sfi-kursen D.
Förhindra utanförskap och bidra till att ungdomen påbörjar eller återgår till studier utifrån sina förutsättningar, behov och önskemål för att uppnå gymnasienivå.	Förhindra utanförskap och bidra till stärkt ställning i samhälle och arbetsliv genom att individen får stöd och stimulans utifrån sina förutsättningar, behov och önskemål för att uppnå kunskaper motsvarande sfi-kursen D.
	Stärka kommunernas förmåga att aktivt verka för och motivera individer till att påbörja eller fullföljer sina sfi-studier.
Tillvägagångssätt:	*Tillvägagångssätt:*
Komma i kontakt med berörda ungdomar och registrera dem.	Via etablering, elevens egen sfi-ansökan, socialtjänst, arbetsgivare eller annan uppsökande verksamhet komma i kontakt med berörda individer. Individerna registreras först när de anmäler sig till sfi.
Skaffa information om sysselsättning och behov.	Kartläggning av behov och upprättande av ISP.
Insatser ska sättas in så tidigt som möjligt.	Insatser ska sättas in så tidigt som möjligt och vara långsiktiga.
En väg in och samverkan mellan flera aktörer för ett brett utbud av insatser som möter individens behov.	En väg in och samverkan med flera aktörer för ett brett utbud av insatser som möter individens behov av sfi och sfi i kombination med annan utbildning, praktik, arbete eller föräldraledighet.
Dokumentera, följa upp och utvärdera insatserna.	Dokumentation, uppföljning och utvärdering inom ramen för systematiska kvalitetsarbete enligt skollagen.

Utredningen ser vinster med att KSA samordnas med organisationen för KAA. Kommunerna har under åren arbetat aktivt med att ta fram en lämplig organisation och effektiva arbetssätt för att följa upp individerna och etablera goda samverkansrutiner. Det finns alltså möjligheter att nyttja befintliga kompetenser, rutiner och arbetssätt för uppföljning.

En annan fördel med att KSA knyts till KAA är att de individer som skrivs ut ur KAA på grund av ålder kan identifieras och direkt övergå till vuxenutbildningen om de saknar språkkunskaper motsvarande sfi.

7 Vägledning och studieplanering

Elever i komvux ska erbjudas studie- och yrkesvägledning och alla elever ska ha en individuell studieplan.

Utredningens direktiv innehåller flera delar där utredningen ser studie- och yrkesvägledningen som en central funktion. Vägledningen har potential att vara ett kraftfullt verktyg i arbetet med att åstadkomma en individanpassad utbildning av hög kvalitet med en i förlängningen ökad genomströmning som resultat. Särskilt viktig kan studie- och yrkesvägledningen anses vara i relation till ökade ambitioner avseende kombinationsutbildningar där det är avgörande att varje elev kan göra väl underbyggda val.

Utredningen har haft i uppgift att se över hur arbetet med individuell studieplan kan förbättras samt hur den individuella studieplanen kan kompletteras med tidsatta mål och uppföljning av progression. Dessa två delar menar utredningen har ett och samma syfte vilket är att åstadkomma en flexibel och individanpassad utbildning där eleven ges möjligheter att nå så långt som möjligt.

Vuxenutbildningens målgrupp är heterogen. Elever i sfi har skiftande bakgrund, behov och förutsättningar. Elever med kort eller ingen utbildningsbakgrund läser flera kurser i sfi och under en längre tid. De tar också del av läs- och skrivundervisning inom sfi-utbildningen. Andra elever läser endast en kortare tid i sfi. Därtill påbörjar sfi-elever sina studier med skiftande kunskaper i svenska språket. Eleverna har olika mål med sfi-utbildningen som därmed ska förbereda för både vidare studier och arbete. Organisationen av arbetet med individuell studieplan ska verka stödjande för elever och medarbetare i arbetet med individanpassad utbildning och undervisning.

7.1 Gällande regleringar av individuell studieplan och studie- och yrkesvägledning

Bestämmelser om den individuella studieplanen finns i skollagen (2010:800)[1], i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning[2] samt i förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen[3].

Bestämmelser om studie- och yrkesvägledning finns i skollagen [4], i förordningen om vuxenutbildning[5] samt i läroplanen för vuxenutbildningen[6].

Av styrdokumenten framgår att eleverna ska ha en studieplan med studiemål och att planen ska upprättas i samverkan med eleven. Eleven ska ha tillgång till personal som kan tillgodose behoven av vägledning inför framtida val och även elever som avser att påbörja utbildning ska ges tillgång. Vägledningen bör utformas olika för olika elever. I samma dokument betonas att vuxenutbildningen ska samverka med verksamheter som hör till arbetslivet, yrkeshögskolan, folkhögskola och universitet och högskola samt med samhället i övrigt. Likaså att arbetslivets föränderlighet medför att studie- och yrkesvägledningen är av stor betydelse för eleven.

I läroplanen står det att vuxenutbildningens mål är att varje elev:

- får information om arbetslivets aktuella och förväntade kompetensbehov,
- ges möjlighet att få sina kunskaper och kompetenser validerade,
- utvecklar sin självkännedom och förmåga till studieplanering,
- medvetet kan ta ställning till fortsatt studie- och yrkesinriktning på grundval av samlade erfarenheter och kunskaper,
- ökar sin förmåga att analysera olika valmöjligheter och bedöma vilka konsekvenser dessa kan få,
- har kännedom om arbetslivets och arbetsmarknadens villkor när det gäller bland annat arbetsrätt och arbetsmiljö generellt och om möjligt, inom sin studieinriktning,

[1] 20 kap. 8 §.
[2] 2 kap. 16 §.
[3] Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.
[4] 2 kap.29 § och 20 kap. 8 §.
[5] Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.
[6] Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

- har kännedom om möjligheter till vidare utbildning, praktik och arbete i Sverige och andra länder, och
- är medveten om att alla yrkesområden förändras i takt med teknisk utveckling, förändringar i samhälls- och arbetsliv samt ökad internationell samverkan och därmed förstår behovet av personlig utveckling i yrket.

I läroplanens riktlinjer anges att personalen, efter en av rektorn gjord arbetsfördelning, ska:

- bidra med underlag för elevernas val av utbildning och yrke,
- informera och vägleda eleverna inför deras val av kurser, vidare utbildning och yrkesverksamhet samt motverka sådana begränsningar av valet som grundar sig på föreställningar om kön och på social eller kulturell bakgrund,
- i informationen och vägledningen utnyttja och ta till vara de kunskaper som finns hos eleverna och verksamhetens personal samt i samhället,
- i undervisningen utnyttja kunskaper och erfarenheter från arbets- och samhällsliv som eleverna redan har eller skaffar sig under utbildningens gång,
- utveckla kontakter med universitet och högskolor samt med handledare och andra inom arbetslivet som kan bidra till att målen för utbildningen nås,
- i utbildningen nyttja kontakter med det omgivande samhället och dess arbets-, förenings- och kulturliv, och
- bidra till att presumtiva elever får information om olika utbildningsmöjligheter.

Rektors ansvar för delar som relaterar till studie- och yrkesvägledning formuleras på följande sätt i läroplanen:

- Utbildningen organiseras så att den så långt möjligt anpassas efter elevernas önskemål och val av kurser,

- eleverna får information inför utbildningens början, en väl utformad introduktion i utbildningen samt stöd när det gäller att formulera mål för sina studier,
- verksamhetens personal i samverkan med eleven upprättar en individuell studieplan för eleven och reviderar den vid behov,
- lärare, studie- och yrkesvägledare och annan personal får möjligheter till den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjlighet att dela med sig av sin kunskap, samt att lära av varandra för att utveckla verksamheten,
- samverkan med universiteten och högskolorna och arbetslivet utvecklas så att eleverna får en kvalitativt god utbildning samt en förberedelse för yrkesverksamhet och vidare utbildning,
- studie- och yrkesvägledningen organiseras så att eleverna får information om och vägledning inför de olika val som vuxenutbildningen erbjuder samt inför val av framtida utbildning och yrke.

Skolverket anger[7]att följande uppgifter ska finnas med i den individuella studieplanen:

- Utbildningens mål och planerad omfattning av studierna
- Vilka kurser eleven ska läsa
- Delar av kurser, annan yrkesutbildning, praktik och andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling
- Verksamhetspoäng inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå.
- Vilket program inom gymnasieskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar (om målet för eleven är en gymnasieexamen).

[7] www.skolverket.se/skolutveckling/anordna-och-administrera-utbildning/administrera-utbildning/gora-individuell-studieplan#h-Individuellstudieplanidenkommunalavuxenutbildningen (Hämtad 2020-10-22).

Skolverket har i dag ett exempel på mall för individuell studieplan som finns tillgänglig på myndighetens hemsida[8]. Mallen innehåller utöver personuppgifter följande punkter:

- Huvudman och hemkommun
- Tidigare arbetslivserfarenhet och studier
- Validering av kunskaper och konsekvenser
- Mål med studierna
- Elevens planerade studietid
- Omfattning
- Totalt beräknad studietid
- Studiefinansiering
- Eventuella bilagor
- Nationella kurser, delkurser och orienteringskurser (omfattning, tidsplan, studieform, anordnare)
- Övrigt
- Revidering
- Studie- och yrkesvägledning.

I Skolverkets exempel är strukturen för individuell studieplan funktionell och rätt använd ger den enligt utredningen en översiktlig planering av elevens studier. Det framgår tydligt att undervisning och progression inte dokumenteras i den individuella studieplanen. Utredningen menar därför att den reglering som finns i dag gällande den individuella studieplaneringen som ett dokument för just studieplanering är relevant.

[8] www.skolverket.se/skolutveckling/anordna-och-administrera-utbildning/administrera-utbildning/gora-individuell-studieplan#h-Individuellstudieplanidenkommunalavuxenutbildningen (Hämtad 2020-10-22).

7.2 Problembild

Utredningen redogör nedan för en problembild som omfattar både studie- och yrkesvägledning och individuell studieplan. Syftet med problembilden är att skapa förståelse för utmaningarna på området och lägga en grund för de förslag och bedömningar som utredningen gör.

7.2.1 Problem i studie- och yrkesvägledningen

Nedan redogör utredningen för den bristande kunskapen om hur studie- och yrkesvägledningen fungerar i komvux och primärt sfi och några av de problem som har framkommit under arbetet med betänkandet.

Bilden av studie- och yrkesvägledning i sfi är oklar

Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning skriver i sitt betänkande *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle* (SOU 2019:4) att det i dag saknas en nationell bild av hur studie- och yrkesvägledningen inom vuxenutbildningen fungerar i praktiken.[9] Skolinspektionen har inte särskilt granskat studie- och yrkesvägledningen i sfi.

När det handlar om studie- och yrkesvägledning visar Skolverkets personalstatistik för läsåret 2019/2020 att det omräknat till heltidstjänster fanns 430 studie- och yrkesvägledare i komvux totalt i riket.[10] Av statistiken framgår inte hur tillgången till studie- och yrkesvägledare relaterar till antalet elever i respektive verksamhet och i vilken utsträckning vägledaren även tjänstgör i andra skolformer. Utredningen menar att det behövs en bättre statistisk uppföljning vilket avhandlas i avsnitt 5.11.4.

Utredningens arbete med genomgång och analys av kostnaderna för sfi med hjälp av Skolverkets statistik ger inte någon bild av kommunernas kostnader för studie- och yrkesvägledning. Den genomsnittliga kostnaden för sfi redovisas inte uppdelad på kostnader för undervisning, studie- och yrkesvägledning och lokaler etc. Därtill

[9] SOU 2019:4. *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*
[10] www.skolverket.se/getFile?file=6429 (Hämtad 2020-07-01).

bygger statistiken på vad kommunerna redovisar och osäkerhetsmåttet kan anses vara stort.

Huvudmannen organiserar inte alltid för en väl fungerande studie- och yrkesvägledning

Åsa Sundelin[11] som forskar om studie- och yrkesvägledning vid Stockholms universitetet menar att det behövs ett strategiskt arbete med studie- och yrkesvägledning i vuxenutbildningen. Hon erfar att det annars finns en risk att eleverna blir utlämnade till lärarnas goda vilja och ibland bristande förståelse för studie- och yrkesvägledningens uppdrag. Det är också först när lärarna ser vägledningen som ett angeläget område som man arbetar med det och kan förstå hur viktig kunskap och förståelse om studier och arbete är för de vuxna eleverna. Lärare kan också behöva utveckla sin förståelse för hur eleverna i sin tur utvecklar kunskaper om de frågor som ligger inom vägledningens område och att det går långt utanför de individuella samtalen. Sundelin menar att de orienteringskurser som finns om vägledning i komvux fyller en viktig funktion men att de inte är tillräckliga. Processen behöver pågå under en ännu längre tid för att eleverna i vuxenutbildningen ska utveckla kunskap om utbildning och arbetsmarknad samt kompetens att göra väl underbyggda val.

Utredningens utåtriktade arbete visar att huvudmännen organiserar sin studie- och yrkesvägledning på olika sätt och att komplexiteten ökar när det bedrivs utbildning både i egenregi och med externa anordnare samt på flera enheter. Följande organisationsformer är sannolikt vanligast:

- All studie- och yrkesvägledning sker centralt i kommunen. Det förekommer att studie- och yrkesvägledare besöker skolenheterna.
- Studie- och yrkesvägledning sker såväl centralt i kommunen, exempelvis vid inskrivning, som ute på skolenheter i egenregi och hos externa anordnaren.
- Huvuddelen av studie- och yrkesvägledningen sker ute på egenregins skolenheter och hos den externa anordnaren. Anordnaren bedömer omfattningen av bemanningen.

[11] Kontakt med Åsa Sundelin vid Stockholms universitet.

- Huvuddelen av studie- och yrkesvägledningen sker hos anordnaren. Anordnaren kravställs att bemanna med studie- och yrkesvägledare i en specifik omfattning, exempelvis en heltidstjänst per 600 eller 800 elever.

Utredningen menar att flera av dessa organisationsformer kan fylla sin funktion givet att huvudmannen har valt organisation utifrån en adekvat behovsanalys. Den modell som utredningen tror är mest problematisk är den där vägledarfunktionen i huvudsak är centraliserad.

Huvudmannen ska arbeta med studie- och yrkesvägledningen inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet och utredningens förslag om stärkt kvalitetsarbete syftar till att förbättra bland annat vägledningen.

Den initiala vägledningen kan ha brister

Enligt skollagen är hemkommunen skyldig att se till att den som avser att påbörja utbildning i svenska för invandrare erbjuds studie- och yrkesvägledning.[12] Utredningens enkätundersökning visar att den initiala studie- och yrkesvägledningen främst har en informativ inriktning där information ges om sfi-studier i 97 procent av kommunerna och om övriga studiemöjligheter hos 81 procent av kommunerna. Information om arbetsmarknad ges i 64 procent av kommunerna och om validering i hälften. Utredningen menar att det sannolikt finns en tanke om att vägledningen kommer att fortsätta och att det råder en uppfattning om att individen inte är mottaglig för mer omfattande vägledning i ett så tidigt skede som vid mottagandet. Detta förutsätter dock en sammanhängande planering av vägledningen hela vägen från mottagande till att individen lämnar vuxenutbildningen. I ett system med en rik flora av utförare kan detta vara svårt att genomföra. Den individuella studieplanen ska innehålla mål med studierna och om den initiala kartläggningen inte fungerar kan det vara en förklaring till att de studieplaner utredningen har gått igenom ofta saknar framtidsmål eller att målen är otydliga. Utredningen menar att en initial vägledning av god kvalitet ger eleven en tidig målsättning att utgå ifrån samt att behoven av mer vägledning synliggörs. Den kan också bidra till en korrekt nivåplacering. Brist

[12] 20 kap. 30 §.

på långsiktiga mål kan bidra till en eventuell uppfattning om att utbildning i svenska ska ske först och att exempelvis yrkesutbildning skjuts på framtiden.

Tolk används inte tillräckligt ofta

I betänkandet *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle* skrivs det fram att vägledningen vid behov måste ske på individens modersmål och att tolk därför behöver anlitas.[13] I utredningens möte med en större grupp vägledare framkom att de inte har möjlighet att använda tolk i den omfattning de behöver och detta av ekonomiska skäl.

Utredningen menar att det är särskilt viktigt att tolk används när eleven befinner sig i början av sfi-utbildningen när eleven och vägledarens gemensamma språk kan vara knapphändigt. Senare i språkutvecklingen minskar problemen med språket i sig och det är snarare systemkunskap och planeringshorisonter som är utmaningen.

Forskaren Karin Sheikhi[14] berättar i en intervju med utredningen att det förekommer att elever väljer bort tolk med syfte att träna svenska även i det vägledande samtalet. Detta menar utredningen är något som verksamheterna behöver vara medvetna om och stötta eleven i bedömningen om vilka samtal som kan genomföras utan tolk för att samtalets syften ska uppnås.

Att vägleda i komvux är ett komplext uppdrag för vilket alla studie- och yrkesvägledare inte är förberedda

Utredningens intervju med forskaren Karin Sheikhi visar att det är ett komplext uppdrag att arbeta med studie- och yrkesvägledning för utrikes födda vuxna elever. Sheikhi undersökte i sin avhandling *Vägar till förståelse – Andraspråkstalare i samtal med en studie- och yrkesvägledare* hur vägledare och andraspråkstalande elever kan nå en gemensam förståelse för yrke och framtid i Sverige.[15]

Sheikhi beskriver att eleverna inte alltid vet vad studie- och yrkesvägledning är för något vilket kan medföra att alla elever som erbjuds

[13] SOU 2019:4. *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*
[14] Kontakt med Karin Sheikhi vid Stockholms universitet.
[15] Sheikhi, K. (2013) *Vägar till förståelse – Andraspråkstalare i samtal med en studie- och yrkesvägledare.*

vägledning inte alltid tackar ja. Därtill kan de uppleva att det är svårt att vägledaren inte ska ge råd och tips och att det i teorin men inte alltid i praktiken finns så många valmöjligheter. De många valmöjligheterna är ovanliga i en internationell jämförelse. Eleverna kan uppleva att det är svårt att svara på vägledarens frågor och vägledaren kan ha svårt att veta om eleven förstår. Det uppstår en förstärkning av den asymmetri som alltid finns i institutionella samtal. Det är alltid svårt för en studie- och yrkesvägledare att vägleda de som inte vet vad de vill eller vad som är möjligt och i andraspråkgruppen förstärks detta.

Sheikhi berättar att vägledarna generellt använde en samtalsmodell med ett långsiktigt perspektiv vilket inte alltid fungerade. I stället hade vissa av eleverna ett stort fokus på den aktuella kursen i sfi och att klara den. Uppdraget som vägledare blev komplext då det fanns behov av att arbeta både kortsiktigt och långsiktigt. Vägledningen kan bli funktionell om elev och vägledare kan börja i en riktning och kontinuerligt mötas för att fortsätta processen. I forskningen framgick det att vägledningen blev mer effektiv med tiden. När eleven gick framåt i studierna och återkommande tog del av vägledning nådde elev och vägledare en gemensam förståelse och eleverna hade oftare med sig frågor in i samtalen. Eleverna hade stort fokus på att skaffa arbete och vad de behövde göra för att lyckas med det.

Karin Sheikhi har i sitt arbete mött två huvudsakliga inställningar bland studie- och yrkesvägledare. Den ena är att de ser ett behov av att öka den egna interkulturella kompetensen medan den andra gruppen menade att det i större utsträckning är eleverna som ska förstå det svenska samhället i alla dess avseenden.

Här följer en sammanställning av de kompetenser en studie- och yrkesvägledare i komvux behöver ha enligt de intervjuer utredningen har gjort med forskarna Karin Sheikhi och Åsa Sundelin:

- Kunskap om sfi.
- Kompetens att arbeta med individ i samtal och med grupper.
- Kombinera ett kortsiktigt perspektiv om aktuella kurser och ett långsiktigt perspektiv med plan för yrke och framtid.
- Arbeta med stöd av tolk.
- Kunskap om utbildningsystem i olika länder.

- Interkulturella perspektiv.
- Psykosociala problem.
- Grundläggande kunskaper om språkutveckling.

Utbildningen till studie- och yrkesvägledare utvecklas liksom andra utbildningar i det akademiska systemet. Utredningen ser positivt på att exempelvis vägledning med tolk numera finns med samtidigt som det är bekymmersamt att gruppen utrikes födda och nyanlända elever inte särskilt uppmärksammas i examensordningen på alla lärosäten.

Det är positivt att många vägledare gör sin praktik i komvux vilket dels ger de första praktiska erfarenheterna av att vägleda vuxna samtidigt som det kan ge värdefulla perspektiv och frågeställningar i de olika kurserna i programmet. För att studie- och yrkesvägledare ska ha de kunskaper som behövs för att bidra till en vägledning av god kvalitet i komvux behöver innehållet i både utbildning och kompetensutveckling omfatta vuxna andraspråksinlärare.

7.2.2 Problem i arbetet med den individuella studieplanen

Utredningen ser stor förbättringspotential i arbetet med den individuella studieplanen. Skolinspektionens uppföljningar visar att en individuell studieplan i huvudsak upprättas och revideras vid behov. Utredningens arbete bekräftar detta men vi erfar i samtal med verksamma samt vid genomgång av insamlade individuella studieplaner att innehållet i planerna behöver förbättras. Skolinspektionens kvalitetsgranskning *Undervisning i svenska för invandrare*[16] visar också att användningen av dem i planering och genomförande av undervisningen är bristfällig.

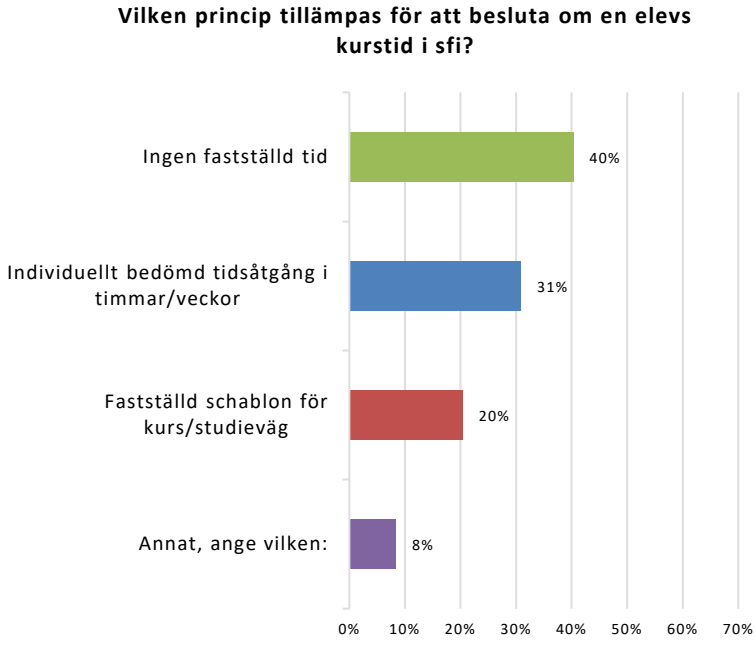
Individuella studieplanens innehåll har brister

Utredningens genomgång av individuella studieplaner som huvudmän och anordnare ombads lämna till utredningen visar att det i varannan plan saknas mål med studierna och att sfi-studierna inte alltid är tidsatta. Av dokumentationen kan även utläsas att någon adekvat kartläggning sällan har genomförts.

[16] Skolinspektionen 2018. *Undervisning i svenska för invandrare.*

Sfi har inte någon fastställd kurstid utan utbildningen ska vara individuellt tidsatt. Utredningens enkätundersökning visar att huvudmännen ofta avstår från att tidsätta elevernas kurstider eller använder schabloner. Endast en tredjedel av eleverna får ett kursslut satt efter en individuell bedömning. Utredningen har i en enkätundersökning ställt frågan om principer för kurstid.

Figur 7.1 Principer för beslut om elevers kurstid i sfi



Källa: KLIVA:s kommunenkät 2020.

Det har inte i någon studieplan som utredningen har tittat på funnits en angiven sluttid för elevens hela sfi-utbildning. Att sätta mått på enskilda elevers kurstid är en uppgift som kräver att lärare har goda förutsättningar att utveckla erfarenheter och kunskaper om elevers progression i förhållande till styrdokumenten samt möjligheter att använda dessa. De förslag om stärkt kompetens för sfi-lärare som utredningen lägger fram syftar bland annat till att öka kompetensen på det här området.

Det råder olika uppfattningar om huruvida och i vilken omfattning den individuella studieplanen ska vara ett dokument för löpande dokumentation av elevers progression i sfi. Det förekommer att progressionen, på detaljnivå, dokumenteras i den individuella studieplanen. Det finns givetvis ett behov av den typen av dokumentation vilket utredningen menar är en orsak till att det finns olika former av lokala och individuella planer. Exempelvis har utredningen tagit del av rutiner för individuella fördjupade studieplaner och individuella pedagogiska planeringar. Detta menar utredningen visar både på ett behov av tydliggörande samt ett behov av att fastställa hur dokumentation av progression ska göras.

Det kan bland vuxenutbildningens medarbetare finnas en låg tilltro till att en individuell studieplan med långsiktiga mål kan gynna elevens progression och utgöra en del av arbetet med att individanpassa undervisningen. Den låga medvetenheten kan resultera i en uppfattning att det är tillräckligt att målet med studierna är att lära sig svenska vilket avspeglas i studieplanernas innehåll.

Det är positivt att den individuella studieplanen upprättas samtidigt som innehållet i den behöver utvecklas.

Arbetet med studieplan för individanpassad undervisning fungerar inte som avsett

Utredningen menar att en del i det vuxenpedagogiska perspektivet är att arbeta både med utgångspunkt i elevens bakgrund och med elevens framtidsmål. Sfi-utbildningen ska vara individanpassad och det är ett begrepp som återkommande behöver diskuteras och definieras samt omsättas i undervisningen. Sannolikt leder ett sådant arbete till en större medvetenhet om den individuella studieplanens syfte och potential. Utredningen redogör i avsnittet om kompetens för behovet av vuxenpedagogisk kompetensförstärkning. Det faktum att huvuddelen av sfi-lärarna har en utbildning som är inriktad på andra skolformer än vuxenutbildning bidrar med största sannolikhet till att kunskap om den individuella studieplanen och hur den kan användas i undervisningen behöver utvecklas. Utredningen vill påpeka att individanpassning av undervisningen är tidskrävande och att huvudmannen behöver tillse att sfi-lärare har rätt förutsättningar.

Ansvaret för den individuella studieplanen kan vara oklart

Utredningens enkät visar att det främst är studie- och yrkesvägledare som ansvarar för att den individuella studieplanen upprättas och revideras. Samtidigt är lärarens roll central då denne har tät kontakt med eleven och regelbundet genomför olika former av uppföljningar och avstämningar. Utredningen erfar att det faktum att det formella ansvaret för studieplanen ofta ligger på en funktion och det praktiska arbetet på en annan medför en i praktiken oklar ansvarsfördelning.

Skolornas systemstöd är inte anpassat för ett aktivt studieplansarbete

I utredningens utåtriktade arbete har det ingått möten med rektorer, lärare och studie- och yrkesvägledare. I samtal om den individuella studieplanen har vuxenutbildningens medarbetare lyft problem med att de digitala elevadministrativa systemstöd som används. De upplevs ofta som bristfälliga.

I de fall en huvudman har externa anordnare kan det variera vilka uppgifter i kommunens system som anordnaren ges tillgång till och vilka behov denne då har av egna administrativa system. Risken för att eleven har mer än en studieplan och att den ena används mer aktivt än den andra finns. Det förekommer också att en utbildningsanordnare kan se de delar som gäller elevens studier i den egna verksamheten men inte studier i egenregi eller hos annan anordnare. Detta är problematiskt och hindrar sannolikt att någon som arbetar direkt med eleven har en helhetsbild av dennes studiesituation. Även inom en verksamhet kan personal i olika funktioner ha olika tillgång till information. Ett resultat av detta är att den individuella studieplan ibland upprättas digitalt hos huvudmannen och att det därefter skapas ännu en plan i pappersform som lärare och elever arbetar med. Lärare, skolledare och studie- och yrkesvägledare som utredningen har mött menar att problemen i den administrativa hanteringen minskar intresset för ett aktivt studieplansarbete och att frågan inte får den prioritet den skulle behöva ha.

Utredningen tror att bristerna i systemstöden kan bero på att huvudmännen vid upphandling av systemen ofta söker efter ett system som ska fungera i flera skolformer och att kravspecifikationen inte i tillräcklig omfattning fokuserar på vuxenutbildningens

behov och förutsättningar. Detta måste ses som ett problem som ligger utanför utredningens uppdrag.

Osäkerhet kring vad som är lämpligt att dokumentera

Utöver en generell osäkerhet om innehåll i och syfte med den individuella studieplan uttrycker medarbetare i sfi, särskilt lärare, en osäkerhet inför vad som får dokumenteras i planen. Bland annat beskriver de en osäkerhet i vad som räknas som känsliga uppgifter och vad som får skrivas om olika former av stöd. Det finns risk för att osäkerheten kring dokumentationen gör att lärare avstår från att dokumentera eller att det uppstår parallell dokumentation. Rektorer behöver skapa tillfälle för dialog och stödja lärare i arbetet med dokumentation.

Eleven känner inte alltid ägandeskap över den egna studieplanen

Det finns endast ett mycket litet kunskapsunderlag om hur elever uppfattar den egna studieplanen. Utredningen har tagit del av elevenkäter som kommunerna själva genomför och ser att de ofta frågar sfi-elever om de känner till att de har en studieplan. Med förståelse för att frågan likt andra enkätfrågor kan vara svår att förstå, såväl språkligt som begreppsmässigt ger det en indikation på att eleverna inte alltid känner till den egna studieplanen. Det kan i sin tur bero på att studieplanen inte är ett levande dokument i elevens utbildning. Utredningens menar att eleven ska känna till den egna studieplanen, dess innehåll samt återkommande genom vägledning ges möjlighet att påverka innehåll och vara delaktig i att revidera den. Det förekommer att elever kan komma åt sin studieplan genom inloggning i någon form av administrativt system eller lärplattform. Det förekommer också att lärare efter uppföljningssamtal eller liknande ger eleven en kopia av den senaste versionen. Problemen med elevens ägandeskap över den egna studieplanen beror troligen på flera olika faktorer med allt från språkliga hinder till brister i arbetsprocessen.

7.3 Utgångspunkter för utredningens förslag om studie- och yrkesvägledning och individuell studieplan

Gruv-utredningen[17] skrev fram att de individuella studieplanerna kan effektivisera vuxenutbildningen. De få studier som har granskat resultatet av arbete med studieplaner tyder också på detta. Gruv-utredningen menade att en god studieplanering redan tidigt under elevens tid i sfi ökar möjligheterna att lägga upp studierna på ett effektivt sätt, exempelvis genom parallella studier. I detta betänkande synliggörs att vuxenutbildningen har tagit ett kliv framåt genom att inte primärt öka andelen elever som läser kurser parallellt utan bereda fler elever plats på kombinerade och integrerade utbildningar.

För elever i sfi ska den individuella studieplanen ge eleven en överblick över de egna studierna och utredningen menar att det är högst angeläget att vuxna elever kan se att sfi läses under en avgränsad tid och att det finns ett planerat slutdatum att förhålla sig till. Med tydlighet kring innehåll och planering av studierna kan eleverna sannolikt utöva ett ökat inflytande över de egna studierna och genom detta uppleva en ökad motivation. Genom ett sammanhållet arbete med studie- och yrkesvägledningen kan eleven utveckla den egna valkompetensen.

Kvalitativa individuella studieplaner är viktiga i lärarens arbete med individanpassning av undervisningen och för att i dialog med eleven kunna planera för progressionen och dess tempo. I samarbetet mellan lärare och studie- och yrkesvägledare kan vägledningen löpa som en röd tråd genom undervisningen.

Stärkt studieplansarbete i sfi ger huvudmannen bättre planeringsförutsättningar. När antalet studieplaner som innehåller väl underbyggda val av andra studier i komvux ökar, kan huvudmannen få en samlad bild av efterfrågan på kurser på grundläggande och gymnasial nivå. En väl genomförd studie- och yrkesvägledning kan bidra till den lokala och regionala kompetensförsörjningen.

[17] SOU 2013:20. *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.*

Studie- och yrkesvägledningen är nyligen utredd

Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning lämnade 2019 sitt betänkande *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*[18] till regeringen. Utredningen föreslår att begreppet studie- och yrkesvägledning byts ut mot karriärvägledning och att Skolverkets instruktioner ska innehålla en särskild skrivning om att stödja huvudmännens karriärvägledning.

Vidare skriver utredningen fram att vägledning av flera anledningar är en viktig del av vuxenutbildningen och två orsaker som nämns är andelen nyanlända elever och vuxenutbildningens förhållandevis komplicerade system med folkhögskolor, yrkeshögskola och högre utbildning. Nyanlända som avser att påbörja studier i komvux har ett stort behov av vägledning för att kunna överblicka det svenska utbildningssystemet samtidigt som de är tidigt i språkutvecklingen. De menar vidare att vägledare behövs för att individen ska kunna läsa kombinationer av kurser och andra insatser, vilka kan ge en snabbare väg mot den etablering i Sverige som är målet för de flesta. Slutsatsen är att en väl fungerande vägledning kan underlätta etableringen i det svenska samhället.

Regleringen av studie- och yrkesvägledningen är adekvat

Utredningen anser att regleringen avseende studie- och yrkesvägledning i sfi är tydlig och adekvat. Däremot kan huvudmännen bättre nyttja det befintliga stödet från Skolverket för att fullt ut nå syftet med gällande regleringar. Sannolikt behöver större fokus läggas på att arbeta med läroplanen och dess skrivningar om vägledning. Utredningen menar att läroplanens roll och innehåll generellt behöver stärkas i vuxenutbildningen.

Skolverkets stöd är funktionellt

Skolverket har tagit fram Allmänna råd om studie- och yrkesvägledning.[19] Allmänna råden omfattar utöver komvux gymnasieskola och grundskola. Skolverket har också tagit fram stödmaterial för arbete

[18] SOU 2019:4. *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*
[19] Allmänna råd (SKOLFS 2013:180) för studie- och yrkesvägledning.

med studie- och yrkesvägledning i vuxenutbildningen.[20] Stödmaterialet innehåller fem inspirationsexempel.

Utredningen anser att dessa två material är relevanta för sfi. I stödmaterialet betonar Skolverket exempelvis möjligheten att använda de för vuxenutbildningen unika orienteringskurserna. Kurserna kan stödja elevers beslut om studier och yrken och bidra till att elever kan fatta väl underbyggda beslut om val av studier och yrken. De allmänna råden ger huvudmannen stöd för planering och genomförande av studie- och yrkesvägledningen i verksamheterna. Med utgångspunkt i skollagen och läroplanen beskrivs hur arbetet kan organiseras för att tillgodose elevernas rätt till och behov av studie- och yrkesvägledning. Syfte och mål med vägledningen tydliggörs. Huvudmannen får stöd i hur studie- och yrkesvägledningen blir en del av det systematiska kvalitetsarbetet.

Skolverkets avdelning *Skola och arbetsliv* erbjuder bokningsbart stöd till huvudmän. I dialog med Skolverket framkommer att stödet är uppskattat och att man i dag har en större efterfrågan än vad man har möjlighet att möta samtidigt som man vill nå ut bredare med stödet. Uppföljning av Skolverkets olika insatser visar att utveckling sker i de kommuner och regioner där insatserna har genomförts.

Kvalitativ studie- och yrkesvägledning är en förutsättning för en levande individuell studieplan

Den individuella studieplanen är en viktig del i arbetet med att åstadkomma en god progression i sfi. Arbetsprocessen innehåller moment av administrativ, vägledande och pedagogisk karaktär vilka alla syftar till att åstadkomma en flexibel och individanpassad utbildning för alla elever. Utredningen menar att flera av problemen med studieplanen kan lösas när huvudmannen planerar för vägledningen som hela skolans ansvar och genom hela elevens utbildning. Detta möjliggör att elevens mål kan växa fram, revideras och att olika lösningar kan prövas. De tankar elever har om framtid och yrke som framkommer i individuella samtal kan på aggregerad nivå utgöra ett underlag för planering och individanpassning.

Utredningens enkät visar att man organisatoriskt lägger ansvaret för upprättande och revidering av den individuella studieplanen på

[20] Skolverket 2018. *Stödmaterial Studie- och yrkesvägledning i vuxenutbildningen.*

studie- och yrkesvägledaren. Det är vanligt att studieplanen upprättas av vägledaren i ett s.k. syv-samtal. Samtidigt förekommer det i flera kommuner att en digital ansökan till komvux helt kan utgöra den individuella studieplanen eller början till en sådan. Flera huvudmän använder begreppet ”vid behov” i sina svar både vad det gäller att få tillgång till studie- och yrkesvägledning och vid behov av att revidera studieplanen. Bland fritextkommentarerna finns svar som visar på tydliga ambitioner att den individuella studieplanen ska vara ett arbetsredskap i undervisningen för varje individ. Man menar att man i undervisningen kontinuerligt ska arbeta med studieplanen som ett levande dokument. Huvudmännen är i vissa fall så precisa att de slår fast att varje individen ska veta sitt mål i form av ett konkret arbete och hur vägen dit ska se ut.

Kompetensförsörjning

Utredningen menar i linje med slutsatser som drogs i betänkandet *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*[21] att det krävs omfattande insatser för att trygga kompetensförsörjningen av studie- och yrkesvägledare:

- Utbilda fler studie- och yrkesvägledare genom fler platser på studie- och yrkesvägledarprogrammet, gärna distanslösningar.
- Kortare utbildningar för verksamma studie- och yrkesvägledare som saknar rätt utbildning.
- Utbildning liknande VAL för lärare[22] där yrkesverksamma studerar parallellt med arbete.

Varje enskild huvudman behöver bedriva ett aktivt HR-strategiskt arbete för att kartlägga och säkra tillgången till vägledare på kort och lång sikt. Därtill behöver huvudmannen inom ramen för det systematiska arbetet kartlägga befintlig personals kompetens och behov av kompetensutveckling. När en sådan kartläggning väl är gjord behöver huvudmannen ge studie- och yrkesvägledare goda förutsättningar att ta del av kompetensutvecklingen.

[21] SOU 2019:4. *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*
[22] Förordning (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom förskolan som leder till lärar- eller förskollärarexamen.

Individers möjligheter att verka i samhällsliv och arbetsliv stärks när studie- och yrkesvägledning är hela skolans ansvar

Forskaren Karin Sheikhi menar i samtal med utredningen att det finns flera argument för att integrera studie- och yrkesvägledningen i undervisningen. Genom att eleven tidigt i sin sfi-utbildning i sin klass möter en undervisning med ett innehåll baserat på studie- och yrkesvägledning får eleven kunskaper om vägledningens roll och möjligheter. Det kan öka elevernas motivation att ta del av den och därmed bland annat öka valkompetensen och kunskap om arbetsmarknad och yrke. Sheikhi menar att det i ett samarbete mellan vägledare och lärare kan skapas ett upplägg för lektioner där lärare och vägledares kompetenser kompletterar varandra. Utan en strukturerad form för vägledarens arbete i grupp och på individnivå tenderar lärarens roll att omfatta flera olika frågeställningar som inte kan anses vara en självklar del av läraruppdraget. Lärare kan inte förväntas ha tillräcklig kunskap om arbetsmarknad och studieval. Utöver kunskap om vägledarens roll och funktion kan eleverna lära känna vägledaren som annars kan bli en anonym funktion som eleverna inte på egen hand söker upp.

Sfi-kursplanen[23] möjliggör i allra högsta grad det upplägg Shekihi talar om och utredningen menar att det kan bidra till att göra innehållet i sfi-undervisningen mer angeläget och engagerande för eleverna.

Orienteringskurser i komvux kan vara ett funktionellt verktyg för arbetet med studie- och yrkesvägledning

Sfi är utformat för att kunna rymma alla de arbetsområden och frågeställningar som handlar om studie- och yrkesvägledning. Därtill kan huvudmannen anordna orienteringskurser för att ge eleverna mer tid och fler möjligheter att utveckla kunskap. Antalet orienteringskurser i komvux uppgår till åtta och två av dem har syften som klart knyter an till studie- och yrkesvägledning:

- ***Medverka till väl underbyggda beslut om studie- eller yrkesval***
  Orienteringskursen kan ge stöd inför elevens studie- och yrkesval. Det finns olika skäl till att individer väljer att studera inom vuxenutbildningen. Det kan handla om att eleven befinner sig i

[23] Kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (SKOLFS 2017:91).

en brytpunkt och behöver fatta beslut om framtiden. För att hantera valsituationer kan eleven då behöva utveckla färdigheter i att samla, analysera och sätta samman information om utbildning och arbetsliv och sig själv. Eleven kan också behöva utveckla färdigheter i att kunna fatta och genomföra beslut samt att hantera övergångar och växlingar i livet.

- *Ge grundläggande kunskaper om arbetsliv och arbetsmarknad i Sverige*
  Att kunna etablera sig och stärka sin ställning på arbetsmarknaden är av avgörande betydelse, både för individen och för samhället. Kunskaper om arbetslivets struktur och villkor och om arbetsmarknaden bidrar till att öka individens beredskap för att möta behoven i ett snabbt föränderligt arbetsliv och på en komplex arbetsmarknad. En orienteringskurs som ska ge grundläggande kunskaper om arbetsliv och arbetsmarknad i Sverige kan se ut på många olika sätt. Beroende på vilka elever som läser kursen och hur deras förkunskaper, intressen och erfarenheter ser ut kan kursen variera stort. Orienteringskursen kan ge tillfälle för en elev att få inblick i olika yrken och yrkesområden och också möjlighet att fördjupa sig i olika yrken och branscher. Orienteringskursen kan också ge tillfälle för en elev att reflektera över det svenska arbetslivets och den svenska arbetsmarknadens villkor, lagar, regler och normer. Den kan ge utrymme att reflektera över hur man kan uttrycka sina egna kompetenser och erfarenheter ur ett arbetslivsperspektiv. För en elev som exempelvis inte har några erfarenheter av svensk arbetsmarknad kan orienteringskursen ge kunskaper om hur svensk arbetsmarknad förändrats över tid, hur den ser ut i dag och vad som krävs av individer på arbetsmarknaden.

Utredningen menar att dessa kurser bör användas mer frekvent och som en del i verksamhetens plan för hur elevens kunskaper om arbetsmarknad och studier ska utvecklas liksom elevens egen förmåga att göra väl underbyggda val. Lärare och studie- och yrkesvägledare behöver ges tillräckligt med tid att utveckla undervisningen.

Studie- och yrkesvägledningens roll inför och i kombinationsutbildningar

Allt fler elever i sfi kombinerar sfi-utbildningen med andra kurser i komvux och ofta med en yrkesutbildning. Enligt förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning utgår extra ersättning för de elever som läser den här typen av kombinationer.[24] Eleverna koncentreras till några större utbildningar vård och omsorg har flest elever. Kommuner som utredningen har pratat med menar att de utan framgång har försökt att få fler sökande till andra utbildningar med goda möjligheter till anställning. Utredningen tror att ett mer aktivt arbete med studie- och yrkesvägledning redan från ett tidigt skede av sfi kan öka antalet elever som får kännedom om fler yrken, vad de innebär och som väljer att söka dessa. Detta arbete kan exempelvis innehålla studiebesök, att läsa och se filmer om olika yrken, jobbskuggning, individuell vägledning och lektioner för att prova på.

Rätt utbildningsval är sannolikt även en viktig faktor för att slutföra utbildning. Göteborgs stad har gjort en uppföljning[25] som visar att ingången till studier i form av vägledning och administration korrelerar med andelen studieavbrott. Avbrutna studier är kostsamma för kommunerna och en satsning på kvalitativ studie- och yrkesvägledning är sannolikt lönsam. Studier i andra skolformer bekräftar detta. Skolverket refererar i en redovisning om att förebygga avhopp från gymnasieskolan till forskaren Ingvar Nilsson.[26] Nilssons forskning visar att studieavbrott utöver konsekvenser på individnivå är kostsamma för samhället. Utredningen menar att även avbrott i vuxenutbildningen är kostsamma för individ och samhälle vilket bör motivera huvudmännen att prioritera studie- och yrkesvägledning.

Valfrihetsmodeller ökar kraven på oberoende och kvalitativ studie- och yrkesvägledning

I *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*[27] tar utredningen ställning för att organisationen med många olika utbildningsanordnare med ett stort och differentierat utbud av kurser kräver

[24] Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.
[25] Göteborgs stad. *Avbrott inom vuxenutbildningen – Vilka avbryter och varför?*
[26] Skolverket 2019. *Redovisning av Skolverkets uppdrag om att genomföra verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp från gymnasieskolan.* Dnr 7.2.1-2016:32.
[27] SOU 2019:4. *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*

stöd i form av vägledning. Detta för att eleven ska kunna navigera i systemet och hitta rätt vägar. Även i betänkandet *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning* menar utredaren att det för att individen ska kunna göra adekvata val av anordnare behöver huvudmannens vägledning vara aktiv och utgå från varje individs behov och förutsättningar.[28]

De huvudmän som använder sig av anordnare på entreprenad kan ha flera anordnare mellan vilka eleverna kan välja eller i vissa fall placeras. Utredningens enkät visar följande antal anordnare per huvudman:

- 61 procent av kommunerna har 1 utbildningsanordnare av sfi
- 20 procent har 2–4 anordnare
- 16 procent har 5–10 anordnare
- 12 procent har mer än 10 anordnare av sfi i sin kommun.

Huvudmän som väljer att ha en organisation med ett flertal anordnare behöver organisera studie- och yrkesvägledningen så att eleven får tillgång till den information som behövs för att kunna välja den anordnare som kan vara lämpligast. I de fall där anordnarna har olika arbetssätt och inriktningar ställs särskilt höga krav på den initiala vägledningen. Eleven behöver förstå systemet med sfi och anordnare, de olika anordnarnas erbjudande och ha kunskap om sig själva för att kunna göra väl underbyggda val.

Ökad nivåindelning

Utredningen har haft i uppgift att analysera om det är ändamålsenligt med fler kurser i sfi än de nuvarande och vid behov lämna sådana förslag.

Sfi-systemet innefattar i dag tre sammanhållna studievägar där elever på studieväg 1 erbjuds 4 kurser, A–D. Elever på studieväg 2 erbjuds 3 kurser, B–D och elever på studieväg 3 erbjuds 2 kurser, C–D. Detta betyder att sfi består av 9 olika kurser där eleverna tas in kontinuerligt efter någon form av kartläggning av elevens kunskaper med syfte att åstadkomma en korrekt nivåplacering. Detta betyder i praktiken att en elev som kan betecknas som fortsättare kan påbörja

[28] SOU 2013:76. *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning.*

studierna i sfi på de senare kurserna i den egna studievägen. Det finns även behov av att möta eleverna som nybörjare och fortsättare även inom en enskild kurs.

Det finns ett behov av att öka graden av korrekt nivåplacering i sfi vilket är ett av motiven bakom utredningens förslag om obligatorisk kartläggning med fokus på kartläggning av litteracitet nedan.

Utredningens arbete visar att det finns möjligheter att öka graden av individanpassning genom ett antal olika åtgärder men att ett utökat antal kurser inte är lösningen. Det är viktigare att arbeta med individanpassning ur ett didaktiskt perspektiv snarare än ett organisatoriskt och frågan hanteras genom detta i huvudsak i utredningens avsnitt om stärkt kompetens för sfi-lärare.

Fler timmar i sfi

Utredningen har haft i uppgift att analysera och vid behov föreslå en utökad garanterad undervisningstid för sfi-studerande inom etableringsprogrammet, och lämna nödvändiga författningsförslag.

I utredningens promemoria[29] besvarades samma fråga. Det finns inget som hindrar en kommun att erbjuda fler timmar i sfi per vecka vilket också sker på flera håll. Om huvudmannen gör bedömningen att grupper av elever eller enskilda elevers progression gynnas av att läsa fler timmar i sfi per vecka kan ett sådant upplägg göras. I promemorian lade utredningen fram ett förslag om en sammanhållen utbildning för de individer i etableringsprogrammet som omfattas av s.k. utbildningsplikt.[30] Förslaget innefattade en garanterad undervisningstid om 23 timmar per vecka i genomsnitt under en period om 4 veckor där sfi kombineras med andra kurser i komvux, primärt orienteringskurser och kurser på grundläggande nivå. Det gjordes också en bedömning om att huvudmannen kan erbjuda sammanhållen utbildning till fler individer och därmed en ökad garanterad undervisningstid.

Förslaget och bedömningen utgår från utredningens pedagogiska bedömning av vad som kan anses vara effektiv undervisning för den nyanlända individens lärande samt en bedömning av vad som kan vara

[29] Promemoria Statens offentliga utredningar 2019. *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*
[30] Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

rimliga förutsättningar för att organisera undervisningen så att utrymme finns för individanpassning och flexibilitet. Eleven ska exempelvis ha möjlighet till mängdträning och att delta i andra insatser utanför komvux. Utredningen menar att ingen ny information eller kunskap som kan motivera en omprövning av förslag och bedömning har tillkommit under det arbete som har gjorts efter att promemorian lämnades. Således hanteras frågan om antal timmar på huvudmannanivå och den individuella bedömningen görs med fördel med grund i en kvalitativ kartläggning och med stöd av god studie- och yrkesvägledning.

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

Utredningen har ovan redogjort för problembild och utgångspunkter. Stärkt kvalitet och likvärdighet i arbetet med individuell studieplan och studie- och yrkesvägledning kan åstadkommas genom att utredningens förslag och bedömningar inkluderas i det systematiska kvalitetsarbetet och att det kontinuerligt sker en utveckling av Skolverkets befintliga stöd.

Utredningen har under arbetet med betänkandet strävat efter att de olika delarna med dess förslag ska bilda en helhet med elevens kunskapsutveckling i fokus. Utveckling av studie- och yrkesvägledning och individuell studieplan relaterar till flera förslag och bedömningar som presenteras i andra delar av betänkandet. Utredningens förslag och bedömningar om individuell studieplan och studie- och yrkesvägledning:

- Införande av en obligatorisk bedömning av elevers kunskaper genom kartläggning med fokus på litteracitet.
- Den individuella studieplanen ska innehålla en individuell progressionsplanering för elever i sfi.
- Den individuella studieplanen bör innehålla en individuell progressionsplanering för elever som läser svenska som andraspråk i kombinationsutbildningar.
- Överföring av individuell studieplan mellan huvudmän.
- Skolverket ska även fortsättningsvis stödja huvudmännens arbete med förbättrad kvalitet i studie- och yrkesvägledning.

Obligatorisk kartläggning för bedömning av elevens kunskaper

Utredningens förslag: Alla nyanlända elever som tas emot i sfi ska få sina kunskaper bedömda. Detta ska ske genom en obligatorisk kartläggning med fokus på litteracitet. Kartläggningen ska genomföras på elevens modersmål eller starkaste språk, dokumenteras och lämnas till den lärare som ska ansvara för elevens inledande kurs i sfi.

Obligatorisk litteracitetskartläggning som metod för bedömning av elevens kunskaper och litteracitetserfarenheter införs med syfte att gynna genomströmningen i sfi. Den litteracitetskartläggning som Skolverket har tagit fram används redan men omfattningen är inte känd. För att öka likvärdigheten och kvaliteten med en ökad genomströmning som följd behöver kartläggningen vara obligatorisk.

Utredningen menar att noggrann kartläggning av elevers litteracitet är en förutsättning för att åstadkomma ett resursperspektiv där de vuxna elevernas erfarenheter och kunskaper synliggörs och därmed kan tas tillvara. Kartläggningen är också en förutsättning för en korrekt nivåplacering i sfi och utredningen menar att korrektheten i nivåplacering behöver öka. Det är viktigt att eleverna skrivs in på rätt studieväg, rätt kurs och att det finns kunskap om var i respektive kurs eleven befinner sig vid start.

Den bedömning av elevens kunskaper genom kartläggning med fokus på litteracitet som utredningen föreslår ska bli obligatorisk omfattar elever som ska påbörja sfi för första gången och som kan betecknas som nybörjare. Bedömningen i form av kartläggning med fokus på litteracitet genomförs på ett språk som eleven behärskar och syftar till att kartlägga elevens kunskaper och erfarenhet när det gäller språklig kommunikation i olika sammanhang på andra språk än svenska. Det som framkommit vid kartläggningen utgör ett viktigt underlag vid lärarens planering av undervisningen i sfi. Kartläggningen kan med fördel genomföras som en orienteringskurs där verksamhetens olika kompetenser samarbetar kring och med eleverna.

Kartläggningen ska genomföras skyndsamt men under tillräcklig tid för en noggrann process som ger ett gott underlag för upprättandet av den individuella studieplanen.

Utredningen ser inte ett behov av specifika implementeringsinsatser. Huvudmännen har erfarenhet av att skapa processer och

rutiner för kartläggningar i andra skolformer. Materialet finns redan tillgängligt och används i många verksamheter.

Elever som är att beteckna som fortsättare i sfi genom att de i sfi eller på annat sätt har skaffat kunskaper i svenska ska inte ta del av kartläggning med fokus på litteracitet. Kartläggningen är för dessa elever uppenbart onödig.

I stället kan de vara aktuella för en språklig bedömning med utgångspunkt i materialet *Bygga svenska* som utredningen föreslår i kapitel 11 om kompetens. Lärare i sfi tar regelbundet emot elever som inte är nybörjare i svenska språket och utredningen menar att en god progression på individnivå och en god genomströmning på aggregerad nivå förutsätter att verksamheten har en klar bild av elevens kunskaper. Genom en sådan bild kan undervisningen starta på rätt ställe i rätt kurs. Materialet Bygga svenska skapar på flera sätt en likvärdighet. Materialet ger möjlighet för lärare att utveckla ett gemensamt språk för sfi-elevers progression i svenska språket och ger flera olika möjligheter till samarbete och planering av undervisning. Materialet hjälper även läraren att synliggöra elevens språkliga progression för eleven själv.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om bedömningarna.

Inledande kartläggning

Utredningen ställer sig bakom Valideringsdelegationens[31] förslag om att en ny bestämmelse ska införas i skollagen som innebär att den som vill få sina kunskaper och sin kompetens kartlagt inför sin utbildning eller prövning inom kommunal vuxenutbildning erbjuds en inledande kartläggning.

Valideringsdelegationen menar att en inledande kartläggning förbättrar möjligheterna att erbjuda utbildning utifrån varje elevs förutsättningar och behov. När individers kunskaper kartläggs kan studierna i större utsträckning anpassas efter kunskapsnivån. Kartläggningen bidrar till en realistisk studieplanering som utgår från den enskildes mål med utbildningen. Delegationen menar också att den inledande kartläggningen blir en viktig utgångspunkt för att ge vägledning som medför att felaktiga val kan undvikas. På en mer övergripande nivå

[31] SOU 2019:69. *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande.*

menar de också att resultaten av kartläggningarna kan användas i kommunernas arbete med att organisera utbildningsverksamheten mer effektivt. Utredningen menar att bedömning av elevers kunskaper i form av litteracitetskartläggning, språklig bedömning och inledande kartläggning kompletterar varandra med syfte att uppnå en effektivare utbildning i komvux.

Ändring i Skolverkets instruktion

Utredningen ställer sig bakom det förslag som utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning föreslår i sitt betänkande Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle om att Skolverkets instruktion ska ändras.[32] De föreslår att det i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk i 8 § skrivs in att myndigheten ska stödja huvudmännens arbete med karriärvägledning vilket denna utredning stödjer.

Ändringen kan utgöra ett viktigt komplement till de förslag och bedömningar som redogörs för i det här betänkandet.

Individuell progressionsplanering

Utredningens förslag: Den individuella studieplanen ska för elever i sfi innehålla en individuell progressionsplanering, IPP. Skolverket får meddela föreskrifter om utformningen av och innehållet i den individuella studieplanen.

När utredningen föreslår att den individuella studieplanen ska innehålla en progressionsplanering tydliggörs ansvarsfördelningen i elevdokumentationen. Ansvaret för det praktiska arbetet kring upprättande av individuella studieplaner samt revidering av dessa ska vara studie- och yrkesvägledarens liksom den studie- och yrkesvägledning som krävs för ett adekvat innehåll. Ansvaret för den individuella progressionsplaneringen ska vara lärarens och då i alla dess delar från kartläggning med fokus på litteracitet alternativt den språkliga bedömningen, via kontinuerlig dokumentation under studierna till dess

[32] SOU 2019:4. *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*

avslut med betyg eller intyg. Rektor ansvarar för att organisera verksamheten så att ett gynnsamt samarbete mellan dessa ansvarsområden kan finnas.

Den individuella progressionsplaneringen ska vara en pedagogisk dokumentation och förslagsvis innehålla följande information:

- Formativ och framåtsyftande planering av lärande och undervisning med tydliga och tidsatta mål för progression.
- Extra anpassningar, stöd och andra insatser.
- Bedömning av kunskaper och progression.

Progressionsplaneringen sker i dialog mellan lärare och elev och skapar förutsättningar för individanpassad undervisning. Planeringen ska vara ett underlag för formativ bedömning genom att lärare och elev tillsammans följer elevens progression. Läraren ska ansvara för att planeringen är uppdaterad och aktuell för eleven under hela kursen.

Elevens pågående sfi-kurs ska vara tidsatt utifrån de förslag om införande om verksamhetspoäng som framförs i betänkandet. Det ska finnas en kontinuerlig bedömning av elevens progression i relation till såväl den aktuella kursens tidsramar som till elevens hela sfi-utbildning. Progressionsarbetet ska syfta till att erbjuda extra anpassningar, stöd och andra insatser inom ramen för de givna tidsramarna snarare än förlängning av kurserna. Detta med målet att korta elevens tid i sfi.

Reglerna om extra anpassningar i skollagen[33] gäller i sfi och övriga delar av komvux. I paragrafens tredje stycke anges nämligen uttryckligen att reglerna gäller i alla skolformer samt i fritidshemmet. Reglerna om extra anpassningar innebär att om det på något sätt kan befaras att en elev inte kommer nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Extra anpassningar kan exempelvis vara att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier. Det kan ske med hjälp av ett särskilt schema över skoldagen, extra tydliga instruktioner eller stöd för att sätta igång arbetet. Till stöd i form av extra anpassningar hör även enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid, exempelvis två månader. Likaså kan särskilda läromedel eller utrustning anses falla inom ramen för stöd

[33] 3 kap. 5 §.

i form av extra anpassningar (prop. 2013/14:160, s. 21). Även om skollagens regler om särskilt stöd och åtgärdsprogram inte gäller för sfi och annan vuxenutbildning (se 3 kap. 6 § skollagen) måste det således ändå anses stå helt klart att utbildningen inom sfi ska bygga på en hög grad av individanpassning på ett sådant sätt att det är relevant att prata om stöd, även individuellt. Det kan handla såväl om konkreta anpassningar i undervisningssituationen inom ramen för reglerna om extra anpassningar, men även andra former av individanpassning som praktik och verksamhetsförlagt lärande och extra timmar i sfi.

Bedömning av behov av extra anpassningar och stöd bör dokumenteras kort och översiktligt i den individuella progressionsplaneringen.

För elever som tar del av andra insatser i sfi, exempelvis deltar i arbetsplats- och verksamhetsförlagt lärande, ska även detta dokumenteras i progressionsplanen. Det ska finnas ett tydligt syfte med insatsen och mål för lärandet ska dokumenteras.

I implementeringen av den individuella progressionsplaneringen är det lämpligt att det ingår information om vilka uppgifter som är lämpliga att dokumentera och vilka uppgifter som kan betecknas som känsliga. Exempelvis bör inte uppgifter som sjukfrånvaro dokumenteras. Alla uppgifter som kan kopplas till elevens kunskapsutveckling har rättslig grund och ska därmed dokumenteras.

Med rätt förutsättningar kan lärare med stöd av den individuella studieplanen och den individuella progressionsplaneringen åstadkomma en individanpassad undervisning. En pedagogisk dokumentation i form av progressionsplanering skapar ett underlag som kan följas upp systematiskt och som kan stötta lärare i dialog med skolledningen. Ett stort antal elever med extra anpassningar och andra stöd och insatser kan vara ett tecken på att rektor behöver se över organisationen och kan även synliggöra behov av kompetensutveckling. Elevernas progressionsplaneringar kan även utgöra ett underlag för lärares ämnesdidaktiska samtal.

Utredningen vill även i betänkandet fastslå att kontinuerligt intag kan sägas vara att ta emot nya elever en gång i månaden. Lärares förutsättningar att arbeta med individanpassad undervisning gynnas av att intag inte görs oftare och att en mer samlad organisation för mottagande med kartläggning och introduktion kan göras.

Det kan förekomma att elever i sfi, trots stöd och anpassningar, inte gör progression. Genom dokumentationen i progressionsplaneringen synliggörs vilka insatser som har gjorts och uppföljning av dessa.

Detta kan bidra till en ökad rättssäkerhet avseende studiernas upphörande och elevers möjligheter att återuppta dem. Om studierna ska upphöra ska dokumentationen visa vad huvudmannen har gjort för att eleven ska nå progression.

Utredningens bedömning: Den individuella studieplanen bör även för elever i kombinationsutbildningar med svenska som andraspråk på grundläggande nivå innehålla en individuell progressionsplanering, IPP.

För elever i kombinationsutbildningar kan en studieplanering där sfi läses i kombination med övriga kurser i komvux övergå i en planering där de övriga kurserna kombineras med svenska som andraspråk på grundläggande nivå. För dessa elever bör den individuella studieplanen även fortsättningsvis innehålla en progressionsplanering. Detta för att fortsätta att arbeta framåtsyftande med den individuella planeringen för språkprogression.

Utredningens förslag: När en elev i utbildning i svenska för invandrare påbörjar utbildning hos ny huvudman ska den individuella studieplanen överlämnas till den mottagande skolenheten.

Genom samverkan mellan flera av utredningens förslag kan den individuella studieplanen förbättras och i större utsträckning fungera så som avses. Införandet av den individuella progressionsplaneringen formaliserar den pedagogiska dokumentationen av elevens lärande. Det är av största vikt att det gedigna arbete med kartläggning, språklig bedömning, studieplanering och progressionsplanering som har dokumenterats följer med eleven vid byte av skolenhet. Informationen följer därmed med eleven och utbildningen på den nya skolan kan i största möjliga mån ta vid där den förra slutade. Syftet med detta är att elevens progression ska fortsätta i god takt och att exempelvis kartläggning inte ska behöva upprepas. Det finns således fördelar för både huvudmännen och eleverna.

Byte av skola är vanligt i sfi och kan bero på flera faktorer som exempelvis flytt och byte av anordnare som ett resultat av nya anordnare efter upphandling. Utredningen föreslår ett överlämnande av den individuella studieplanen mellan den skolenhet eleven lämnar och den skol-

enhet eleven övergår till. Rent formellt motsvarar ett skolbyte ett avbrott i studierna på en skolenhet och inskrivning i sfi på den mottagande enheten. Dessa övergångar kan ske utan fördröjning eller att eleven anmäler sig till sfi i den nya kommunen efter en kortare eller längre tid.

Överlämningen kan ske på flera olika sätt där eleven kan få ut sin studieplan vid avbrott och själv ta den med sig. En mottagande huvudman kan också vända sig till elevens tidigare huvudman och efterfråga planen. Det är viktigt att huvudmännen skapar rutiner som fungerar i den egna organisationen och mellan organisationer.

Utredningens förslag: Skolverkets uppdrag att genomföra fortbildningsinsatser för att förbättra kvaliteten inom studie- och yrkesvägledningen bör förlängas och utökas för att möta de stora behov som finns i kommunal vuxenutbildning

Skolverket erbjuder ett bokningsbart stöd för huvudmän som identifierar behov av att förbättra kvaliteteten i studie- och yrkesvägledningen. Stödet handlar om att utveckla vägledningen som hela skolans ansvar. Genom att studie- och yrkesvägledare och lärare arbetar tillsammans kan såväl vägledande samtal i sig som vägledning i och individanpassning av undervisningen utvecklas. I stödet ges även möjligheten att utveckla arbetet med den individuella studieplanen. Stödet kan utgöra grunden i en kompetensutveckling som i viss mån kan kompensera för att många av vuxenutbildningens medarbetare inte i sina akademiska utbildningar har förberetts för skolformen.

Stödet behöver erbjudas efter behov och utredningen föreslår därför att det även fortsättningsvis ska kunna erbjudas i adekvat omfattning och att myndighetens medarbetare ges förutsättningar att kontinuerligt utveckla det. Såväl utredningens genomgång av delar av stödet som en representant för myndigheten som arbetar med stödet menar att det är relevant för vuxenutbildningen och att den kontinuerliga utvecklingen av det medger anpassningar för att öka relevansen för skolformen. I stödet ingår exempelvis hur huvudmannen kan organisera för en kvalitativ studie- och yrkesvägledning vilket kan svara mot utredningens beskrivning av att organisationen inte alltid möter elevernas behov.

Utredningen menar att det inom ramen för stödet och uppföljningen av det finns goda möjligheter för Skolverket att skapa en klarare bild av nuläge och utvecklingsbehov i studie- och yrkesvägledningen i komvux.

8 Fastställd kurstid och verksamhetspoäng i sfi

I detta kapitel utreder vi möjligheten att införa fastställd kurstid och ett system med verksamhetspoäng i sfi och därigenom bidra till ökad kvalitet och likvärdighet i sfi-utbildningen. Enligt utredningens direktiv ska förslag lämnas om hur huvudmännens systematiska kvalitetsarbete kan förbättras och hur statistiken kan bli mer tillförlitlig. Enligt direktiven ska vi även utreda hur genomströmningen i sfi ska förbättras och möjligheterna att kombinera sfi med andra utbildningar inom komvux ska öka. I utredningens arbete med att analysera problembilden återkommer bristen på fastställd kurstid och att måttet på resultat i sfi är timmar till betyg snarare än poäng och andel godkända elever, vilket gäller för komvux i övrigt. Bristen på fastställd kurstid påverkar med vilken säkerhet huvudmän kan bedöma genomströmning och studieresultat i sfi samt gör det svårt att fastställa studietakt när sfi kombineras med andra utbildningar. Det får även konsekvenser vid beräkning av kostnader för sfi.

Nedan presenterar utredningen inledningsvis ett förslag om ett system med fastställd kurstid för respektive kurs i sfi baserat på verksamhetspoäng och en bedömning av innehållet i respektive kurs. Därefter beskrivs problembild, bakgrund och motiv till förslaget.

8.1 Förslag om fastställd kurstid och verksamhetspoäng i sfi

Utredningens förslag: Ett system med fastställda kurstider för respektive kurs och per studieväg ska införas i sfi. Kurstiderna anges i form av verksamhetspoäng enligt samma system som för övriga komvux, dvs. 20 vp/vecka motsvarar heltid och 800 vp utgör måttet för en helårsplats

Antalet verksamhetspoäng (vp) per kurs utgår från att regleringen av den garanterade undervisningstiden om 15 timmar per vecka kvarstår och fortsatt är en del av systemet. 1 undervisningstimme motsvarar 1 vp.

Skolverket föreslås inkludera införandet av verksamhetspoäng i sitt arbete med att revidera kursplanen för sfi med anledning av den nya betygsskalan och i föreskriften om kursplan för sfi fastställa antalet verksamhetspoäng per kurs.

Utredningen redovisar nedan sina beräkningsgrunder för införandet av verksamhetspoäng i sfi. Det angivna antalet verksamhetspoäng per kurs och studieväg har beräknats utifrån:

- det genomsnittliga antalet timmar för att slutföra respektive kurs under en tioårsperiod kopplat till innehåll och kunskapskrav i respektive kurs enligt kursplanen i sfi,
- kommuners schablonberäkningar av kurstiden för respektive kurs, och
- en jämförelse med de nationella delkurserna på grundläggande nivå. Läs- och skrivundervisningen har fått ett definierat antal verksamhetspoäng som tillägg i studieväg 1 och 2. Antalet verksamhetspoäng motsvarar det antal poäng som togs bort från svenska som andraspråk på grundläggande nivå.

Ett system med verksamhetspoäng blir ett viktigt inslag i KSA. Individen ska vara inskriven i KSA under maximalt fyra år. Under de fyra åren ska nogsamt väljas de insatser som tydligt gynnar elevens möjligheter att nå målen i sfi-kurs D och huvudmannen kan under tiden följa utvecklingen när det gäller andelen godkända elever. Under denna tid kan eleven kombinera sfi-studierna med andra kurser/aktiviteter

och variera studietakten efter behov. På detta sätt synliggörs studietakten i sfi och hur sfi läggs ut både kopplat till verksamhetspoäng samt indirekt mot timmar i den reglerade undervisningstiden. Verksamhetspoäng blir ett statistiskt mer rättvisande mått att följa upp än närvarotimmar då det finns ett antal problem kopplade till uppföljning av just timmar.

Verksamhetspoäng ger exempelvis möjlighet att följa upp utbildning på distans vilken i dag inte alls registreras. Det blir också lättare för eleven att sätta mål och planera studierna. Utredningen menade i PM att det i dag finns möjligheter för eleven att tillsammans med läraren sätta konkreta och tidsatta mål även i ett system baserat på timmar. I det vidare arbetet har utredningen kommit fram till att det finns stora utmaningar i detta varför utredningen beslutat att föreslå ett system med fastställd kurstid och verksamhetspoäng. Ett sådant system ökar likvärdigheten men möter också en efterfrågan från företrädare för huvudmän, lärare och myndigheter att skapa ett system som är enklare att hantera och ger ett bättre beslutsunderlag.

När verksamhetspoäng införs blir det även möjligt att samla in uppgifter om betyg per kurs och som statistiskt mått bör definitionen ”andel godkända elever” ersätta ”slutfört med betyg”. Detta skapar en ökad likvärdighet mellan de olika delarna i komvux och ger tydligare planeringsförutsättningar. Det ger även en harmonisering med övrig skollagsreglerad utbildning vilket kan förmodas ha en pedagogisk vinst.

Utredningen visar här två möjliga alternativ för beräkning av verksamhetspoäng (vp) baserat på innehållet i respektive kurs A–D enligt sfi-kursplanen och med hänsyn tagen till de tre studievägarna.

Alternativ A

Antalet verksamhetspoäng för respektive kurs har fastställt efter en bedömning av hur omfattande kursens innehåll och kunskapskrav kan anses vara. Detta baseras på statistik för genomsnittligt antal närvarotimmar för elever som slutfört kurs under en tioårs period och en viss utökning av tiden med hänsyn tagen till de elever som förmodas fortsätta kursen följande år. En viss osäkerhet finns i bedömning av omfattningen i tid av kurserna 1C och D samt 2D. Dessa

kurser infördes först hösten 2017 då studievägarna i sfi blev sammanhållna vilket innebär att slutmålen i kurs D kan nås inom respektive studieväg.

Utredningen utgår i sitt förslag om verksamhetspoäng från att den garanterade undervisningstiden om 15 timmar i genomsnitt per vecka under en fyraveckorsperiod gäller. Detta ger möjligheten till olika kombinationer med varierande antal timmar i sfi per vecka och bedömningen av elevens prestation utgår från vilken studietakt som är lämplig för att nå elevens studiemål. En bedömning kan även göras av i vilken utsträckning innehåll i sfi-kursen kan bedömas ingå i andra kurser som eleven kombinerar sina sfi-studier med.

Med anledning av utredningens direktiv om att analysera behovet av fler nivåer och kurser i sfi har utredningen övervägt ett förslag om att dela in kurserna A och B i vardera två delkurser i studieväg 1 och två delkurser i kurs B på studieväg 2. Det skulle kunna vara ett sätt att skilja på nybörjare och fortsättare samt att ge eleverna tydligare kursmål. Utredningen lämnar dock detta till Skolverket att bedöma och besluta om ett sådant förslag.

Ett av syftena med förslaget om verksamhetpoäng är att sfi i realiteten ska inkluderas i komvux på ett tydligare sätt och att jämförbarheten ska öka. En helårsplats i sfi ska som i övriga komvux omfatta 800 verksamhetspoäng baserat på 40 veckor och att heltidsstudier motsvarar 20 vp/vecka. Med hänsyn tagen till regleringen om den garanterade undervisningstiden om 15 timmar i genomsnitt per vecka och att 1 timma motsvarar 1 vp kan verksamhetspoängen beräknas på följande vis:

Sfi – 600 vp/år motsvarar 40 veckor med 15 vp/vecka. Detta blir totalt 600 timmar med 15 timmar per vecka och ger en studietakt på 75 procent.

Studieväg 1

Studieväg 1, kurs A–D – ger 1 500 vp vilket motsvarar 1 500 timmar + 300 vp (300 timmar) grundläggande läs- och skrivinlärning (motsvarar de 300 vp på grundläggande nivå som svenska på grundläggande nivå reducerades med 2017).

kurs 1A – 450 vp (450 timmar)
kurs 1B – 450 vp (450 timmar)
kurs 1C – 300 vp (300 timmar)
kurs 1D – 300 vp (300 timmar).

Studieväg 2

Studieväg 2, kurs B–D – ger 1 200 vp vilket motsvarar 1 200 timmar (vid behov kan delar av läs- och skrivundervisningen (300 vp) kopplas till kurser i studieväg 2).

kurs 2B – 600 vp (600 timmar)
kurs 2C – 600 vp (300 timmar)
kurs 2D – 300 vp (300 timmar).

Studieväg 3

Studieväg 3, kurs C–D ger 600 vp vilket motsvarar 600 timmar.

kurs 3C – 300 vp (300 timmar)
kurs 3D – 300 vp (300 timmar).

Alternativ B

Genom alternativ B kan verksamhetspoängen fördelas friare per studieväg utifrån individens behov men det förutsätter att den individuella studieplanen, ISP, är ett nationellt dokument som kan följas upp i den nationella statistiken.

Alternativ B med det friare sättet att fördela verksamhetspoäng kan sägas motsvara det system som användes för svenska som andraspråk på grundläggande nivå innan delkurserna infördes 2017. Då bestod kursen av två delar med totalt 1 000 vp som kommunerna kunde fördela fritt utifrån lokalt fastställda kursplaner. Detta gynnade inte likvärdigheten i landet och därför ser utredningen detta som ett sämre alternativ men vill visa på att en sådan möjlighet finns.

- Studieväg 1 ger 1 500 vp motsvarande 1 500 timmar + 300 vp läs- och skrivinlärning.
- Studieväg 2 ger 1 200 vp motsvarande 1 200 timmar.
- Studieväg 3 ger 600 vp motsvarande 600 timmar.

8.2 Sammanfattande problembild när det gäller kurstid, undervisning och statistik

Nedan sammanfattar vi problem som vi identifierat när det gäller kurstid, garanterad undervisningstid och osäkerhetsfaktorer som påverkar den nationella statistikens tillförlitlighet och därmed även bedömningen av dessa som underlag för resultatanalys.

- Det finns inget nationellt mått för kurstiden i sfi och således ingen bedömning av hur omfattande innehållet i en kurs ska vara, relaterat till vad som kan vara en rimlig genomsnittlig tid för genomförandet. Detta leder till bristande likvärdighet då kommuner gör olika bedömningar av kurstiden. Det förekommer allt från ingen fastställd kurstid alls till kommunalt fastställda schabloner i timmar per kurs. Schablonerna baseras bland annat på kommunernas egen statistik över närvarotimmar per kurs. Även kriterier för kommunernas bedömningar av eventuella tillägg av timmar för elever som behöver det varierar.
- Elevens tid i sfi mäts i närvarotimmar medan all övrig utbildning i komvux beräknas med verksamhetspoäng. Detta gör att det blir svårt att beräkna studiernas omfattning och studietakt för sfi när sfi kombineras med andra kurser i komvux eller andra aktiviteter.
- Den garanterade undervisningstiden om 15 timmar per vecka under en 4-veckorsperiod följs inte upp på nationell nivå och minskningen från omfattningen om 15 timmar per vecka blir allt vanligare i takt med att kombinationsutbildningar ökar.
- Den statistik för sfi som samlas in baseras på inrapporterade närvarotimmar. För distansstudier rapporteras inga närvarotimmar överhuvudtaget och inte heller något genomsnittligt antal närvarotimmar för elever som går kvar i kurserna respektive år. Årligen redovisas det genomsnittliga antalet närvarotimmar per kurs för elever som slutfört med betyg. För dessa elever redovisas även genomsnittligt antal studieveckor från kursstart till slutfört med betyg. Vid en jämförelse av dessa mått under en tioårsperiod förefaller eleverna ha varit närvarande i genomsnitt 9 timmar per vecka under tiden från inskrivning på sfi till betyg.

- Den statistik som redovisas för genomströmning och studieresultat är inte tillförlitlig och ger osäkra analysunderlag. På nationell nivå redovisas elever som slutfört med betyg eller gjort av avbrott under året samt de elever som **förmodas** fortsätta sina studier då ingen notering om betyg eller avbrott gjorts för det aktuella året.
- Betyget F och framöver IG[1] är ett betyg förknippat med stor osäkerhet. När en kurs inte har en fastställd kurstid med ett specifikt datum för kursslut tenderar elever att avbrottsregistreras snarare än att betygssättas som ej godkända. Det finns kommuner där andelen godkända elever år efter år är 100 procent vilket är ett resultat av att betyget F inte används.
- Nationella prov i sfi ska enligt förordningen om vuxenutbildning göras i slutet av kurs B, C och D. När eleven inte har ett fastställt kursslut uppstår en pedagogiskt komplicerad diskussion kring när en elev ska skriva provet och om en elev som läraren vet inte kommer att klara provet ska skriva det. Det är sannolikt gynnsamt för uppföljning och utveckling av sfi att funktionen hos nationella prov liknar de i övriga delar av komvux.
- En stor andel elever läser sfi över flera år. Skolverket följer upp sfi-elever under tre år från det år eleven registrerades på sfi, t.ex. startår 2015 och status 2018. Vid jämförelse av dessa uppföljningar för ett antal år i följd blir det tydligt att andelen elever som förmodas fortsätta sina sfi-studier följande år genomgående ligger på minst 30 procent av den aktuella kohorten. I denna statistik kan man inte heller se om eleven studerat sfi under hela perioden eller om eleven gjort avbrott. (Orsaker till avbrott i sfi följs inte upp sedan 2010 på grund av bristande tillförlitlighet i inrapporteringen.)
- Att beräkna studietid i närvarotimmar skapar också osäkerhet när det handlar om statistiska beräkningar för kostnader i sfi. 425 timmar per år är det mått som SCB använder vid beräkningen av årskostnaden för en elev i sfi och på vilket kommunernas kostnadsredovisning baseras. Måttet har enligt Skolverket[2] funnits sedan 2008 men det råder viss oklarhet kring hur måttet tagits fram. Räknar man att eleven ska ha fått 15 timmar per har eleven endast studerat 28 veckor på ett år.
- Fler timmar ger inte per automatik fler godkända elever.

[1] Ny betygsskala för sfi införs 2022.
[2] Skolverket, Heltidsdefinition i sfi internt dokument, 2008-12-09.

8.3 Bakgrund

Utbildningen i sfi har fyra kurser A–D, och tre studievägar som utgår från att eleverna har olika studiebakgrund och förutsättningar att studera. Inom alla tre studievägarna ska eleverna kunna nå målen i kurs D. Detta gäller från och med augusti 2017. Tidigare omfattade studieväg 1 endast kurs A och B, studieväg 2 kurs B och C samt studieväg 3 kurs C och D. För att nå slutmålen i kurs D var eleven tvungen att byta studieväg. Grundläggande läs- och skrivundervisning för den elev som behöver det, ska också erbjudas inom sfi-utbildningen.

Kursplanen i sfi (SKOLFS 2017:91) skiljer sig från övriga kursplaner genom att inte ha något centralt innehåll. Anledningen till detta är att kursens innehåll ska kunna individanpassas maximalt. Utbildningens syfte beskrivs enligt kursplanen:

> Utbildningen ska rikta sig till personer som har olika erfarenheter, livssituation, kunskaper och studiemål. Undervisningen ska planeras och utformas tillsammans med eleven och anpassas till elevens intressen, erfarenheter, allsidiga kunskaper och långsiktiga mål. Utbildningen ska, med utgångspunkt från individens behov, kunna kombineras med förvärvsarbete eller andra aktiviteter, till exempel arbetslivs- och samhällsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. Undervisningen måste därför utformas så flexibelt som möjligt när det gäller tid, plats, innehåll och arbetsformer.

I 20 kap. 25–27 §§ i skollagen regleras huvudmannens ansvar för samverkan med arbetslivet. Huvudmannen ska tillsammans med Arbetsförmedlingen verka för att sfi-elever ges möjligheten att öva svenska i arbetslivet och att sfi-utbildningen ska kunna kombineras på de sätt som beskrivs i stycket ovan.

Flexibilitet och individanpassning samt möjligheten att kombinera studier med andra aktiviteter är en central utgångspunkt i all vuxenutbildning. När det gäller sfi regleras detta särskilt i skollagen men det tål att påpekas att flexibilitet och individanpassning gäller i lika hög grad för komvux såväl på grundläggande som gymnasial nivå utan motsvarande detaljreglering i styrdokumenten.

8.4 Verksamhetspoäng som mått på studier i komvux förutom sfi

Samtliga kurser på grundläggande och gymnasial nivå, såväl nationella kurser som orienteringskurser mäts i verksamhetspoäng (vp). På gymnasial nivå motsvarar verksamhetspoängen kursernas gymnasiepoäng som i sin tur relaterar till hur omfattande kursernas innehåll är. På grundläggande nivå är verksamhetspoängen framräknade med utgångspunkt i grundskolans timplaner och hur omfattande innehållet i respektive kurs kan förväntas vara. Verksamhetspoäng anger inte hur många timmar undervisning som ska ges men vid utlägg av undervisningstid relateras tiden bland annat till individens behov, gruppstorlek och antalet verksamhetspoäng. Verksamhetspoängen används för att beräkna en elevs studietakt och heltidsstudier motsvarar 20 vp. I utredningens PM utgick vi från att cirka 75 procent av verksamhetspoängen lades ut för kurser på grundläggande nivå, vilket då motsvarar 7,5 timmar per vecka för elever som läser halvtid (10 vp per vecka). Elevers studietakt i verksamhetspoäng är ett viktigt mått för Centrala studiestödsnämnden, CSN. (Detta berör inte sfi eftersom dessa elever/studier inte är studiestödsberättigade.)

Verksamhetspoäng utgör även mått vid beräkning av helårsplatser (800 vp) på grundläggande och gymnasial nivå och används vid redovisning av statistik för kurser, elever och kostnader. Vid beräkning av statsbidrag används verksamhetspoäng som beräkningsunderlag.

8.5 Osäkra mått för studier i sfi

8.5.1 Garanterad undervisningstid för sfi

Inom komvux är det endast inom sfi som det finns en garanterad undervisningstid och den regleras i 20 kap. skollagen:

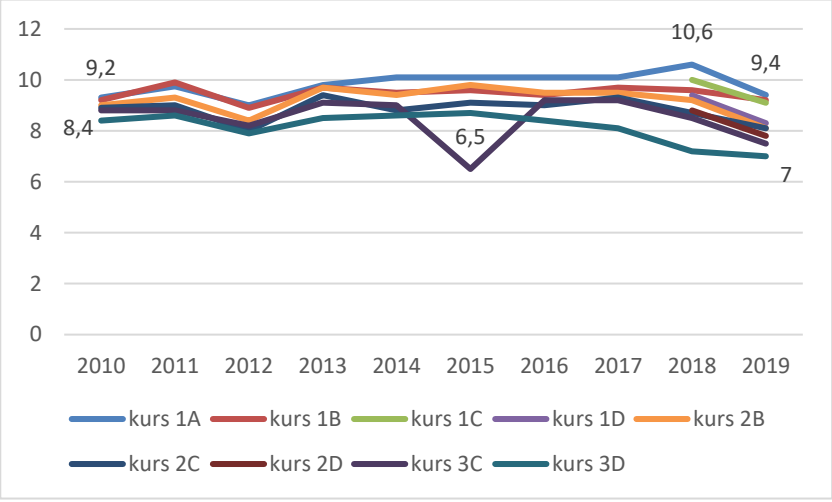
> 24 § Utbildning i svenska för invandrare ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Undervisningens omfattning får dock minskas om eleven begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med utbildningens syfte.
>
> Huvudmannen ska verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov. Lag (2015:482).

Den garanterade undervisningstiden infördes i skollagen 1 juli 2006 och stipulerar ett minsta antal undervisningstimmar per vecka som huvudmännen ska erbjuda sfi-eleverna under hela sfi-tiden. Den garanterade undervisningstiden är alltså inte på annat sätt knuten till någon särskild kurs. Den grundläggande läs- och skrivundervisningen ska dock enligt kursplanen ligga utöver de 15 timmarna per vecka. Utredningens arbete visar att det trots detta vanligtvis erbjuds läs- och skrivundervisning inom ramen för de 15 timmarna. Den garanterade undervisningstiden om 15 timmar ska erbjudas som ett genomsnitt under en period på fyra veckor. Detta för att skapa flexibilitet och ge möjlighet till kombinationer med andra studier eller aktiviteter med varierat antal timmar per vecka utan att den garanterade undervisningstiden äventyras. Utredningen har dock inte funnit någon uppföljning av flexibel undervisningstid där eleven ”får tillbaka” timmar om hen inte haft undervisning 15 timmar per vecka. I utredningens enkätundersökning anger dock ett par kommuner att vid kvällsundervisning får eleven färre timmar per vecka men utsträckt tid i veckor som kompensation. Vi har inte heller funnit någon nationell uppföljning av hur många timmar/vecka som kommunerna erbjuder sfi-undervisning.

I figur 8.1 redovisas utredningens jämförelse mellan genomsnittligt antal närvarotimmar och antal studieveckor för elever som slutfört kurs med betyg under tiden 2010–2019. Under denna period förefaller eleverna ha varit närvarande endast i genomsnitt 9 timmar per vecka under tiden från inskrivning på sfi till betyg. Av denna undersökning går det inte att utläsa om eleverna varit frånvarande eller om eleverna inte erbjudits fler timmar.

Figur 8.1 Genomsnittligt antal närvarotimmar/studievecka för elever som slutfört sfi 2010–2019

Genomsnittligt antal närvarotimmar/studievecka och kurs



Källa: Skolverkets statistik, Jämförelsetal 2010–2019.

Det är alltså inte fastställt vad de garanterade undervisningstiden om minst 15 timmar per vecka motsvarar i studietakt i förhållande till andra studier i komvux. Kommuner gör olika tolkningar. I vissa kommuner tolkas de 15 timmarna per vecka som heltid medan andra ser dem som deltid. Bedömningen om deltidens omfattning varierar också. Utredningen bedömer i sin promemoria att de 15 timmarna/vecka ska betraktas som deltid. Utredningen har nu utrett frågan vidare och gör bedömningen att den garanterade undervisningstiden om minst 15 timmar per vecka utgör deltidsstudier motsvarande 75 procents studietakt och innefattar även tid för mängdträning, där eleven ges i uppdrag att på egen hand eller tillsammans med andra elever, träna olika moment som hör till undervisningen för att utveckla färdigheter och befästa kunskaper.

8.5.2 Timmar som mått för studier i sfi

För sfi finns inget fastställt nationellt mått för omfattningen per kurs. Enligt sfi-kursplanen karaktäriseras utbildningen av att eleven ska utveckla en kommunikativ språkförmåga för vardags-, samhälls-,

studie- och arbetsliv. För respektive kurs finns kunskapskrav. De anger vilka språkliga förmågor och nivåer som ska uppnås men är allmänt hållna för att undervisningsinnehållet och arbetssättet ska kunna anpassas efter individernas behov och förutsättningar.

Utbildningen i sfi följs av tradition upp i timmar per elev. Måttet om timmar härrör från 1986 års sfi-reform då ett statsbidragssystem infördes med ersättning till kommuner, studieförbund och AMU-myndigheter för 700 (à 45 min) undervisningstimmar uppdelat på grund- och påbyggnads-sfi, vilket vid omräkning blir 525 klocktimmar. I dag är inget statsbidrag kopplat till sfi-timmar men i förordning (2011:1108) om vuxenutbildningen utgjorde måttet 525 timmar ett riktmärke för sfi-undervisningen som fick överskridas eller underskridas efter individuella behov. I augusti 2017 togs riktmärket bort från förordningen utan kommentar eller information till kommunerna och ersattes heller inte av något nytt mått.

Skolverket har i ett par rapporter till regeringen påtalat problemen med detta riktmärke och har efterfrågat en utredning av andra sätt att fastställa kurstid. Riktmärket om 525 timmar har vållat olika problem ända sedan sfi gjordes om från en enhetlig utbildning till en utbildning med de fyra kurserna A–D och de tre studievägarna 1, 2 och 3. Oklarheter har funnits om huruvida riktmärket gällde per studieväg eller för hela utbildningen till och med kurs D.

När kommunerna började upphandla sfi blev riktmärket i förordningen en utgångspunkt för betalning, men ibland togs riktmärket även (helt felaktigt) som intäkt för att elevens timmar tog slut och att eleven därför fick avsluta studierna trots progression. Även i dag möter utredningen problemet med uppfattningen att elevers timmar kan ta slut.

Den statistik som samlas in är närvarotimmar per elev och kurs. I den nationella statistiken redovisas sedan ett genomsnittligt antal timmar per kurs för elever som slutfört kursen med betyg. Även genomsnittligt antal studieveckor från start till slutförd kurs med betyg redovisas. Detta skapar en stor osäkerhet i bedömningen av studieresultat och genomströmning.

Att huvudmännen gör olika finns det flera exempel och belägg för:

- De upphandlar och arbetar med schabloner i såväl egenregi som hos externa anordnare.
- De sätter individuella sluttider i ISP.

- De har ingen fastställd tid för kurserna över huvud taget.
- Många kommuner har en fastställd timtilldelning per kurs som anordnarna får betalt för. Några kommuner ersätter dessutom endast närvarotimmar medan andra ersätter anordnarna för erbjudna timmar.

I utredningens kommunenkät ställde vi frågan: ”Vilken princip tillämpas för att besluta om en elevs kurstid i sfi?” 40 procent av kommunerna svarar att de inte har någon fastställd tid. 31 procent svarar att de har en individuellt bedömd tidsåtgång i timmar per vecka. 20 procent svarar att de har en fastställd schablon för kurs/studieväg.

I en rapport som publicerades den 14 maj 2019 av Nationellt centrum för andraspråk, vilken är författad av Malin Dahlström och Lillemor Malmbo, ”Kan timmarna ta slut?” framkommer att rutinerna kring timtilldelning varierar mycket mellan kommunerna. Lärare och skolledare efterlyser tydligare styrning från centrala myndigheter i frågan.

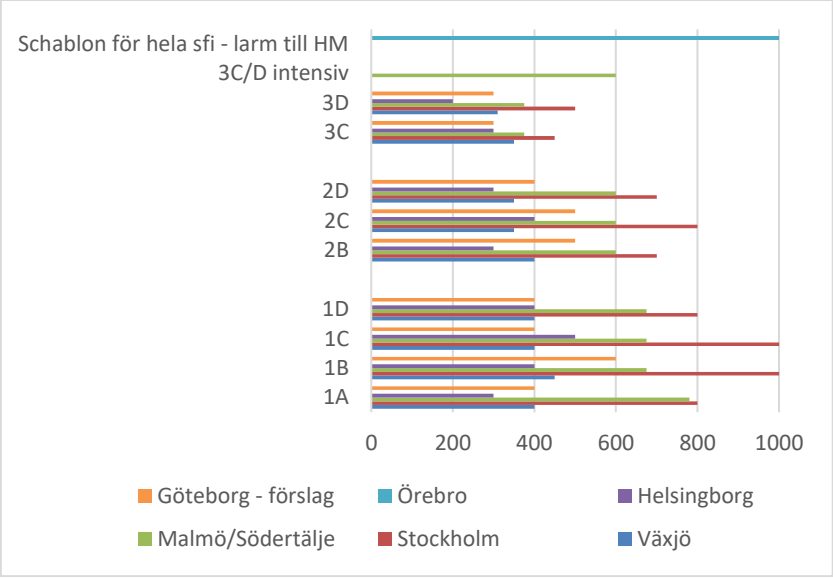
I diagrammet i figur 8.2 nedan är kommunerna och rikttiderna hämtade ur ovannämnda rapport och innehåller även det förslag om rikttider som Göteborg tagit fram baserat på sin lokala statistik[3]. Diagrammet visar på stora skillnader i kommunernas bedömningar av rikttider med undervisningstimmar som mått. Det bör dock betonas att kommunerna använder dessa riktmärken både i bedömningen av elevernas progression och i betalningen till utbildningsanordnare. I avtalen med utbildningsanordnare kan det vara fastställt att detta är vad huvudmannen betalar för och eventuell kostnad utöver riktmärket får utbildningsanordnaren bekosta själv eller så får utbildningsanordnaren extra medelstilldelning för elever som behöver mer tid än vad riktmärket anger. Detta kan anses vara en arbetsmetod där huvudmannen överlåter fördelningen av medel mellan olika resurskrävande elever till anordnaren. I dessa fall behöver anordnaren i praktiken kompensera kostnaden för varje elev som kräver tid utöver schablonen med elever som klarar kursen med färre timmar än schablonen. I samband med detta har utredningen mött begreppet ”långliggare” vilket har beskrivits i negativa ordalag.

Diagrammet i figur 8.2 visar stor variation framför allt för studieväg 1 och t.ex. kurs 1A (mellan 300 och 800 timmar), kurs 1B (400–

[3] Göteborg stad 2019. *Förslag till införande av rikttider inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.* Tjänsteutlåtande 19-11-12. Dnr 1591/19.

1 000 timmar) men även kurs 3D (200–500 timmar). En av kommunerna har ett system där huvudmannen ”larmas” när elever har läst 1 000 timmar.

Figur 8.2 Rikttider timmar/kurs i 7 kommuner



Källa: NC-rapporten, Kan timmarna ta slut? och beslutsunderlag Göteborg stad.

8.5.3 Närvarotimmar i statistiken

SCB samlar på Skolverkets uppdrag in närvarotimmar/kurs för elever i sfi. Den insamlade statistiken används för att redovisa studieresultat i form av genomsnittligt antal närvarotimmar till betyg i respektive kurs på riks, läns- och kommunnivå. Genomsnittligt antal veckor till betyg redovisas också utifrån senaste start- och slutdatum på sfi. Vid jämförelse över en tioårsperiod framkommer att andelen elever som har uppnått betyg under ett kalenderår inte överstiger 40 procent. Det kan delvis förklaras av att eleverna startar under olika tidpunkter under året och då inte hunnit bli färdiga med kursen. Närvarotimmar kan inte samlas in för distansundervisning och dessa elever finns då med i statistiken men får 0 timmar i redovisningen av timmar om de avslutat med betyg i kurs. Enligt muntlig uppgift från Skolverket studerade knappt 3 procent av sfi-eleverna via distans 2019 vilket innebär att det genomsnittliga antalet redovisade timmar för elever

som slutfört sfi med betyg minskat totalt sett med 3 procent förutsatt att samtliga distanselever slutfört med betyg.

Närvarotimmar används också i SCB:s insamling av årskostnad/sfi-elev och då används måttet 425 timmar för en helårsplats. Måttet har enligt Skolverket[4] funnits sedan 2008 men det råder viss oklarhet kring hur det tagits fram. Utgår man från den garanterade undervisningstiden om 15 timmar per vecka blir det drygt 28 veckor, vilket är ett märkligt mått med tanke på att sfi ska pågå kontinuerligt under året. Detta kan jämföras med övrigt komvux där årsplatser beräknas på 40 veckor/år, vilket motsvarar 800 vp.

Skolverkets statistikenhet har länge påtalat bristerna i registreringen av närvarotimmar. De menar att det är problematiskt med ett sådant mått både vad gäller heltid men även när det gäller studieresultat. Osäkerheten kring inrapporteringen av timmar gör att statistiken inte blir tillförlitlig. En förordning om striktare regler och riktlinjer kring hur närvarotimmarna ska redovisas hade kanske förbättrat läget men bara löst en liten del av problematiken. Skolverket menar att verksamhetspoäng i sfi skulle göra statistiken mer tillförlitlig och likvärdig och visa att sfi fullt ut ingår i komvux.

8.6 Är det möjligt att införa verksamhetspoäng som mått för sfi-studier?

Utredningen vill med sina olika förslag om åtgärder skapa en helhet kring sfi och sfi i kombination. Denna helhet ska bidra till en utbildning som präglas av god kvalitet inom tydliga ramar, vilket i sin tur skapar mer likvärdiga förutsättningar för elevernas lärande och kommunernas genomförande.

Det finns starka skäl för att sfi-utbildningen i alla avseenden ska präglas av flexibilitet och anpassning efter individernas behov, önskemål och förutsättningar för att deras etablering i det svenska samhället och på den svenska arbetsmarknaden ska kunna ske så snabbt som möjligt. Att ta del av sfi är en rättighet och utbildningen ska rusta den som saknar de grundläggande kunskaperna i svenska för ett liv som aktiv medborgare med allt vad det innebär.

Att lära svenska är på många sätt en mödosam process som fordrar struktur och ett meningsfullt sammanhang där individens tidigare

[4] Skolverket, Heltidsdefinition i sfi internt dokument, 2008-12-09.

kunskaper och erfarenheter tas tillvara. Sfi-elever som tar del av etableringsinsatser har en begränsad tid till sitt förfogande och kombinerar sfi-studierna med andra aktiviteter. Andra elever behöver studera sfi och samtidigt ordna sin försörjning. Det gör att det behövs mål i elevens individuella studieplan med realistiska tidsramar för sfi-studierna och där även en rimlig studietakt har bedömts i förhållande till andra studier, aktiviteter eller arbete, så att både lärare och elever är införstådda med vad som krävs och kan planera därefter.

Utredningens förslag om KSA avser att skapa en tydlighet kring kommunens ansvar när det gäller att erbjuda sfi och med den föreslagna tidsgränsen om fyra år vill utredningen understryka vikten av att språkutbildningen erbjuds tidigt och sammanhängande.

Med förslaget om verksamhetspoäng i sfi vill utredningen, förutom att bidra till mer likvärdiga förutsättningar och förbättrad resultatuppföljning även förtydliga sfi-utbildningens roll och plats i t.ex. yrkesutbildningar för att stödja språkutvecklingen som ett medel för att tillägna sig yrkeskunskaperna och inte enbart som ett mål i sig. I dagsläget är det inte sällan oklart hur stor andel av den kombinerade utbildningen som utgörs av sfi. Genom att ange vilken studietakt per vecka som de kombinerade sfi-studierna innebär underlättas planeringen av undervisningen. Det kan även skapa tydlighet i förhållande till CSN och ge eleven möjlighet att söka studiestöd för yrkeskurserna. Utredningen har i sitt arbete haft kontakt med en kommun som fattat beslut om att sfi-studierna utgör 25 procent av kombinationsutbildningar inom regionalt yrkesvux och 75 procent yrkeskurser för vilka det blir möjligt med CSN-stöd. Att sfi-undervisningen i yrkesutbildningarna inte är tydliggjord kan leda till att bara delar av elevens språkförmåga fokuseras, till exempel att endast yrkesvokabulär är i fokus och inte interaktion.

Ytterligare skäl för ett införande av verksamhetspoäng i sfi är att säkrare kostnadsberäkningar för sfi kan göras, inte minst när det gäller kostnaden för helårsplatser. I takt med att distansundervisningen och annan flexibel undervisning ökar fungerar inte närvarotimmar som undervisningsmått och bör därför ersättas av verksamhetspoäng.

Frågan om verksamhetspoäng i sfi lyftes också i sfi-utredningen Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning, SOU 2013:71.

> Ett enhetligt mått på studieomfattning för hela vuxenutbildningen skulle underlätta bedömning och samsyn av utbildningens omfattning i kommuners och andra myndigheters handläggning, såsom Arbetsförmedling och Försäkringskassa. Därmed ges också förutsättningar för ökad likvärdighet inom och mellan kommuner. Skolverket ställer sig positivt till verksamhetspoäng som mått på studieomfattning inom sfi och föreslår att 20 verksamhetspoäng beräknas för en veckas heltidsstudier och att 800 verksamhetspoäng utgör en årsstudieplats.

Enligt SOU 2013:76 ansåg Skolverket då att det var problematiskt att lämna förslag på verksamhetspoäng för sfi-kurserna på grund av att det statistiska underlaget inte gav ett tillräckligt bra underlag för beräkningen av verksamhetspoäng. Problem med det statistiska underlaget kvarstår, vilket vi beskrivit i avsnitten ovan men dessa problem är i sig motiv för att införa verksamhetspoäng.

När det blev möjligt att nå slutmålen för sfi kurs D inom samtliga tre studievägar i sfi skapades mer homogena elevgrupper än tidigare vilket innebär att det numera är enklare att möta elevernas behov och att bedöma elevernas progression som grupp. Eleven följer i och med detta sin egen studieväg hela vägen genom sfi och ska ta del av en utbildning anpassad efter studiebakgrund m.m. Detta stödjer införandet av verksamhetspoäng för sfi.

Utformningen av utredningens förslag om ett system med verksamhetspoäng och fastställd kurstid i sfi tar alltså sin utgångspunkt i den garanterade undervisningstiden om 15 timmar per vecka och genom en jämförelse över tio år av antal registrerade timmar för elever som slutfört med betyg på respektive kurs samt en uppskattning utifrån omfattningen av delkursernas innehåll i svenska som andraspråk på grundläggande nivå. Utredningen har även tagit del av kommuners beräkningar av schablontid för sfi-kurser som ytterligare jämförelseunderlag.

Förslaget om införandet av verksamhetspoäng i sfi kan jämföras med införandet av verksamhetspoäng i komvux på grundläggande nivå. Detta beskrivs i följande stycke.

8.6.1 Införandet av verksamhetspoäng i komvux på grundläggande nivå

Komvux på grundläggande nivå är precis som sfi en rättighetslagstiftad verksamhet och utbildningen ska vara flexibel och individanpassas. Verksamhetspoäng infördes på grundläggande nivå vid revideringen av kursplaner 2012. Utgångspunkten för fastställandet av antalet verksamhetspoäng var grundskolans timplan för respektive ämne.

Tabellen nedan visar hur grundskolans timplan fungerat som grund för beräkning av verksamhetspoäng för kurser inom komvux på grundläggande nivå. En viss reducering av poängen har gjorts i ämnena i komvux på grundläggande nivå i förhållande till grundskolans timplan, med motiveringen att vuxna elever har kunskaper som elever i grundskolan inte kan förväntas ha.

Tabell 8.1 Beräkningsgrund för verksamhetspoäng inom komvux på grundläggande

Ämne	Grundskolan	Reducering	Gr.vux	Gr.vux justerad
Engelska	480	30	450	450
NO-block	**800**	**266**	**533**	
Biologi	*200*	67	*133*	*150*
Fysik	*200*	67	*133*	*150*
Kemi	*200*	67	*133*	*150*
Teknik	*200*			
SO-block	**885**	**295**	**590**	
Samhällskunskap	*221*	74	*147*	*150*
Historia	*221*	74	*147*	*150*
Religionskunskap	*221*	74	*147*	*150*
Geografi	*221*	74	*147*	*150*
Hem- och konsumentkunskap	118	68	50	*50*
Matematik	900	300	600	*600*
Svenska/Svenska som andraspråk	1 490	497	993	*1 000*
Orienteringskurs			**200**	**200**
	4 673		**3 080**	**3 150**

Källa: Skolverket, Redovisning av regeringsuppdrag att göra en översyn av kursplanerna för viss vuxenutbildning (Dnr U2010/5853/SV), 2011-08-24.

I komvux på grundläggande nivå finns ingen reglering av undervisningstiden. I utredningens promemoria konstaterar vi dock att det är vanligt att 75 procent av verksamhetspoängen på grundläggande nivå läggs ut som undervisningstid.

Med anledning av propositionen Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning (prop. 2014/15:85) reviderades kursplanerna i svenska, svenska som andraspråk, matematik, och engelska på grundläggande nivå och utformades som delkurser. Uppdraget innebar en anpassning av sva-kursplanen i förhållande till sfi-kursplanen och i anslutning till sva på gymnasienivå. Det skulle bli ”**en** språkutbildning för vuxna invandrare”.

Den grundläggande läs- och skrivundervisningen lades enbart i sfi, vilket medförde att sva-kursplanens verksamhetspoäng reducerades med 300 vp, från 1 000 till 700 vp.

Den nu gällande kursplanen i svenska som andraspråk på grundläggande nivå omfattar 700 vp och kan studeras som en kurs i sin helhet men även delas in i delkurser enligt nedan.

Sva på grundläggande nivå:

Delkurs 1 100 vp
Delkurs 2 200 vp
Delkurs 3 200 vp
Delkurs 4 200 vp.

8.6.2 Motiv för ett system med verksamhetspoäng för sfi-studier

Sfi upphörde som egen skolform och blev en del av komvux i juli 2016. Enligt sfi-utredningen, SOU 2013:76 som föreslagit denna ändring, skulle det bidra till bättre möjligheter att kombinera sfi-studier med andra kurser i komvux och underlätta samordning och samarbete. Någon reell anpassning av sfi till övriga komvux har inte gjorts i praktiken. Nya kurser både på grundläggande nivå och i form av orienteringskurser har tagits fram för att möjliggöra kombinationer med sfi. Kombinationsutbildningar med sfi uppmuntras via statsbidrag inom regionalt yrkesvux. Genom införandet av fastställda kurstider och verksamhetspoäng även för sfi kan ett enhetligt system tillämpas för hela komvux vilket gynnar samordning och samarbetet mellan skolformens alla delar.

Ett system med fastställda kurstider och verksamhetspoäng för sfi fordrar att studierna har föregåtts av noggrann kartläggning och studieplanering. ISP och framför allt IPP avser att följa den språkliga progressionen under KSA-tiden och möjligheten att lägga upp studierna på längre sikt och med lämplig studietakt förbättras. Elever som vill/behöver/kan läsa sfi på heltid ska kunna göra det och då innebär det en undervisningstid på 20 timmar per vecka. Elever som kombinerar sfi med andra studier, t.ex. yrkesutbildning har sällan möjlighet att ta del av 15 timmar per vecka och då vore det rimligt att räkna med en lägre studietakt i verksamhetspoäng och därigenom motsvarande minskning av undervisningstimmar per vecka och att elevens studier i sfi läggs ut på fler veckor. Elevens kan även ha en högre studietakt än det antal timmar per vecka hen läser i sfi. Detta stöds i skollagens skrivning i 20 kap. 24 § om att undervisningens omfattning får minskas ”om eleven begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med utbildningens syfte”.

Även när det gäller andra aktiviteter som eleven kombinerar sina sfi-studier med och i relation till arbetsgivare, arbetsförmedling och socialtjänst är det väsentligt att det finns ett likvärdigt mått att förhålla sig till. På så vis blir det lättare att sätta mål utifrån en förväntad arbetsinsats för språkinlärningen och elevens övriga situation. Med ett sådant mått går det med större säkerhet att bedöma hur lång tid sfi-utbildningen tar för olika elever och om det är rimligt.

För elever som läser på distans eller i olika flexvarianter blir verksamhetspoängen garanten för att eleven får ta del av en kurs som har tillräcklig omfattning i innehåll och tid och kan jämföras med klassrumskurserna. Med verksamhetspoäng blir det även möjligt att följa upp distanskurserna i den nationella statistiken när det gäller tid och studieresultat vilket inte alls kan göras i dag då närvarotimmar inte är relevanta i distansundervisning.

Med en fastställd kurstid anser utredningen att incitamentet ökar bland lärare och rektorer att ge elever det stöd som behövs för att klara kursen på utsatt tid snarare än att förlänga studietiden.

Med verksamhetspoäng som underlag för beräkning av kostnader för sfi på samma sätt som för övriga komvux blir uppgifterna mer jämförbara och tillförlitliga än i dagens system med närvarotimmar som utgångspunkt. Detta ger bättre planeringsmöjligheter och underlättar vid bland annat utbetalning av ev. statsbidrag.

8.6.3 Fördelar och risker med systemet

Fördelar med verksamhetspoäng på olika nivåer:

Fördelar på elevnivå

- Tydlighet för eleven gällande rätten till sfi i förhållande till progression.
- Lättare att planera och sätta mål och följa upp studierna när det finns en kurstid att relatera till. Detta kan i sin tur öka motivationen och närvaron.
- Hjälper eleven att värdera sin arbetsinsats i förhållande till ett tidsatt mål och på så vis skapas realistiska möjligheter att nå det.
- Underlättar för eleven som kombinerar sfi med studier på grundläggande och gymnasial nivå att ha samma system för beräkning av studietakt som i övriga komvux.

Fördelar på verksamhetsnivå

- Likvärdiga mått att utgå från i verksamheten och förbättrat systematiskt kvalitetsarbete.
- Ökat stöd för lärare vid bedömning av progression, undervisning och planerat kursslut.
- Tydlighet i förhållande till kurstid kan bidra till ökad närvaro i undervisningen.
- Ett fastställt kursslut kan bidra till att stödinsatser sätts in under kursens gång snarare än att man förlänger kurstiden.

Fördelar på huvudmannanivå

- Synliggör elevresultat såsom godkända elever och genomströmning i kurser och studievägar.
- Förbättrad kontroll över kostnader för sfi och ökad likvärdighet när det gäller att relatera kostnaderna till helårsplatser.
- Förbättrat systematiskt kvalitetsarbetet.

Fördelar på nationell nivå

- Ökad likvärdighet mellan kommunerna.
- Tydligare koppling till den garanterade undervisningstiden och elevens rätt att nå så långt som möjligt.
- Förbättrade möjligheter att bedöma genomströmningen i sfi.
- Förbättrad och säkrare resultatuppföljning – både elever, verksamheter och kostnader.
- Mer tillförlitlig statistik som är jämförbar med övriga delar i komvux.
- Ökad likvärdighet då verksamhetspoäng gäller för alla utbildningar inom komvux.

Risker med verksamhetspoäng

Att införa ett system med fastställda kurstider och verksamhetspoäng medför förstås risker men utredningens bedömning är att fördelarna med ett sådant system överväger. De problem och brister som utredningen beskriver ovan är så omfattande att åtgärder behövs för att sfi-utbildningen ska bli mer likvärdig och att tydligare ramar och mer tillförlitlig statistik ska stödja kommuner och utbildningsanordnare i deras kvalitetsarbete.

Risk för inlåsningseffekter på grund av fast kurstid i sfi?

Vid tidigare utredning av frågan om kurstider och riktmärken för sfi har målgruppens heterogenitet varit ett tungt vägande skäl för att mäta timmar på individnivå. Nuvarande system med studievägar och kurser har skapat en struktur för ökad homogenitet, Individanpassningen i sfi innebär att få genomföra utbildningen på så kort tid som möjligt eller på så lång tid som behövs så länge eleven gör progression. Ingen elev ska låsas in i en kurs p.g.a. att kursen inte är slut. Risken att elever stannar längre tid än de behöver bedömer utredningen vara liten. Komvux-utredningen (SOU 2018:71) hade uppdraget att se över om elever i sfi och på grundläggande nivå stannade längre i kurserna för att nå ett högre betyg. Komvuxutredningen drog slutsatsen att

så var inte fallet, vilket stödjer vår ståndpunkt. Även den nya betygsskalan kan anses bidra till att behålla den låga förekomsten av inlåsningseffekten liksom arbetet med individuell studieplan och individuell progressionsplanering. Planen baseras på individuella bedömningar och målsättningar.

Risk att innehållet i sfi-kurserna standardiseras om kurstid fastställs?

Sfi-kursplanen har inte ett centralt innehåll och möjliggör därför en ännu högre grad av individanpassning än kursplaner på grundläggande och gymnasial nivå. Däremot är de språkliga nivåerna som är fastställda i kunskapskraven tydliga och kan tillämpas på språkligt innehåll efter individens behov för vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv.

Risken för ett mer standardiserat innehåll i sfi-utbildningen med fasta kurstider, uppstår främst om elevens start i sfi-utbildningen inte föregås av en kartläggning av behov och förutsättningar. Utredningen föreslår dock att kartläggning inför studier i sfi ska vara obligatorisk (se avsnitt 7.4).

Risk att elev som inte nått betyg skrivs ut vid slutdatum för kursen trots progression?

Risken finns att elever inte får fullfölja sina sfi-studier trots progression när kurstiden är slut. Möjligheten att vid behov förlänga kurstiden ska finnas på samma sätt som för övriga komvux. Syftet med det föreslagna systemet är att studierna ska göras effektivare med kontinuerligt deltagande i undervisning under KSA-tiden och med en individanpassning vad gäller studieform, studietakt och innehåll. Det ska bidra till en ökad genomströmning i sfi och att fler elever når målen för kurs D på kortare tid. Risken minskar i och med att sfi fortsatt är en rättighetsutbildning.

9 Digitala studieformer

9.1 Inledning

Utredningen har haft i uppgift att analysera hur möjligheter till distansundervisning av god kvalitet inom sfi kan stärkas.

En ökande andel av eleverna i kommunal vuxenutbildning läser hela eller delar av sin utbildning i form av distansstudier. Som ett led i att möta krav och efterfrågan på en flexibel och individanpassad vuxenutbildning erbjuder kommunerna i allt större utsträckning kurser på distans i sfi och i komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

En annan digital studieform är fjärrundervisning där det inom vuxenutbildningen skett en utveckling främst inom området studiehandledning på modersmål.

Distans och fjärrundervisningen är inte reglerad i komvux. Det är i stället skrivningarna om flexibilitet och individanpassning som möjliggör att elever i komvux tar del av utbildning och undervisning utanför det fysiska klassrummet. I skolformerna grundskola och gymnasieskola kan hållningen till de digitala studieformerna beskrivas som mycket restriktiv. Varje utökning av utrymmet i regelverket för fjärrundervisning och distansundervisning i de skolformerna har skett stegvis och med utgångspunkt i utredningar.

Utredningen argumenterar i avsnittet för en reglering av distansundervisningen i sfi. Utredningen tydliggör begreppen, vilka elever som ska ha rätt att studera på distans och vilka skyldigheter huvudmannen har gentemot distanselever. Vad gäller fjärrundervisning för utredningen ett resonemang om hur kommunerna kan arbeta givet de möjligheter som studieformen medför.

9.2 Bakgrund – från brev till kurser i lärplattform

Det finns en lång tradition av att erkänna vuxna elevers behov av flexibla studier och att erbjuda olika former av distansutbildning i det som i dag är komvux. Vid en tillbakablick på bland annat statliga myndigheter, utredningar och statsbidrag framträder en tydlig ambition att åstadkomma kvalitativ och likvärdig distansutbildning samtidigt som resultaten av strukturer och satsningar är svåra att bedöma.

Korrespondensutbildning

Korrespondensutbildning grundades i början av 1900-talet och blev ett alternativ till det allmänna skolväsendet. Individer deltog i studier via så kallade korrespondensbrev och läste realskole- och gymnasiekurser.

Statens skola för vuxna

Statens Skola för Vuxna, SSV, var en huvudman som från 1950-talet och framåt anordnade utbildning där elever på hemmaplan kunde läsa in en utbildning genom att läsa en kurs i taget. Vissa delar av utbildningen var platsförlagd till någon av skolorna i Norrköping eller Härnösand. Där tog eleverna del av introduktion, undervisning med genomgångar och genomförde tentamen. Statens skolor för vuxna, SSV bestod av SSVN i Norrköping (1956–2001) respektive SSVH, i Härnösand (1962–2001).

Nationellt centrum för flexibelt lärande

Nationellt Centrum för flexibelt lärande (CFL) bildades 2002 när Statens skola för vuxna (SSV) och delar av Distansmyndigheten (Distum) slogs samman. Myndigheten hade operativa enheter i Härnösand och Norrköping samt ledning i Hässleholm. CFL var en statlig skolmyndighet som hade i uppdrag att verka stödjande i vuxenutbildning och främja vuxnas lärande i flexibla studieformer i kommunal vuxenutbildning och i folkbildning. Myndighetens uppdrag omfattade utveckling, utbildning, läromedel samt rådgivning och information.

I inledningen av myndighetens arbete ingick arbete med undervisning och då för att erbjuda gymnasial vuxenutbildning på distans till elever som ett komplement till kommunernas utbud.

Myndigheten lades ned 2008 som ett resultat av utredningen *Myndigheter på skolområdet* efter vilken även Myndigheten för Skolutveckling avvecklades. CFL:s ansvar och uppdrag lades in i Skolverkets uppdrag. Utredningen menar att omorganisationen av skolmyndigheterna kan ha medfört att stöd till arbetet med distansundervisning har kommit i skymundan.

Distansutbildningskommittén

Distansutbildningskommittén, Utredningen om distansmetoder inom utbildningen (U 1995:07) (DUKOM) lämnade fem rapporter varav en publicerades 1998 och särskilt behandlade flexibel utbildning på distans.[1]

> DUKOM:s huvuduppgift har varit att föreslå en strategi som långsiktigt främjar utvecklingen i hela landet av de möjligheter till distansutbildning som den moderna informationstekniken (IT) erbjuder. Den lämpligaste strategin för att främja distansutbildning med IT är enligt kommitténs mening att skapa gynnsamma förutsättningar för utveckling av pedagogik, metodik och organisation samt för forskning.

Många av de slutsatser som DUKOM drog är lika aktuella i dag. Behoven av distansutbildning är stora, det behövs rätt förutsättningar om utvecklingen ska gå i rätt riktning och kraven på teoretiska kunskaper för att kunna verka i samhällsliv och arbetsliv ökar. DUKOM identifierade följande problemområden:

- Tekniken.
- Den tekniska användarkompetensen.
- Distanspedagogiken.
- Distanspedagogerna.
- Läromedlen.
- Handledningsresurserna.

[1] www.regeringen.se/49b722/contentassets/c8408c5be2474a778539f03d9adfe5ae/sou-199884 (Hämtad 2020-10-21).

- Resurstilldelningen.
- Utbildningsadministrationen.
- Studievägledningen.

Kunskapslyftet

Kunskapslyftet var en nationell satsning på utbildning för vuxna som pågick från 1997 till och med 2002 och som finansierades av ett riktat statsbidrag som hanterades av Skolverket. Medlen kunde användas till både studieplatser och utveckling av verksamheten.

Satsningen var främst riktad till arbetslösa med kortare utbildning, men även anställda med kort utbildning och övriga vuxna fick delta om det fanns plats. Kunskapslyftets övergripande mål var dessa fyra:

- Minskad arbetslöshet.
- Utveckling av vuxenutbildningen såväl pedagogiskt som organisatoriskt.
- Minskade utbildningsklyftor.
- Förbättrade förutsättningar för tillväxt i landet.

De över 100 000 helårsplatser per år som erbjöds målgruppen innebar en markant ökning av antalet vuxna som läste på komvux. Kunskapslyftet kom att få en mycket stor betydelse för utvecklingen av och synen på vuxnas lärande. Vi har i nutid tagit del av statliga satsningar i form av ”det nya kunskapslyftet”. Flera av de begrepp och företeelser som vi möter i dag har sitt ursprung i Kunskapslyftet. Exempelvis har uppsökande verksamhet, oberoende vägledning, orienteringskurser och efterfrågestyrning sitt ursprung i detta.

Infrastruktursatsningen

Infrastruktur för vuxnas lärande var ett riktat statsbidrag som delades ut 2003–2005. I budgetpropositionen 2005/06:1 framgår att syftet med statsbidraget var att utveckla det flexibla lärandet. Statsbidraget skulle lämnas ut under förutsättning att en kommun åtog sig att

successivt utveckla bland annat infrastruktur, pedagogik och metodik. Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) fick i uppdrag att tillsammans med Högskoleverket och Statens skolverk ta fram riktlinjer och kvalitetskriterier för lärcentra. Det gemensamma uppdraget redovisades år 2004 och i redovisningen betonades vikten av lokal anpassning för att uppnå en ökad tillgänglighet för kommunernas invånare. CFL fördelade år 2004 cirka 21 miljoner med målet att stödja utvecklingen av distansutbildning och andra former av flexibelt lärande och det var både kommuner och organisationer inom folkbildning som tog del av medlen. I 2005 års ekonomiska vårproposition (prop. 2004/05:100) gjorde regeringen bedömningen att det riktade statsbidraget skulle finnas kvar till och med 2008. Det motiverades bland annat med att kommunerna hade hunnit olika långt i utvecklingen av vuxenutbildningen.

Skolverkets statsbidrag för kvalitetsutveckling i sfi

Skolverket har haft i uppdrag att fördela statsbidrag till sfi utifrån förordning (2012:993) om statsbidrag för utbildning i svenska för invandrare.

Bidraget kunde sökas av både kommuner och av externa anordnare som verkar på entreprenad. Syftet med statsbidraget kan enligt utredningen ses som relativt öppet och övergripande då det fick lämnas för insatser som bidrar till höjd kvalitet och ökad flexibilitet och individanpassning i sfi-utbildningen. Utredningens genomgång av beviljade statsbidragsansökningar visar att bidraget bland annat har använts till det som kan kallas lärverkstäder och till framtagande av digitala kurser i lärplattformar. Relativt stor andel av pengarna har lagts på digitala lärverktyg såsom datorer och lärplattor och andelen dessa utgör har ökat, från 17 procent 2014 till 29 procent 2018. Andelen av medlen som används till kompetensutveckling har legat stadigt runt cirka 10 procent. Utredningen drar slutsatsen att kommuner och anordnare sökte statsbidrag till det de ansåg sig behöva och att inköpen av exempelvis elevdatorer behövdes. Samtidigt hade utredningen gärna sett en större satsning på kompetensutveckling som kan ha mer långsiktig effekt. Risken är att medlen inte primärt har lagts på att utveckla organisationens kompetens och processer för ökad flexibilitet och individanpassning. Skolverket har inte gjort

någon uppföljning av statsbidragets effekter i verksamheterna och på elevernas möjligheter till lärande. Under 2019 och 2020 har inga medel avsatts.

9.3 Problembild

Nedan redogör utredningen för en mångfacetterad problembild i den distansundervisning som bedrivs inom komvux.

Bristande kvalitet och likvärdighet

Det finns i dag ingen granskning eller rapportering som ger en samlad bild av kvalitet och likvärdighet i distansundervisningen i sfi. Utredningen erfar dock att det finns brister. Det aktuella läget med den till Covid-19 relaterade övergången till distans bekräftar detta. Omständigheterna när detta skedde kan beskrivas som mycket speciella samtidigt som det går att dra slutsatsen att skillnader i kvalitet och likvärdighet har synliggjorts. Likaså menar utredningen att beskrivningarna som finns kring genomförandet av distansundervisningen i sfi under pandemin signalerar att de strukturer som skulle behöva finnas för att åstadkomma en utbildning av hög kvalitet för de elever som finns i utbildningen brister.

Utredningens arbete före Covid-19 visar att den bristande likvärdigheten går att utläsa bland annat i de krav som ställs på eleverna för att få läsa på distans. Genom att studera kommunernas hemsidor och information till elever framträder en brokig bild. Exempelvis varierar det vilka kurser och studievägar i sfi som erbjuds på distans och på vilka grunder en elev får läsa dessa kurser. Det skiftar också i vilken grad det krävs självständigt arbete och vilken språklig nivå eleven ska ha uppnått för att få påbörja distansstudier. I vissa kommuner krävs egen dator och endast ett fåtal kommuner beskriver att de har datorer som eleverna kan få låna. Det varierar också i vilken utsträckning det ställs krav på fysisk närvaro i olika omfattning.

Kvaliteten i sfi-kurser på distans varierar. Utredningen har sett att det förekommer allt från individuella upplägg med enskild kontakt mellan elev och lärare till organisationsspecifika och standardiserade kurser. Därtill finns det produkter och tjänster på marknaden

som utlovar mer eller mindre helhetslösningar på en individanpassad distansutbildning.

Utredningen menar att de kurser som elever erbjuds kan vara tunna och erbjuda relativt lite innehåll, särskilt i relation till det lärande som sker i närundervisning. Ett asymmetriskt fokus på de olika färdigheterna är vanligt och särskilt den muntliga kommunikationen kan hamna i skymundan. Undervisning på distans riskerar därmed att missa väsentliga delar i elevernas kommunikativa utveckling. Utredningen har mött en övertro på i vilken utsträckning elever kan utveckla språket och kommunikativa förmågor och färdigheter i det arbetsliv som kan vara orsaken till valet av studier på distans. Denna övertro kan betyda att de som ansvarar för resurser till undervisningen liksom de som planerar undervisningen räknar med att eleven utvecklar muntlig kommunikation och produktion genom att tala på exempelvis arbetet. Det ställer stora krav på organisation och lärare att skapa upplägg för distansundervisning som driver på muntlig aktivitet och utveckling.

Vuxenutbildningens alla syften utvecklas inte i distansutbildningen

Sfi-undervisningen har ett vidare syfte än att eleverna ska lära sig svenska. I läroplan för vuxenutbildning[2] står det att vuxenutbildningen ska förmedla kunskaper så att eleverna ska kunna arbeta och verka i samhället samt förberedas för fortsatta studier. Därtill ska vuxenutbildningen

> förmedla sådana kunskaper som utgör den gemensamma referensramen i samhället och som utgår från de grundläggande demokratiska värderingarna och de mänskliga rättigheterna.

I perspektiv för utbildningen beskrivs exempelvis entreprenörskap, miljö och digital kompetens. Även i sfi-kursplanen finns mål om utveckling av digital kompetens.[3]

Det finns en utmaning i att den digitala kompetens som eleverna ska ha möjlighet att utveckla i utbildningen kan vara ett krav för att få delta i undervisning på distans. Samtidigt krävs det givetvis en viss nivå på den digitala kompetensen för att med framgång kunna stu-

[2] Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen, (Lvux12).
[3] Kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (SKOLFS 2017:91).

dera på distans. Utredningen menar att verksamheterna bättre behöver planera för hur eleverna kontinuerligt och redan från början i sfi ska utveckla den digitala kompetensen, bland annat för att de längre fram i sfi-studierna ska ha förutsättningar för distansstudier. Det betyder att skolor som aktivt arbetar med läroplanen, hela innehållet i sfi-kursplanen och kanske därtill anordnar orienteringskurs i grundläggande digital kompetens sannolikt har elever som är bättre förberedda när det kan bli aktuellt med distansstudier.

Utredningen menar att många av vuxenutbildningens syften utvecklas i samarbete med andra elever. I de fall distanselever i huvudsak arbetar på egen hand i en lärplattform är risken stor att dessa delar inte utvecklas i tillräcklig omfattning. De flesta lärplattformar på marknaden kan i sig eller med stöd av andra digitala lösningar möjliggöra samarbete elever emellan och de möjligheterna bör tas tillvara.

Sammantaget behöver huvudmannen ge rektor och verksamhetens medarbetare förutsättningar att organisera och planera distansundervisningen med alla gällande styrdokument i grunden.

Den flexibla undervisningen möter inte alla målgrupper

Skolinspektionen har inte granskat distansutbildning i sfi. Regeringen gav dock 2014 myndigheten i uppdrag att granska kvaliteten på distansutbildning inom kommunal vuxenutbildning. Uppdraget redovisades 2015.[4]

Skolinspektionen beskriver i rapporten väl hur vuxenutbildningens målgrupp har förändrats. Från att tidigare ha mött många elever som hade som mål att läsa ett fåtal kurser eller att förbättra sina betyg har målgruppen numera större behov och de kan behöva läsa ett större antal kurser. Många elever har stora behov av att hämta in kunskap och har samtidigt svårigheter av olika slag. Detta gör att elevernas behov av stöd kan vara omfattande och elevgruppen som läser kurser på distans är heterogen. Elevernas behov och förutsättningar skiljer sig åt. Skolinspektionen menar att huvudmännen är medvetna om detta samtidigt som det inte återspeglas i hur distansundervisningen bedrivs och att den inte är anpassad till målgruppen. Det är i stället vanligt att distansundervisningen ses som en undervisningsform som

[4] Skolinspektionen 2015. *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning.* Dnr 400-2014:1138.

inte är för alla. Den riktar sig främst till den grupp av elever som har god studievana och förmåga att arbeta disciplinerat med studierna. Det är därför vanligt att studie- och yrkesvägledare avråder vissa grupper av elever från distansundervisning. Eleverna anses inte ha de förmågor och kunskaper som behövs för att klara studierna. Vidare menar Skolinspektionen att distansundervisning inte sällan ses som ett komplement till närundervisning och till och med som ett ”nödvändigt ont”. Synen återkommer bland alla inblandade från elev, lärare, studie- och yrkesvägledare till rektor och representanter för huvudmännen. Skolinspektionen beskriver att flera lärare och rektorer i granskningen ger uttryck för att distansundervisningen är statisk och svårföränderlig. Undervisningen är konstant och eleven är den som ska passa in i formen men konsekvenserna är att distansundervisningen inte utvecklas och att risken för studieavbrott är hög.

Infrastrukturen för digitalisering i vuxenutbildningen har brister

Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) gjorde 2019 en enkätundersökning av vilka förutsättningar som finns för digitalisering inom vuxenutbildningen och publicerade rapporten *Digitalisering inom sva och sfi på vuxenutbildningen*.[5] NC fick in 174 svar från lärare inom sfi och svenska som andraspråk i komvux. Undersökningen visar att generellt sett har lärare arbetsredskap som bärbar dator och en it-support som fungerar. Det finns däremot stora brister vad gäller elevernas tillgång till digitala verktyg och it-stöd vilka kan beskrivas som helt otillräckliga. 34 procent av eleverna har direkt tillgång till dator eller surfplatta och resten har tillgång till viss del. Utredningen ser att förekomst av elevdatorer på ett sätt som kan kallas 1–1 där varje elev har sin egen dator är mycket ovanligt i sfi.

Skolverket publicerade 2019 rapporten *Digital kompetens i förskola, skola och vuxenutbildning*.[6] I rapporten fastslås att tillgången till support av både teknisk och pedagogisk karaktär varierar i komvux.

[5] Nationellt centrum för svenska som andraspråk 2019. *Digitalisering inom sva och sfi på vuxenutbildningen.*
[6] Skolverket 2019. *Digital kompetens i förskola, skola och vuxenutbildning.* Rapport nr 476.

Flexibiliteten har i viss mån ökat men inte graden av individanpassning

Individanpassning och flexibilitet är komplicerade begrepp och det sker ofta en sammanblandning eller överlappning dem emellan. Se betänkandets samling av ord och begrepp för utredningens valda definitioner. Individanpassning är särskilt komplext medan flexibilitet kan anses vara något enklare. Samtidigt menar de danska andraspråksforskarna Lund och Svendsen Pedersen (2006)[7] att olika former av flexibilitet behöver problematiseras. Praktisk-organisatorisk flexibilitet, det vill säga tillgång till undervisning på tider till exempel i relation till arbete eller barnomsorg, och pedagogisk organisatorisk flexibilitet som erbjuds till exempel genom studiehallar eller via distansstudier, har inte per automatik något med flexibelt lärande att göra. Flexibelt lärande betyder snarare enligt dessa forskare att det i undervisningen organiseras för många former av lärande med möjligheter till kollaboration. Det behövs flera läranderum och att verksamheterna möjliggör lärandeprocesser som ger eleverna förutsättningar att tillsammans med andra utveckla sitt andraspråk. Detta behöver ske såväl i som utanför klassrummet. Detta talar för att flexibilitet inte enkelt uppnås genom att elever tar del av distanskurser.

Utredningen menar att utvecklingen av kurser i vuxenutbildningen kan anses har gått från en högre grad av individanpassning till en lägre i och med förekomsten av standardiserade kurser i lärplattformar och liknande.

Det finns för lite forskning att luta sig mot

Vuxenutbildningen ska likt andra skolformer vila på forskning och beprövad erfarenhet. Tillgången till forskning om vuxnas formella lärande är begränsad men det finns svensk forskning om vuxnas lärande av ett andraspråk i och utanför formell skolmiljö. Likaså finns internationell forskning att lära av.

Skolforskningsinstitutets forskningsöversikt *Individanpassad vuxenutbildning med fokus på digitala verktyg* publicerades 2019[8] och utgår från 15 studier, varav fyra omfattar komvux och ytterligare två

[7] Lund, K. & Svendsen Pedersen (2006). *Can (a second) language be learned in the workplace?* Roskilde Universitet.
[8] Skolforskningsinstitutet 2019. *Individanpassad vuxenutbildning med fokus på digitala verktyg.* Systematisk översikt 2019:03.

omfattar skandinaviska studier med förhållanden som i stor utsträckning liknar de svenska. Institutet konstaterar att när digitala verktyg används för att genomföra distansundervisning påverkas förutsättningarna för individanpassning av undervisningen både i form av möjligheter och utmaningar. Ett exempel på möjligheter som nämns är att lärare kan förmedla ett omfattande kursmaterial till eleverna. Som utmaning nämns att lärare kan få sämre överblick över vad eleverna gör och hur de lär sig. Institutet menar vidare att distansutbildning kan vara det bästa alternativet för vissa elever andra elever i större utsträckning riskerar avbrott från studierna.

Reglering av flexibilitet och individanpassning räcker inte

Det finns ingen särskild reglering av distansundervisning i komvux. Distansundervisningen har setts som en studieform som väsentligen förenklar för elever att kombinera studierna med exempelvis arbete och utgångspunkten är den enskildes behov och förutsättningar.[9]

Komvux skiljer sig från de andra skollagsreglerade skolformerna genom att det inte finns några bestämmelser om närvaroplikt och begreppet skolförlagd förekommer inte. Utredningen vill påpeka att det finns en koppling mellan närvaro och individens försörjning vid ersättning från det offentliga vilket kan uppfattas som en närvaroplikt men den kan inte härledas till utbildningens styrdokument.

Utredningen har sett ett behov av att reglera distansundervisningen i sfi med syfte att förbättra elevernas möjligheter till lärande.

Otydlighet skapar begreppsförvirring

Ett mängd begrepp används för de olika former av digitalt och flexibelt lärande som erbjuds inom vuxenutbildningen. Utredningen har identifierat följande begrepp och konstaterar att det på exempelvis kommunernas hemsidor förekommer att kommunen beskriver upplägget för studierna kort.

- Distans.
- Heldistans.

[9] 20 kap. 2 § andra stycket skollagen (2010:800).

- Halvdistans.
- Närdistans.
- Distans med handledning.
- Flex.

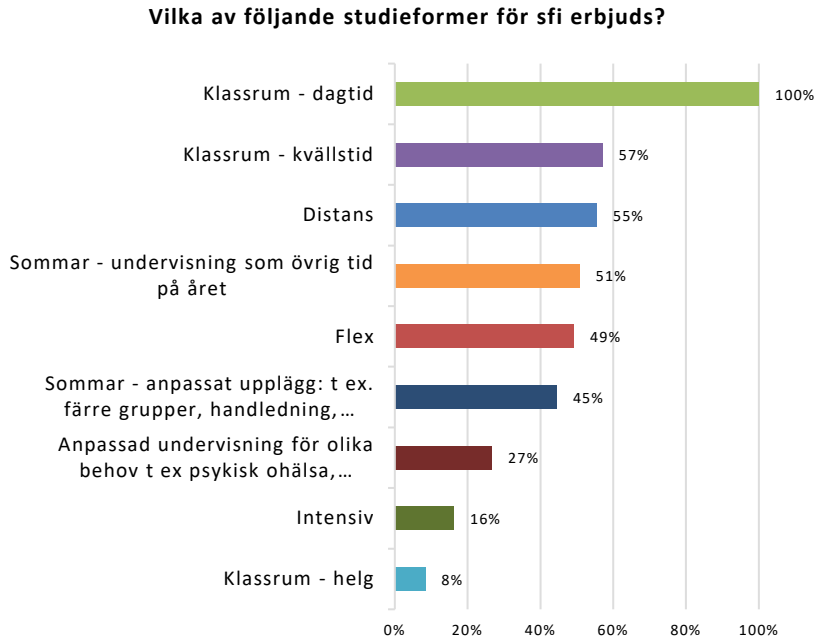
I beskrivningarna av upplägg specificeras bland annat hur ofta eleven behöver komma till skolan, förekomst av handledning och hur eleven kan träffa lärare. Utredningen anser att det finns ett behov av att definiera begreppen för att åstadkomma en ökad tydlighet och bättre möjligheter att jämföra och följa upp. Exempelvis är distans med handledning ett onödigt begrepp då det är svårt att föreställa sig en kvalitativ och individanpassad distansundervisning utan någon form av handledning. Det skulle också medföra att begrepp som närdistans och halvdistans inte behöver användas eftersom det alltid behöver finnas möjligheter för eleverna att komma till skolan och möta lärare. Det finns inte heller några hinder för att kräva att elever som läser på distans har vissa obligatoriska aktiviteter på plats.

9.3.1 Statistik

Andelen elever som tar del av utbildning på distans ökar men det förs ingen statistik över deltagandet i distansutbildning i sfi. Orsaken är att statistiken om deltagande i sfi anges i närvarotimmar vilket inte är möjligt vid studier på distans. Enligt en muntlig uppgift från Skolverket handlar det uppskattningsvis om 2–3 procent.

I den enkät som genomfördes av utredningen i början av 2020 ställde utredningen frågan om vilka studieformer som erbjuds i sfi. Då det förekommer flera olika former av flexibelt lärande ute i landet användes både begreppen distans och flex samtidigt som olika former av distans såsom närdistans och halvdistans valdes bort. Enkäten visar följande:

Figur 9.1 Enkätsvar om studieformer för sfi



Källa: KLIVA:s kommunenkät 2020.

55 procent av de svarande uppger att de erbjuder distans och flex som studieformer i sfi.

Utredningen anser att det är en fördel att enkäten genomfördes innan Covid19 då det ger en bild av det utbud som huvudmännen har planerat för. Samtidigt går det inte att dra några slutsatser om hur ett distansutbud kan se ut vid en återgång till mer normala omständigheter.

9.4 Erfarenheter från Covid-19-pandemin

Under utredningens arbete under våren och hösten 2020 utmanades alla skolformer i det pedagogiska arbetet med anledning av covid-19.

Rapporter och sammanställningar

Utredningen har följt utvecklingen genom att ta del av följande underlag:

- Skolverkets sammanställning *Sammanställd information om situationen hos huvudmän inom riktade insatser med anledning av Corona-krisen.*[10]
- Skolverkets delredovisning *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet*.[11]
- Nationellt centrum för svenska som andraspråks rapport *Hur går det för sfi-undervisning på distans*.[12]

Utöver detta har utredningen tagit del av lärares kommunikation i sociala medier.

Skolverket beskriver att det ofta fungerar väl och ibland också över förväntan att bedriva gymnasie- och vuxenutbildning via fjärr- eller distansundervisning. Samtidigt ifrågasätter utredningen slutsatsen när knappt 40 enkätmottagare har svarat på frågor som rör vuxenutbildningen varav endast 8 direkt anger att verksamheten fungerar bra. Det är också fler huvudmän som ser utmaningar i vuxenutbildningen än i gymnasieskolan. Bland annat menar de att aktiviteten är lägre bland komvuxeleverna. Eftersom närvaro inte alltid registreras på samma sätt i komvux som exempelvis i gymnasieskolan menade huvudmännen att frågan var svår att besvara men uttryckte att studieaktiviteten i sfi i gruppen studiesvaga och elever utan internetuppkoppling hade gått ned. I några grupper av elever hade studieaktiviteten ökat. Detta genom ökade möjligheter att delta när utbildningen var mer flexibel. Generellt sett ansågs utmaningarna vara som störst i sfi och att det är svårt att arbeta så konkret med språkutvecklingen som lärare och elever vanligtvis gör på plats i ett klassrum. Huvudmännen bekräftar utredningens uppfattning att många av eleverna saknar datorer och internetuppkoppling vilket försvårar undervisningen. Några huvudmän uppger att de har lånat ut datorer eller surfplattor till eleverna medan andra uppger att de inte har de

[10] www.skolverket.se/getFile?file=6547 (Hämtad 2020-09-10).
[11] www.skolverket.se/getFile?file=7079 (Hämtad 2020-09-10).
[12] www.andrasprak.su.se/sfi-vuxenutbildning/aktuella-teman/distansundervisning-på-sfi-1.497705 (Hämtad 2020-09-10).

möjligheterna. Detta har hanterats genom att elever tar del av uppgifter via post eller kommer till skolorna och hämtar och lämnar uppgifter.

Nationellt centrum för svenska som andraspråk drar slutsatsen att likvärdigheten brister. Bland utmaningarna som lärare nämner finns sådant som elevernas bristande digitala kompetens, svårigheter att handleda och följa progression, att utveckla elevernas talade språk och att många elever saknar tillgång till digitala verktyg och internetuppkoppling. I rapporten beskrivs också problem med den garanterade undervisningstiden i sfi där elever erbjuds olika många timmar och ofta få timmar per vecka. Skolorna har svårt att upprätthålla kontakten med eleverna, tillgången till digitala lärverktyg brister med minskad aktivitet som följd och andelen avbrutna studier ökar. Det finns dock goda exempel på verksamheter där hela eller delar av undervisningen har fungerat relativt väl.

Utredningens närvaro i sociala medier har gett ögonblicksbilder av hur lärare upplever undervisningen på distans i sfi. De beskriver särskilda utmaningar på studieväg 1 och specifikt på de inledande kurserna. Dessa elever har ingen eller kort studiebakgrund samtidigt som de befinner sig i ett tidigt skede av sin språkutveckling. Därför har de stora behov av lärares stöd och konkret undervisning vilket har varit svårt att möta. Elever på studieväg 1 har i större utsträckning deltagit i undervisning i små grupper på plats i skolan och även hämtat fysiskt material där. Även kontakt via telefon verkar vanligare på studieväg 1 än på andra studievägar.

Utredningen vill särskilt lyfta den skillnad som finns mellan vuxenutbildningen och gymnasieskolan. När rekommendationen om distansundervisning kom hade gymnasieskolan haft sina elever i minst en dryg termin medan många elever i sfi nyligen hade påbörjat sina studier. Det är sannolikt svårare att ha den kontakt som krävs för ett lärande när det inte finns en etablerad relation.

Skolinspektionen har inte gjort någon särskild granskning av de vuxna elevernas situation under pandemin. Skolinspektionen har inte heller uppdraget att bedriva tillsyn på enhetsnivå, utan endast på huvudmannanivå när det gäller komvux.

Utredningen drar slutsatsen att sfi-eleverna har drabbats särskilt hårt av den i skrivande stund rådande pandemin och hanteringen av den.

Ökad arbetsbelastning för lärare

Utredningen erfar att lärares arbetsbelastning har varit större än vanligt under perioden vilket bekräftas av den undersökning som fackförbundet Lärarnas riksförbund har gjort där 35 procent anger en stor ökning i arbetsbelastning, 35 procent viss ökning och 15 procent oförändrad.[13]

9.5 Rekommendationer om fjärrundervisning i sfi och sfi i kombination

Utredningen har haft i uppdrag att se över distansundervisningen i sfi. Utredningen har även i uppdrag att rekommendera kommuner hur de kan arbeta. Det senare har utredningen valt att göra på området fjärrundervisning och redogör nedan för de möjligheter som studieformen erbjuder.

Fjärrundervisningen behöver inte regleras i komvux

I andra skolformer är fjärrundervisning något som förekommer när särskilda omständigheter råder. Sådana omständigheter kan bland annat vara lågt elevantal i ett ämne eller att det saknas lärare med rätt behörighet. Det finns också krav på handledare på plats i lokalen när elevens lärare finns på en annan fysisk plats. Dessa omständigheter och krav är inte eftersträvansvärda i komvux och regleringen om flexibilitet och individanpassning är relevant.

För att fjärrundervisningen ska hålla hög kvalitet behöver rektor göra bedömningar om hur den bäst utvecklas och organiseras på områden som exempelvis lärares kompetensutveckling, lämpliga elevantal i grupper och behov av tillgång till handledning på plats. Detta bör vara en självklar del av det systematiska kvalitetsarbetet.

[13] Lärarnas riksförbund 2020. *Coronapandemin och undervisningens genomförande*. LRUND185PM.

Huvudmännen kan åstadkomma ökad flexibilitet genom fjärrundervisning

Mindre kommuner kan ha svårt att åstadkomma ett brett utbud som möter alla de behov av flexibilitet som kan finnas i sfi. Flexibiliteten kan öka på följande områden genom fjärrundervisning och samverkan mellan huvudmän:

- Kvällsundervisning.
- Undervisning sommartid.
- Undervisning på arbetsplatser.
- Elever boende i glesbygd.

Utredningen har mött representanter för små kommuner som i dag inte erbjuder kvällsundervisning på grund av ett litet elevunderlag. För dem skulle en samverkan med andra kommuner kring undervisning på kvällstid i form av fjärrundervisning kunna vara en lösning. Eleverna kan exempelvis ta del av undervisningen i hemmet eller på skolan.

Sfi ska bedrivas kontinuerligt under hela året och 51 procent av kommunerna anger i utredningens enkät att de under sommaren bedriver sfi enligt ordinarie upplägg. 45 procent erbjuder någon form av anpassat upplägg med handledning, flex eller distans. Utredningen menar att en samverkan mellan kommuner kring fjärrundervisning kan vara ett sätt att erbjuda undervisning under sommaren på ett sätt som i stor utsträckning liknar den som bedrivs resten av året.

Utredningen anser att många elever skulle gynnas av att kunna ta del av sfi-undervisning på arbetsplatser. Fjärrundervisning skulle kunna användas när det finns flera individer hos samma arbetsgivare som då kan studera under arbetstid eller i anslutning till den. Genom fjärrundervisningen kan elever på olika arbetsplatser undervisas av samma lärare och både elever eller lärare kan lägga tid på studier i stället för resor.

För elever i glesbygd kan fjärr- och distansundervisning vara ett sätt att utan långa pendlingssträckor ta del av sfi.

Huvudmännen kan åstadkomma ökad individanpassning genom fjärrundervisning

Det finns många olika aspekter av individanpassning och utredningen ser att den kan öka på följande områden genom fjärrundervisning och samverkan mellan huvudmän:

- Yrkesinfärgad sfi-undervisning.
- Kombinationsutbildningar.
- Intensiv sfi för akademiker.
- Förstärkning av studievägsanpassad sfi.
- Tillgång till studier i högre omfattning än 15 timmar/vecka.
- Delar i sfi såsom läs- och skrivundervisning.

De uppföljningar av kombinationsutbildningar i sfi som nu finns att ta del av visar att eleverna upplever att motivationen ökar när studiernas innehåll präglas av fokus på yrke och arbete.[14] Samtidigt finns det, beroende på utbildning, behov av att varje huvudman bedömer när elever kan påbörja kombinationsutbildningar. Genom att samverka kring det som kan kallas en yrkesinfärgning, det vill säga att delar av sfi-utbildningen har ett yrkesinriktat innehåll utan att eleven läser andra nationella kurser i komvux, kan fler elever tidigare under utbildningsresan ta del av ett individanpassat innehåll med yrkesfokus. Studiehandledning på modersmål, särskilt för elever som läser kombinationsutbildning, lämpar sig väl för fjärrundervisning. Huvudmannen kan erbjuda fler elever studiehandledning än vad man kan erbjuda med lärare på plats.

Utredningens enkätundersökning visar att ett fåtal kommuner anser att de genom samverkan med andra huvudmän kan utöka antalet kombinationsutbildningar. Därtill menar många huvudmän utredningen har träffat att samverkan kring dessa utbildningar hindras av stora geografiska avstånd. Sannolikt kan fjärrundervisning genom samverkan vara en strategi för huvudmännen.

[14] Se bl.a.Strategirådet 2019. *Utvärdering av kombinationsutbildningar för utrikesfödda*. Slutrapport.

9.6 Utgångspunkter för utredningens förslag

Utredningen redogör ovan för en mångfacetterad problembild. Stärkt kvalitet och likvärdighet i arbetet med distansundervisning förutsätter att distansundervisningen är en del av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Utredningens förslag och bedömningar medför en reglering av distansundervisningen som hittills har bedrivits i komvux som en del av flexibiliteten och individanpassningen. Det finns ett behov av att anta en restriktiv hållning till distansundervisning i sfi. Den utveckling med en allt större andel elever som läser på distans i grundläggande och gymnasial komvux är inte eftersträvansvärd bland annat då resultaten generellt sett är något sämre och att komvux uppdrag är omfattande utöver kunskaper i ämne och kurs.

Utredningen har under arbetet med betänkandet strävat efter att de olika delarna ska bilda en helhet med elevens kunskapsutveckling i fokus. Utveckling av en distansundervisning i sfi av god kvalitet relaterar därmed till förslag och bedömningar som presenteras i andra delar av betänkandet.

Lärcentrum kan spela en viktig roll

Med lärcentrum avses i förordningen (2017:1303) om statsbidrag för lärcentrumen[15] platser där olika grupper av studerande erbjuds stöd i sitt lärande genom möte med lärare och annan personal samt ges möjlighet att möta andra studerande. Komvuxeleverna är en av målgrupperna för lärcentrum. Huvudmän för kommunal vuxenutbildning kan söka statsbidraget och minst två kommuner ska ingå i en ansökan då bidraget kräver att kommuner samverkar. Bidraget kan användas till att starta lärcentrum men också till att utveckla befintliga. Det söks allt mer medel för att bygga upp lärcentrum och statsbidraget är översökt.[16]

Lärcentrum kan spela en viktig roll för elever som i någon form tar del av digitala studieformer. Eleverna kan få stöd av lärare och annan personal och därtill vara en plats där elever kan arbeta tillsammans med varandra.

Då det förekommer att huvudmännen upphandlar hela eller delar av sfi är det viktigt att huvudmännen med elevernas bästa för ögonen

[15] Förordningen (2017:1303) om statsbidrag för lärcentrum.
[16] Skolverket 2020. *Redovisning av uppdrag om statsbidrag för lärcentrum 2019.* Dnr 8.1.1-2020:440.

planerar för samarbete mellan lärcentrum och de externa anordnarna. Såväl ansvars- som resursfrågor behöver hanteras. Lärcentrum ska vara en tillgång för eleverna oavsett om det finns en extern anordnare på orten eller på annan ort.

Digitala studieformer kan inte anses spara pengar

Utredningen menar att det kan råda en uppfattning om att det går att genomföra besparingar genom att fler elever läser på distans och att detta är problematiskt. Redan i *DUKOM* (SOU 1998:94) skriver utredaren att möjligheter till besparingar ofta är överdrivna.[17]

Utredningen menar att det finns en risk att de kommuner som ser en möjlighet till besparingar organiserar utbildningen på ett sätt som kompromissar med kvaliteten. De besparingar som kan göras kan primärt relateras till minskade lokalkostnader när elever läser på distans och eventuella samordningsvinster när huvudmän kan samverka kring utbud där elevunderlaget är bristande.

Lärare kan i distans och i fjärrundervisning liksom i närundervisning endast hantera ett begränsat antal elever när undervisningen ska vara individanpassad. Eleverna kan även behöva olika former av stöd och handledning för att tillgodogöra sig undervisningen. Därtill menar många lärare att det krävs mer planering av lektionerna då det inte går att vara spontan på samma sätt som i närundervisning och att det är mer tidskrävande att utforma uppgifter för fjärrundervisning.

Standardiserade kurser kan ha både nackdelar och fördelar

Ett begrepp som förekommer i beskrivningar av distanskurser är standardiserade kurser. Standardiserade kurser kan beskrivas som kurser som tas fram av en eller flera lärare och därefter används av fler lärare än dessa. Undervisande lärare kan ha begränsade möjligheter att utveckla och ändra kurserna på egen hand. Problem med standardisering av kurser uppstår om de ekonomiska villkoren är sådana att lärare saknar tid till kursutveckling och att planera och genomföra individanpassad undervisning utifrån kurserna. Utredningen menar att det redan i dag finns en grupp lärare i komvux som

[17] SOU 1998:94. *DUKOM Distansutbildningskommittén.*

beskriver sig som rättningsmaskiner snarare än lärare som undervisar. Det finns också en risk att det kan uppstå ett resonemang om att centralt framtagna och standardiserade kurser per automatik ses som kvalitetssäkrade.

Sannolikt kan det finnas fördelar med att lärare tillsammans skapar en grundstruktur i sfi-kurserna i såväl närundervisning som olika former av digital undervisning. Det ger lärare möjlighet till kollegialt lärande med samtal om elevernas lärande och en grund att utgå ifrån när de arbetar vidare med en specifik grupp med elever. En annan möjlighet med samarbete kring framtagande av kurserna i någon form av standardiserat förfarande är att lärare och andra funktioner på skolorna kan lägga in moduler med kompletterande innehåll. Det kan exempelvis vara ett yrkesspecifikt innehåll, arbetsmarknadskunskap, fler möjligheter till mängdträning och uppgifter från studie- och yrkesvägledare.

Sfi-undervisningen ska vara individanpassad och utgå från såväl elevens bakgrund som mål. Detta talar för vikten av att lärare har möjlighet att anpassa och ändra innehållet i kurserna utan att invänta centrala processer. Likaså ska lärares profession och därmed kompetens att utforma den egna undervisningen respekteras och ses som både en självklarhet och en styrka.

Lärares kompetens och förutsättningar

Utredningen presenterar i betänkandet ett antal förslag och bedömningar på området kompetens för vuxenutbildningens medarbetare och vill samtidigt sammanfatta de delar i lärares kompetens och förutsättningar som forskaren Stefan Hrastinski samlar i boken *Mer om nätbaserad utbildning*.[18] I boken konstateras att övergången till nätbaserad utbildning inte kan ses som trivial. Det fungerar inte att enbart byta form för lärandet utan det behövs omfattande utvecklingsinsatser på flera områden. Utredningen menar att det utan strategiska satsningar med stort fokus på kompetensutveckling finns risk att distansutbildning blir instruktioner till självstudier och distribution av material snarare än kvalitativ distansundervisning.

I boken beskrivs också vilka delar som behöver utvecklas för att åstadkomma distansutbildning av hög kvalitet:

[18] Hrastinski, S. red. *Mer om nätbaserad utbildning.* Studentlitteratur.

- Lämpliga pedagogiska metoder.
- Digital kompetens.
- Lämpliga lärplattformar och kunskaper att utnyttja hela potentialen.
- Positiv organisationskultur.

Utöver kompetens behöver lärare dessutom förutsättningar att utveckla och utföra sitt arbete. Sannolikt behöver lärare extra tid i inledningen och utvecklingen av en undervisning av hög kvalitet. Utredningen erfar att en viktig faktor för lärares utveckling är i vilken utsträckning de undervisar på distans. I större organisationer kan lärare ha hela sin tjänst som distanslärare och därmed möjligheter att fokusera på arbete och utveckling i distansundervisning. Andra lärare har tjänster med både närundervisning och distansundervisning vilket kan vara en stor utmaning. Utredningen betonar att sfi även utan distansundervisning har en bristande kvalitet och likvärdighet. Sannolikt kan lärares ökade kompetens leda till att fler elever som behöver det kan ta del av distansundervisning.

För att fatta rätt beslut om vilka elever som har förutsättningar att klara av distansstudier behövs en noggrann kartläggning av elevernas kunskaper och kompetenser. Detta är ännu ett motiv för att stärka kartläggningen i sfi vilket utredningen gör genom förslaget om obligatorisk kartläggning. Genom en tidig kartläggning kan elev och lärare lägga upp en plan för hur elevens digitala kompetens och förmåga att arbeta självständigt kan utvecklas. Orienteringskurserna i komvux möter väl dessa behov och bör användas i en sådan omfattning och på ett sätt som gynnar elevernas utveckling.

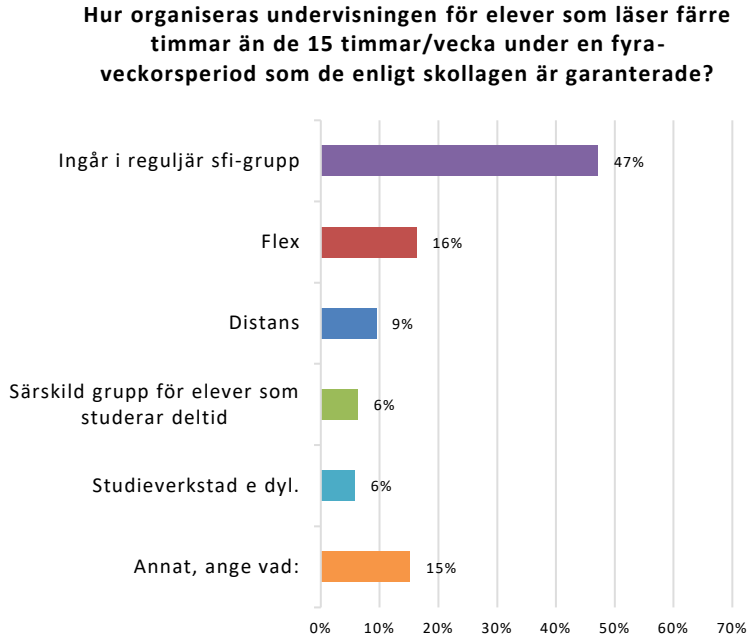
Elever i behov av distansundervisning

Distansundervisning är ett alternativ för elever som inte kan ta del av den garanterade undervisningstiden om 15 timmar per vecka på plats på skolan. Arbete kan vara en anledning och särskilt anställningarnas omfattning, förläggning i tid och rum kan vara sådana att närundervisning med någon form av kontinuitet inte är möjlig.

I elevgruppen som arbetar är det vanligt med studier i en omfattning som understiger de rättighetslagstiftade 15 timmarna per vecka. Utredningen anser att det är ett stort problem att elever som läser i

varierande omfattning går i samma grupper. Risken är att undervisningen utformas efter ett genomsnitt eller för de elever som läser 15 timmar. Skolinspektionen pekade på det förstnämnda i sin rapport Undervisning i svenska för invandrare 2018.[19]

Figur 9.2 Enkätsvar – organisering av sfi-undervisning för elever som läser färre än 15 timmar/vecka



Källa: KLIVA:s kommunenkät 2020.

Särskilt utmanande är närundervisning för elever som har oregelbundna arbetstider. För de elever arbetar och som själva önskar det, kan distansundervisning vara den bästa studieformen. Undervisningen kan då genomföras enligt en fastlagd plan och med kontinuitet. Även elever med olika former av ohälsa kan, särskilt under en begränsad period, gynnas av distansundervisning.

[19] Skolinspektionen 2018. *Undervisning i svenska för invandrare.* Dnr 400-106:699.

Sömlösa övergångar mellan studieformer gynnar elevernas lärande

Utredningen menar att huvudmannen ska planera sfi-utbildningen så att elever kan byta studieform utan att progressionen avstannar. Det gynnar exempelvis elever som går i och ur olika kortare anställningar där perioder av distansundervisning kan öka möjligheterna till fortsatt progression och minska perioder med studieavbrott.

Det förekommer att huvudmännen har olika organisation för närundervisning och distansundervisning såsom närundervisning i egenregi eller hos en eller ett par externa anordnare och distansundervisning hos en annan. Utredningen menar att det är ett upplägg som sannolikt inte är gynnsamt för eleverna genom att det exempelvis kan medföra onödiga lärarbyten, förlorad dokumentation och behov av ny introduktion. Det är också viktigt att möjligheterna till sömlösa övergångar inte primärt blir av administrativ karaktär utan att det finns en röd tråd i upplägg av undervisningen.

9.7 Utredningens förslag om distansundervisning

Utredningens förslag skapar tillsammans med rekommendationerna ovan en helhetslösning för hur huvudmännen kan öka kvaliteten i distansundervisning. Förslag och bedömningar i kapitlet gäller distansundervisning. De tidigare beskrivningarna om hur huvudmännen kan arbeta gäller fjärrundervisning som inte regleras.

Digitala studieformer former kan, när de används på rätt sätt, utgöra ett viktigt underlag för att i högre utsträckning erbjuda en flexibel och individanpassad utbildning.

2020 har fler sfi-elever än någonsin deltagit i undervisning på distans. De slutsatser som kan dras av situationen relaterad till covid-19 stärker utredningen i uppfattningen att hållningen till distansundervisning ska vara restriktiv. Vad gäller lärares kompetens är det relevant att de skolutvecklingsinsatser och den kompetensutveckling som Skolverket tar fram anpassas till vuxenutbildningen och didaktiska perspektiv på distansundervisning behöver ingå.

Begreppsdefinitioner

Utredningen använder följande etablerade definitioner för de olika studieformerna:

- Fjärrundervisning är interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid.
- Distansundervisning är interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid.
- Närundervisning är undervisning som sker i sedvanlig form, där elever och lärare inte är skilda åt vare sig i rum eller i tid.

Elever i komvux som särskild utbildning

Utredningen har inte undersökt behovet av distansundervisning hos de elever som finns i komvux som särskild utbildning. Behovet kan antas vara mycket lågt. Skulle behov finnas bör incitamenten för en individanpassad utbildning av hög kvalitet vara goda, bland annat i form av god tillgång till olika former av stöd. Det bedöms med utgångspunkt i detta inte vara relevant att föreslå en reglering. Däremot kan fjärrundervisning med stöd av handledare på plats förmodligen vara aktuellt för vissa elever som ett led i att ta del av ett breddat utbud.

Utredningens förslag: Distansundervisning får användas under utbildning i svenska för invandrare inom kommunal vuxenutbildning efter önskemål från elev, om eleven av personliga skäl avseende avstånd till skola, arbete eller hälsa har behov av sådan undervisning samt huvudmannen anser eleven har förutsättningar att tillgodogöra sig sådan undervisning.

Personliga skäl för att bevilja sfi på distans

Personliga skäl ska föreligga för att en elev i sfi ska ges möjlighet att ta del av distansundervisning. En elev i sfi ska i första hand ta del av närundervisning. Om en elevs personliga förhållanden är sådana att närundervisningen inte är möjlig eller är särdeles svår att få att fungera kan eleven ta del av distansundervisning. Personliga skäl kan exempelvis vara arbete på plats och tider som inte möjliggör deltagande i närundervisning eller olika former av hälsoskäl. Det är rektor som fattar beslut.

Förutsättningar att tillgodogöra

En elev som av personliga skäl kan anses vara aktuell för distansundervisning ska beviljas sådan om denne bedöms ha förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen. För en likvärdig bedömning av rätten till distansundervisning bör rektor tillsammans med verksamhetens medarbetare ta fram rutiner för bedömning och beslut. Sådant som kan vara aktuellt att bedöma är elevens litteracitet med stöd av den kartläggning med fokus på litteracitet som utredningen föreslår ska göras obligatorisk liksom materialet *Bygga svenska* som beskrivs i kapitlet om kompetens. Det är viktigt att man i verksamheten systematiskt utvecklar elevernas studieteknik och digitala kompetens för att de på sikt ska ha möjligheter att läsa på distans om den personliga livssituationen kräver det.

Elever i komvux omfattas av regleringen gällande extra anpassningar oavsett om de tar del av närundervisning eller distansundervisning. Om utgångspunkten är närundervisning i sfi kan det antas att de som läser på distans gör det för att deras livssituation kräver det. Det betyder att elever som behöver stöd i form av extra anpassningar ska ges det inom ramen för distansutbildningen. En elevs behov av extra anpassningar ska därmed inte anses vara skäl för att inte kunna tillgodogöra sig utbildningen.

Regelbunden direktkontakt gynnar distanselevers progression

Genom regleringen av distansundervisning i sfi kommer 22 kap. 11 § skollagen att omfatta sfi. Där föreskrivs att distansläraren ska ha regelbunden direktkontakt med eleven. Denna kontakt är central för att åstadkomma en individanpassad undervisning där elev och lärare tillsammans kan arbeta aktivt med en undervisning som har sin utgångspunkt i elevens individuella studieplan inklusive den individuella progressionsplaneringen. Kontakten är viktig för allt från kunskapsfrågor till planering och uppföljning av undervisningen. Tillfällena kan också användas till extra anpassningar och enstaka lärarledda gruppaktiviteter med andra elever. Utredningen har sett goda exempel på när elever på plats kan få hjälp med specifika undervisningsmoment, planering och hantering av lärplattform med mera.

Regelbunden direktkontakt med lärare kan anses vara att elev och lärare har kontakt med varandra via telefon eller chatt minst en gång per vecka och för de elever där fysiska möten kan anses avgörande ska dessa erbjudas.

Sfi ska vara kostnadsfritt även för distanselever

Enligt 20 kap. 7 § ska elever i sfi utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg. Huvudmannen får dock besluta att elever ska hålla sig med enstaka egna lärverktyg. Till enstaka egna lärverktyg kan dator eller andra digitala lärverktyg inte räknas. Utredningen betonar därmed huvudmannens ansvar för att bedriva även distansutbildning så att den är kostnadsfri för eleven. En organisation för lån av datorer eller andra digitala lärverktyg behöver sannolikt tas fram i de verksamheter som inte redan i dag har en sådan. Det finns givetvis en grupp distanselever i sfi som har egna digitala lärverktyg som de kan använda.

Studiernas omfattning

För elever som tar del av distansundervisning är det viktigt att elev och lärare, eventuellt tillsammans med studie- och yrkesvägledare, har en dialog om omfattning av studierna. Omfattningen av studierna tillsammans med studieform dokumenteras i elevens individuella

studieplan i form av antal verksamhetspoäng per vecka i linje med utredningens förslag i kapitel 8 om införande av verksamhetspoäng i sfi. Omfattningen av studierna dokumenteras i form av studietakt och verksamhetspoäng på samma sätt som på grundläggande och gymnasial nivå i komvux. Elever i sfi som arbetar deltid och vill fortsätta att ta del av etableringsersättning från Arbetsförmedlingen omfattas av aktivitetskrav och den angivna studietakten utgör då grund för Arbetsförmedlingens beslut.

Elever i sfi har enligt skollagen 20 kap. 24 § rätt till 15 timmars undervisning per vecka. På samma ställe anges att undantag från detta kan göras om eleven begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med utbildningens syfte. Distansundervisningen är en studieform vars syfte är sådant att det per automatik betyder att undantaget kan göras.

Bemyndigande om föreskrifter

Regeringen eller den myndighet som regeringen förslår kan enligt skollagen 22 kap. 23 § meddela ytterligare förskrifter. Utredningen betonar vikten av att vuxenutbildningens förutsättningar beaktas i föreskrifternas innehåll.

Distansundervisning i komvux på grundläggande och gymnasial nivå

Utredningens förslag: Förslaget om regelbunden direktkontakt med lärare ska omfatta även komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

Utredningen föreslår att även distansundervisning i komvux på grundläggande och gymnasial nivå ska regleras. Detta för att stärka elevernas möjligheter till en distansundervisning av stärkt kvalitet. Eleverna i komvux på grundläggande och gymnasial nivå bör därmed omfattas av skollagen 22 kap. 11 § om regelbunden direktkontakt med lärare.

Utredningens förslag: Skolinspektionen föreslås att få i särskilt uppdrag att göra en kvalitetsgranskning av distansutbildning i sfi.

Utredningen föreslår att Skolinspektionen genomför en kvalitetsgranskning av distansutbildning i sfi med särskilt fokus på undervisningens genomförande. En granskning av sfi på distans har inte tidigare genomförts och granskningen kan tjäna som underlag för huvudmännen i arbetet med att göra bedömningar om kvaliteten i den egna distansverksamheten. Granskningen kan även utgöra ett viktigt underlag för Skolverkets stöd till sfi.

Skolverkets stöd

Skolverkets uppdrag är omfattande och ska verka i alla de skollagsreglerade skolformerna. Det ingår i uppdraget att stödja utveckling av kvalitet i sfi och stödet behöver i större utsträckning inrikta sig på distansundervisning. Myndighetens erfarenheter av skolornas arbete under pandemin år 2020 bekräftar ett sådant behov och det finns sannolikt goda möjligheter att påbörja en utveckling av och erbjudande om utökat stöd utan fördröjning. Därtill ryms utveckling av lärares kompetens som kan appliceras på distansutbildning i de förslag som presenteras i kapitlet om lärares kompetens. Stödet behöver innefatta allt från organisering av distansundervisning till ämnesdidaktiska perspektiv.

Den kvalitetsgranskning som utredningen föreslår att Skolinspektionen ska genomföra kan utgöra ett viktigt underlag i Skolverkets planering av kompetensutveckling för sfi-lärare.

10 Mer jämställda villkor genom vuxenutbildning

I detta kapitel beskrivs, jämförs och analyseras utrikesfödda kvinnors och mäns villkor när det gäller studier och etablering på den svenska arbetsmarknaden. Enligt direktiven ska utredningen analysera skillnader mellan män och kvinnor i genomströmning i sfi. Utredningen menar att frågan om genomströmning i sfi är komplex och behöver därför belysas ur olika aspekter.

Vidare ska utredningen föreslå hur elever i sfi, särskilt kvinnor, ska motiveras och stöttas till fortsatta studier och etablering på arbetsmarknaden. Vi gör tolkningen att vad gäller ”fortsatta studier” rör utredningens uppdrag att nå målen i kurs sfi D men även att framgångsrikt studera sfi i kombination med andra kurser på grundläggande och gymnasial nivå i komvux. Utredningen ser förstås gärna att såväl kvinnor som män studerar på än högre nivåer.

Utredningen gör även tolkningen att direktivet avser utrikes födda kvinnor och därför kommer problembild, bedömningar och förslag att ha denna målgrupp i fokus. När det gäller männen är vårt fokus utrikes födda män. Vi gör även skillnad mellan utrikes född och utomeuropeiskt född när vi beskriver och redogör för olika resultat.

Utredningen gör här en tydlig ansats att ge en så nyanserad och korrekt problembild som möjligt och därmed försöka förstå vilka problem som kan lösas inom den kommunala vuxenutbildningen och vad som i stället handlar om starka strukturella hinder som ligger utanför utredningens uppdrag.

Utrikes födda kvinnor har en svagare förankring på arbetsmarknaden och utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund har en särskilt svag förankring. Detta har uppmärksammats politiskt under det senaste decenniet och varit i fokus för både arbets-

marknads- och utbildningspolitiska reformer. När ansvaret för integrationspolitiken flyttades från kommunerna till Arbetsförmedlingen efter propositionen *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* (prop. 2009/10:60) uttalades en tydlig ambition att fler ”nyanlända kvinnor” snabbare skulle etablera sig på arbetsmarknaden. Denna politiska inriktning ligger fast men har utvidgats till ”utrikes födda kvinnor”. Skillnaderna är särskilt stora när det gäller de kvinnor som är bosatta i Sverige men som är födda utomlands.

10.1 Jämställda villkor på arbetsmarknaden

Sveriges mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma möjlighet att forma samhället och sina egna liv.

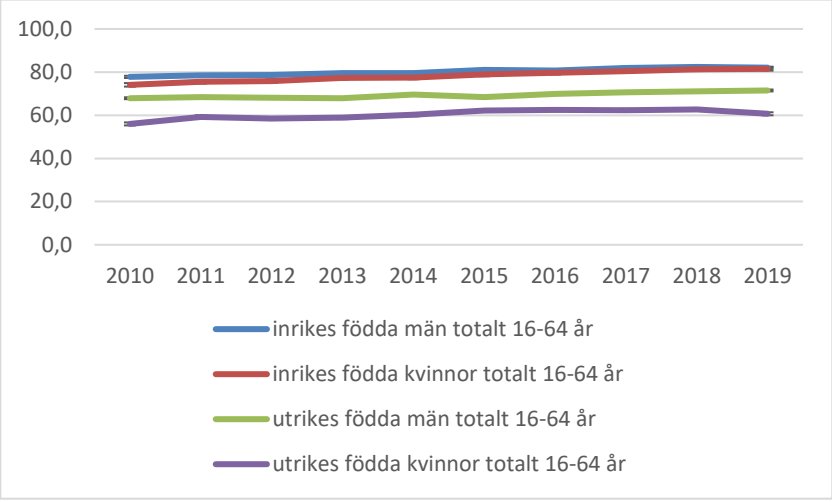
Sverige har det näst högsta kvinnliga arbetskraftsdeltagandet i EU efter Island. I Sverige arbetar drygt 80 procent av alla kvinnor mellan 20 och 64 år (Eurostat 2018). Motsvarande siffra för män är 84 procent.

Under 2019 var den genomsnittliga sysselsättningsnivån i Sverige knappt 80 procent. Skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda är dock stora. Särskilt tydligt är detta för kvinnorna. År 2019 var skillnaden drygt 20 procentenheter mellan inrikes och utrikes födda kvinnor och för män var motsvarande skillnad 10 procentenheter.

Diagrammet visar hur sysselsättningen utvecklats över tid fördelat på utrikes och inrikes födda kvinnor respektive män 16–64 år.

Figur 10.1 Sysselsättningsgraden fördelat på kön, inrikes och utrikes födda

Utveckling 2010–2019



Källa: Arbetsmarknadsrapport 2019 (statistik SCB).

Det finns ingen enkel förklaring till skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda kvinnor, men kort eller ingen utbildning och brist på arbetslivserfarenhet kan vara bidragande orsaker men även diskriminering på arbetsmarknaden, ohälsa och bristande kunskaper i svenska är faktorer som påverkar.

Överlag har kvinnor som är födda utanför Sverige en svagare förankring på arbetsmarknaden. De utrikesfödda kvinnorna som arbetar har i högre grad än andra otrygga anställningar (SCB 2018) även om de bott en längre tid i landet. Det får ekonomiska konsekvenser för kvinnorna såsom lägre pensioner och lägre ekonomisk ersättning om de blir sjuka eller får barn. De är även i högre grad hänvisade till försörjningsstöd för att klara sin försörjning.

Trots de jämställdhetspolitiska målen är den svenska arbetsmarknaden fortsatt könssegregerad, exempelvis är 100 procent kvinnor inom yrkesgruppen barnmorska medan 99 procent är män i yrkesgrupperna takmontörer, snickare och golvläggare. Kvinnorna tjänar i snitt 78 procent av männens inkomster.

Traditionellt könsbundna val präglar även valet till gymnasieskolan. Naturvetenskapliga programmet är det mest jämställda och har hög

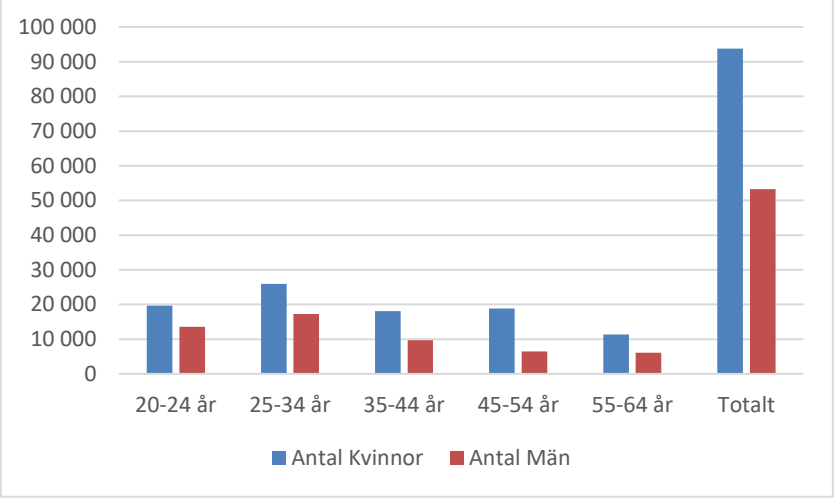
status, men i övrigt förekommer könssegregering i hög grad. På yrkesprogram som vård och omsorg, barn och fritid samt fordon och transport är detta framträdande och kan även kopplas till samhällsklass (*källa:* Klaranätet om statssekreterarmöte, Jämställd arbetsmarknad, 20-02-12).

10.1.1 Stora skillnader mellan kvinnor och män när det gäller deltidsarbete

Kvinnor, såväl inrikes som utrikes födda, arbetar deltid i betydligt större utsträckning än män. Figur 10.2 nedan visar stora skillnader mellan kvinnor och män när det gäller deltidsarbete. Antalet kvinnor som arbetar deltid är nästan dubbelt så stort som antalet män, 93 800 kvinnor jämfört med 53 800 män. Flest deltidsarbetande kvinnor och män finns i åldersgruppen 25–34 år. Någon uppföljning av deltidsarbetande utrikesfödda kvinnor har inte gjorts för 2018, men i tidigare uppföljningar har konstaterats att deltidsarbete är vanligare bland utrikes födda kvinnor än bland inrikes födda kvinnor.

Figur 10.2 Skillnad mellan män och kvinnor – deltidsarbete

Antal deltidsarbetande/kön och åldersgrupp 2018



Källa: Arbetsmarknadsundersökning (AKU), SCB, Jämställdhet SCB 2018.

I tabell 10.1 nedan visas de orsaker som redovisas i SCB:s undersökning om jämställdhet för 2018. Det totala antalet svar per orsak har fördelats i andel svar per kön. I SCB:s undersökning görs ingen åtskillnad mellan utrikes och inrikes födda kvinnor och män. Kvinnor uppger vård av barn eller anhörig/släkting och att arbetet är fysiskt eller psykiskt krävande som orsak till deltidsarbete i mycket högre grad än män. En större andel kvinnor uppger att de arbetar deltid därför att lämpligt heltidsarbete saknas, 66,3 procent. Andelen som arbetar deltid på grund av studier är 65,8 procent bland kvinnor jämfört med 34,2 procent bland männen.

Tabell 10.1 Orsaker till deltidsarbete, kvinnor och män, 20–64 år, 2018

Könsfördelning, andel (%) per orsak

Orsak	Kvinnor, andel (%)	Män, andel (%)
Lämpligt heltidsarbete saknas/söker heltid	66,3	33,7
Vård av barn	84,1	15,9
Vill inte arbeta heltid, uppger inget skäl	71,6	28,4
Egen sjukdom/nedsatt arbetsförmåga	70,2	29,8
Studier	65,8	34,2
Arbetet är fysiskt och/eller psykiskt krävande	86,0	14,0
Har flera jobb	61,5	38,5
Vård av både barn och vuxna anhöriga/släktingar	81,1	18,9
Vård av vuxna anhöriga/släktingar	..	..
Övrigt	68,8	31,2
Uppgift saknas	63,7	36,3

Källa: Arbetsmarknadsundersökning (AKU), SCB, Jämställdhet SCB 2018.

10.2 Kort utbildningsbakgrund är ett hinder för inträde på arbetsmarknaden

Sveriges arbetsmarknad är högkvalificerad och har höga trösklar. Arbetsförmedlingen konstaterar i sin rapport *Perspektiv på etableringsuppdraget*[1] att en av de tydligaste skiljelinjerna på arbetsmarknaden går mellan de som saknar gymnasieutbildning och de som har gymnasieutbildning eller högre. I Sverige, liksom i de flesta andra länder, har utbildningsnivån successivt ökat och arbetsmarknaden har blivit mer kvalificerad. Andelen yrken med kortare krav på utbildning eller

[1] Arbetsförmedlingen 2017. *Perspektiv på etableringsuppdraget*. Dnr: Af-2017/0017 9995.

introduktion är mycket liten och utgjorde 2017 endast 6 procent av svensk arbetsmarknad (SSYK)[2]. En konsekvens av detta är att sysselsättningsgraden bland de som saknar gymnasieutbildning är låg och parallellt är arbetslösheten hög. Detta gäller för såväl utrikes födda som inrikes födda. Bland de som saknar gymnasieutbildning är andelen utrikes födda hög. Nära 10 procent av de utrikesfödda i åldersgruppen 16–64 år saknar grundskolekompetens, det vill säga har kortare utbildning än nio år. För personer födda i Sverige är denna andel knappt en halv procent. Bland utrikes födda i den ovannämnda åldersgruppen har totalt drygt 21 procent endast förgymnasial utbildning medan motsvarande andel för inrikes födda är 13,5 procent (SCB 2018). Dessa siffror är dock delvis missvisande eftersom 16-åringar förväntas påbörja sina gymnasiestudier och bedriva dem under tre år.

Inom gruppen utrikes födda är det framför allt flyktinginvandrare som har den lägsta utbildningsnivån. Inom etableringsprogrammet har ungefär hälften endast en förgymnasial utbildningsnivå. I tabellen nedan visas det genomsnittliga antalet skolår hos den vuxna befolkningen i de vanligaste födelseländerna för flyktinginvandrare. I Sverige var det genomsnittliga antalet skolår 12,4 år under 2018.

Tabell 10.2 Genomsnittligt antal utbildningsår i de vanligaste ursprungsländerna för flyktinginvandrare 2019

Antal utbildningsår i genomsnitt för vuxna 25 år och uppåt/land

Ursprungsland	Utbildningsår
Afghanistan	3,9
Eritrea	3,9
Syrien	5,1
Irak	7,3
Somalia	Värden saknas

Källa: UNDP och Migrationsverket.

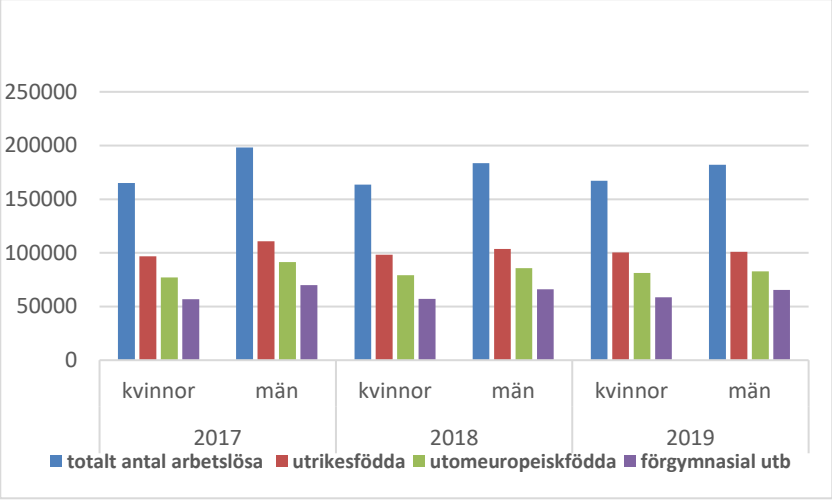
Figur 10.3 visar antalet arbetslösa i Sverige under åren 2017–2019, såväl inrikes som utrikes födda kvinnor och män. Inom gruppen utrikes födda är antalet arbetslösa med utomeuropeisk bakgrund framträdande. Av det totala antalet arbetslösa utgör antalet individer med endast förgymnasial utbildning drygt en tredjedel. Utifrån statistiken

[2] Standarden för svensk yrkesklassificering (SSYK2012) används inom arbetsmarknadsstatistiken och är ett system för att gruppera individers yrken eller arbetsuppgifter. Läs mer via www.scb.se/SSYK.

ovan kan slutsatsen dras att de i huvudsak finns i gruppen med utomeuropeisk bakgrund.

Figur 10.3 Arbetslöshet i Sverige 2017–2019

Totalt antal i relation till antal per kön, ursprung och förgymnasial utbildningsnivå



Källa: Arbetsförmedlingens årsrapport 2019.

Begreppet förgymnasial utbildning omfattar även individer som helt saknar formell utbildning. Enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019 var 63 700 personer inskrivna i etableringsprogrammet. Av dessa var 54 procent kvinnor och 16 procent av dem saknade helt formell utbildning. För män var motsvarande andel 10 procent. Dessa andelar stämmer väl överens med den utbildningsnivå inom etableringsuppdraget som redovisats de senaste åren.

10.3 Det finns brister i Arbetsförmedlingens arbete för en jämställd etablering på arbetsmarknaden

Detta avsnitt innehåller en sammanfattning av rapporter där Arbetsförmedlingen konstaterar att utrikes födda kvinnor, framför allt kvinnor födda utanför Europa, har svårt att etablera sig och i synnerhet de som har kort eller ingen utbildning.

Detta har föranlett ett fördjupat analysarbete inom myndigheten och uppdraget i regleringsbrevet för 2017 att ta fram en handlingsplan för att fler utrikes födda kvinnor ska vara sysselsatta i arbete eller studier. Sedan 2017 har Arbetsförmedlingen publicerat ett antal rapporter om utrikesfödda kvinnors arbetsmarknadsetablering.[3,4]

Slutsatser från rapporterna är att:

- män får ta del av arbetsnära insatser som arbetsmarknadsutbildningar, arbetspraktik, instegsjobb och nystartsjobb i högre utsträckning medan kvinnor får ta del av sociala aktiviteter, förberedande utbildningar och extratjänster.
- män träffar arbetsförmedlare i ett tidigare skede, får fler besök och kallelser till möten hos arbetsförmedlare än kvinnor och träffar oftare samma handläggare. Män begär mer stöd och har en tydligare idé om målet med sin etableringsplan. Kvinnorna har längre ledtider från inskrivning till första, andra, tredje besöket och får kallelsen senare.
- det finns behov av fler yrkes- och arbetsmarknadsutbildningar för kvinnodominerade yrken. Validering behöver bättre anpassas efter kvinnors behov och erfarenheter.
- utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildning anses vara svårast att hitta aktiviteter till och deras etableringsplaner är ofta tomma.
- unga utrikes födda kvinnor förutsätts vara självgående och beskrivs som duktiga och får därför inga åtgärder.

Slutsatserna om bristerna i Arbetsförmedlingens interna arbete föranledde en fördjupad analys av huruvida handläggare bemöter män och kvinnor olika och om stereotypa föreställningar uppfattningar påverkar bemötandet. Detta redovisas i rapporten *Vad händer i mötet?* (Arbetsförmedlingen 2019).

Som en del i Arbetsförmedlingens handlingsplan för att förbättra utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsetablering genomför myndigheten ett ESF-projekt *Jämställd etablering* under perioden 2018–2021. Projektet bygger på tre metoder: matchning från dag 1, individuellt

[3] Arbetsförmedlingen 2018. *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering*?
[4] Arbetsförmedlingen 2017. *Har vi större problem med nyanlända kvinnors etablering och beror det i så fall på ett systemfel?*

stöd vid inträdet på arbetsmarknaden och intensifierad jämställdhetsintegrering. Projektet genomförs på 16 arbetsförmedlingskontor. Inga dokumenterade resultat finns i dagsläget att tillgå.

10.4 Flyktingars arbetsmarknadsetablering ur ett historiskt perspektiv

I detta avsnitt sammanfattas studien *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering* av Joakim Ruist från 2018. Enligt utredningen ger rapporten en nyanserad bild av svårigheter och möjligheter när det gäller arbetsmarknadsetableringen för flyktingar, vilken utredningen anser vara betydelsefull i resonemanget om lämpliga åtgärder för ökad jämställdhet i sammanhanget.

I den här studien undersöker Joakim Ruist arbetsmarknadsintegrationen för flyktingar som kommit till Sverige från olika ursprungsländer under olika delar av perioden 1982–2014 och observeras 1983–2015 ur ett longitudinellt perspektiv. I huvudsak rör studien flyktingar som var 20–50 år gamla vid invandringstillfället. I studien redovisas också en prognos för flyktinginvandringens, inklusive flyktinganhörig-invandringens, långsiktiga påverkan på de offentliga finanserna. Den prognos som görs i rapporten utgår från det faktum att flyktingars sysselsättningsutveckling varit ganska stabil för varje givet ursprungsland för de flyktingar som anlänt de senaste 20 åren, vilket ökar rimligheten i ett antagande om att liknande sysselsättningsutveckling kommer att gälla också i framtiden.

Enligt Ruist tenderar sysselsättningsgapen mellan manliga och kvinnliga flyktingar att vara stora under deras första tio år i Sverige. En viktig förklaring till detta är sannolikt att stora delar av de flesta flyktinggrupper är i barnafödande åldrar vid invandring. Att kvinnor tar ett större ansvar än män för små barn framträder tydligare i det totala sysselsättningsgapet mellan könen bland nyanlända än vad det gör i en befolkningsgrupp med en jämnare åldersfördelning, såsom Sveriges hela förvärvsarbetande befolkning. Efter cirka tio år i landet tenderar däremot sysselsättningsgapen mellan könen att krympa i ganska rask takt. Efter cirka tjugo år är i många fall så gott som hela gapet slutet. I vissa fall kan då kvinnors sysselsättning till och med överstiga mäns. Ruist konstaterar att även om integrationstakten

initialt skiljer sig markant åt beroende på ursprungsland och ålder vid ankomst visar resultaten att de flesta flyktingar är självförsörjande efter 15–20 år i landet. En annan slutsats är att integrationstakten inte påverkats nämnvärt trots att antalet flyktingar ökat och antalet industrijobb minskat i Sverige under den studerade perioden.

På senare år har omsorgssektorn blivit den helt dominerande näringsgrenen bland nyanlända flyktingar. Av alla nyanlända flyktingar som hade arbete 2015 arbetade 60 procent av kvinnorna och över 30 procent av männen inom omsorgssektorn. De vanligaste yrkena inom sektorn var undersköterska, vårdbiträde, personlig assistent och barnskötare. Det har också skett en markant ökning över tid i andelen av alla arbetande nyanlända flyktingar som arbetar inom hotell- och restaurangsektorn.

Ruist menar att ålder vid invandring har stor betydelse för flyktingars sysselsättningsutveckling. Bland män har sysselsättningen utvecklats något långsammare för de som varit över 35 år gamla vid invandringstillfället, och betydligt långsammare för de som varit över 40 år gamla. Mönstret är likartat för kvinnor, men det tar några år längre innan det framträder tydligt. Sannolikt vägs skillnaderna mellan yngre och äldre kvinnor initialt upp av att de yngre kvinnorna i högre grad har ansvar för små barn.

I Ruists studie framgår det att den tidiga etableringen för samtliga kohorter går avsevärt snabbare för män än för kvinnor. Men efter cirka 15 år i landet är skillnaden i sysselsättning mellan könen nära utraderad.

Många av de flyktingar som kommit till Sverige har kommit från länder med avsevärt lägre arbetskraftsdeltagande bland kvinnor jämfört med män. Dessa skillnader i hemländerna är förmodligen en viktig delförklaring till varför sysselsättningsskillnaderna mellan könen tidigt under vistelsen i Sverige är så stora. Men med tiden integreras flyktingarna alltså i den svenska situationen med små skillnader i sysselsättning mellan könen.

I studien syns ett klart negativt samband hos män mellan ålder vid invandring och sysselsättningsutveckling. Under delar av tiden ligger sysselsättningen för åldersgruppen 41–50 år cirka 30 procentenheter under den för grupperna i spannet 20–30 år.

För kvinnor är mönstret ett annat. De som invandrade vid åldern 36–40 år ser ut att ha en något bättre sysselsättningsutveckling än övriga grupper. Den rimligaste tolkningen av skillnaden mellan de

två könens mönster är att det speglar skillnader i ansvar för små barn. Men att deras integrationspotential ändå, liksom för männen, var större än för de som var 41–50 år gamla vid invandringstillfället visar sig till slut när de yngre kvinnornas barn blivit äldre och även dessa kvinnor mer fullt ut kan ta steget ut på arbetsmarknaden.

10.5 Jämställdhet i komvux

Bland de studerande inom komvux är kvinnorna i majoritet. De utgör cirka 61 procent av eleverna. Kvinnorna är i majoritet både på grundläggande och gymnasial nivå, 58 respektive 62 procent. Tendensen är dock att männens andel ökar. Under den senaste tioårsperioden har andelen män inom vuxenutbildningen ökat från 33 procent år 2006 till 39 procent år 2018. Könsfördelningen är liknande bland elever födda i Sverige och elever födda utomlands.

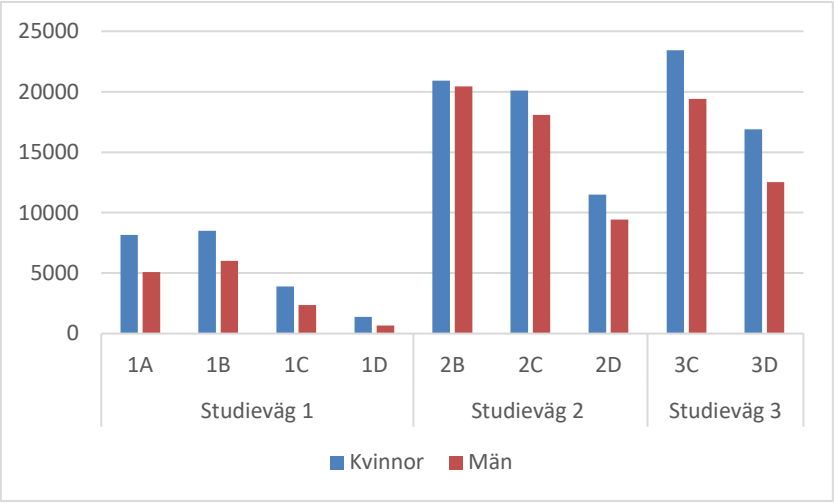
På grundläggande nivå är 96 procent av eleverna utrikes födda och på gymnasial nivå utgör de utrikes födda 40 procent. Sammantaget på grundläggande och gymnasial nivå är runt varannan elev (53 procent) född utomlands. Andelen utrikes födda elever har ökat med 13 procentenheter under den senaste tioårsperioden.

Åldersfördelningen ser olika ut bland elever födda i Sverige respektive utomlands. Genomsnittsåldern bland eleverna totalt sett är 31 år, men bland de inrikes födda eleverna är den lägre (29 år), jämfört med de utrikes födda eleverna (33 år). Bland de inrikes födda eleverna är nästan hälften (43 procent) under 25 år, vilket kan jämföras med 21 procent bland de utrikes födda eleverna. Eftersom de inrikes födda eleverna oftare studerar på gymnasial nivå är eleverna generellt sett yngre på denna nivå jämfört med grundläggande nivå.

10.5.1 Kvinnor och män i svenska för invandrare

För sfi 2018 var andelen kvinnor 54 procent vilket är högre än 2017 då andelen kvinnor var 51 procent. Totalt antal elever på sfi 2018 var 150 127 jämfört med 163 175 elever 2017. Knappt 24 000 elever (6 procent) studerar kurser både på sfi och på komvux grundläggande eller gymnasial nivå under 2018.

Figur 10.4 Antal kursdeltagare per studieväg och kurs 2018, fördelat på kön



Källa: Skolverket.

Av kursdeltagarna läste 17 procent inom studieväg 1, 48 procent inom studieväg 2 och 35 procent inom studieväg 3. Kvinnorna var i majoritet på samtliga kurser. Däremot var det en större andel bland männen som läste kurs B och C inom studieväg 2 och kurs C inom studieväg 3.

Utbildningsbakgrunden är en av de avgörande faktorerna för inom vilken studieväg en elev ska påbörja sina studier. Inom studieväg 1 studerar framför allt personer med 0–6 års tidigare utbildning, medan majoriteten inom studieväg 3 är personer med minst 13 års tidigare utbildning. Andelen kursdeltagare som deltog i läs- och skrivinlärning varierade också mellan de olika studievägarna. Majoriteten var inom studieväg 1.

Kvinnor som studerar sfi har kortare utbildningsbakgrund än männen. Andelen kvinnor och män med kort utbildning var 2018:

0–6 år	kvinnor	21 procent
	män	14 procent
7–9 år	kvinnor	16 procent
	män	19 procent.

Under år 2018 slutförde 35 procent av kursdeltagarna i sfi sin kurs och 24 procent avbröt den. Därutöver var det 41 procent som förmodades fortsätta kursen nästa år. Högst andel avbrott fanns på kurs 3C, inom vilken 35 procent av männen och 26 procent av kvinnorna avbröt sin kurs år 2018. Män är mer benägna att avbryta sina studier, vilket gäller samtliga sfi-kurser.

Kvinnor har godkänt resultat i högre grad men studerar generellt sett fler kurser under längre sammanhängande tid. När det gäller antal registrerade närvarotimmar till betyg/kurs finns ingen tydlig skillnad mellan kvinnor och män. Den kurs som eleverna går flest timmar i för att uppnå betyg är sfi kurs 1B. Det genomsnittliga antalet timmar till betyg i kurs 1B var 2018:

- 331 timmar för kvinnor
- 323 timmar för män.

Minst genomsnittligt antal timmar till betyg har eleverna i kurs 3D:

- 165 timmar för kvinnor
- 164 timmar för män.

Orsakerna till att män avbryter sina sfi-studier i högre grad än kvinnorna har inte analyserats på nationell nivå. Utredningen finner att en förklaring ligger i att fler män får arbete eller subventionerade anställningar under sfi-tiden i synnerhet i högkonjunktur, vilket även bekräftas i SKR:s statistikverktyg Kolada.

10.5.2 Komvux på grundläggande och gymnasial nivå

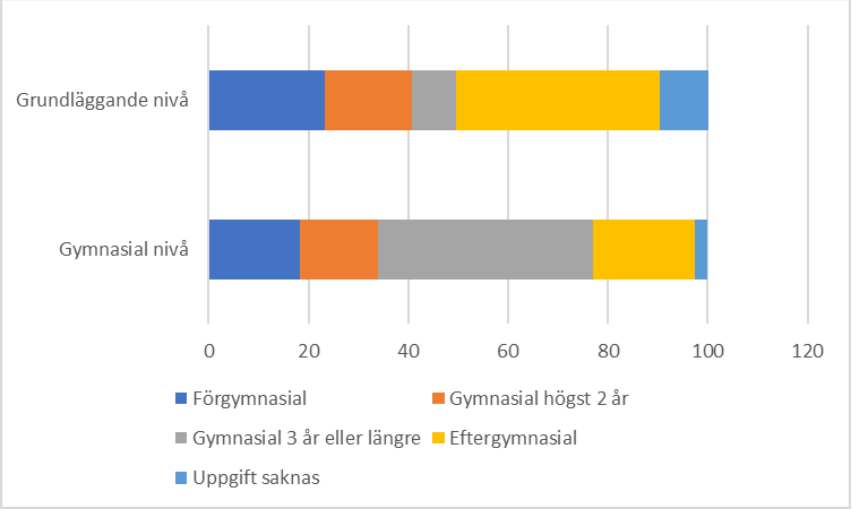
Totalt studerade knappt 249 500 individer inom komvux på grundläggande eller gymnasial nivå år 2018. Det motsvarar 4 procent av befolkningen i åldern 20–64 år. Merparten (78 procent) studerade huvudsakligen på gymnasial nivå. År 2018 uppgick antalet elever på gymnasial nivå till knappt 194 000, vilket är en ökning från föregående år med cirka 8 500 elever. På grundläggande nivå har antalet elever ökat med cirka 6 000 från föregående år och uppgick år 2018 till cirka 55 500 elever. Elevökningen är därmed högre på grundläggande nivå (12 procent) än på gymnasial nivå (5 procent).[5] Cirka

[5] Skolverkets PM *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2018*.

27 000 elever (7 procent) läste kurser både på grundläggande och gymnasial nivå.

Figur 10.5 Utbildningsbakgrund hos elever i komvux på grundläggande och gymnasial nivå 2018, fördelat på utbildningsnivå

Andel per utbildningsnivå



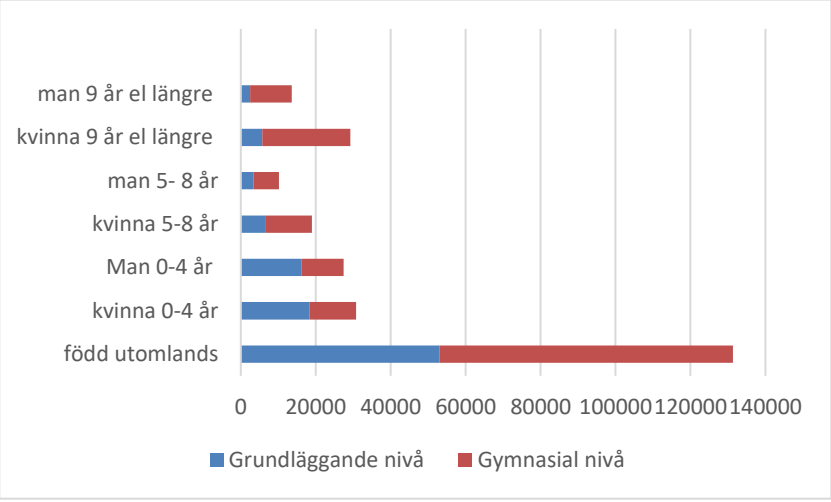
Källa: Skolverket 2019.

10.5.3 Kvinnor och män i komvux på grundläggande och gymnasial nivå

Fler utrikes födda kvinnor än utrikes födda män läser vidare på grundläggande och gymnasial nivå.

Figur 10.6 Utrikes födda på grundläggande och gymnasial nivå i komvux

Kön, tid i Sverige, antal/nivå



Källa: Skolverket 2020.

Etablering på arbetsmarknaden ett eller två år efter avslutad yrkesutbildning i komvux

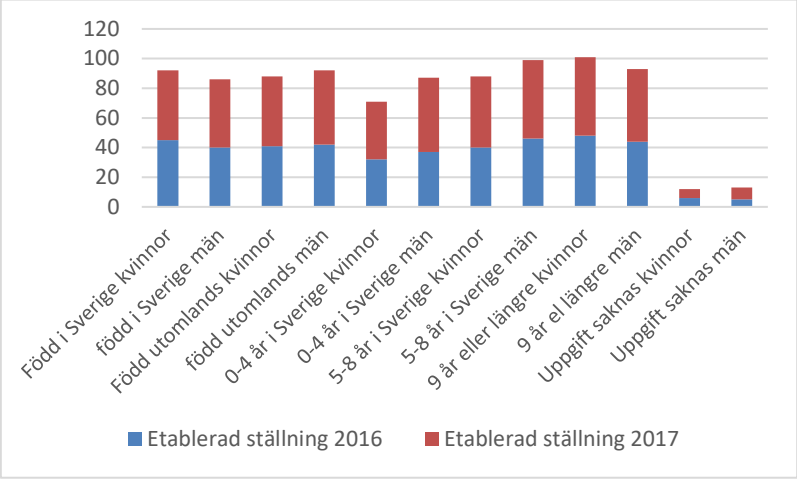
Skolverket har i uppdrag att löpande följa upp och analysera sysselsättning och annan aktivitet efter avslutade studier inom kommunal vuxenutbildning. Särskild vikt läggs vid analys av etablering på arbetsmarknaden. I Skolverkets redovisning[6] av etableringsstatus 2016 och 2017 för elever som avslutat gymnasial yrkesutbildning i komvux 2015 har 47 procent av både inrikes och utrikes födda kvinnor en etablerad ställning på arbetsmarknaden. 50 procent av de utrikes födda männen har en etablerad ställning medan andelen etablerade inrikes födda männen är 46 procent.

Etablerad ställning på arbetsmarknaden innebär för individen en arbetsinkomst på minst 197 100 kronor och sysselsatt enligt sysselsättningsregistrets definition (november 2017). Det innebär således att det inte finns några händelser som indikerar arbetslöshet och inte heller några händelser som indikerar arbetsmarknadspolitiska åtgärder som inte är att betrakta som sysselsättning.

[6] Skolverket. *Etableringsstatus efter avslutat komvux år 2015. Statistik* för år 2016 och 2017, tabell 2A o B.

Figur 10.7 Etableringsstatus år 2016 och 2017 för inrikes och utrikes födda som avslutat komvux 2015

Andel per kön, ursprung och tid i Sverige

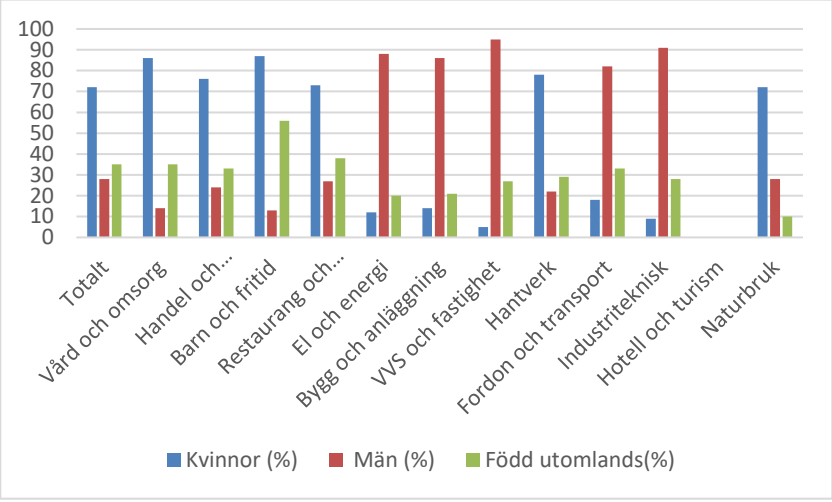


Källa: Skolverket 2019.

Vid vistelsetid i Sverige nio år eller längre är andelen kvinnor som är etablerat sig på arbetsmarknaden högre än andelen män för både 2016 och 2017.

Figur 10.8 Yrkesinriktning minst 800p, avslutad komvux 2015

Andel kvinnor, män och ursprung per yrkesinriktning



Källa: Skolverket 2019.

Figur 10.8 ovan bekräftar den bild av en könssegregerad arbetsmarknad som utredningen beskriver i avsnittet om jämställda villkor på arbetsmarknaden.

10.5.4 Studieekonomiska förutsättningar

I Arbetsförmedlingens rapport *Att utbilda sig eller att låta bli?*[7] görs en kartläggning av regelverk och ekonomiska drivkrafter för utrikes födda kvinnor. Där konstateras med utgångspunkt i fem typfall att studiefinansieringen är svår att överblicka för individen och det är svårt att göra en planering för studier som sträcker sig över mer än ett år. Detta blir särskilt svårt för individer med kort utbildning som har en lång väg till arbetsmarknaden, men kan även gälla för individer med högskoleutbildning i hemlandet. *Studiestartstöd* är ett bidrag som arbetslösa kan få ta del av för studier på grundläggande och gymnasial nivå i komvux. Studiestartsstödet ger ersättning under en kort tid, under 50 veckor på heltid, 100 veckor på halvtid eller 67 veckor vid deltidsstudier på 75 procent.

[7] Olsson Bohlin. C Arbetsförmedlingen analys 2018:10.

Det har inte varit utredningens uppdrag att utreda frågor om studiefinansiering men utredningen instämmer dock i den ovannämnda rapportens analys att kortsiktiga studiefinansieringslösningar utgör hinder för en framåtsyftande studieplaneringen.

10.5.5 Jämställdhet i vuxenutbildningen i teori och praktik

I kapitel 7 *Studieplanering och vägledning* gör utredningen en utförlig beskrivning av den kommunala vuxenutbildningens uppdrag enligt Läroplanen för vuxenutbildningen, (Lvux12.) I det här avsnittet fokuserar vi på de tydliga mål och riktlinjer läroplanen innehåller när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män i utbildning och framtida yrkesval.

> Vuxenutbildningen ska aktivt och medvetet främja kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter. Eleverna ska uppmuntras att utveckla sina intressen utan fördomar om vad som kan uppfattas som kvinnligt och manligt.

I läroplanens mål och riktlinjer betonas även personalens ansvar att informera, vägleda och bidra med underlag till elevernas val av framtida utbildning och yrkesval samt att därigenom motverka begränsningar av valet som grundar sig på föreställningar om kön och social eller kulturell bakgrund.

Trots att läroplanen har tydliga mål och riktlinjer för jämställda utbildningsval och att all personal har ett ansvar att bidra till studie- och yrkesvägledningen, finns i dag ingen nationell bild av hur denna del av vuxenutbildningens uppdrag genomförs i praktiken.

Från och med 2016 har hemkommunen enligt skollagen en skyldighet att erbjuda studie- och yrkesvägledning till den som avser att påbörja komvux på grundläggande nivå eller i svenska för invandrare samt till den som avser att påbörja komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå. Det finns dock ingen tydlig nationell bild av hur denna vägledning genomförs varken generellt eller ur ett jämställdhetsperspektiv. Enligt den kommunenkät som utredningen låtit genomföra uppger endast 61 procent av de svarande kommunerna att de i den inledande vägledningen av sfi-elever[8], informerar om yrken

[8] Enkätens frågor har inte varit könsuppdelade.

och arbetsmarknad i Sverige. Däremot uppger 97 procent att den inledande vägledningen handlar om studievägarna i sfi och 81 procent av kommunerna informerar även om andra kurser i komvux.

Utredningen vill understryka att studie- och yrkesvägledning för nyanlända och andra utrikes födda, såväl män som kvinnor, som avser att påbörja studier inom vuxenutbildningen är av central betydelse. Det svenska utbildningssystemet är svårt att överblicka och rymmer många vägar och möjliga kombinationer. För individer som inte har kunskaper om det svenska utbildningssystemet och dessutom har bristande kunskaper i det svenska språket blir stöd av vägledare och olika typer av motiverande insatser avgörande. Det kan även innebära att vägledningen behöver ske på individens modersmål och att tolk därför måste anlitas. Vägledning behöver även vara en återkommande insats under studierna. Se vidare i avsnitt 7. 2.1.

Det finns, vad utredningen erfar, ingen studie som visar om kvinnor och män får olika tillgång till vägledning i vuxenutbildningen och inte heller om vägledningsinsatserna skiljer sig åt mellan könen i omfattning och innehåll.

Som konstaterats i tidigare avsnitt har en större andel utrikes födda kvinnor än män kort eller ingen utbildningsbakgrund vid sin ankomst till Sverige. De kan också sakna erfarenhet från arbete utanför hemmet. Dessa kvinnor har därför ännu ingen yrkesidentitet och kan även ha sämre kunskaper om omvärld och arbetsmarknad därför att de enligt studier i viss mån levt mer isolerat än männen. Det medför att studie- och yrkesvägledningen behöver vara mer omfattande och grundlig så att den möter dessa kvinnor utifrån deras förståelse. Detta betyder inte att utrikesfödda män inte behöver kvalificerad vägledning. Enligt Arbetsförmedlingens egna rapporter som beskrivits ovan får män mer omfattande stöd i sin etablering och både validering och vägledning mot arbete är förekommande insatser för männen. När det gäller män i komvux avbryter de sina sfi-studier i högre grad än kvinnor och orsaken är inte sällan kortvariga arbeten. I högkonjunktur är arbetsmarknaden god i mansdominerande yrken och kravet på kunskaper i svenska sänks. Vid lågkonjunktur blir främst de kortutbildade männen arbetslösa och då blir kraven för nya jobb ökad språkbehärskning i svenska och männen kommer tillbaka till sfi. Då krävs särskilda insatser för att öka motivationen till språkutvecklande och kompetenshöjande studier. Kanske blir det även nödvändigt att byta yrkesspår. En individanpassad vägledning som

informerar, motiverar och inspirerar eleverna till studier blir då av avgörande betydelse.

Vuxenutbildningen omfattas av de nationella jämställdhetsmålen och har alltså övergripande jämställdhetsmål i sina styrdokument. Det är dock inte klarlagt hur vuxenutbildningen arbetar i praktiken med jämställdhetsfrågor, inte minst när det gäller undervisningen i sfi och sfi i kombination.

Andelen kvinnliga lärare inom sfi är cirka 80 procent, att jämföra med andelen i grundskolan, 73 procent, och andelen i gymnasieskolan, 53 procent. Vad utredningen erfar finns inga studier gjorda av kvinnodominansens eventuella konsekvenser för kvalitet, t.ex. individanpassning av undervisningen och för elevernas identitetsskapande och investering i lärandet.

När det gäller att rekrytera till bristyrkesutbildningar görs mer omfattande informationsinsatser både vid Arbetsförmedlingen och i vuxenutbildningen för att locka kvinnor till mansdominerade yrken och män till kvinnodominerade yrken. I vilken omfattning det påverkar undervisningen i sfi eller undervisningen i yrkesämnena är oklart.

Kraven på snabb genomströmning och etablering kan medföra att undervisningen i sfi framför allt bygger vidare på de köns- och yrkesroller som redan är befästa hos eleverna men också i det svenska samhället för att vägen till ett arbete ska bli så kort som möjligt. Eleverna, såväl kvinnor som män, har sina erfarenheter och kunskaper om yrkes- och samhällsliv från hemlandet. Enligt styrdokumenten ska det ses som en resurs i utbildningen och individanpassningen av undervisningen i sfi ska utgå från individernas erfarenheter och kunskaper när eleverna lär det nya språket.

Förutom de kvinnor med kort eller ingen formell utbildning som ovan konstateras ha svårt att etablera sig på arbetsmarknaden finns det även en grupp män som återkommer både i arbetslöshetsstatistiken och i sfi-statistiken som kvar i utbildningen efter minst fyra år. Dessa män är i huvudsak utomeuropeiskt födda, har kort utbildning och flyktingstatus samt var över 40 år vid ankomsten till Sverige. De yrken de hade i hemlandet saknar motsvarighet eller har helt andra krav i Sverige och de har svårt att lära sig svenska språket[9].

[9] Även äldre kortutbildade kvinnor är kvar i sfi i högre grad efter 4 år men sett till antalet är männen fler.

De har förlorat sin status som familjeförsörjare och kanske behärskar svenskan sämst i familjen. Detta leder inte sällan till ett långvarigt utanförskap och en obalans i familjerelationerna som även kan drabba kvinnorna och deras möjligheter till studier och arbete. Utredningen har inte funnit något studie som beskriver hur denna målgrupp bland män ser på utbildning och framtida arbete och vad för slags stöd och stimulans de skulle behöva erbjudas inom vuxenutbildningen.

Utredningen kan utifrån sina egna erfarenheter av sfi-undervisning konstatera att ett inte försumbart antal manliga sfi-elever i den ovan beskrivna gruppen har svårt att känna sig hemma i en klassrumssituation och förhåller sig bitvis passivt till undervisningen. Detta kan beskrivas med följande elevcitat från *Att hantera praktiken – Om sfi-studerandes möjligheter till interaktion och lärande på praktikplatser.*[10]

I intervjusamtalet efter avslutad praktikvistelse formulerade Toma sin syn på undervisningen:

> Hon [läraren] skriver där på tavlan, du skriver av där [på pappret]. Förstår du eller du inte förstår, det spelar ingen roll, och /…/ man lär sig inte så mycket av att man har skrivit ner på ett papper /…/ det finns ju ingen kommunikation i skolan /…/ Det är bara att skriva ner allting och sen är det klart. Det är så hela tiden.

En undervisning som inte upplevs som relevant riskerar att ha en negativ inverkan på sfi-elevers vilja att investera i studierna, vilket citatet av Toma illustrerar. Tomas uppgivenhet gällde också systemet med praktikplatser i sfi där han kände sig utnyttjad. Svårigheterna att få jobb i Sverige bidrog även till att han inte tyckte att studierna var meningsfulla eftersom undervisningen inte kopplades till praktik eller arbetsliv.

10.6 Sammanfattning och slutsatser

Utredningen har i detta kapitel beskrivit en komplex problembild som bakgrund till våra förslag och bedömningar av vad som behöver

[10] Sandwall. K. (2013) *Att hantera praktiken – om sfi-studerandes möjligheter till interaktion och lärande på arbetsplatser* (Avhandling). Göteborgsstudier i nordisk språkvetenskap 20. Göteborg: Göteborgs universitet.

göras för att villkoren för utrikes födda kvinnor och män kan bli mer jämställda avseende studier och etablering på arbetsmarknaden.

Utredningen har gått igenom ett flertal rapporter som studerar utrikesfödda kvinnors arbetsmarknadsetablering ur olika perspektiv och delgrupper; utrikesfödda, utomeuropeiskt födda och kvinnor med flyktingbakgrund. De sistnämnda sammanfaller till stor del med gruppen utomeuropeiskt födda. Begreppet nyanlända kvinnor används också och då åsyftas kvinnor som ingår i den arbetsmarknadspolitiska insatsen etablering av nyanlända invandrare. Rapporterna innehåller analyser och enkätundersökningar och några förslag till åtgärder för att underlätta kvinnornas etablering på arbetsmarknaden men konstaterar samtidigt att det saknas forskning på området som fullt ut kan stödja de föreslagna åtgärderna. Detta visar sig inte minst i att man i rapporterna citerar eller refererar till andra rapporter när det gäller förslag och bedömningar utan att man redovisar några nya undersökningar eller resultat. Under åren har flera ”kvinnoprojekt” genomförts, inte sällan med externa medel från exempelvis europeiska socialfonden eller via s.k. § 37-medel[11]. Trots att vissa projekt förefaller lyckosamma har ingen permanentning av verksamheten skett. Utredningen erfar att den kostnad som de extra medlen har täckt inte prioriteras inom ramen för de egna medlen för att åstadkomma en fortsättning.

Trots att Sverige är ett av världens mest jämställda land där 80 procent av kvinnorna i åldern 20–64 år arbetar är den svenska arbetsmarknaden fortfarande starkt könssegregerad. Könssegregeringen brukar förklaras med att Sverige har en stor offentlig sektor där många kvinnor arbetar.

Kvinnodominerade yrken har generellt sett sämre arbetsvillkor och lägre löner men kräver ofta högre och mer teoretisk utbildning. Stereotypa könsroller gör också att kvinnor fortfarande förväntas ta ett större ansvar för barn och hem. Detta blir tydligt när man ser på fördelningen av föräldraledighet och deltidsarbete. Mer än dubbelt så många kvinnor som män arbetade deltid under 2018. De främsta skälen till kvinnors deltidsarbete var vård av barn eller anhöriga eller att arbetet var fysiskt eller psykiskt krävande. Det bör dock påpekas att mer än hälften av de deltidsarbetande kvinnorna uppgav att de arbetade deltid för att heltidsarbete inte fanns att få. Trots att gymnasieutbildning är en förutsättning för varaktig etablering på den

[11] 37 § i förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

svenska arbetsmarknaden, finns det fler arbetstillfällen med låga krav på formell utbildning inom de mansdominerade bristyrkena än i de kvinnodominerade bristyrkena. Utbildningar inom exempelvis vård och omsorg och förskola kräver mer formell utbildning och ställer högre krav på språklig kommunikation.

När det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser får kvinnor inte ta del av dem i samma utsträckning som män. Männen får mer arbetsnära insatser, valideras och får arbetsmarknadsutbildningar i högre grad än kvinnor. Fler män än kvinnor får ta del av anställningsstöd och skyddat arbete. Detta gäller även kortutbildade män såväl inrikes som utrikes födda. Även om andelen kortutbildade nyanlända inom etableringsuppdraget är hög är de nyanlända kvinnorna en särskilt utsatt grupp. Fler nyanlända kvinnor än män saknar utbildning helt (16 procent 2019[12]) och en stor andel av kvinnorna har ingen erfarenhet av yrkesarbete från hemlandet. De är ofta i barnafödande ålder när de kommer till Sverige och det medför ofta att arbetsmarknadsetableringen fördröjs. Enligt en undersökning[13] som Arbetsförmedlingen gjort förefaller de tillfälliga uppehållstillstånden som infördes 2016 och kravet på tillsvidare anställning för att få permanent uppehållstillstånd ha påverkat kvinnornas etablering negativt. Skälen anges vara att mannens möjlighet till fast arbete ses som större inom familjen och därför prioriteras detta.

Kvinnor generellt, men även målgruppen utrikesfödda kvinnor, är mer benägna att studera. Sedan årtionden har andelen kvinnor som studerar på komvux varit cirka 60 procent. De nu rådande studieekonomiska förutsättningarna för studier är dock osäkra om individen behöver studera en längre tid och inte vill skuldsätta sig med CSN[14]-lån för studier på lägre utbildningsnivåer. De individer i etableringsuppdraget som bedöms inom utbildningsplikten kan studera med etableringsersättning under två år. Därefter kan möjlighet till jobb- och utvecklingsgarantin finnas i 450 dagar eller eventuellt studiestartsstöd i 50 veckor. Dessa bidragsformer är beroende av politiska beslut från år till år och omgärdade av detaljerad reglering. För individer med ekonomiskt bistånd eller A-kassa finns endast möjligheten att studera sfi varav den senare är förknippad med särskilda villkor vad gäller studieomfattning.

[12] Arbetsförmedlingen (2020). *Årsredovisning 2019*.
[13] Wickström Östervall, L (2019) *Lägre andel nyanlända kvinnor kommer till etableringen – konsekvenser av tillfälliga uppehållstillstånd*. Arbetsförmedlingen 2019:9.
[14] Centrala studiestödsnämnden.

Även när det gäller sfi är andelen kvinnor generellt sett högre och 2018 låg andelen kvinnor på 54 procent. Kvinnor har något högre betyg på sfi-kurserna och avbryter sina studier mer sällan än männen. Männen avbryter framför allt sina studier på kurserna C och D och den främsta anledningen är övergång till arbete. Färre män gör nationella prov i sfi och de män som deltar i nationella provet i kurs D har sämre resultat än kvinnorna på det skriftliga delprovet. På grundläggande nivå i komvux är andelen kvinnor 58 procent av de utrikes födda eleverna och på gymnasial nivå utgör kvinnorna 63,5 procent av de utrikes födda. Vad som ligger bakom dessa resultat behöver analyseras.

Utredningen har enligt de givna direktiven analyserat skillnader mellan män och kvinnor i genomströmningen inom sfi och sfi i kombination med andra kurser i komvux. Utredningen har också gjort överväganden kring vilka åtgärder som kan bidra till att utrikesfödda elever, särskilt nyanlända kvinnor, motiveras och stöttas till fortsatta studier och därigenom får bättre möjligheter till etablering på arbetsmarknaden. Genomgående tycks kvinnor ha större motivation att studera och då blir det framför allt möjligheten till stöd inför och under studierna som bör fokuseras.

Utredningen gör bedömningen att utrikes födda män och i synnerhet utomeuropeiskt födda män med kort utbildning ofta är i behov av stöd och motiverande insatser inom vuxenutbildningen men i dagsläget vet vi för lite om hur studie- och yrkesvägledning och undervisning tillgodoser deras behov. Det finns inte heller studier som fokuserar männens väg genom sfi och vilka olika insatser inom vuxenutbildningen som gynnar männens etablering på lång sikt.

Det rör sig om nyanlända män inom etableringen men även män som är arbetslösa eller har en svag ställning på arbetsmarknaden i kombination med bristande kunskaper i svenska. Utredningen anser också att det är viktigt att dessa män uppmuntras och erbjuds att slutföra sina sfi-studier i kombination med sitt arbete. För en långsiktig etablering på arbetsmarknaden med möjlighet till karriärutveckling är det av största vikt att männen också når så långt som möjligt när det gäller de grundläggande kunskaper i sfi som de har rätt till.

10.7 Utredningens förslag och bedömningar

Utredningens utgångspunkt för förslagen i hela betänkandet är att de ska gynna både kvinnor och män och förbättra deras möjligheter att få en likvärdig utbildning av hög kvalitet och tillgodose deras individuella behov oberoende av kön. I punkterna nedan sammanfattas de förslag utredningen presenterar i betänkandet.

- Stärkt styrning och ansvarsfördelning.
- Sammanhållen utbildning enligt KLIVAs förslag i promemorian från juni 2019.
- Kommunalt språkansvar; KSA.
- Utvecklad studie- och yrkesvägledning både inför studier och kontinuerligt under studierna.
- Utvecklad individuell studieplan med en individuell progressionsplanering för sfi.
- Reglering av distans och fjärr i sfi.
- Kompetensutveckling kring andraspråksinlärning och om att studera ämne och yrke på andraspråket.

Det kommunala språkansvaret KSA, blir den samlande kraften i kommunernas arbete med att identifiera kommuninvånarnas behov av sfi och ska därigenom bidra till att flexibla och individanpassade studieformer för sfi möter individernas behov oavsett kön. Tidsbegränsningen av sfi till 4 år ska motivera både individ och verksamhet att prioritera den tidiga språkinlärningen och öka möjligheterna att studera sfi i kombination med annan utbildning eller aktivitet. Förbättrad planering och uppföljning av såväl komvux-verksamheten som av individens studier ska åstadkommas genom utredningens ovan beskrivna förslag. Genom förslagen om ökad kunskap och kompetens hos verksamma ska kvalitén stärkas och därigenom förväntas genomströmningen i sfi att öka för såväl kvinnor som män.

10.7.1 Utredningens förslag och bedömningar med särskilt fokus på jämställda villkor för studier i komvux

Utredningen gör nedan några bedömningar ur ett särskilt jämställdhetsperspektiv och utgår från de faktaunderlag, rapporter och sammanställningar av kunskapsläget som utredningen tagit del av. När det gäller studier i komvux förefaller de utrikes födda kvinnorna generellt vara motiverade och når tillfredställande studieresultat. Däremot finns det brister när det gäller validering av kompetens inom kvinnodominerade yrken. Målgruppen utrikesfödda kvinnor behöver särskilt uppmärksammas när det gäller att synliggöra och bekräfta deras kompetens i synnerhet om den inte erövrats i ett yrkesliv i hemlandet.

När det gäller kortutbildade utrikesfödda menar utredningen att både kvinnor och män behöver insatser som tillgodoser deras behov av relevant undervisning i meningsfulla sammanhang och i detta sammanhang är det männen som sticker ut med fler avbrott, vilka inte alltid kan hänföras till erbjudande om arbete.

När det gäller äldre utrikes födda med kort eller ingen formell utbildning och som står utanför både reguljär utbildning och arbetsmarknad fordras särskilda insatser.

Utredningen har i sitt arbete funnit att det finns behov av att öka kunskapen om både utrikesfödda mäns och kvinnors villkor i sfi och komvux men det har också framkommit att de utrikes föddas etableringsresa behöver synliggöras ur ett individperspektiv och därför föreligger sådana bedömningar nedan.

Validering av kvinnors kompetenser

Utredningens bedömning: Valideringen av kompetens inom kvinnodominerade yrken behöver utvecklas så att kompetens förvärvad både inom yrket och i andra mer informella sammanhang. Det kan ske i Arbetsförmedlingens regi men även i anslutning till yrkesutbildning inom komvux. Detta gagnar såväl inrikes som utrikes födda kvinnor.

Arbetsförmedlingen konstaterar i sina årsredovisningar från 2018 och 2019 att validering huvudsakligen görs inom mansdominerade yrken och att det är män som valideras till mer än 90 procent. Det

saknas i hög grad branschvalidering när det gäller kvinnodominerade yrken generellt t.ex. inom vård- och omsorg, barnomsorg och hotell och restaurang.

Utrikes födda kvinnor, framför allt utomeuropeiskt födda, saknar inte sällan yrkeserfarenhet från hemlandet och för dessa är det nödvändigt att möjligheter till validering av kunskaper och erfarenheter från hemarbetet bedöms i förhållande till yrkeskompetens men även bedömningar av informella kompetenser är viktiga att genomföra.

Meningsfulla och framåtsyftande aktiviteter för kortutbildade utanför reguljär arbetsmarknad och reguljär utbildning

Utredningens förslag: Länsstyrelserna ges i uppdrag att följa upp befintliga verksamheter och projekt på regional och kommunal nivå som riktar sig till kortutbildade kvinnor och män och tillgodoser deras behov av meningsfulla och framåtsyftande aktiviteter utanför reguljär utbildning och arbetsmarknad.

Uppföljningen görs med syfte att identifiera verksamheter som håller en sådan kvalitet att de är värda att sprida kunskapen om och möjliga att permanenta.

Det bör finnas reguljär verksamhet som möter kortutbildade som inte kan etablera sig på arbetsmarknaden eller skrivits ut från reguljär utbildning. Framför allt kortutbildade äldre kvinnors och mäns behov av meningsfulla aktiviteter behöver tillgodoses. Aktiviteter/uppgifter där de kan komma till sin rätt och vara förebilder i familjen även om de inte har en anställning.

En mängd kortsiktiga projekt kring framför allt utrikes födda kvinnors väg till arbete har startats under årens lopp men de får sällan någon långsiktig implementering och därför bör en samlad uppföljning göras och gemensamma lärdomar dras. Vad möter individernas intressen och motiverar dem till utveckling? Hur används resurserna effektivt och vad kan vara tillämpligt i större skala? När det gäller äldre kortutbildade män finns inga könsspecifika projekt för att stödja deras etablering i samhället enligt vad utredningen erfar. Det behöver göras en särskild kartläggning av insatser för denna målgrupp. Genom bättre kunskap om välfungerande projekt kan goda exempel spridas och reguljära alternativ utvecklas ifrån individernas

behov. Länsstyrelserna har ett uppdrag att följa upp insatser som gynnar nyanländas etablering och främjar deras hälsa på regional och kommunal nivå. Därför bedömer utredningen att Länsstyrelserna bör ges i uppdrag att göra den ovannämnda uppföljningen.

En individualiserad etableringstid för nyanlända

Utredningens bedömning: Arbetsförmedlingen eller den myndighet som regeringen bedömer är bäst lämpad, bör utreda hur etableringstiden skulle kunna individualiseras för att bättre anpassas efter individers olika behov, inte minst kortutbildade kvinnor.

Även studieekonomiska förutsättningar i anslutning till etableringstiden bör ses över.

Arbetsförmedlingen lyfter i egna rapporter att dagens system med en etableringstid som är lika för alla, är problematiskt och att en individualiserad etablering skulle gynna vissa målgrupper inte minst kortutbildade kvinnor. Ytterligare ett skäl kan vara att kvinnor i större utsträckning aspirerar på jobb där kraven på språkkunskaper är högre än inom mansdominerade arbeten, t.ex. inom vård och omsorg. I dessa sammanhang bör även de studieekonomiska förutsättningarna i anslutning till etableringstiden ses över.

Utbildning ökar möjligheterna till långsiktig etablering på arbetsmarknaden.

Förbättrad uppföljning av utrikes och inrikes födda män och kvinnor i komvux

För att bättre kunna följa upp utbildningsval och studieresultat för utrikes och inrikes män och kvinnor i hela komvux behöver en mer detaljerad statistik tas fram. När det gäller sfi finns sådan statistik att tillgå men för att kunna följa upp individer som fortsätter studier på andra nivåer och i olika kombinationer i komvux fordras fler data. Utredningen redogör för sin bedömning i avsnitt 5.9.

Individers väg från nyanländ till etablerad

Utredningens förslag: Arbetsförmedlingen, Skolverket och Sveriges kommuner och regioner ska följa upp de insatser av olika slag som de utrikes födda kvinnorna och männen i målgruppen tar del av ur ett individperspektiv; Arbetsförmedlingens etaberingsinsatser, utbildning inom kommunal vuxenutbildning och andra aktiviteter på vägen mot etablering i samhälls- och arbetsliv. Syftet med en sådan uppföljning är att berörda parter ska få ökad kunskap om målgruppens upplevelser och därigenom kunna utveckla och anpassa verksamheten.

I utredningens arbete med detta avsnitt har vi kunnat konstatera att mer kunskap om både utrikesfödda män och kvinnor i komvux behövs. Deras upplevelse av exempelvis studie- och yrkesvägledning, undervisning, stöd och anpassningar behöver beskrivas.

I utredningens arbete har även bristen på de utrikes föddas etaberingsresa, både kvinnor och män blivit synlig. Det är nödvändigt att i kvalitativa studier följa upp de insatser av olika slag som kvinnorna och männen i målgruppen tar del av ur ett individperspektiv så att deras röster blir hörda och verkliga slutsatser kan dras. Den ökade kunskap som en sådan uppföljning ger, bidrar till bättre planeringsunderlag och ökad individanpassning, t.ex. genom att det som motiverar individerna blir synligt. På så vis kan såväl undervisning som andra insatser och aktiviteter göras mer relevanta på individnivå.

11 Kompetens

I det här kapitlet lägger utredningen ett paket av förslag för ökad kompetens inom sfi och sfi i kombination med annan utbildning inom komvux.

Kapitlets två första avsnitt (inledning och utgångspunkter samt bakgrund) utgör underlag inför de därpå följande avsnitten som handlar om kompetensutvecklande insatser, ämnesbehörighet, lärarutbildning utbildning samt forskning. Förslagen i detta kapitel ger tillsammans med förslagen i övriga kapitel goda förutsättningar för ökad kvalitet och likvärdighet för sfi och sfi i kombination med annan utbildning på såväl kort som lång sikt.

11.1 Inledning och utgångspunkter

11.1.1 Direktiven

Utredningens övergripande syfte rör förutsättningar för kvalitet och likvärdighet inom sfi och sfi i kombination med andra utbildningar. För att elevers utbildning ska kunna ha hög kvalitet och vara likvärdig behöver också rektorers och lärares möjligheter till kompetensutveckling vara likvärdiga och kompetensutvecklingen måste ha hög kvalitet.

Det är huvudmännen och rektorerna som ansvarar för utbildningens kvalitet oavsett om undervisningen bedrivs i egenregi eller i upphandlad verksamhet (se kapitel 5). En av de viktigaste förutsättningarna för utveckling av kvalitet är kompetens. Utan relevant lärarutbildning och systematisk kompetensutveckling blir kvalitetsutveckling omöjligt. God kvalitet i lärarutbildning och kompetensutveckling innebär alltså att elevernas möjligheter till studieframgång och därmed troligen till försörjning kan öka. Utredningen menar därför att de förslag och bedömningar som framförs i detta kapitel ska ses som

investeringar på individ- och samhällsnivå. Även om investeringar ibland kan verka stora på kort sikt kan de med säkerhet löna sig på längre sikt på båda dessa nivåer. Utan tillräcklig kompetens i verksamheterna riskerar också utredningens övriga förslag och bedömningar att inte få avsedd verkan eftersom förslagen stödjer och förutsätter varandra.

Utredningen har enligt sina ursprungliga direktiv i uppdrag att ”utreda och föreslå hur kompetensen hos obehöriga lärare inom sfi kan förbättras”. Enligt de senaste tilläggsdirektiven utvidgades detta uppdrag till att utredningen ska ”föreslå åtgärder för ökad kompetens när det gäller vuxnas andraspråksutveckling och lärande hos samtliga lärarkategorier och skolledning” inom komvux i syfte att stärka kvalitet, likvärdighet och effektivitet.

11.1.2 Vuxenutbildningens breda uppdrag och målgrupp

Som utredningen konstaterar i kapitel 4 har den kommunala vuxenutbildningen ett brett uppdrag som i enlighet med förslagen i proposition 2019/20:105 kompletterades med att utbildningen ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. Utöver ett brett uppdrag har sfi och övriga komvux också en mycket heterogen målgrupp vars mål med studierna är mycket varierande.

Ytterligare en anledning till det stora behovet av kompetensutvecklande insatser är att komvux växer (se 11.2). Antalet elever inom komvux har ökat och med anledning av pandemin har regeringen aviserat ett antal satsningar på platser inom t.ex. regionalt yrkesvux och Yrkeshögskolan. Detta visar på behovet av en väl utbildad lärarkår som har förutsättningar att ta sig an vuxnas lärande i olika sammanhang. Genom att ha lärare med en bred och gedigen kompetens kan huvudmannen skapa och upprätthålla en handlingsberedskap för organisering och kvalitativ undervisning av t.ex. nya målgrupper och plötsliga behov av satsningar.

11.1.3 Delat ansvar för kvalitet

Ansvaret för kvalitet, verksamhetsutveckling och för gemensam och individuell kompetensutveckling kan sägas vara delat på flera nivåer; staten, den kommunala huvudmannen, samt skolledare, pedagogisk och övrig personal.

Huvudmannaskapet[1] innebär ett ansvar för att undervisande personal är legitimerad och behörig, men även att samtlig personal, inklusive de lärare som arbetar inom ramen för ett entreprenadavtal, s.k. upphandlad verksamhet, ges möjlighet till kompetensutveckling. Detta förhållande kompliceras dock av att kompetensutveckling även är ett arbetsgivaransvar, och vid entreprenader är kommunen huvudman men inte arbetsgivare.

Det är den kommunala huvudmannen som ansvarar för det systematiska kvalitetsarbetet enligt skollagen. Men skollagen anger också att verksamhetsutveckling är ett gemensamt arbete. Huvudmannen och rektorn ska kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen på huvudmannanivå respektive på skolenhetsnivå, och läraren har ansvar för kvaliteten i sin undervisning och ska medverka i det systematiska kvalitetsarbetet.

Ansvaret innebär att huvudmannen ska ge förutsättningar, bland annat ekonomiskt och tidsmässigt, för kompetensutveckling. För upphandlad verksamhet kan detta ske genom att huvudmannen avtalar med utbildningsanordnaren om att kompetensutveckling ska erbjudas personalen i viss omfattning och av viss kvalitet, eller att de lärare som är anställda av utbildningsanordnaren får delta i den kompetensutveckling som kommunen anordnar.

Statens skolverk har ett regeringsuppdrag[2] att i nära samarbete med kommuner och andra huvudmän, stödja dem i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter samt bidra till att förbättra deras förutsättningar för att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad måluppfyllelse genom att svara för nationellt prioriterad fortbildning och ge stöd i form av annan kompetensutveckling för personal, sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning, och svara för andra utvecklingsinsatser inom prioriterade områden.

[1] Skollagen (2 kap. 34 §).
[2] Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Staten har också ett ansvar för skolväsendets kompetensförsörjning genom ansvaret för lärosätenas lärarutbildningar. Regeringen har gjort flera olika satsningar för att utöka antalet platser på lärarutbildningarna, men behovet av lärare är generellt mycket stort och lärosätena kan inte utbilda tillräckligt antal examinerade lärare. Därför behöver staten bidra till kompetensförsörjningen av lärare på andra sätt, bland annat genom uppdrag till och via Skolverket.

Staten har under senare år sett ett behov av ökade insatser för lärares kompetensutveckling och via uppdrag till Skolverket och olika riktade statsbidrag har man genomfört exempelvis nationella skolutvecklingsprogram och olika tidsbegränsade ”lyft”, såsom Lärarlyftet, Matematiklyftet och Läslyftet (se vidare 11.3.1). Via sådana regeringsuppdrag ger Skolverket olika lärosäten i uppdrag att erbjuda behörighetsgivande kurser som huvudmannen får statsbidrag för och som lärarna därmed kan få nedsättning i tid för att studera.

Skolverket har ett ansvar för den statliga befattningsutbildningen för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer.

Utredningen anser att det är nödvändigt och brådskande med en kraftsamling för kvalitet och likvärdighet inom sfi och övriga komvux. Ett delat men gemensamt ansvar innebär att samarbete och samverkan blir nödvändigt och att det inte går att skylla på varandra eller en enda aktör. Vi återkommer till detta senare i kapitlet.

11.1.4 Forskning och beprövad erfarenhet

Skollagen brukar anses ha karaktär av en så kallad ramlag, vilket innebär att den ställer upp mål men samtidigt ger möjlighet för dem som tillämpar lagen att finna olika vägar att nå dessa. I propositionen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (prop. 2009/10:165) står det: ”utbildningen, och de läroplaner och kursplaner som styr den, vilar självklart på forskningsbaserad grund och beprövad erfarenhet”. Här lyfts också lärarens autonomi fram och att de nationella styrdokumenten i form av läroplaner samt kurs- och ämnesplaner ger lärare utrymme att själva välja innehåll och metoder för att nå målen. Samtidigt betonas att detta ställer krav på ett vetenskapligt för-

hållningssätt samt på kunskaper som grundar sig på relevant forskning och beprövad erfarenhet. Det gäller både undervisningens innehåll och dess form, det vill säga den pedagogik som tillämpas.

Skolledare förväntas basera styrning, ledning, organisering och ledarskap på kunskap som utgår från forskning och beprövad erfarenhet. Förutom detta ansvar ska ledningsnivån också skapa förutsättningar för övriga medarbetare att arbeta utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. Här bedömer utredningen att det generellt finns ett behov utökat och aktivt ansvarstagande inom sfi-verksamheter.

Lika värdefull och viktig för verksamheten som den vetenskapligt grundade kunskapen är, är den beprövade erfarenheten. Det finns olika definitioner av beprövad erfarenhet, men Skolverket[3] menar att beprövad erfarenhet är professionens egen, gemensamma kunskap. Den växer fram över tid ur praktiska erfarenheter som diskuteras, delas, prövas, dokumenteras och kritiskt granskas. Här bedömer utredningen att det generellt sett finns begränsade möjligheter till sådant cykliskt arbete inom sfi-verksamheter.

11.1.5 Lärarens betydelse för kvalitet i utbildning och undervisning

Lärare utgör en profession, dvs. man baserar sin verksamhet på vetenskaplig forskning. Men forskning har inte alla direkta svar på hur läraren ska göra i varje, kanske plötsligt uppkommen, situation. Undervisning är ett hantverk som skapas i situationer och relationer, baserat på forskning, annan kunskap och tidigare erfarenheter. Och precis som med annat skapande hantverk så kan man, utifrån det man kan just nu, med idog träning och reflektion lära sig att bli bättre över tid – förutsatt att man har tillgång till de verktyg, de resurser, man behöver för sitt hantverk.

Utredningen vill betona att undervisningens kvalitet – här hur väl hantverket genomförs – inte enbart beror på den enskilda läraren och vad denne ”kan”, utan också på de förutsättningar som läraren erbjuds från stat, kommun eller annan arbetsgivare. Vissa av förutsättningarna är generella och gäller för alla, t.ex. skollag, läroplan, kursplaner eller regler rörande upphandling. Andra förutsättningar kan vara olika i olika kommuner och för andra olika arbetsgivare, t.ex.

[3] Skolverket 2020. *Att ställa frågor och söka svar.*

nämndens förståelse för vuxenutbildning, huvudmannens uttolkande av regelsystemen och upphandlingsförfarande, lokaler, kollegors kompetens eller elevgruppers sammansättning.

Utredningen betonade i promemorian[4] att frågan om kompetensutveckling för lärare inte kan hanteras fristående från arbetet med ledning, styrning och systematiskt kvalitetsarbete i vuxenutbildningen. Utredningens förslag om styrning och ansvarsfördelning i kapitel 5 är avgörande för att lärare och rektorer inom utredningens område ska få goda förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Även utredningens andra förslag bidrar med bättre förutsättningar för undervisning i sfi och för sfi i kombination med annan utbildning. Vi menar dock att den kanske allra viktigaste förutsättningen för kvalitet inom utbildningens ram är lärarnas och skolledarnas kompetens. Rektorer och lärare är centrala eftersom det är genom dessa och genom undervisningen som politiska beslut implementeras och undervisningen utvecklas. Utan kompetens och andra förutsättningar som t.ex. tid för reflektion och samarbete kan inte styrdokumentens intentioner realiseras i förhållande till regionala och lokala förutsättningar och till elevernas behov och förutsättningar.

Lärares och rektorers kompetens är avgörande för likvärdigheten i utbildningen och för bedömningen av elevernas kunskaper och färdigheter. Det innebär att en gedigen och relevant lärarutbildning och kontinuerlig kompetensutveckling blir ett centralt instrument för stat, kommun och anordnare att upprätthålla och utveckla god kvalitet och likvärdighet inom sfi och övriga komvux.

Begreppet kompetensutveckling

Det finns flera begrepp för det lärande som sker efter lärarutbildningen, bland annat kompetensutveckling, vidareutbildning och fortbildning, och dessa används inte alltid stringent. Skolverket samlar också olika utbildningar och kurser under fliken ”Skolutveckling”. I det här betänkandet använder vi begreppet kompetensutveckling som ett paraply som inrymmer såväl fortbildning som vidareutbildning. En anledning till detta är att det överensstämmer med de begrepp som används i betänkanden från Utredningen om en bättre skola genom

[4] Promemoria Statens offentliga utredningar 2019. *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

mer attraktiva skolprofessioner (SOU 2017:51, SOU 2018:17). I dessa betänkanden förs omfattande resonemang om skolutveckling och kompetens i och för såväl grund-, gymnasie- som vuxenutbildning. Där redovisas även aktuell forskning rörande skol- och kompetensutveckling varför utredningen hänvisar dit för djupare beskrivning.

För rektorer och utbildade lärare innebär kompetensutveckling att via olika former av utbildningar och genom olika aktiviteter fördjupa, bredda och förfina sin kompetens. Utredningens uppdrag omfattar även obehöriga lärare och utredningen använder även begreppet för när obehöriga lärare utvecklar relevanta kunskaper och färdigheter.

11.1.6 Avgränsningar

Utredningen noterar att direktiven anger ökad kompetens, dvs. lärares kunskaper och färdigheter att undervisa inom sfi och sfi i kombination ska öka. Men förslag rörande ökad kompetens behöver relateras till vilka kunskaper och färdigheter lärarna kan ha med sig från sin eventuella lärarutbildning och därmed huruvida lärarutbildningen förbereder för arbete inom sfi och övriga komvux. Samma sak gäller för rektorer där vi behöver relatera förslagen till huruvida befattningsutbildningen för rektorer förbereder för rektorsuppdraget inom komvux.

Av utredningens direktiv och övriga utgångspunkter följer att uppdraget om kompetens främst fokuserar på kompetens som rör sfi och sfi i kombination med annan utbildning, dvs. utredningens huvudsakliga fokus är sfi. Vi har också i enlighet med direktivens skrivningar fokuserat på personer i ledningsfunktion samt lärare i sfi och svenska som andraspråk. Vi behandlar inte kompetensutveckling för lärare inom särskild utbildning för vuxna.

Utredningens förslag och bedömningar i detta kapitel betonar nödvändigheten i att bygga en gemensam ämnesteoretisk och didaktisk bas för professionen sfi-lärare och lärare i svenska som andraspråk inom komvux. Därmed kommer forskning, lärarutbildning och kompetensutveckling på kort och längre sikt att behandlas.

11.2 Bakgrund

Det här avsnittet utgör underlag för kommande avsnitt. Här ges underlag i form av statistiska uppgifter och prognos om lärarbehov samt en beskrivning av den formella kompetens som lärare i sfi och svenska som andraspråk behöver och har för sina uppdrag. Vi beskriver även förutsättningar för rektorsuppdraget i komvux.

I detta avsnitt används Skolverkets officiella statistik och/eller för utredningen speciellt framtagen statistik. I det senare fallet anges det i fotnot.

11.2.1 Anställda i komvux

Läsåret 2019/20 fanns det 5 925 tjänstgörande lärare i komvux.

På grundläggande nivå tjänstgjorde totalt 1 455 lärare, varav 716 lärare i svenska som andraspråk.

På gymnasial nivå tjänstgjorde totalt 3 080 lärare, varav 410 lärare i svenska som andraspråk.

Inom komvux tjänstgjorde också 72 speciallärare, 64 specialpedagoger, 411 studie- och yrkesvägledare och 302 rektorer.

Inom sfi tjänstgjorde läsåret 2019/20 3 863 lärare. Det är drygt 400 färre än under läsåren 2017/18 och 2018/19, men drygt 1 000 fler än läsåret 2010/11. I sfi arbetade också 260 rektorer.

Sammanlagt blir detta cirka 10 000 tjänstgörande pedagogisk personal i komvux. I gymnasieskolan arbetar avsevärt fler lärare; drygt 35 000 lärare. Dock överstiger antalet elever inom komvux, cirka 387 000, antalet elever i gymnasieskolan där cirka 355 000 går[5] (exklusive grund- och gymnasiesärskola).

Karriärtjänster, förstelärare

Läsåret 2019/20 tjänstgjorde 109 förstelärare. Samtliga utom en var anställd i kommunal regi. Detta är en ökning sedan 2014/15 då det totalt fanns 46 tjänstgörande förstelärare i sfi.[6]

[5] Elever i komvux studerar dock inte alltid på heltid.
[6] Statistik framtagen av Skolverket för utredningen.

Förstelärare i sfi tjänstgör främst inom i kommungrupperna *större stad* (30), *mindre stad/tätort* (23) och i något mindre utsträckning även i *pendlingskommun nära storstad* (18) samt *långpendlingskommun nära större stad* (12). I *storstäder* tjänstgjorde 7 förstelärare.

Inom övriga komvux tjänstgjorde samma läsår 219 förstelärare och 10 lektorer. Det är en ökning sedan 2014/15 då det totalt fanns 162 tjänstgörande förstelärare men en minskning från läsåren 2016/17–2018/19 då det fanns drygt 240 förstelärare.

11.2.2 Krav för behörighet, legitimation och anställning

Behörighet

Det är den typ av lärarexamen och de ämnesbehörigheter läraren har som styr vilken skolform man blir behörig att undervisa i. Det är Skolverket som ansvarar för att meddela legitimationer och i samband med detta bedöma och ange lärarens behörighet.

Behörig att undervisa i grundläggande och gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildning är den som är behörig att undervisa på motsvarande nivå och i motsvarande ämne i grundskolan eller gymnasieskolan (31 § förordningen om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare). Det betyder att man för att undervisa på grundläggande vuxenutbildning ska ha ämneskunskaper om 30/45 högskolepoäng. För att undervisa på gymnasial nivå ska man ha ämneskunskaper om 90 högskolepoäng.

Behörig att undervisa i sfi är den som har en ämneslärarexamen med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9, eller en ämneslärarexamen med inriktning mot arbete i gymnasieskolan om examen omfattar ämnet svenska som andraspråk. Även en äldre examen för undervisning i ämnet svenska som andraspråk ger behörighet. Vidare ger en lärarutbildning med en komplettering av minst 30 högskolepoäng eller motsvarande i ämnet svenska som andraspråk också behörighet i sfi. Det betyder alltså att en lärarexamen mot lägre åldrar generellt godkänns för behörighet/legitimation.

För utbildning motsvarande sfi som bedrivs i t.ex. folkhögskolors regi, dvs. hos utbildningsanordnare med tillstånd att sätta betyg,

används reglering i förordningen om vuxenutbildning[7]; utbildningsanordnaren ska för undervisningen använda lärare som har en utbildning som är avsedd för den undervisning som läraren ska bedriva.

Behörig att undervisa i komvux i grundläggande kurs i samhällsorienterande ämnen är den som är behörig att undervisa i grundskolan eller gymnasieskolan i något eller några av ämnena samhällskunskap, religionskunskap, historia och geografi. Behörig att undervisa i grundläggande kurs i naturorienterande ämnen är den som är behörig att undervisa i grundskolan eller gymnasieskolan i något eller några av ämnena fysik, kemi och biologi.[8]

För rektorer gäller att man ska påbörja en befattningsutbildning (se 11.5.4) inom ett år efter tillträde som rektor.

Anställning

För alla lärare i hela skolväsendet är sedan 2011 huvudregeln att det krävs legitimation för att få anställas som lärare utan tidsbegränsning samt legitimation och behörighet för att bedriva undervisning och självständigt sätta betyg.[9]

Den som inte har legitimation och rätt behörighet kan bli anställd ett år i taget om det inte går att anställa någon lärare som har legitimation och rätt behörighet och under förutsättning att det inte finns något annat skäl med hänsyn till eleverna.

Man kan även få en tillsvidareanställning som lärare i komvux trots att man inte har legitimation om man ska undervisa i modersmål, ett yrkesämne på gymnasial nivå eller på individuella kurser eller orienteringskurser. Det gäller under förutsättning att det inte finns andra sökande som har legitimation, den sökande har tillräcklig kompetens och är lämplig att undervisa.

Den som undervisar i svenska som andraspråk i komvux kan i vissa fall[10] få en anställning i högst tre år även utan lärarlegitimation. Det är en tillfällig ändring i reglerna som gäller anställningar som påbörjas till och med höstterminen 2025. Detta gäller om huvudmannen inte får tag på en legitimerad och behörig lärare, om den

[7] Förordning 2011:1108 om vuxenutbildning.
[8] Förordning (2018:754) om ändring i förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.
[9] Skollagen 2010:800 2 kap. 20 §.
[10] Förordningen (2016:350) om försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning.

sökande har de ämneskunskaper som krävs för en behörighetsgivande lärarexamen och om läraren under anställningen går en kompletterande pedagogisk utbildning (KPU).

11.2.3 Andel med behörighet och legitimation

Anställda i komvux

På grundläggande nivå tjänstgjorde sammanlagt 1 377 lärare. Av dessa har 1 063 legitimation med behörighet för denna nivå och undervisningsämne. Andelen behöriga lärare är därmed 77,2 procent. Av de 716 tjänstgörande lärarna i svenska som andraspråk hade 90,1 procent pedagogisk högskoleexamen och 68 procent hade legitimation.[11]

På gymnasial nivå tjänstgjorde sammanlagt 1 441 lärare. Av dessa hade 1 112 legitimation med behörighet för nivån och undervisningsämne. Andelen behöriga lärare är därmed även här 77,2 procent. Av de 410 tjänstgörande lärarna i svenska som andraspråk hade 91,7 procent pedagogisk högskoleexamen och 45,4 procent hade legitimation.[12, 13]

Sfi-lärare

Enligt svaren i utredningens kommunenkät (se 3.4) var andelen behöriga sfi-lärare 67,2 procent. Jämförelser mellan kommuner visar dock att variationen mellan kommuner är stor. Gruppen *mindre stad/tätort* i enkäten har högst andel behöriga sfi-lärare med 90,2 procent och lägst andel har gruppen *pendlingskommun nära mindre stad/tätort* med 53 procent.

SCB och Skolverket har för utredningen tagit fram data över tjänstgörande sfi-lärares legitimation och antal högskolepoäng i svenska som andraspråk. Data finns från läsåren 2014/15 till 2019/20.

[11] Statistik framtagen av Skolverket för utredningen.
[12] Statistik framtagen av Skolverket för utredningen.
[13] Skillnaden i antal lärare jämfört med tidigare avsnitt beror främst på att lärarkategorier där legitimation inte krävs, t.ex. yrkeslärare, inte är medräknade i detta underlag.

Tabell 11.1 Tjänstgörande lärare efter antal sva-poäng, legitimation samt pedagogisk högskoleexamen, läsåret 2019/20

Tjänstgörande lärare		*därav* med legitimation						*därav* utan legitimation					
	Totalt antal	Totalt	med antal poäng i svenska som andraspråk					Totalt	med antal poäng i svenska som andraspråk				
			0	1–29	30	31–60	61–		0	1–29	30	31–60	61–
Antal lärare, *därav*	**3 863**	1 613	574	157	386	324	172	2 250	1 510	276	168	209	87
med pedagogisk högskoleexamen	2 859	1 579	567	156	378	314	164	1 280	850	158	113	129	30
utan pedagogisk högskoleexamen	1 004	34*	7	1	8	10	8	970	660	118	55	80	57

* Utbildningsuppgiften har ännu inte registrerats; lärarna har dock någon form av pedagogisk högskoleutbildningsbakgrund.

I de två följande avsnitten jämförs läget läsåret 2019/20 enligt tabellen ovan med de uppgifter som utredningen fått gällande läsåret 2014/15. Syftet är att visa förändringar som eventuellt skett över tid. I tabellerna nedan förkortas högskolepoäng (hp) och svenska som andraspråk (sva).

Tabell 11.2 Antal högskolepoäng i svenska som andraspråk

Läsåret 2019/20	Läsåret 2014/15
Över hälften (53,9 %, 574+1 510) av lärarna har inga hp i sva.	Över hälften (53,5 %) av lärarna hade inga hp i sva
34,8 % av lärarna har minst 30 hp i sva (386+324+172+168+209+87=1346)	36 % av lärarna hade minst 30 hp i sva.
6,7 % (172+87) av lärarna har minst 61 hp.	7,1 % av lärarna hade minst 61 hp.

Sammanfattningsvis har läget vad gäller ämnesbehörighet inte förbättrats vad gäller antalet hp i svenska som andraspråk.

Tabell 11.3 Legitimation och lärarexamen

Läsåret 2019/20	Läsåret 2014/15
17,2 % (660+7) tjänstgör utan pedagogisk högskoleexamen och utan några hp i sva.	15,1 % tjänstgör utan pedagogisk högskoleexen och utan några hp i sva.
58,2 % (2 250) av lärarna har inte legitimation.	70,6 % av lärarna hade inte legitimation.
Endast 22,8 % (386+324+172=882) av lärarna är legitimerade och behöriga i sva (dvs. de har 30 hp eller mer).	Endast 14,6 % av lärarna var legitimerade och behöriga i sva (dvs. de hade 30 hp eller mer).
Av de 1 613 legitimerade lärarna har 35,6 % (574) inte någon hp i sva.	Av de 884 legitimerade lärarna hade 40,2 % inte någon hp i sva.
Av samtliga lärare har 29,2 % (378+314+164 ++113+129+30=1 128) en pedagogisk högskoleexamen och minst 30 hp i sva. Alla har dock inte legitimation.	Av samtliga lärare hade 30,2 % en pedagogisk högskoleexamen och minst 30 hp i sva.
74 % har pedagogisk högskoleexamen (1 579+1 280=2 859/3 863).	75,1 % hade pedagogisk högskoleexamen.

Sammanfattningsvis har utifrån tabellerna ovan följande *försämrats*: En något större andel tjänstgör utan vare sig lärarexamen eller hp i svenska som andraspråk. Andelen som har 30 hp eller mer i ämnet har minskat något.

Följande har *förbättrats*: Andelen legitimerade lärare har ökat. Andelen legitimerade med minst 30 hp i svenska som andraspråk har ökat, men utgör endast drygt 20 procent. En dryg tredjedel av samtliga legitimerade lärare har 0 högskolepoäng i svenska som andraspråk.

Följande är i princip *oförändrat*: Andelen med pedagogisk högskoleexamen är nästan oförändrad. Andelen lärare som har en pedagogisk högskoleexamen och minst 30 hp i svenska som andraspråk är ungefär densamma. Över hälften av de tjänstgörande lärarna har inte studerat svenska som andraspråk alls. Andelen lärare som har minst 61 hp är i det närmaste oförändrad.

Jämförelse kommunal regi och övriga anordnare

Ur ett likvärdighetsperspektiv är det intressant att jämföra uppgifter rörande lärares kompetens mellan olika utförare.

Av de 3 863 tjänstgörande sfi-lärarna läsåret 2019/20 hade 74 procent en pedagogisk högskoleexamen. 3 019 av lärarna tjänstgjorde arbetade i kommunal regi och av dem hade 78,2 procent pedagogisk högskoleexamen. 864 lärare tjänstgjorde hos annan anordnare och av dem hade 59,4 procent pedagogisk högskolexamen. Andelen tjänstgörande män hade i avsevärt lägre grad pedagogisk högskoleexamen; 56,5 procent totalt.

Av tjänstgörande lärare läsåret 2019/20 som var anställda i kommunal regi hade 41,8 procent legitimation. Motsvarande andel för anställda hos övriga anordnare var 30,4 procent.[1]

Jämförelse olika kommungrupper

Ur ett likvärdighetsperspektiv är det också intressant att jämföra uppgifter rörande lärares kompetens mellan olika kommungrupper. Andelen tjänstgörande sfi-lärare med pedagogisk högskoleexamen varierar mellan 65,8 procent (*pendlingskommun nära mindre stad/tätort*) och 80,9 procent (*mindre stad/tätort*) under läsåret 2019/20. I storstäder, där flest antal lärare tjänstgjorde, var andelen 73,1 procent.

[1] Statistik framtagen av Skolverket för utredningen.

Rektor

Läsåret 2019/20 tjänstgjorde 260 rektorer i sfi och 302 i övriga komvux, totalt alltså 562 rektorer.

Läsåret 2019/20 fanns det 5 725 rektorer totalt i hela skolväsendet. Det innebär att närmare 10 procent av rektorerna arbetar åtminstone delvis inom sfi och övriga vuxenutbildningen.

Skolverket har för utredningens räkning undersökt hur många rektorer som går/gått befattningsutbildningen och anger att deras verksamhet omfattar vuxenutbildning. Sedan 2016 ligger detta antal relativt konstant; mellan 82 och 106 lärare anger årligen att de arbetar inom vuxenutbildning. Innan dess, från 2010–2015, handlade det om 51–60 rektorer årligen.

Mellan åren 2015 och 2020 har totalt 7 192 rektorer deltagit i befattningsutbildningen vid olika lärosäten. Av dessa anger 506 att deras verksamhet omfattar vuxenutbildning. Andelen blir då 7 procent, dvs. lägre än den andel som rektorer inom vuxenutbildning utgör av totala antalet rektorer (cirka 10 procent). Det kan därmed finnas anledning att i än högre grad stödja rektorer i komvux att genomföra utbildningen.

Rektorernas tidigare utbildningsbakgrund är ytterst varierad. Av de som angivit utbildningsbakgrund har allra flesta har en pedagogisk examen alternativt en pedagogisk utbildning, oftast en lärarexamen (83,3 procent). Det finns dock också de som har en annan examen (12 procent, t.ex. beteendevetare, sjuksköterska, socionom) och de som inte har en högskoleexamen (t.ex. gymnasieutbildning, YH-utbildning).

11.2.4 Behovet av lärare – prognoser

Omfattning av och innehåll i utredningens förslag om kompetenshöjande insatser behöver också relateras till nuvarande och framtida behov av lärare inom sfi och svenska som andraspråk inom komvux. En sådan prognos är dock svår att göra, bland annat för att lärartillgången i sfi och svenska som andraspråk inom komvux är beroende av tillgången av lärare i ämnet svenska som andraspråk i skolväsendet som helhet eftersom lärare som arbetat i och/eller är behöriga för grund- och gymnasieskolan kan arbeta inom vuxenutbildningen.

Svårigheten att beräkna behovet beror också i stor utsträckning på händelser i omvärlden och politiska beslut om flyktingmottagning och invandring. Några försök att göra prognoser återges kort här nedan med syfte att visa hur prognoserna varierar och inte alltid tydligt klargör behovet av sfi-lärare i relation till lärare i svenska som andraspråk inom komvux och övriga skolformer (se vidare utredningens förslag 5.11.4).

Skolverket har i uppdrag att ta fram prognoser över behov av olika lärarkategorier. Enligt Skolverkets prognos från juni 2015[2] behövde totalt drygt 2 750 lärare i svenska som andraspråk examineras 2015–2019 för att täcka behovet i grundskolans årskurs 7–9, gymnasieskolan och sfi.

Under 2016 beräknade Sveriges kommuner och regioner (SKR, dåvarande SKL)[3] att det utöver de drygt 3 000 lärarna som undervisade i sfi kunde behövas uppemot 2 000 ytterligare från 2017 och framåt, dvs. att trenden med en kraftig utökning av antalet yrkesverksamma lärare i sfi skulle komma att fortsätta. SKR menade då att bristen på lärare i sfi var akut och menar i dagsläget att svårigheten att rekrytera kvalificerade lärare har blivit allt större i kommunerna.[4]

I Skolverkets Lärarprognos 2017[5] beräknades att behovet av lärare inom sfi år 2016 uppgick till drygt 3 300 heltidstjänster. Behovet bedömdes öka starkt 2017 för att under åren 2018–2021 sjunka till ungefär 2016 års nivå. Behovet av lärare inom grundläggande nivå beräknades öka från 800 till 1 100 heltidstjänster mellan 2016 till 2031. Det motsvarade en ökning med drygt 40 procent. Behovet bedömdes öka starkast under de första tio åren för att därefter bli svagare. Ökningen beräknades bli relativt jämn under prognosperioden fram till 2031.

Lärarprognos 2019[6] utgår från lärarsituationen 2018 och sträcker sig fram till 2033 och redovisas för tre femårsperioder: 2019–2023, 2024–2028 och 2029–2033. Behovet av sfi-lärare beräknas endast fram till år 2023 och ingår inte i värden i de flesta tabellerna i prognosen. Man beräknar att behovet av sfi-lärare år 2023 är 2 500 lärare

[2] Skolverket 2015. *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier*.
[3] SKR (2016) *Åtgärdsförslag för att hantera lärarbristen inom sfi*.
[4] SKR 2020. *Sfi – svenska för invandrare.*
[5] Skolverket 2017. *Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*
[6] Skolverket 2019. *Lärarprognos 2019 – uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

(heltidstjänster). Läsåret 2019/20 fanns dock 3 889 tjänstgörande lärare i sfi (heltidstjänster).

Prognoser av lärarbehov per ämne görs enbart för grundskolans årskurs 7–9 och gymnasieskolan. Behovet av t.ex. lärare i svenska som andraspråk och yrkeslärare redovisas alltså inte för komvux. Prognosen anger dock att jämfört med lärarbehovet i alla skolformer är ökningen av lärarbehovet procentuellt sett störst i den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande och gymnasial nivå samt inom grundskolans årskurs 7–9. I prognosen påpekas också att behovet i den kommunala vuxenutbildningen är svårt att mäta eftersom kommunerna inte behöver rapportera tjänstgöringsomfattningen för lärare hos de externa anordnarna. Därför skattas tjänstgöringsomfattningen för dessa lärare utifrån hur övriga lärare arbetar.

I rapport från UKÄ från 2019[7] framgår inte behovet av lärare inom komvux utan analyser rörande ämneslärarutbildningen handlar om behovet i årskurs 7–9 och gymnasieskolan, även om det påpekas att ”behovet av dessa lärare finns även inom exempelvis den kommunala vuxenutbildningen”. I rapporten anges att även om andelen examinerade lärare med svenska som andraspråk ökat de senaste tio läsåren så ligger antalet examinerade klart under det prognosticerade behovet. Denna bedömning är alltså exklusive behovet inom sfi och övriga komvux.

Lärares ålder är förstås relevant för prognoser. Medelåldern bland sfi-lärare är 48 år och inom övriga komvux 49 år. Lärare i komvux är genomsnittligt något äldre än lärarna i grundskolan (45 år) och i gymnasieskolan (47 år). Sfi och övriga komvux har dock en något högre andel äldre lärare: cirka 16 procent av lärarna i komvux är mellan 60 och 65 år gamla och 7 procent är äldre än 65. Motsvarande siffror inom gymnasiet är 12 procent respektive 3 procent.[8] Det är alltså viktigt att sfi-läraryrket upplevs som attraktivt för att nyutbildade lärare ska vilja börja arbeta där – eller att lärare byter till sfi från andra skolformer.

[7] UKÄ 2019. *Ämneslärare i årskurs 7–9 och gymnasiet: Ökande behov väntas i flera undervisningsämnen.*
[8] Statistik framtagen av Skolverket för utredningen.

Komvux växer – och kombinationer växer

I avsnittet ovan framkommer bland annat att bedömningen av behovet av sfi-lärare varierat mellan 2 500 och 5 000 under åren 2015–2020. Det är självklart svårt att göra en prognos, men det finns ändå tecken på att sfi och komvux kommer att växa framöver.

Som vi nämnde ovan finns i dagsläget i sfi och övriga komvux cirka 10 000 tjänstgörande pedagogisk personal (förutom komvux som särskild utbildning). Antalet har vuxit sedan exempelvis läsåret 2010/11. Då tjänstgjorde 4 600 lärare och rektorer i komvux och 2 692 lärare och rektorer i sfi.

Antalet elever inom komvux är större än i gymnasieskolan. Totalt 387 000 elever studerar inom kommunal vuxenutbildning (komvux) på grundläggande och gymnasial nivå samt i svenska för invandrare (sfi).[9]

Antalet elever som huvudsakligen läser på grundläggande nivå har nästan dubblerats (från 33 500 elever 2010 till 60 700 elever 2019). Samtidigt har antalet elever som huvudsakligen läser på gymnasial nivå ökat med 25 procent under samma tidsperiod (från 160 000 till 200 000 elever). Antalet elever inom komvux på gymnasial nivå som läser yrkeskurser ökar. År 2016 läste drygt 79 000 av eleverna yrkeskurser medan 97 200 elever gjorde det 2019.

Antalet elever som studerar sfi har ökat med 59 procent (från 96 000 till 153 000 elever 2019). Antalet elever har dock minskat något från åren 2017 och 2018 då ungefär 163 000 respektive 159 000 elever gick i sfi.

En del av eleverna läser kurser på både grundläggande och gymnasial nivå, eller kurser inom både sfi och grundläggande eller gymnasial nivå under ett och samma kalenderår. År 2019 var det 30 000 elever (8 procent) som studerade på grundläggande och gymnasial nivå inom komvux, och 26 800 elever (7 procent) som läste sfi och kurser på grundläggande eller gymnasial nivå. Siffrorna är i stort sett oförändrade sedan föregående år.

Elever inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå som läser yrkeskurser kan läsa olika kurser som sammansatt motsvarar de nationella programmen som eleverna läser inom gymnasieskolan. Skolverket samlar inte in program inom komvux utan inriktningarna modelleras fram utifrån kurserna. Resultaten visar att 35 200 elever läste en yrkesinriktning på gymnasial nivå under 2019, vilket utgör

[9] Skolverket 2020. *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning.*

18 procent av det totala antalet elever på gymnasial nivå. Flest elever (15 000) läste inriktningen vård och omsorg, följt av barn och fritid vilket 7 600 elever läste.

I utredningens kommunenkät (se 3.4) ingick en fråga om huvudmannens utbud av yrkesutbildningar i kombination med sfi inom regionalt yrkesvux. Svaren visar att nästan hälften, 45 procent, av de svarande kommunerna erbjöd 1–3 yrkesutbildningar i kombination med sfi. 27 procent av kommunerna hade fler än 5 sådana utbildningar i sitt utbud. 14 procent av kommunerna hade 4–5 sådana utbildningar och endast 14 procent erbjöd inga yrkesutbildningar alls i kombination med sfi.

Det finns anledning att anta att vuxenutbildningen kommer att fortsätta växa. De nya urvalsregler för studier inom komvux som börjar gälla 1 juli 2021 kan innebära att fler söker och antas för studier komvux, bland annat kan möjligen platserna i regionalt yrkesvux fyllas i högre grad.

Även på grund av Corona-pandemin kan vi på både kort och kanske längre tid förvänta oss ett ökat behov av olika typer av utbildningsinsatser. Det är rimligt att anta att många individer med svenska som sitt andraspråk kan bli arbetslösa och därför behöver antingen påbörja eller fortsätta studier inom sfi/övriga komvux eller inom annan vuxenutbildning. Regeringen har genomfört och aviserat ett stort antal satsningar, såväl rörande platser på regionalt yrkesvux som för Yrkeshögskolan och lärosäten. Dessa individer som söker utbildning kan ha omfattande erfarenheter av såväl utländskt som svenskt arbetsliv, vilket som behöver tillvaratas inom sådana insatser, men de kan också ha behov av en undervisning som stödjer såväl språkutveckling som kunskapsutveckling. Ett ökat utbildningsbehov i landet på grund av pandemin behöver alltså också tas med i beräkningen av nya och verksamma lärares kompetensbehov att undervisa vuxna både vad gäller svenska i sfi, svenska som andraspråk och övriga ämnen inom komvux.

Utredningen vill betona vikten av att matcha antalet platser med möjligheter till kompetensutveckling för verksamma inom komvux för att bibehålla och utveckla kvaliteten i undervisningen.

11.2.5 Läraruppdragets kunskapsbas

Frågan om vad sfi-lärare behöver kunna för att ha förutsättningar att undervisa den oerhört heterogena målgruppen elever och att utveckla sin undervisning är givetvis central för detta kapitel.

Därför resonerar vi i det följande om vad relevanta och tillräckliga ämnesteoretiska och ämnesdidaktiska kunskaper bör omfatta.

Begreppet didaktik rör lärares planering, genomförande och utvärdering i ett ämne eller av ett specifikt ämnesinnehåll. Man kan tänka på detta som ett samspel mellan lärare, ämnesinnehåll och elev och som påverkas av regleringar och av organisatoriska och andra förutsättningar såsom samhällets förväntningar. Didaktisk forskning kan röra allmändidaktik (mer allmänt fokus på undervisningsprinciper och metoder samt elevers lärandemöjligheter) och ämnesdidaktik (fokus på elevers lärande av i ett specifikt ämne). I det följande rör vi oss främst inom ämnesdidaktikens område; närmare bestämt vuxnas lärande av och på svenska som andraspråk, dvs. här vuxna som lär sig andraspråket och huvudsakligen använder andraspråket (inte modersmålet) för att tillägna sig kunskaper inom ramen för studier inom komvux.

Här nedan beskrivs några specifika förutsättningar för lärare i komvux och därefter följer ett ämnesdidaktiskt resonemang. Beskrivningarna fokuserar sfi-läraruppdraget, men är samtidigt en stor del av basen för läraruppdraget i svenska som andraspråk på grundläggande nivå. I avsnitt 11.5.1 resonerar vi om att avsaknaden av en kunskapsbas försvårar eller omöjliggör en lärarkårs professionaliseringssträvanden.

Specifika förutsättningar för vuxnas (andraspråks-)lärande

Andra utredningar har ansett att den kompetens lärare i vuxenutbildningen behöver i så hög grad liknar den som lärare i övriga skolformer behöver och att lärarstudenter därför kan ha samma utbildning (t.ex. SOU 1999:63). En annan utredning menar att den kompetens som behövs för undervisning av vuxna är så omfattande och varierad att det inte är möjligt att ha en lärarutbildning mot undervisning av vuxna (SOU 2008:109). Under senare tid tycks utredningar dock luta mot att olikheter motiverar en specifik utbildning (SOU 2017:51, SOU 2018:71).

Det finns alltså olika uppfattningar rörande vuxenutbildningens särart, men utredningen instämmer i Komvuxutredningen (SOU 2018:71) att det finns särskilda förutsättningar för att undervisa vuxna jämfört med att undervisa barn och ungdomar. Det behövs därför delvis olika kunskaper för att undervisa vuxna som i komvux lär sig ett andraspråk och lär på andraspråket jämfört med att undervisa barn och ungdomar.

Några av de specifika förutsättningar som såväl lärarutbildning och kompetensutveckling som komvuxverksamheterna behöver beakta är de följande (se även 11.6).

Ett specifikt regelsystem och organisation

Det finns särskilda regleringar för komvux, t.ex. läroplaner och kursplaner. Ofta finns också olika mål på kommunal nivå för sfi som ibland upplevs som starkare och uppdraget kan påverkas starkt av förutsättningar som rör organisation, såsom t.ex. upphandling (se kapitel 5).

Lärarna har att hantera att elevgrupperna inte är fasta utan ständigt skiftar. Inom sfi tillämpas ofta s.k. kontinuerligt intag. Inom komvux kombinerar individen olika kurser för att nå sitt mål, och studerar också i olika omfattning. Många elever kombinerar studier med arbete eller läser på deltid av andra skäl. Detta innebär att elevgruppen, till skillnad från i grund- och gymnasieskola, kan skifta från vecka till vecka. Undervisningen bedrivs även på kvällstid och under hela året. Samtidigt är kraven på en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning än större inom komvux än inom grund- och gymnasieskola.

Den heterogena elevgruppen

Målgruppen är mycket bred: allt från vuxna personer från 16 år (sfi) och 20 år och uppåt (övriga komvux) till äldre personer. Samtliga elever i sfi är födda utomlands, och över hälften av eleverna i övriga komvux är födda utomlands. Detta är en större andel än i grund- och gymnasieskolan. Elevernas utbildningsbakgrund varierar också kraftigt, från ingen tidigare formell bakgrund till mångåriga akademiska studier. Likaså varierar yrkeserfarenheten kraftigt.

Elevernas studiesociala situation kan påverkas av t.ex. traumarelaterade upplevelser och av den press det innebär att snabbt behöva lära språket, försörja sig själv och den eventuella familjen och stödja övriga familjemedlemmar.

Eleverna har högst varierande mål – och det är bråttom

Elevernas mål med studierna varierar stort. För vissa är målet vidare studier, för andra handlar det om att snabbt kunna börja arbeta för att försörja sig själv eller sin familj. Undervisningen ska förbereda individen för fler sammanhang än för studier, nämligen delaktighet i samhälls- och arbetsliv. För de allra flesta är det också bråttom att klara sfi-studierna – eller övriga studier – för att nå sina mål vilket sätter stor press på såväl elever som lärare. Även omvärlden ställer mycket stora krav på att sfi-studierna ska gå snabbt.

För att stödja eleverna att nå så långt som möjligt har lärare och elever ytterst sällan tillgång till något gemensamt språk och sällan tillgång till studiehandledare eller modersmålslärare.

Vuxna har mer omfattande kunskaper och erfarenheter

Vuxnas kognitiva utveckling skiljer sig från barns och ungdomars, varför undervisningen behöver utformas delvis annorlunda. Eleverna har också en bredare och djupare tidigare erfarenhet som det därmed blir än viktigare att undervisningen utnyttjar. Till exempel är det inte samma sak att lära en vuxen elev att läsa och skriva som att lära ett barn.

Ämnesdidaktisk kunskapsbas

Lärares samlade kunskaper baseras till stor del på insikter och erfarenheter som de utvecklat genom sitt eget och andras arbete, inklusive forskning. Detta utgör lärares kunskapsbas. Skolverket[10] delar in kunskapsbasen i flera delar; förtrogenhetskunskap, kollektiv kun-

[10] Skolverket 2020. *Att ställa frågor och söka svar.*

skap, innehållslig kunskap och teoretisk kunskap. Utredningen väljer dock för att föra samman dessa och använda begreppet ämnesdidaktisk kunskapsbas som innefattar ämnesteoretiska grunder.

Avsnittet här behandlar inte de generella lärarkunskaper som ingår i den s.k. utbildningsvetenskapliga kärnan (UVK) som ingår i utbildning för alla blivande lärare. Kärnan utgörs av 60 högskolepoäng som enligt examensförordningen omfattar skolväsendets historia, organisation och villkor samt skolans värdegrund innefattande de grundläggande demokratiska rättigheterna och de mänskliga rättigheterna; läroplansteori och didaktik; vetenskapsteori och forskningsmetodik; utveckling, lärande och specialpedagogik; sociala relationer, konflikthantering och ledarskap; bedömning och betygsättning samt utvärdering och utvecklingsarbete.

En ämnesdidaktisk kunskapsbas handlar här i stället om en gemensam grund för undervisning av vuxna som lär sig ett andraspråk, ämnen och yrken inom sfi och på grundläggande nivå inom komvux.

År 2006 fick dåvarande Myndigheten för skolutveckling (MSU) ett regeringsuppdrag[11] att i samråd med universitet och högskolor utveckla en pågående kompetensutvecklingsinsats för sfi-lärare under 2007–2010. Avsikten var att ”Utbildningen skall genomföras på så sätt att verksamma sfi-lärare som saknar ämneskompetens ges möjlighet att få sina kunskaper prövade eller validerade och att komplettera sin utbildning”[12]. Myndigheten gav Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) vid Stockholms universitet i uppdrag att göra en analys och bedömning av vilka kunskaper och vilken kompetens inom ämnet svenska som andraspråk som kunde anses nödvändiga för sfi-lärare. Analysen skulle också kunna utgöra ett underlag och stöd till lärosäten i det fall validering av yrkesverksamma sfi-lärares kompetens kunde bli aktuellt.

Rapporten *Den ämnesteoretiska kunskapsbasen för sfi-lärare – om professionalitet, professionalisering och behovet av formell lärarutbildning för sfi-lärare*[13] bygger på en gedigen analys av enkäter och samtal med lärarstudenter, lärare och forskare samt representanter för departement, myndigheter och organisationer. Utredningen återger i det följande delar ur rapporten som vi anser i princip fortfarande kan

[11] Utbildnings- och kulturdepartementet (2006) Regeringsbeslut *Kompetensutveckling för lärare inom svenskundervisning för invandrare (sfi)*, 2006-09-07, II:4, U2006/6403/SV.
[12] Utbildnings- och kulturdepartementet (2006) Regeringsbeslut *Kompetensutveckling för lärare inom svenskundervisning för invandrare (sfi)*, 2006-09-07, II:4, U2006/6403/SV.
[13] Nationellt centrum för svenska som andraspråk (2007).

användas för de olika syften som då avsågs. Rapporten har också utgjort en bas för utformning av en lärarutbildning mot sfi och svenska som andraspråk för vuxna som tidigare gavs vid Stockholms universitet.

Rapportens beskrivning av en grundläggande kompetens för sfi-lärarkåren utgick från att varje lärare även har en lärarexamen. Beskrivningen av de områden som bör ingå i en grundutbildning i svenska som andraspråk med inriktning mot vuxenundervisning görs under följande övergripande rubriker:

1. ämnet, sfi-utbildningen och omvärlden,
2. möten med målgruppen,
3. målspråket svenska i ett funktionellt utvecklingsperspektiv,
4. andraspråksutveckling och språkanvändning,
5. medel och strategier för att lära ett andraspråk och lära på ett andraspråk.

Dessa kunskapsområden var tänkta att ingå i lärosätenas olika kurser och kombineras och behandlas på olika sätt. Rubrikerna ska alltså inte läsas som möjliga kurser utan som utgörande en samlad nödvändig kunskapsbas och ett yrkesspråk för en professionell och vetenskapligt baserad sfi-utbildning.

För att illustrera det specifika i en gemensam kunskapsbas relaterad till vuxna elevers behov återges här nedan exempel på två av områdena i rapporten. Exemplen illustrerar samtidigt sådant innehåll som utredningen erfar ytterst sparsamt behandlas inom de kurser som i dag ger behörighet till sfi-undervisning (vilket ytterligare diskuteras i avsnitt 11.5.5). Det innehåll som är gemensamt för alla lärare i svenska som andraspråk antas återfinnas i befintliga ämneskurser och fokuseras därför inte här.

Område 1: Ämnet, sfi-utbildningen och omvärlden

Utbildningens styrdokument samt dess organisation, uppdrag, roll och status i samhället. Sfi-utbildningen i ett historiskt och sociopolitiskt perspektiv. Lagar, läroplan, kursplan och andra styrdokument samt kommentar- och stödmaterial. Organisationsformer för sfi-verksamhet. Problematisering av begrepp som individualisering, effektivitet, flexibilitet i relation till organisation och innehåll i undervisningen. Definition av sfi-lärarens uppdrag.

Myndigheter och aktörer med ansvar för utbildning och integration/introduktion. Olika myndigheters roll och ansvar i relation till sfi. Samverkansmöjligheter och hinder. Andraspråkslärarens roll i arbetslag sammansatt av flera yrkesgrupper/yrkesroller.

Integrationspolitik. Historiskt perspektiv på svensk integrationspolitik (invandrings- och minoritetspolitik). Berörda myndigheter och organisationer. Olika politiska områdens inverkan på sfi-verksamhetens förutsättningar och utformning.

Område 4: Andraspråksutveckling och språkanvändning

Andraspråksutveckling. Faktorer som t.ex. motivation/möjlighet och vilja till investering, identitet, mål, tidigare skolerfarenhet, segregation – integration i Sverige. Integrering av formellt och informellt lärande i utbildningen. Kommunikations- och inlärarstrategier. Inlärarnas aktiva deltagande i och ansvar för andraspråkstillägnandet, delaktighet i inlärning, planering och utvärdering. Sambandet språkfärdighet – yrkesidentitet. Att arbeta med elevernas inhämtade material (exempelvis från praktik- och arbetsplatser), autentiskt språkbruk. Att lära på sitt andraspråk. Inlärarstrategier för ämnesstudier. Sfi-utbildningen i kombination med andra studier och som förberedelse för andra studier.

Sedan rapporten publicerades har ett än starkare fokus kommit att läggas på s.k. språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. Detta omfattar arbetssätt där språk-, ämnes- och yrkeslärare fokuserar utvecklingen av såväl ämnesinnehåll som den språkfärdighet på andraspråket som behövs för lärandet och för t.ex. hanterandet av situationer i arbetslivet. Därför bör inom lärarutbildningen behandlas konkret undervisningssamverkan mellan olika lärarkategorier för ett gemensamt ansvar för språk- och kunskapsutveckling i kombinerade/integrerade utbildningar. I ett sådant arbetssätt ingår även differentierad stöttning, dvs. aktivt och varierat stöd så att individanpassning blir möjlig i grupp. Då många elever inom sfi och även övriga komvux har funktionsnedsättningar och/eller traumarelaterade upplevelser som påverkar lärandet bör detta ingå i lärarutbildningen. Därutöver har användningen av ändamålsenliga digitala verktyg för lärande och distansundervisning aktualiserats.

Alfalärares kompetens

Sfi-utbildningen syftar till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Undervisningen i grundläggande läs- och skrivinlärning är inte knuten till någon av kurserna A–D, utan utgör en egen del som kombineras med dessa kurser. Det är alltså en process som kan pågå under hela den tid som eleven deltar i sfi för att färdigheterna ska hinna automatiseras. Detta uppdrag är ytterst komplext och den kompetens som behövs beskrivs därför närmare i detta avsnitt.

Alfarådet har utarbetat ett förslag till kompetensbeskrivning av alfabetiseringslärare i Norden (2012). Kompetensbeskrivningen ska kunna ligga till grund för utvecklandet av ett kursutbud på högskolenivå riktat till lärare som vill utbilda sig till alfabetiseringslärare, specialist inom alfabetisering och grundläggande språk-, läs- och skrivundervisning för vuxna.

Beskrivningen förutsätter en pedagogisk/didaktisk och en grundläggande språkinlärnings- och andraspråksundervisningskompetens. Alfarådet delar in den kompetens som en alfabetiseringslärare bör ha i sex kompetensområden. Man menar att de nedan beskrivna kompetenserna är nödvändiga och specifika för en lärare som ska undervisa vuxna andraspråkstalare som saknar tidigare formell skolerfarenhet och muntliga kunskaper i något nordiskt språk. De sex kompetensområdena är:

- Litteracitet i ett globalt, lokalt och individuellt perspektiv (teoretiska och didaktiska aspekter).
- Förutsättningar för vuxnas formella lärande i en kreativ och kritisk lärmiljö (baserad på lärares reflekterande praktik och kursdeltagares lärandemål).
- Material för ett vuxet lärande (multimodalt, aktuellt och utmanande).
- Undervisning i muntlig kommunikativ kompetens utan skriftstöd.
- Grundläggande läs- och skrivinlärning.
- Grundläggande vardagsmatematik.

Som blivit tydligt i avsnitten ovan finns relativt många skillnader jämfört med andra skolformer och den kompetens som lärare i sfi och svenska som andraspråk i komvux behöver är omfattande. Lärare i komvux arbetar i ett sammanhang med till stor del annorlunda villkor och förutsättningar än lärare som arbetar inom grund- eller gymnasieskolan.

11.2.6 Rektorsuppdraget

Uppdraget som skolledare är komplext oavsett skolform och det finns förstås stora övergripande likheter vad gäller skolledares arbete i skolväsendet även om skolledarrollen generellt präglas av respektive organisations förutsättningar och villkor.

Att verka inom den kommunala vuxenutbildningen kan dock vara särskilt utmanande, huvudsakligen för att det finns reglering och andra förutsättningar som sticker ut i förhållande till vad som gäller i övriga skolformer.

Komvux lyder under de generella delarna av skollagen, men har ett eget kapitel i skollagen och det finns en egen underliggande förordning om vuxenutbildning samt en särskild verksamhetsförordning om statsbidrag för regionalt yrkesinriktad vuxenutbildning. Även om en rad reformer på senare år har fört samman de olika delarna i kommunal vuxenutbildning är verksamhetsområdena olika. Det är vanligt förekommande att skolledare är involverade i samtliga eller flera av dessa områden samtidigt. I mindre kommuner kan skolledare även ansvar för andra skolformer som exempelvis gymnasieskola och särskola.

En egenhet i skolledaruppdraget i komvux är de regler som styr vilka utbildningar som ska erbjudas kommuninvånarna. Det finns en uppdelning mellan det som kan kallas skyldighetslagstiftad utbildning och rättighetslagstiftad utbildning. Huvudmannen har skyldighet att erbjuda alla områden av vuxenutbildning som efterfrågas. Denna skyldighet är villkorad av de resurser huvudmannen har. Samtidigt finns en rättighet för individen att få viss typ av utbildning. Detta betyder att huvudmannen måste erbjuda den utan möjlighet att hänvisa till befintliga resurser. Att vara skolledare i komvux innebär att arbeta med relativt kortsiktiga ekonomiska planeringshorisonter. Särskilt i de verksamheter där intäkten baseras på aktuella

elevantal, avbrottfrekvens och andel godkända elever. Variationen i ersättningsmodeller kan vara svåra att hantera. Detta gör, tillsammans med det statsbidrag som ges för regionalt yrkesvux och som sökt för två år i taget, att ekonomiarbetet är svåröverskådligt och tidskrävande.

Skolledaren ska också vara drivande i att planera utbildningsutbudet inom verksamheten så att det svarar mot det lokala utbildningsbehov som formuleras av individer, arbetsmarknad och arbetsliv. Den kommunala vuxenutbildningen är en del av arbetsmarknadspolitiken vilket avspeglas i utbildningen och skolledarens roll. Möten med den politiska organisationen, samarbete med arbetsmarknadsenheter med flera kräver skolledningens deltagande. Kraven från andra delar i kommunen eller från statligt håll kan med relativt kort planeringshorisont påverka skolenhetens arbete och organisation.

Rektor inom komvux har i uppdrag att organisera en verksamhet som inte ska följa den traditionella uppdelningen i terminer och läsår utan utbildningen ska pågå hela året. Detta kan anses vara upp emot 50 veckor per år och elever ska kunna starta löpande under hela året, och dessutom kunna läsa i en individuell studietakt. Volymerna i komvux varierar ständigt vilket gör att arbete med schemaläggning och bemanning är ett arbete som pågår under hela året och den logistiska utmaningen är omfattande. Dessa faktorer medför det inte finns några naturliga perioder utan elever där skolledning och personal kan arbeta med planering och utveckling. Planeringsdagar kräver med andra ord inställda eller flyttade lektioner, ikappläsning, hemuppgifter eller liknande. I entreprenadverksamhet kan skolledning hos den externa anordnaren sakna möjlighet att ge elever självstudier för dessa dagar eller vara beroende av att huvudmannens rektor godkänner det. Det finns ofta ett behov av att erbjuda kvällsundervisning. Detta gör att skolledare kan behöva förlägga delar av sin arbetstid på kvällstid på regelbunden basis. Om detta inte görs finns det risk att skolledning och de lärare som eventuellt enbart anställs för kvällsarbete möts allt för sällan.

Till skillnad från övriga skolformer innehåller regleringarna för den kommunala vuxenutbildningen även långtgående skyldigheter att erbjuda flexibel och individanpassad utbildning. Vad detta innebär i praktiken kan uppfattas som oklart och blir därmed föremål för tolkning. Undervisningen ska planeras utifrån varje elevs individuella behov och förutsättningar och det är en särskild pedagogisk

utmaning att leda en verksamhet som ska utbilda vuxna. Att vara skolledare i komvux medför vanligtvis även ett ansvar för att utveckla utbildning både platsbundet och på distans vilket kan anses öka komplexiteten i uppdraget. Det krävs ett pedagogiskt ledarskap som tar sin utgångspunkt i kunskaper kring vuxnas lärande och utredningen betonar att det generellt finns en bristande kunskapsbas kring detta.

Målgruppen för den kommunala vuxenutbildningen är också mycket heterogen i fråga om tidigare utbildningserfarenheter och arbetslivserfarenheter. Dessutom har en stor del av de målgrupper som studerar inom vuxenutbildningen andra typer av livserfarenheter som kan kräva särskild kompetens av skolledare att arbeta med.

Ett för den kommunala vuxenutbildningen särskilt juridiskt område är regelverket kring vuxenutbildning på entreprenad. Till skillnad från friskolesystemet kvarstår huvudmannaskapet hos kommunen liksom hela eller större delen av den myndighetsutövning som ligger på rektor. Samtidig ställs i regel krav på att leverantören tillhandahåller en befattning motsvarande rektor och det uppstår ett komplicerat förhållande mellan den formelle rektorn (huvudmannens) och den operativa (leverantörens). Huvudmannens rektor ska i praktiken ansvara för en verksamhet där denne inte arbetsleder personal eller verkar direkt gentemot elever. Det här sättet att organisera skolledning kan närmast liknas vid en organisation med en del av ledarskapet på distans samtidigt som en fysiskt närvarande chef kan anses eftersträvansvärt i de flesta verksamheter och inte minst i en författningsstyrd sådan. Utredningens arbete vittnar om att det kan uppstå otydligheter mellan de två skolledarna. Det är också en utmaning i sig när huvudmannens rektor i vissa fall måste ansvara för ett stort antal anordnare.

Skolledare i komvux, särskilt sfi, har sannolikt en större andel lärare som har tidsbegränsade anställningar. Detta innebär, givet varierande volymer elever och den låga behörigheten i sfi, ett mer omfattande arbete med rekrytering, introduktion vid nyanställning och säkerställande av överlämning lärare emellan. Därtill behöver skolledningen sannolikt planera för en mer omfattande handledning av obehöriga.

Elevärenden i komvux kan ha en hög komplexitet. Migrationsbakgrund och psykisk ohälsa påverkar inte sällan elevernas möjligheter att tillgodogöra sig undervisningen. Individens möjligheter till

egenförsörjning skapar ofta en önskan från eleven att snabbt bli klar med utbildningen och inte sällan snabbare än vad som är möjligt. Detta tenderar att skapa en frustration som kräver tid av lärare och skolledning. Därtill kan tredje part behöva vara delaktig i planering av studierna, exempelvis Arbetsförmedlingen och Socialtjänsten. I de fall då dessa parters intressen inte är samstämmiga kan det uppstå stora behov av tids- och kunskapskrävande problemlösning.

Som framgår av ovanstående och tidigare kapitel är skolledaruppdraget inom sfi och övriga komvux mycket komplext och förutsättningarna varierar kraftigt. Uppdraget fordrar gedigen kunskap och erfarenhet för en handlingsberedskap att kontinuerligt kunna hantera omvärldens föränderliga krav på komvux i relation till personalens och elevernas behov och förutsättningar.

11.3 Kompetensutvecklande insatser

I det här avsnittet beskrivs möjligheter till kompetensutvecklande insatser, huvudsakligen för lärare i sfi. Poänggivande kurser för sfi och svenska som andraspråk behandlas ur ett innehållsligt perspektiv i avsnitt 11.5.5).

En självklar utgångspunkt är att den kompetensutveckling som lärare oavsett behörighet ska ta del av ska bygga på

- forskning och beprövad erfarenhet,
- behov av verksamhetsutveckling,
- individuella lärares behov för behörighet och/eller kompetensutveckling för det uppdrag läraren har eller kommer att få.

11.3.1 Tillgängliga insatser för ökad kompetens

Skolverket erbjuder omfattande möjligheter till kompetensutveckling. I genomgången nedan följer vi Skolverkets indelning av de skolutvecklingsinsatser man erbjuder i generella respektive riktade insatser.

Riktade insatser erbjuds huvudmän/skolenheter vars behov och förutsättningar identifierats t.ex. i samverkan med Skolverkets processtödjare och formulerats i nulägesanalyser och åtgärdsplaner. Generella insatser erbjuds alla aktörer.

Skolverkets generella insatser

På Skolverkets webb finner man kurser inom Lärarlyftet. Man kan också, under fliken Skolutveckling, klicka vidare via olika rubriker såsom exempelvis

- Leda och organisera.
- Kurser och utbildningar (exempelvis sökmöjligheter för kurser och utbildningar samt Lärportalen och Skolverkets utbildningsplattform).
- Inspiration och stöd i arbetet (*Inspiration och reportage* samt *Stöd i arbetet*).
- Nationella skolutvecklingsprogram.
- Forskning och utvärderingar.

I det följande beskrivs delar av detta omfattande material i relation till vuxnas (andraspråks-)lärande.

Lärarlyftet

Skolverket har sedan 2012 ett regeringsuppdrag[14] att svara för Lärarlyftet II. För att möta behovet av behörighetsgivande utbildning och ge fler lärargrupper möjlighet att ta del av utbudet har uppdraget förlängts till 2025.

Inom Lärarlyftet kan lärare som har en lärarexamen och som önskar bli behöriga i ytterligare undervisningsämnen läsa högskolepoänggivande kurser på lärosäten. Från och med mars 2020 krävs inte längre att läraren redan undervisar i det ämne för vilket denne vill utöka sin behörighet.[15]

Kurser och utbildningar söks av den enskilda läraren. Huvudmannen ska dock godkänna att läraren söker och det är huvudmannen som ansöker om statsbidrag för deltagande lärare. Statsbidraget är avsett att stimulera deltagandet.

Det finns tre olika förordningar som reglerar statsbidrag som kan vara aktuella vid fortbildning inom Lärarlyftet: Förordningen om

[14] U2011/5531/S.
[15] Förordningen (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare.

statsbidrag för fortbildning av lärare, förordningen om statsbidrag för fortbildning inom specialpedagogiska insatser samt förordningen om statsbidrag för fortbildning inom svenska som andraspråk.[16] Reglerna gällande vilka huvudmän som kan söka statsbidrag, vilka lärare huvudmannen kan söka bidrag för, samt hur finansieringsmodellen är konstruerad, skiljer sig mellan förordningarna.

Kurserna inom Lärarlyftet riktas till lärare inom olika skolformer. Flest kurser och utbildningar riktar sig till lärare inom grundskolan och allra flest till lärare i årskurs 7–9. Betydligt färre kurser riktar sig till lärare som arbetar i gymnasieskolan och komvux. Anledningen är enligt Skolverket[17] att antalet redan behöriga lärare är högre i gymnasieskolan än i grundskolan och att antalet sökande lärare från gymnasieskolan alltid är relativt lågt varför det är lämpligt att erbjuda ett mer begränsat antal kurser mot gymnasieskolan. Skolverket resonerar dock inte om anledningar till att så få kurser erbjuds vuxenutbildningen.

Det årliga regeringsanslaget till Skolverket för Lärarlyftet har minskat över tid men varit i stort sett konstant 2018–2019. Minskat anslag leder till ett mer begränsat utbud eftersom Skolverket då kan köpa färre kurser från lärosätena. Ett minskat kursutbud innebär i sin tur att antalet sökande och därmed antagna och registrerade deltagare minskar, eftersom det är svårare att attrahera breda lärargrupper med ett mer begränsat kursutbud.

Skolverkets har gjort en utvärdering av Lärarlyftet.[18] Det övergripande syftet med utvärderingen är att bedöma om Lärarlyftet är ändamålsenligt utformat med avseende på regeringens intentioner med uppdraget och tillhörande statsbidragsförordningar. Delstudien bygger på tillgänglig statistik till och med 2019.

Den delrapport 2 som är planerad att publiceras under våren 2021 kommer att också att undersöka ändamålsenligheten. Det kommer att handla om incitament för deltagande i Lärarlyftet, såsom vad som främjar respektive hindrar att enskilda lärare söker till och fullföljer

[16] Förordningen (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare. Förordningen (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser. Förordning (2016:709) om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.
[17] Skolverket (2020). *Utvärdering av Lärarlyftet*. Delrapport 1 – utveckling över tid. Dnr 5.1.3-2019:1944.
[18] Skolverket (2020). *Utvärdering av Lärarlyftet*. Delrapport 1 – utveckling över tid. Dnr 5.1.3-2019:1944.

kurser och utbildningar inom Lärarlyftet, att huvudmän och rektorer uppmuntrar och möjliggör lärares deltagande i Lärarlyftet, samt att lärosäten kan tillhandahålla lärarlyftskurser och utbildningar som svarar mot deltagande lärares behov. Dessutom undersöks de ekonomiska incitamenten för deltagande i Lärarlyftet.

Lärarlyftets kurser mot sfi/vux

Det finns kurser i Lärarlyftet riktade mot behörighet i svenska som andraspråk (de är dock inte specifikt riktade mot undervisning av vuxna). Antalet deltagare för vilka huvudmännen ansöker om statsbidrag för deltagande i fortbildning i svenska som andraspråk ökade under 2017 men har sedan dess legat relativt stabilt på cirka 80–90 deltagare per termin.

Inom Lärarlyftet erbjuder i dagsläget fyra lärosäten kurser om 1–30 högskolepoäng för sfi och övriga vuxenutbildningen. Skolverket har för utredningen tagit fram underlag rörande dessa kurser.

Tabellen nedan visar antalet sökande och deltagare som påbörjar kurs i sfi respektive övriga kurser i Lärarlyftet.

Tabell 11.4 Antal som söker och påbörjar kurser i sfi respektive övriga kurser i Lärarlyftet

År	Antalet sökbara kurser i sfi	Max antal erbjudna/sökbara platser på lärosätenas kurser i sfi	Antal sökande till kurser i sfi	Antal deltagare som påbörjade kurs i sfi	Antal sökande till övriga kurser (exkl. sfi*)	Antal deltagare som påbörjade övriga kurser (exkl. sfi*)
2016	7	244	714	211	3 843	1 695
2017	10	390	579	182	3 388	1 525
2018	7	270	373	108	2 691	1 031
2019	7	245	314	56	1 725	562
Summa	**31**	**1 149**	**1 980**	**557**	**11 647**	**4 813**

* Inkluderar kurser i svenska som andraspråk.
Källa: Skolverket för utredningen.

I tabellen syns en sjunkande trend från år 2016 till 2019 vad gäller antal sökande både till kurser i sfi och till övriga kurser.

Noterbart i tabellen ovan är att det är en mindre andel av de som söker som faktiskt påbörjar kurs för sfi, jämfört med övriga kurser i Lärarlyftet. En förklaring till detta är dels att många sökande saknar korrekt examen, eller examen överhuvudtaget, för att kunna påbörja

sökt kurs. Det gäller alla kurser, men enligt Skolverket möjligtvis i högre utsträckning sökande till kurser i sfi.

En annan förklaring kan vara att många som sökt kurs i sfi redan har behörighet i svenska som andraspråk i legitimationen (eller har meriter som skulle göra dem behöriga), vilket innebär att de stoppas från att läsa. Ett antal högskolepoäng i svenska som andraspråk inom behörighet för andra årskurser/skolformer innebär ju att man kan ansöka om behörighet för sfi. Det kan alltså vara så att lärare vill studera kurser specifika mot sfi/vuxenutbildning, men inte får det p.g.a. tidigare studier. Bland dessa kan eventuellt finnas lärare mot yngre åldrar som tidigare fick behörighet i svenska som andraspråk utan studier i ämnet. Dessa frågor bör undersökas i Skolverkets fortsatta utvärdering av Lärarlyftet.

Nationella skolutvecklingsprogram

Skolverket fick 2015 i uppdrag av regeringen[19] att ta fram och genomföra nationella skolutvecklingsprogram som riktar sig till huvudmän och skolor. Insatserna skulle ha fokus på grund- och gymnasieskolan samt motsvarande skolformer och bestå av olika kompetensutvecklings- och stödinsatser inom områden där det finns ett dokumenterat nationellt utvecklingsbehov. 2016 utökades uppdraget till att även omfatta förskolan.[20] Komvux inkluderas först från och med 2020 i uppdraget genom Skolverkets instruktion angående skolutvecklingsprogrammen.[21]

Skolverket samlar numera ett flertal skolutvecklingssatsningar, även sådana som erbjudits tidigare (t.ex. olika ”lyft”) eller sådana som under andra rubriker finns på webben, under ”paraplyrubriken” Nationella skolutvecklingsprogram. Detta är ett försök att ordna och tillgängliggöra det omfattande utbudet. Syftet med de nationella skolutvecklingsprogrammen är att erbjuda insatser så att huvudmän, förskolor och skolor får stärka förutsättningar att förbättra utbildningen och den pedagogiska utvecklingen.

I nuläget finns åtta olika nationella skolutvecklingsprogram rörande följande nationellt prioriterade områden: bedömning och betyg,

[19] Uppdrag till Statens skolverk om nationella skolutvecklingsprogram, U2015/03844/S.
[20] Tilläggsuppdrag till Statens skolverk om nationella skolutvecklingsprogram, U2016/05732/S.
[21] Förordning (2015:1047, 7 §) med Instruktion för Statens Skolverk.

digitalisering, elevhälsa och barns omsorg, kunskaper och värden, nyanlända och flerspråkiga barns och elevers lärande, skola och arbetsliv samt vidare studier, styrning och ledning, systematiskt kvalitetsarbete. Ett program kan ha flera övergripande mål samt fokusera flera olika nationella skolutvecklingsbehov. Inom varje program finns olika insatser/material samlat, exempelvis webbkurser, underlag för arbete och diskussion, stödmaterial, högskolekurser och statsbidrag för kompetensutveckling. De olika skolutvecklingsprogrammen riktar sig till verksamma i alla skolformer, men vissa insatser/visst material kan vara utformade med en specifik skolform i åtanke. Komvuxutredningen (SOU 2018:71) bedömde att alla åtta har relevans för vuxenutbildningen.

Komvuxutredningen (SOU 2018:71) föreslog dock att de nuvarande nationella skolutvecklingsprogrammen skulle kompletteras så att de i relevanta delar innehåller avsnitt specifikt riktade till vuxenutbildningen. Man föreslog också att ett nionde nationellt skolutvecklingsprogram med inriktning särskilt på vuxenutbildningen tas fram eftersom omfattningen av områden och frågor som är specifika för vuxenutbildningen är många.

Kurser och utbildningar (Lärportalen)

Under rubriken *Kurser och utbildningar* återfinns exempelvis Lärportalen. Materialet i Lärportalen är indelat i moduler som är framtagna i samarbete med forskare och sakkunniga. Modulerna innehåller texter, fördjupande frågor, filmer och ljudfiler som underlag för diskussioner och reflektioner över undervisningen och verksamheten. Det finns moduler för ”skolan” respektive ”skolledare och huvudmän”.

Modulerna innehåller även stöd för gemensam planering och uppföljning. Målet är att deltagarna ska få möjlighet att reflektera över vad man gör och tillsammans utveckla undervisningen och verksamheten. Tanken är att det man läser, diskuterar och planerar, genomför och prövar man sedan i den egna verksamheten.

Om huvudmannen får statsbidrag för kompetensutvecklingen finns det krav på hur många moduler deltagarna ska arbeta med på ett läsår. Om man deltar utan statsbidrag kan man arbeta med valfritt antal moduler och i valfri takt. En modul som består av åtta delar tar

cirka 30 timmar att arbeta med. Beroende på olika förutsättningar kan det ibland behövas mer tid.

När man i nuläget (2020-10-25) går in på Lärportalen på Skolverkets och söker moduler per skolform får man 88 träffar för grundskolan, 37 för gymnasiet och 7 för vuxenutbildning. Modulerna som är relevanta för vuxenutbildning är:

- Digital kompetens i vuxenutbildningen (vux).
- Matematikundervisning med digitala verktyg II (vux gr).
- Matematikundervisning med digitala verktyg II (vux gy).
- Vuxendidaktiska perspektiv på matematiklärande (vux).
- Muntlig språkutveckling (åk 6–9, gy, vux),
- Skriftlig produktion och interaktion (åk 6–9, gy, vux).
- Språk och interkulturalitet (åk 6–9, gy, vux).

Vissa moduler är alltså specifikt utformade för vuxenutbildning medan andra bedöms vara relevanta för lärare i flera skolformer.

Med anledning av utredningens uppdrag rörande styrning och ledning vill vi särskilt uppmärksamma Skolverkets erbjudna insatser för skolchef och nämnder.

Skolchefsutbildningen erbjuds huvudmannens utsedda skolchefer och behandlar funktionen som skolchef (ansvar och mandat), uppdrag och styrning (lagar och regler), systematiskt kvalitetsarbete (utvärdering, uppföljning, data och analysarbete) samt organisation för en bättre skola (skolchefens roll). Insatsen är inte skolformsspecifik.

Skolverket erbjuder också ett material för introduktion av ledamöter i nya nämnder, Introduktion till styrning av skolan. Här kan nämndledamöter utveckla kompetens och förståelse för det svenska skolsystemet och skapa en grund för bra samarbete mellan förvaltning och nämnd. I materialet ingår presentationer om skolans styrning, ansvar och mandat, systematiskt kvalitetetsarbete och skolmyndigheternas uppdrag omfattande förskola, skola och kommunal vuxenutbildning.

Med anledning av utredningens uppdrag rörande bland annat individanpassning och genomströmning är även satsningen Special-

pedagogik för lärande (SFL) relevant. Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ansvarar gemensamt för denna fortbildning i specialpedagogik. Syftet med uppdraget är att stärka den specialpedagogiska kompetensen generellt inom berörda skolformer, och från läsåret 2021/22 ingår komvux. Tre moduler finns: Inkludering och delaktighet, Samspel för inkludering och Flerspråkighet. Genom ett kollegialt lärande får lärare ökade kunskaper om specialpedagogiska förhållningssätt, arbetssätt och metoder i arbetet med att anpassa undervisning och lärmiljö efter elevers olika behov och förutsättningar.

Inspiration och stöd i arbetet

På Skolverkets webb, under Skolutveckling, Inspiration och stöd i arbetet, finns också material som skolledning och lärare kan ta del av individuellt eller tillsammans.

Dels finns här rubriken *Inspiration och reportage* där man kan söka på ”vuxenutbildning” och får då 29 träffar (2020-07-28), exempelvis olika webbinarier med anledning av pandemin, studie- och yrkesvägledning, språkstöd inom vård och omsorgsutbildningar samt s.k. lärande exempel; reportage om kombinerade/integrerade yrkesutbildningar och lärlingsutbildningar. En sökning på skolämnet svenska som andraspråk ger 1 träff.

Vid den andra rubriken *Stöd i arbetet* finns olika typer av stödmaterial. En sökning på ”vuxenutbildning” ger 43 träffar (2020-07-28) om exempelvis apl, värdegrund, bedömning, fusk och plagiering och jämställdhet. Av träffarna är några få utformade specifikt för vuxenutbildning. Exempel på det är *Litteracitet för vuxna* och *Planera för individanpassning och extra anpassningar inom vuxenutbildningen*.

Generella insatser rörande nyanlända elevers skolgång

Sedan 2015 arbetar Skolverket med regeringsuppdraget att genomföra systematiska insatser i syfte att stärka huvudmännens förmåga att erbjuda barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska en utbildning av hög och likvärdig kvalitet.[22] Först

[22] Uppdraget U2019/01553/S (delvis) U2019/03787/S.

från och med 2018 inkluderades nyanlända inom komvux i uppdraget. Sedan start har regeringsuppdraget genomförts som både generella och riktade insatser.

Målet är förbättrade förutsättningar för högre måluppfyllelse i förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och förbättrade förutsättningar för goda kunskapsresultat för elever i grund- och gymnasieskolan samt inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Målgrupper för de olika insatserna ska vara huvudmän, rektorer, förskollärare, fritidspedagoger, lärare i alla ämnen, studiehandledare på modersmål samt annan personal inom skolväsendet. Insatserna ska anpassas till målgruppernas olika förutsättningar och behov. Nyanlända elever och deras progression inom utbildningssystemet ska särskilt uppmärksammas, liksom huvudmän med särskilt svåra förutsättningar.

Generella insatser finns tillgängliga för alla som vill och behöver. Oftast publiceras dessa insatser på Skolverkets webbplats inom det nationella skolutvecklingsprogrammet ”Nyanlända och flerspråkiga barn och elevers lärande”. Exempel på generella insatser kan vara lärosätesutbildningar, lärmoduler, webbutbildningar, samt stödmaterial av olika slag. Skolverket har inte möjlighet att följa upp hur alla stödmaterial används och vad de leder till för effekter. För de generella insatserna som följs upp används olika metoder om enkäter, användarstatistik med mera.

Skolverket har också erbjudit huvudmän möjlighet att utse en kommunal samordnarfunktion. Samordnarna erbjuds att delta i nätverk där de får stöd och möjlighet till erfarenhetsutbyte. Samordnarna ska stödja huvudmännen bland annat att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet med fokus nyanlända och barn och elever med annat modersmål än svenska. Samordnarnas uppgifter är därför bland annat att genomföra nulägesanalys, ta fram en utvecklingsplan samt stödja genomförande av utvecklingsinsatser. Samordnarna lämnar årligen redovisningar som sammanställs av regionala utvecklingscentraför Skolverkets räkning. Skolverkets processutvärdering utvärderar hur denna funktion fungerar och vilka effekter det kan leda till om en huvudman har en sådan samordnare.

Uppföljningar av generella insatser

Det har varit svårt att få ett underlag för att bedöma vilka av Skolverkets generella insatser via webben som är mest eftersökta av verksamma inom komvux, i vilken mån insatsernas syften uppnås eller vilka kort-/långsiktiga effekter insatserna får för verksamheterna. Skolverket har dock påbörjat ett arbete med ett s.k. uppföljningsramverk för att bättre kunna följa upp och utvärdera olika insatser.

Vissa uppgifter om hur de under läsåret 2019/20 9 788 tjänstgörande lärarna och de 562 tjänstgörande rektorerna inom sfi och övriga komvux nyttjar Lärportalen och utbildningsplattformen har utredningen dock fått från Skolverket.

Rörande Lärportalens moduler inom skolformen vuxenutbildning har Skolverket delgett utredningen s.k. klickstatistik. Detta avser antalet unika sidor som en specifik besökare tittat på under en session på 30 minuter. Modulerna publicerades i huvudsak under 2019. Statistiken från 2018 till och med augusti 2020 visar 14 636 ”klick”. De två mest ”klickade” är modulerna *Muntlig språkutveckling* och *Skriftlig produktion och interaktion* som står för 80 procent av visningarna.

Skolverket anger också till utredningen att från 2018 och till och med augusti 2020 har på utbildningsplattformen öppnats 3 957 nya konton där man anger att man arbetar inom komvux. Det går dock inte att ta fram vad deltagarna tycker om kurserna eller om de faktiskt gått kurserna.

Vidare redovisades 2018 en utvärdering av de nationella skolutvecklingsprogrammen under åren 2016 och 2017[23], men olika skolformer särredovisas inte där. Skolverket rapporterar att rörande de vanligaste insatserna anser mer än hälften av lärarna att insatserna i stor utsträckning bidragit till att utveckla deras undervisning. En majoritet av rektorerna och lärarna anger att deltagandet i de vanligaste insatserna har bidragit till ökade lärdomar och insikter och att de har diskuterat lärdomar och insikter från deltagandet med sina kollegor.

[23] Skolverket (2018) *Redovisning av uppdraget att utvärdera de nationella skolutvecklingsprogram* – men givet i regeringsuppdrag Uppdrag till Statens skolverk om nationella skolutvecklingsprogram, U2015/03844/S. Dnr 2017:00251.

Rektorers fortbildning

Skolverket har ett uppdrag att ansvara för fortbildning av rektorer. Fortbildningen omfattar 7,5 högskolepoäng på avancerad nivå och löper över en termin. Målgruppen är rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion som har gått den statliga befattningsutbildningen för rektorer.

Läsåret 2017/2018 påbörjade 169 deltagare fortbildningen och av dessa godkändes 101 deltagare. Skolverkets bedömning är att den låga andelen godkända deltagare till viss del kan förklaras av att tiden för studier är knapp. Samtidigt visar Skolverkets utvärdering att deltagarna är nöjda med utbildningen. Regeringen angav i budgetpropositionen 2020 att satsningen på fortbildningen ska permanentas.

Kompetensutvecklingen är på avancerad akademisk nivå och syftar till att fördjupa och förnya deltagarnas erfarenheter och kunskaper, skapa nätverk och sätta igång utvecklingsprocesser. Studierna bygger på relevanta delar av rektorsutbildningen med fokus på styrnings- och ledarskapsfrågor för att utveckla det pedagogiska ledarskapet. Därför finns två krav som måste uppfyllas för deltagande: fullgjord befattningsutbildning för rektorer, dvs. rektorsprogrammet eller den äldre statliga rektorsutbildningen eller att deltagaren har tillgodoräknats eller rektorsutbildning via ett lärosäte. Deltagaren ska också ha arbetat som rektor eller i motsvarande ledningsfunktion minst ett år på halvtid eller motsvarande efter befattningsutbildning.

Flera lärosäten ger fortbildningen som även erbjuds som särskilt riktad mot rektorer i förskolan. Det finns dock ingen fortbildning riktad mot rektorer/skolledning inom vuxenutbildning (jfr utredningens förslag om systematisk verksamhetsutveckling i 11.4.2).

Skolverkets riktade skolutvecklingsinsatser

Under rubriken *Leda och organisera* på Skolverkets webb återfinns Skolverkets s.k. riktade insatser, dvs. insatser som erbjuds ett urval av huvudmän. Här finns information om insatser inom ramen för Nyanlända barns och elevers utbildning (där komvux omfattas) samt Samverkan för bästa skola (som inte omfattar komvux).

Riktade insatser innebär att Skolverket regelbundet erbjuder utvalda huvudmän samarbete med fokus på att utveckla kvaliteten i

verksamheten. Det finns två uppdrag om riktade insatser, dels uppdraget att stärka huvudmannens förmåga att erbjuda barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska en utbildning av hög och likvärdig kvalitet (de s.k. nyanländainsatserna)[24] och dels *Samverkan för bästa skola*.[25]

Urvalet av huvudmän som kan komma ifråga för de s.k. nyanländainsatserna görs i relation till antalet nyanlända i kommunen samt tidigare erfarenhet av undervisning av nyanlända. Ett urval om 12–15 kommuner görs här varje halvår. Fram till 2018, då komvux inkluderades i uppdraget, hade 62 kommuner beviljats riktat stöd.

Den andra typen av riktade insatser sker inom ramen för regeringsuppdraget Samverkan för bästa skola. Här ska insatser genomföras i syfte att höja kunskapsresultaten i skolan samt öka måluppfyllelsen i förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Insatserna syftar även till att öka likvärdigheten inom och mellan skol- och förskoleenheter. Insatserna ska riktas till skolenheter med låga kunskapsresultat eller hög andel elever som inte fullföljer sina studier och som har eller bedöms få svåra förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand. Skolverkets bedömning av vilka skolenheter som ska prioriteras för deltagande samt identifikation av relevanta utvecklingsområden ska beakta underlag från Statens skolinspektion. Komvux ingår dock inte i uppdraget.

Inom båda typerna av insatser pågår samarbetet under tre år och inleds med en nulägesanalys som syftar till att synliggöra vilka problem och utmaningar som finns. Därefter formuleras i en åtgärdsplan vilka insatser som behöver prioriteras och genomföras för att de identifierade problemen ska kunna åtgärdas. Slutligen genomförs överenskomna insatser som via överenskommelse med Skolverket finansieras med bidrag.

Andra anordnare av kompetensutveckling

Förutom Skolverket anordnar även Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och lärosäten olika insatser riktade mot komvux. Även huvudmän och enskilda anordnare kan förstås anordna kompetensutveckling.

[24] Uppdraget U2019/01553/S (delvis) U2019/03787/S.
[25] U2019/01553/S (delvis) U2019/03786/S.

SPSM är Sveriges största kunskapsbank inom specialpedagogik. För att bidra till att förskolor, skolor och vuxenutbildningar ger en utbildning som möter barns, ungas och vuxnas behov, oavsett funktionsförmåga, erbjuder man stöd i form av kunskap och kompetensutveckling. SPSM anordnar konferenser, tematräffar och kurser på olika orter och på distans. I utbudet ingår också studiepaket och stödmaterial till verksamma i utbildningsväsendet.

Materialet *Studiepaket vuxen* är ett webbaserat material för kollegialt lärande. Det handlar om hur studiesituationen kan göras mer tillgänglig för vuxna med funktionsnedsättning. Det behandlar ämnen som stödinsatser inom vuxenutbildningen, vem som har ansvar för dem och vilka tillgänglighetslösningar som kan öka möjligheterna för vuxna med funktionsnedsättning att studera. Skriften berättar också om lagar och regler inom området utbildning för vuxna.

Lärosäten, regioner, kommunala huvudmän

Lärosäten kan på uppdrag av huvudmän eller enheter anordna såväl poänggivande kurser som kompetensutvecklingsinsatser av olika slag. I vilken omfattning lärosäten, regioner, huvudmän och enskilda anordnare själva anordnar kompetensutveckling är mycket svårt att få en uppfattning om.

Komvuxutredningen (SOU 2018:71) ställde dock frågan i en enkät till lärosäten som erbjöd lärarutbildning och utbildningsvetenskap. Svaren från 11 av 13 tillfrågade lärosätena tyder på att fortbildningar i samarbete mellan huvudmännen för vuxenutbildningen och lärosätena då förekom; 33 procent av lärosätena anger att de någon gång genomfört denna typ av fortbildningsinsats, men i detta räknas då även enstaka föreläsningar vid konferenser. Det är dock oklart i vilken omfattning detta förekommer.

Utredningen erfar i samtal med några lärosäten att förfrågningar till lärosäten om kompetensutvecklingsinsatser ofta rör specifika/begränsade områden av lärares kompetens, t.ex. uttalsundervisning, digitalisering eller bedömning i samband med nationella prov. Mer sällan efterfrågas, vad vi erfar, kompetensutveckling över längre tid och för verksamhetens samtliga personal (ämnes- och yrkeslärare, studiehandledare, studie- och yrkesvägledare m.fl.) som är baserad i en analys av verksamhetens behov och verksamhetsmål.

Det finns dock exempel på mer långsiktiga förfrågningar/insatser till lärosäten som handlar om forsknings- och utvecklingsarbete över längre tid. Följande tre exempel visar också på att huvudmän aktivt överskrider såväl kommungränser som anordnargränser för att utveckla sfi-verksamheterna i kommun/region mot stärkt kvalitet och likvärdighet.

Göteborgsregionen (GR) genomförde mellan 2016 och 2019 projektet Integration Västsverige (InVäst), ett projekt som delfinansierades av Europeiska Socialfonden (ESF). InVäst ägs av GR och har bedrivits i samarbete med delregionerna Skaraborg och Halland. Kompetensutvecklingsprojektet, som redovisas på webben, syftade till att utveckla kvaliteten inom sfi-verksamheter inom regionen och att stärka organisationers kompetens att ta emot nyanlända. Utgångspunkterna för projektet var att ökade kunskaper, en starkare arbetsorganisation och ett kollegialt lärande skulle kunna bidra till förbättrade förutsättningar för nyanlända att bli framgångsrika och aktiva deltagare i samhällslivet. Fokus har varit bl.a kvalitetsutveckling av sfi genom kompetensutveckling och processledning inom Västsveriges sfi-verksamheter samt genom uppbyggnad av en digital kunskapsresurs för kompetensstärkning för sfi-medarbetare. 46 sfi-verksamheter tog del av InVästs olika typer av kompetensutvecklingsinsatser. I de fall kompetensutvecklingsinsatserna rörde sig om processtöd i de lokala sfi-verksamheterna erbjöds processledning från tre månader upp till två år.

Uppsala kommun har sedan 2018 ett samarbete med Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) om en gemensam kompetensutvecklingsinsats för rektorer och sfi-lärare i både egenregi och på entreprenad. Insatsen startade på huvudmannens uppdrag och fortsatte sedan inom ramen för Skolverkets riktade insatser. Rektorer och pedagoger deltar gruppvis i läsårsvisa insatser med fokus på språk- och yrkesintegrerande utbildningar. Insatserna omfattar även regelbundna träffar med samtliga rektorer och skolledare inom komvux. NC kommer också att utbilda särskilda lärledare som tillsammans med rektorerna kommer att fortsätta utvecklingsarbetet efter avslutad insats.

Med stöd av ESF genomfördes ett större utvecklingsprojekt i samverkan mellan Stockholms stads vuxenutbildning och yrkesgymnasier i Stockholms stad samt med en rad branschföretag inom byggbranschen, restaurangbranschen och inom äldreomsorgen. Målet var

att ta fram ett arbetssätt där andraspråkslärare och yrkeslärare samarbetade från första dagen i utbildningen. Även NC medverkade i projektet och har publicerat rapporten *En didaktisk modell för integrering av yrkes- och sfi-undervisning* inom YFI-projektet.

Stockholms stads vuxenutbildning har under 2020 startat ett utvecklingsprojekt som också stöds av ESF-medel, ”SY-vux”. Utbildningarna till kock respektive undersköterska ska ske i form av språk- och yrkesinriktad undervisning där språklärare och yrkeslärare samverkar i såväl planering som genomförande. Man har inrättat ett kompetenscentrum i samband med projektet för att kunna samla och sprida kunskaper. Dokumentation och spridning kommer också att ske via NC som följer en av de grupper som utbildas till undersköterska i ett egeninitierat forsknings- och utvecklingsprojekt.

Dessa exempel visar att det är möjligt för huvudmän att genomföra ambitiöst och strukturerat utvecklingsarbete som genomförs med ett praktiknära arbetssätt baserat i teori och beprövad erfarenhet. Exemplen visar också att utvecklingsarbetet kan bidra till utvecklingen av en gemensam kunskapsbas genom att systematiska beskrivningar och problematiseringar dokumenteras och sprids. Slutligen bör betonas att exemplen även visar på att satsningar kan göras över längre tid (t.ex. över upphandlings- och mandatperioder) och på behovet av tydlig ledning, gemensam planering samt öronmärkta medel för utveckling.

11.3.2 Deltagande i insatser för ökad kompetens

Varken KLIVA-utredningen eller den s.k. Professionsutredningen (se SOU 2018:17) har funnit någon genomgripande nationell uppföljning av hur tid för kompetensutveckling används.

Det görs inte heller nationell uppföljning av hur mycket tid huvudmännen fördelar till behörighetsgivande och annan kompetensutveckling. De fackliga lärarorganisationerna känner heller inte till några lokala uppföljningar av hur fördelningen ser ut gentemot kollektivavtalen.[26]

GRUV-utredningen (SOU 2013:20) fann dock att det, enligt den enkätundersökning som man genomförde, var vanligare i större kommuner än i mindre att lärarna erbjuds fortbildning.

[26] Kontakter med företrädare för Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet.

I KLIVA-utredningens enkät (se 3.4) är detta dock inte ett entydigt mönster. Enligt enkätsvaren från 192 kommuner, som representerade 213 kommuner, har 88 procent av sfi-lärarna respektive 65 procent av ämnes-/yrkeslärare i kombinationsutbildningar med sfi deltagit i någon typ av kompetensutveckling under senaste året. Observera dock att enkäten inte frågade efter alla lärare inom sfi eller övriga komvux.

Jämförelser på kommungruppsnivå i enkäten visar dock på relativt stora skillnader när det gäller sfi-lärarna: i kommungrupperna *storstäder* och *landsbygdskommuner* har 100 procent av sfi-lärarna deltagit i kompetensutveckling av något slag. I *pendlingskommuner nära mindre stad/tätort* har 67 procent av sfi-lärarna deltagit i kompetensutveckling.

Bland ämnes-/yrkeslärare i kombinationsutbildningar har 65 procent deltagit i kompetensutveckling av något slag. Skillnader mellan kommungrupperna är än större när det gäller denna lärargrupp än för sfi-lärare. I kommungrupperna, *Storstäder*, *landsbygdskommuner*, *pendlingskommuner nära mindre stad/tätort* har samtliga ämnes-/yrkeslärarna fått kompetensutveckling av något slag. Även här är deltagandet lägre i kommungruppen *Pendlingskommun nära storstad* där endast 17 procent av lärargruppen uppger att de har deltagit i kompetensutveckling. Det är här intressant att relatera till uppgifterna i avsnitt 11.2.3) där andelen behöriga sfi-lärare angavs vara lägst i just denna kommungrupp.

Det är dock svårt att dra några slutsatser av utredningens enkät vad gäller skillnader i deltagande i kompetensutvecklingsinsatser mellan kommunerna eftersom det kan finnas olika förklaringar som enkäten inte frågat efter.

I vilken omfattning har man då deltagit i kompetensutveckling? De svarsalternativ som gavs i enkäten var:

- 1–2 dagar, till exempel intern studiedag, kurs, konferens.
- Flera dagar, till exempel tematisk utbildning som Skolverkets webbkurser.
- Sammanhängande utbildning, till exempel Lärarlyftet.

Enkäten visar att majoriteten av de lärare som deltagit i kompetensutveckling har gjort det 1–2 dagar och att endast 7 procent i båda lärargrupperna har tagit del av sammanhängande utbildning över

längre tid. Utredningen har inte undersökt vad dessa dagar haft för innehåll, men det finns anledning att anta att kort och sporadisk kompetensutveckling inte erbjuder goda möjligheter att utveckla sin undervisning på något omfattande och hållbart sätt.

I en undersökning genomförd av Lärarnas Riksförbund 2017[27] uppgav 51 procent av komvuxlärarna att de endast i liten utsträckning fått adekvat fortbildning utifrån behov och arbetsuppgifter. På en fråga rörande mer specifik fortbildning kring systemförändringar svarade 65 procent av lärarna att de inte fått någon fortbildning alls eller att de endast i ganska liten omfattning fått fortbildning. Utredningen erfar att det inte finns anledning att tro att situationen förbättrats i någon större omfattning.

Anledningar till begränsat deltagande i kompetensutveckling

En stor andel av de tjänstgörande sfi-lärarna är inte behöriga och det är bland annat därför viktigt att undersöka varför alltför många lärare inte tycks delta i behörighetsgivande insatser och/eller i övriga kompetensutvecklings- och skolutvecklingsinsatser. Övergripande verkar det finnas en samstämmig uppfattning bland lärare, huvudmän och rektorer om att brist på tid och ekonomiska resurser är huvudorsaken (jfr även SOU 2018:71), men utredningen finner även andra anledningar.

En fråga om prioritering och resurser

- Huvudmannen prioriterar skolutveckling på grund- och gymnasieskolan.
- Lärosätena har inte resurser och/eller kunskaper om vuxnas lärande av och på andraspråket.
- Uppdrag om kompetensutvecklingsinsats är av så liten omfattning så att lärosätena inte bedömer sig kunna/vilja åta sig uppdraget.
- Uppdrag om insatser har alltför kort framförhållning för att lärosäten ska kunna åta sig uppdraget.

[27] Lärarnas Riksförbund 2017. *Låt kvalitet gå före pris i vuxenutbildningen – en rapport om vuxenutbildningens utmaningar.*

Avsaknad av kunskapsbas och relevant kompetensutveckling

- Det finns begränsat med relevant forskning rörande vuxnas lärande av och på andraspråket.
- Att sfi-lärare inte har en gemensam kunskapsbas utan olika lärarutbildningar och är obehöriga gör det svårt att utforma relevant kompetensutveckling.
- Det finns ett begränsat antal erbjudanden om tydligt relevant kompetensutveckling.

Svårt att hitta information och kontakter

- Okunskap om/svårt att hitta tillgängliga och relevanta insatser, t.ex. via olika webbplatser.
- Inga upparbetade kontaktvägar mellan vuxenutbildning och lärosäten; svårt att veta vem man ska kontakta för uppdrag och förfrågningar.

Investering i resurser för ökad kompetens

- Begränsad tillgång till kollegor/arbetslag. Många insatser bygger på kollegialt lärande, t.ex. moduler med diskussionsuppgifter. Sfi är en liten verksamhet i många kommuner.
- Det finns få karriärtjänster/förstelärare som potentiellt skulle kunna stödja kollegialt lärande/verksamhetsutveckling.
- Svårt att hitta vikarier så lärare får inte nedsättning i tid för studier och avstår därför.
- Reglerna för statsbidrag för studier kan vara svårbegripliga och ansökningarna tidskrävande; det bedöms inte vara värt tiden att ansöka om bidrag.

- Huvudman ansöker inte om statsbidrag och tillåter inte nedsättning i tid för studier, vilket gör att lärare måste studera på fritiden och själva måste bekosta kurslitteratur och resor till kursorten för fysiska träffar.[28]
- Enligt krav i vissa upphandlingar kan anordnaren inte ställa in undervisningen för att anordna gemensamma studiedagar eller längre kompetensutveckling eftersom man enligt avtalet då förlorar ersättning.

Anledningar till (begränsat) deltagande i Lärarlyftet

Antalet sökande hänger generellt ihop med antalet erbjudna/sökbara kurser aktuellt år.[29] Antalet sökande till sfi-kurser överstiger dock fortfarande antalet erbjudna/sökbara platser (se 11.3.1), vilket utredningen tolkar som att det finns ett fortsatt intresse för kurserna. Ett gott tecken är också att andelen lärare med godkända kursresultat är högre bland lärare i gymnasie- och vuxenutbildning.

Andelen godkända påverkas negativt både av hög kurstakt och av att kurser ges under en lång period, men framför allt av det senare. ”Lagom” kurstakt under kortare tid kan alltså stödja lärare att klara kurserna. Det är också troligt att ett varierat utbud och goda studievillkor kan attrahera fler deltagare.

Utredningen utgår ifrån att Skolverket i den fortsatta utvärderingen av Lärarlyftet, i delrapport 2, kommer att undersöka vad de specifika förutsättningar som råder inom komvux, t.ex. entreprenad över kortare perioder, betyder för lärares möjligheter till deltagande i Lärarlyftet. Det kan handla om såväl tydlig och riktad information, ändamålsenligt utbud (jfr utredningens förslag nedan) som studietakt och förutsättningar för att låta lärare inom såväl egenregi som inom entreprenad, vidareutbilda sig på arbetstid.

[28] Hagström, P. (2017): *Usla villkor för lärare som går Lärarlyftet*. Artikel i Lärarnas tidning 2017-11-09. Tre av fyra lärare som deltog i lärarlyftet angav i en undersökning av Lärarnas tidning att de går kurser inom Lärarlyftet på fritiden. Många måste också själva bekosta resor och kurslitteratur.
[29] Skolverket (2020). *Utvärdering av Lärarlyftet*. Delrapport 1 – utveckling över tid. Dnr 5.1.3-2019:1944.

Resultatet av delrapport 2 kommer även att kunna guida utformningen av de högskolekurser utredningen föreslår i påföljande avsnitt, såväl vad gäller upplägg som finansieringsmodeller.

Skolverket menar i utvärdering av Lärarlyftet[30] att regeringens beslut att förlänga Lärarlyftet för en längre period, 2020–2025, är positivt eftersom det skapar bättre förutsättningar till långsiktig planering inte bara för Skolverket och lärosätena utan även för huvudmännen, vilket kan påverka deltagandet positivt. Om Lärarlyftet ska förlängas ytterligare efter 2025 föreslår Skolverket därför att regeringen beslutar om en förlängning i god tid och att den blir flerårig. Utredningen instämmer i detta.

Huvudmannen har ansvaret för kvalitet och kompetens

Avslutningsvis vill utredningen understryka att det är huvudmannen som ansvarar för verksamheten, inkluderat den som eventuellt bedrivs på entreprenad.

Detta ansvar omfattar inte enbart att utbildning kommer till stånd utan också att den håller en hög kvalitet, att lärarna som utför undervisningen är behöriga och att de ges möjlighet till kompetensutveckling, antingen genom huvudmannens försorg, eller att detta tydligt regleras i avtal. Utredningen erfar att denna skyldighet inte är helt tydlig ute i verksamheten. Komvuxutredningen (2018:71) hade samma uppfattning och föreslog ett förtydligande av skollagen. KLIVA-utredningen menar dock att regleringen är tydlig och menar att huvudmännen för utövandet av sitt ansvar kan ta stöd i utredningens kapitel 5 och i förslagen nedan.

11.4 Förslag om kompetensutvecklande insatser

Utredningen ska analysera förutsättningarna för att sfi-elever ska kunna erbjudas en utbildning av god kvalitet som motsvarar elevernas behov och förutsättningar. Olika verksamheter har olika behov och förutsättningar att erbjuda anställda kompetensutveckling och detta kan dessutom variera över tid och i relation till elevgruppens behov och situationen i omvärlden. Generellt sett är dock behoven

[30] Skolverket (2020). *Utvärdering av Lärarlyftet.* Delrapport 1 – utveckling över tid. Dnr 5.1.3-2019:1944.

av ökad kompetens mycket stora. Därför behöver de verksamma kontinuerligt ha möjligheter att utveckla olika delar av sin kompetens i olika studieformer beroende på vilka möjligheter man har vid en viss tidpunkt att avsätta tid och medel.

Utredningens förslag utgår från problembilden ovan, t.ex. anledningarna till ett begränsat deltagande i olika kompetensutvecklingsinsatser. Utredningens förslag om olika former av kompetensförstärkning är utformade för att skapa goda incitament för att huvudmännen ska kunna göra det möjligt att medarbetarna tar del av dem.

Förslagen innebär en ökad tillgång till olika former av för komvux relevant kompetensutveckling och insatser som fordrar olika omfattande investeringar i form av exempelvis tid. Att alternativen är lätta att hitta, avgränsade till tre prioriterade utvecklingsområden och att stöd och ersättning erbjuds underlättar för huvudmannen att inkorporera kompetensutvecklande insatser i det systematiska kvalitetsarbetet. Fler kan därmed antas delta i kompetenshöjande insatser. Utredningens förhoppning är därmed också en utjämning av de skillnader i behörighet och legitimation som beskrivits gäller för olika kommungrupper samt mellan anställda i kommunal respektive hos annan anordnare (se 11.2.1).

Förslagen i avsnittet bör kunna införlivas i den nationella struktur för yrkesutvecklande kompetensutvecklingsutbud som ska skapas inom ramen för det nationella professionsprogrammet.

Inledningsvis presenteras de tre prioriterade utvecklingsområden som fokuserar insatserna och därefter följer utredningens förslag och bedömningar.

11.4.1 Insatser ska prioriteras inom utvecklingsområden

Utredningen har under arbetets gång analyserat olika förutsättningar för god kvalitet vilka redovisas i betänkandets olika kapitel. Utifrån analysen har vi identifierat tre utvecklingsområden rörande kompetens som vi menar är avgörande för ökad kvalitet inom sfi och sfi i kombinationer inom komvux. Områdena handlar såväl om undervisning (didaktiska frågor) som systematisk verksamhetsutveckling.

De tre prioriterade utvecklingsområdena är:

- Systematisk verksamhetsutveckling.
- Undervisning i sfi och sfi kombinerat med ämne/yrke.
- Kartläggning och bedömning för undervisning.

I det här kapitlet använder utredningen indelningen i prioriterade utvecklingsområden för att avgränsa och fokusera innehållet i de olika typer av insatser som vi föreslår, dvs. för högskolepoänggivande kurser (befintliga och nya kurser inom Lärarlyftet och professionsprogrammet, fristående kurser, kurser inom lärarutbildningar, uppdragsutbildningar) samt inom Skolverkets riktade och generella insatser inom nationella skolutvecklingsprogram. Även för att få till stånd en kraftsamling inom forskning och forskningssamverkan (se 11.7–11.8) kan utvecklingsområdena med fördel beaktas.

Som tidigare nämnts är kompetensbehoven stora och varierade inom komvux. För att snabbare nå en kompetenshöjning väljer utredningen ändå att fokusera behoven till tre områden. Genom att prioritera utvecklingsområden menar vi att den kompetens som finns i skolmyndigheter och lärosäten om vuxnas lärande av och på andraspråket kan fokuseras och därmed utvecklas effektivare. En grundläggande princip för framgångsrik skolutveckling är att rikta insatser mot ett begränsat område och inte försöka åtgärda alla behov samtidigt. I nuläget, när det generellt saknas en gemensam kunskapsbas (se 11.2.5 och 11.5.5), är det alltså viktigt att samla fokus, lärande och kompetens kring ett begränsat antal områden i stället för att splittra på alla de olika aspekter av undervisning som kan behöva utvecklas. Ett avgränsat fokus behövs helt enkelt i uppbyggandet av en gemensam didaktisk kunskapsbas för vuxnas lärande av och på andraspråket. Vi menar också att alla verksamheter, oavsett förutsättningar, kan behöva utveckla sin kompetens inom dessa områden för att öka elevernas möjligheter till lärande.

Utvecklingsområden kopplas till utredningens förslag

Följande avsnitt visar hur de tre prioriterade utvecklingsområdena omfattar vetenskap och beprövad erfarenhet, verksamheternas förutsättningar och behov samt utredningens förslag och bedömningar för

att öka möjligheterna att förslagen får avsedda effekter och leder till kvalitetsökning. De förslag som nämns har antingen redovisats tidigare i betänkandet eller kommer att redovisas senare i detta kapitel.

Insatser inom området *Systematisk verksamhetsutveckling för rektorer och huvudmän* behandlar förutsättningar och konsekvenser av utredningens förslag för verksamheten/utbildningen; exempelvis utredningens förslag om KSA (inklusive 4-årsgräns), organisation för obligatorisk kartläggning samt ISP och IPP samt för genomförandet av Bygga svenska vux. Även stödmaterialet för upphandling samt bättre statistiskt underlag för beslut kan fokuseras, liksom förutsättningar för att riktade insatser, VFU och övningsskolor ska kunna bidra till verksamhetsutveckling. Detta kopplas till forskning och beprövad erfarenhet rörande skolutveckling och systematiskt förbättringsarbete.

Insatser inom området *Undervisning i sfi och sfi kombinerat med ämne/yrke*, som riktas mot lärare i sfi och svenska som andraspråk samt ämnes- och yrkeslärare, behandlar förutsättningar och konsekvenser av utredningens förslag för undervisningen, dvs. för sfi-undervisning samt för kombinationsutbildningar inom komvux. Området omfattar exempelvis särskilda behörighetsgivande kurser för sfi-lärare och utredningens olika förslag om språk- och (yrkes-) kunskapsutvecklande undervisning som behandlar teorier och samverkande praktik inom detta fält.

Insatser inom området *Kartläggning och bedömning för undervisnin*g riktas mot lärare inom sfi och svenska som andraspråk i komvux och behandlar också förutsättningar och konsekvenser av utredningens förslag för undervisningen; exempelvis undervisningsrelaterade konsekvenser av utredningens förslag om KSA (inklusive 4-årsgräns), genomförande och användning av obligatorisk kartläggning, ISP och IPP samt Bygga svenska vux. Detta praktiknära innehåll relateras till forskning om bedömning och andraspråksutveckling.

11.4.2 Högskolepoänggivande kurser ska utvecklas

Utredningens förslag inom detta avsnitt handlar huvudsakligen om sfi, men även delvis om rektorer och om ämnes- och yrkeslärare som arbetar i kombinationer med sfi och svenska som andraspråk.

Möjligheter att öka andelen sfi-lärare med legitimation, pedagogisk examen och ämnesbehörighet

När det gäller sfi finns, som vi visar i avsnitt 11.2.1, ett stort behov av poänggivande kurser för behörighet. Endast 29,2 procent av de tjänstgörande sfi-lärarna läsåret 2019/20 hade både en pedagogisk högskoleexamen och 30 högskolepoäng eller mer i svenska som andraspråk. Utredningens slutsats är att kompetensökningen behöver gå snabbare, fler behöver studera högskolekurser – för elevernas skull.

Hur många tjänstgörande lärare kan komma ifråga för högskolekurser? Utifrån statistiskt underlag presenterat i samma avsnitt finns följande behov för behörighet i sfi.

- 574 lärare med legitimation (som i huvudsak har pedagogisk högskoleexamen) skulle behöva läsa minst 30 hp svenska som andraspråk för att bli behöriga för sfi-undervisning eller svenska som andraspråk på grundläggande eller gymnasial nivå.
- 850 lärare utan legitimation (men med pedagogisk högskoleexamen) skulle behöva läsa minst 30 hp i svenska som andraspråk för att bli behöriga för sfi-undervisning eller svenska som andraspråk på grundläggande eller gymnasial nivå.
- 660 lärare utan legitimation (utan pedagogisk högskoleexamen) skulle behöva läsa minst 30 hp i svenska som andraspråk för att bli behöriga i sfi/svenska som andraspråk och också t.ex. kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) för att få lärarexamen.

Sammanlagt (från ovan) skulle 2 084 lärare behöva läsa minst 30 hp i svenska som andraspråk för att bli ämnesbehöriga i sfi (mer för ämnesbehörighet på grundläggande och gymnasial nivå).

- 192 lärare utan legitimation (55+80+57, utan pedagogisk högskoleexamen) har minst 30 hp i svenska som andraspråk och skulle kunna studera t.ex. KPU för att få lärarexamen och legitimation för sfi-undervisning eller svenska som andraspråk på grundläggande eller gymnasial nivå.

- 272 lärare (113+129+30) utan legitimation men med pedagogisk högskoleexamen och som också har minst 30 hp i svenska som andraspråk skulle möjligen kunna ansöka om legitimation för undervisning i sfi eller svenska som andraspråk på grundläggande eller eventuellt gymnasial nivå. Denna grupp lärare utgör 7 procent av samtliga tjänstgörande lärare.

Att sfi- och övriga komvuxlärare får goda möjligheter att över tid öka sin kompetens ser utredningen som en förutsättning för att även denna lärargrupp ska kunna bidra till och driva utvecklingen av yrkesskicklighet, vilket är som en av anledningarna till inrättandet av professionsprogram.

Utredningens förslag: Skolverket ska ge lämpliga lärosäten i uppdrag att utforma och erbjuda högskolepoänggivande kurser för ökad kvalitet i undervisning av elever med svenska som andraspråk inom komvux. Kurserna som i huvudsak ska utgå från prioriterade utvecklingsområden ska vara avsedda för verksamma huvudmän och rektorer respektive lärare och behandla:

- systematisk verksamhetsutveckling inom sfi och övriga komvux
- kurser för behörighet för sfi-undervisning
- språk- och kunskapsutvecklande arbete
- språk- och yrkeskunskapsutvecklande arbete
- kartläggning och bedömning för undervisning i sfi.

Statlig ersättning till kommunen ska utgå för deltagande i kurserna. Ändamålsenlig ersättning ska utgå inom ramen för aktuella former/möjligheter.

Utredningens förslag innebär att Skolverket ska få i uppdrag att i sin tur uppdra till lämpliga lärosäten att utforma, erbjuda, genomföra och utvärdera poänggivande kurser för huvudmän och rektorer samt för verksamma lärare i den omfattning som bedöms rimlig och inom befintliga eller kommande ramar som exempelvis Lärarlyftet eller professionsprogrammet. Utredningens förslag i detta avsnitt ska ses

som ett underlag för uppdragen till Skolverket och lärosäten om framtagning av relevanta kurser för ökad kvalitet i sfi och sfi i kombination med annan undervisning inom komvux. Utredningen väljer att ge ett relativt utförligt underlag för att visa på vikten av ett gemensamt fokus i en framtida satsning. Med fokus och samverkande krafter kan satsningen bli effektiv.

I uppdraget till Skolverket ska ingå även hanteringen av medel till huvudman för anställdas deltagande i dessa kurser. Skolverkets utvärdering del 2 av Lärarlyftet publiceras under våren 2021 och kommer att ge närmare besked om ändamålsenlig utformning av kurserna samt av ersättning för deltagande i kurserna. Ersättningen till huvudman ska utformas i enlighet med de ersättningsformer som anses möjliga och ändamålsenliga vid kursernas genomförande. Det kan t.ex. handla om medel som statsbidrag inom ramen för Lärarlyftet eller inom det kommande professionsprogrammet.

Skolverkets utvärdering del 2 kan också ge ett underlag för överväganden av vilken studietakt som bäst gynnar möjligheter till deltagande ur huvudmannens och lärarens perspektiv. Det är viktigt, p.g.a. rådande lärarbrist, att lärare kvarstannar i verksamheten samtidigt som hen får tid för studier. Utredningen bedömer att förmånlig ersättning är nödvändig för att ge tillräckliga incitament till den kompetensförstärkning som är nödvändig för ökad kvalitet i undervisning inom komvux.

Övriga frågor som Skolverket behöver besluta om i samverkan med lärosätena är validering av dessa kurser i relation till behörighet för lärarutbildning och högre ämnesstudier. Vidare behöver hanteras ifall kursen ska ges på distans och/eller vara campusförlagd eller som sommarkurs. Det kan också övervägas ifall lärosäten kan behöva samverka för att maximalt utnyttja kompetens och andra resurser hos de relativt få lärosätesanställda som kan utforma och genomföra sådan utbildning.

I uppdraget till lärosätena bör det beaktas att samma eller liknande innehåll inom respektive utvecklingsområde kan användas i olika typer av insatser för olika målgrupper; förutom poänggivande kurserna t.ex. moduler inom nationella skolutvecklingsprogram mot komvux, Skolverkets riktade insatser eller direkta uppdragsutbildningar mot regioner och kommuner (se 11.4.4). För att väl utnyttja resurser i form av kompetens och högskoleanställdas tid kan med

fördel samma lärosäte ges uppdrag om flera insatser inom samma utvecklingsområde.

Utredningen menar att det är viktigt att Skolverket får fortsatt uppdrag att ge lärosäten i uppdrag att anordna kurser och/eller kurspaket som är särskilt utformade för undervisning i sfi och sfi i kombination med annan utbildning. Detta ökar möjligheterna att få till stånd till ett för verksam personal relevant kursutbud. Förutsatt att anbudsförfrågningarna formuleras utifrån kunskap om skolverksammas förutsättningar och behov samt utifrån forskning och beprövad erfarenhet om vuxnas lärande av och på ett andraspråk blir anbudsförfrågningarna till lärosätena en anledning för såväl Skolverket som lärosätena att formulera ett kursinnehåll och se över den kunskap och erfarenhet som finns. Det finns exempel på att lärarlyftskurser, eller ett visst innehåll från sådana kurser, även tas in i fristående kurser som då kan bli mer relevanta för lärare inom komvux.

Systematisk verksamhetsutveckling inom sfi och övriga komvux

Kurser inom detta utvecklingsområde behandlar de specifika förutsättningar och utmaningar som gäller för huvudman och rektorer inom sfi och övriga komvux. Utredningen beskriver i kapitel 5 de svårigheter som kan finnas.

Utredningen beskriver även den statliga rektorsutbildningen respektive de förutsättningar som råder för rektorers arbete inom komvux (se 11.2.6 och 11.5.4). Detta ligger till grund för detta förslag om framtagande av en kurs som behandlar systematiskt arbete för verksamhetsutveckling. Kursen riktas till huvudmän och rektorer inom komvux som tidigare gått rektorsutbildningen.

Kursen behandlar komvux-specifika utmaningar och möjligheter för systematiskt kvalitetsarbete. Det innebär att exempelvis att utredningens förslag om stödmaterial för upphandling samt bättre statistiskt underlag för beslut kan utgöra innehåll, liksom verksamheters förutsättningar för att riktade insatser, VFU och övningsskolor ska kunna bidra till verksamhetsutveckling. Det innebär också att de regleringar och förutsättningar som är specifika för komvux behandlas, exempelvis regleringarna kring utredningens förslag om KSA (inklusive 4-årsgräns), liksom hur organisation för obligatorisk kartläggning samt ISP och IPP kan utformas. Även syftet med och förutsättningar för användningen av materialet Bygga svenska vux kan utgöra innehåll.

Undervisning inom sfi och sfi kombinerat med ämne/yrke

Inom detta utvecklingsområde beskriver utredningen tänkt innehåll för tre kurser.

Kurser för behörighet i sfi ska fortsatt erbjudas och utvecklas

Som beskrivits i avsnitt 11.3.1 erbjuder i dagsläget fyra lärosäten kurser omfattande 1–30 högskolepoäng (hp) i svenska som andraspråk vilket ger behörighet för sfi-undervisning. Kurserna ingår i det nuvarande Lärarlyftet och omfattar flera (del-)kurser.

Det är viktigt att fler lärare får goda möjligheter att skaffa sig den utbildning som i dag krävs för behörighet och tillsvidareanställning och utredningen föreslår därför att Skolverket fortsatt inom Lärarflytet ska ge lärosäten i uppdrag att erbjuda kurser för behörighet i sfi. Potentiellt finns en relativt stor grupp tjänstgörande lärare som skulle kunna vara aktuella för deltagande i den här kursen.

I avsnitt 11.2.3 ges en bild av tjänstgörande sfi-lärares legitimation, ämnesbehörighet och pedagogisk högskoleexamen. Här ser vi att av 3 863 tjänstgörande sfi-lärare läsåret 2019/20 hade 2 084 lärare inga högskolepoäng i svenska som andraspråk. De skulle för ämnesbehörighet i sfi behöva läsa t.ex. den kurs mot sfi och övriga vuxenutbildningen som ingår i Lärarlyftet – alternativt en fristående kurs i svenska som andraspråk.

Av denna lärargrupp (2 084 lärare) hade 1 417 en pedagogisk högskoleexamen av något slag och skulle därmed, om de läste 30 hp, kunna ansöka om legitimation.

Utredningen bedömer att det kan finnas en utvecklingspotential vad gäller kursernas anpassning till komvuxverksamheters reella förutsättningar och behov samt till sfi-lärares befintliga kompetens. Det är därför värdefullt att uppdraget till lärosätena rymmer en samverkan mellan Skolverket och lärosätena, och även mellan lärosätena, så att fortsatta anpassningar av innehåll och arbetssätt till sfi-verksamheters förutsättningar och behov kan göras. Samverkan kan leda till ökad förståelse av vari anpassningen kan och bör bestå och hur den kan utformas.

Språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt för lärare i sfi, grundläggande svenska som andraspråk och andra ämnen

Inom komvux på grundläggande nivå studerar, som tidigare nämnts, 96 procent av eleverna svenska som andraspråk och andra ämnen via andraspråket. Att eleverna ännu inte har fullt utvecklad färdighet på undervisningsspråket svenska innebär att lärare på grundläggande nivå inom vuxenutbildningen behöver arbeta på ett sätt som stödjer såväl språkutveckling som kunskapsutveckling. Denna föreslagna kurs fokuserar sådant arbetssätt som är en förutsättning för att undervisningen ska kunna erbjuda eleverna möjligheter att nå så långt som möjligt i sina studier.

Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen i komvux, inklusive lärare i svenska som andraspråk, är 77,2 procent. Dessa lärare är alltså behöriga i sina ämnen, men på goda grunder kan vi anta att få av ämnes- och yrkeslärarna har gått kompetensutveckling i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. Då språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt inte länge, och inte i någon större omfattning, ingått i kurser för behörighet i sfi så kan vi anta att generellt har inte heller verksamma sfi-lärare haft möjlighet att tillägna sig kunskaper i sådant arbetssätt.

Vissa verksamheter har tillgång till studiehandledning på modersmål (alternativt s.k. språkstödjare) och kursen kan behandla denna funktion kan nyttjas optimalt för elevernas språk- och kunskapsutveckling. Vidare kan kursen behandla användning av relevanta digitala verktyg och läromedel.

Målgruppen för den här kursen är alltså verksamma lärare i sfi och svenska som andraspråk samt ämneslärare med lärarexamen som arbetar på komvux med elever som har svenska som sitt andraspråk. Även ämneslärare på gymnasial nivå inom komvux kan ha behov av kompetensutveckling med detta innehåll, men utredningen menar att målgruppen här bör prioriteras till sfi och grundläggande nivå.

Språk- och yrkeskunskapsutvecklande arbetssätt för sfi/sva-yrkeslärare inom komvux

I utredningens tilläggsdirektiv nämns särskilt sfi i kombination med annan utbildning; såsom de utbildningar som innehåller både en ”språkkurs” och en ”yrkeskurs” då de båda kurserna måste utformas så att de stödjer lärandet i den andra kursen. Utredningens följande

förslag till kurs har samma teoretiska och praktiknära utgångspunkt i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt som föregående kurs. Denna kurs riktas däremot till lärare i sfi och svenska som andraspråk samt yrkeslärare som arbetar inom kombinerade/integrerade yrkesutbildningar. Eftersom sådana kombinationer ökar och är relativt nya inom vuxenutbildningen finns ett mycket stort behov av ökad kompetens om hur dessa lärare i samverkan kan stödja elevernas utveckling när det gäller att samtidigt lära sig svenska och tillägna sig yrkeskunskaper och -färdigheter på andraspråket svenska. Utredningen menar att det är en fördel om lärare som samverkar inom en specifik utbildning kan gå kursen samtidigt, dvs. att incitament skapas för anmälan i par eller grupp.

Vissa kombinerade utbildningar har tillgång till studiehandledning på modersmål (alternativt s.k. språkstödjare) och kursen kan behandla hur denna funktion kan nyttjas optimalt för elevernas språk- och yrkeskunskapsutveckling. Vidare kan kursen behandla användning av relevanta digitala verktyg och läromedel.

Kartläggning och bedömning för undervisning

Ökad kompetens inom detta prioriterade utvecklingsområde har stor betydelse för att flera andra av utredningens förslag ska få avsedda effekter så att undervisningen i än högre grad kan utgå från elevernas förutsättningar, behov och tidigare kunskaper. Den här kursen behandlar didaktiska aspekter av förslagen rörande ISP, IPP och obligatorisk kartläggning (se kapitel 7); hur ändamålsenliga formuleringar kan göras och hur dessa konkret kan användas för planering och genomförande av undervisningen. Även teoretiska grunder för och användning av Bygga svenska vux (se 11.4.3) ingår här. Dessutom kan ingå hur digitala verktyg kan användas i dessa sammanhang.

Målgruppen för kursen är lärare i sfi och svenska som andraspråk inom komvux. Vi bedömer att det är viktigt att dessa lärare får möjlighet till gemensam kompetensutveckling för att i högre grad säkerställa en röd bedömningstråd mellan sfi och kurserna i svenska som andraspråk.

Möjligheter till förlängd visstidsanställning under utbildning förlängs

Generellt gäller att obehöriga lärare inte kan få tillsvidareanställning. Men det finns undantag, till exempel inom den försöksverksamhet som innebär att den som har ämneskunskaper och undervisar i ett ämne med stor lärarbrist och samtidigt går kompletterande pedagogisk utbildning (KPU), kan få anställning under två eller tre år.[31] Försöket har pågått sedan 2016, och har nu förlängts fram till 2025. Det finns inga statsbidrag, aktiviteter eller insatser kopplade till försöksverksamheten.

Utvärderingen av försöksverksamheten[32] visar att möjligheten inte utnyttjas i stor skala, men detta antas till stor del bero på att verksamheten är okänd. Det framkommer också att vissa arbetsgivare, enligt studenterna, är ovilliga att anställa obehöriga lärare längre perioder än ett år. Detta hänger ihop med risken att en behörig sökande till en tjänst inte kan anställas p.g.a. att den obehöriga läraren har en längre anställning enligt försöksverksamheten.

Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner föreslog i SOU 2017:51att en lärare som ska bedriva undervisning i sfi skulle få anställas under högst tre år även om läraren saknar legitimation och behörighet. Förslaget skulle gälla om läraren samtidigt deltog i utbildning i svenska som andraspråk. Anställningstiden skulle få förlängas till högst fyra år om det finns särskilda skäl, t.ex. lång sjukfrånvaro eller föräldraledighet. Möjligheten skulle gälla de som anställs före den 1 juli 2023. Detta förslag bereds för närvarande i regeringskansliet.

Som visas i avsnitt 11.2.3 fanns det 2 250 tjänstgörande sfi-lärare utan legitimation läsåret 2019/20. Av dessa hade 1 510 inte några högskolepoäng i svenska som andraspråk. Beroende på möjlig studietakt kan läraren hinna läsa ett flertal poäng under tre/fyra år.

För att lärare ska vilja och våga investera i behörighetsgivande studier kan ekonomisk trygghet i form av en längre anställning vara avgörande. En sådan möjlighet kan också bidra till att fler personer som har annan anställning kan våga byta yrke och delta i utbildning för att bli sfi-lärare. Även lärare som inte har pedagogisk högskoleexamen skulle kunna nå de ämneskunskaper som krävs för att antas

[31] Förordning (2016:350) om försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning.
[32] Skolverket (2020) *Uppdrag om utvärdering av försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning (KPU)*.

till KPU. Förslaget möjliggör också att läraren kan fortsätta arbeta och både bidra till verksamheten och dra nytta av det vardagliga arbetet i studierna. Genom ett förslag som möjliggör anställning under studierna kan alltså en grupp personer omgående fortsätta eller bli yrkesverksamma i sfi samtidigt som kvaliteten på undervisningen stegvis kan höjas under studiernas gång.

Risken att periodvis anställning av obehöriga lärare som studerar kan innebära att behöriga lärare inte kan anställas bedömer utredningen som relativt liten då andelen tjänstgörande sfi-lärare som har behörighet i ämnena och en pedagogisk examen är så liten. Dessutom ska förslaget ses som en möjlighet för huvudmannen att öka attraktiviteten för sfi-läraryrket. Om man bedömer att tillgången till behöriga/legitimerade sfi-lärare är god i kommunen behöver möjligheten inte utnyttjas.

Utredningen menar dock grundregeln att personer som saknar legitimation och behörighet inte ska kunna anställas tillsvidare fortsatt ska gälla. Målet på lång sikt ska även fortsättningsvis vara att samtliga lärare i sfi ska vara legitimerade och behöriga. Möjligheten till en förlängd visstidsanställning bör därför bara finnas tillfälligt under en period. I det förslag som framfördes i SOU 2017:51 föreslogs att möjligheten till förlängd visstidsanställning skulle gälla de som anställs före den 1 juli 2023. KLIVA-utredningen instämmer i förslaget om förlängd visstidsanställning men föreslår att tidsperioden utökas till att gälla den som anställs före den 1 juli 2026. En längre tidsperiod gör det möjligt för lärare att studera de högskolepoänggivande och/eller de profilkurser som utredningen föreslår ska tas fram (se 11.6.4).

Förslaget gäller enbart sfi-lärare som studerar högskolepoänggivande kurser i svenska som andraspråk, inklusive kurser direkt utformade mot behörighet i sfi, då ämnesbehörigheten är låg och då det är viktigt att öka kompetensen för att öka kvaliteten i undervisningen men också för att möjliggöra studier på högre nivåer (jfr förslag om forskarskola i avsnitt 11.8.2).

11.4.3 Material för bedömning och undervisning tas fram: Bygga svenska vux

Som beskrivs i avsnitt 11.5.5är det inom lärosätenas kursutbud rörande svenska som andraspråk ytterst få kurser som fokuserar bedömning, dvs. kunskaper att utforma och genomföra formativ och summativ bedömning av elevernas språkutveckling/progression i andraspråket. Visserligen ingår bedömning i utbildningsvetenskapliga kärnan (UVK) i lärarutbildningen men vad utredningen erfar handlar det då om bedömning på en mer generell nivå, t.ex. olika typer av bedömning, olika teorier, och innehållet i UVK är inte kopplat till de ämnen läraren ska bedöma inom. Detta erbjuds i stället inom ämneskurserna. För att lärare ska kunna göra kvalificerade bedömningar krävs alltså såväl studier inom UVK som inom ämneskurserna.

Utredningen visar i avsnitt 11.2.3 att endast 29,2 procent av de tjänstgörande sfi-lärarna läsåret 2019/20 har både en pedagogisk högskoleexamen (som inkluderar UVK-kurser) och 30 högskolepoäng eller mer i svenska som andraspråk. Eftersom utredningen erfar att bedömning dock sparsamt ingår i poänggivande kurser på 1–30-poängsnivån i ämnet svenska som andraspråk, bör det noteras att endast 20,5 procent av denna lärargrupp hade studerat 31 poäng eller mer, dvs. har studerat på de nivåer som ofta behövs för tillräckliga ämneskunskaper för att kunna göra kvalificerade bedömningar av sfi-elevers andraspråksutveckling.

Att inte ens en femtedel av lärarna kan antas ha tillräcklig formell kompetens för att bedöma elevernas språkutveckling på ett kvalificerat och likvärdigt sätt är oacceptabelt. Förutom för en rättvis betygssättning är en formativ bedömning också avgörande för att undervisningen ska kunna utformas i relation till individens behov och förutsättningar. Utredningen lägger också förslag som förutsätter kvalificerade bedömningar, nämligen förslagen om en 4-årsgräns för studier inom sfi samt förslagen som rör ISP och IPP. Av dessa anledningar föreslår utredningen här nedan framtagande av ett material som kan stödja lärare att utforma en mer likvärdig och kvalificerad bedömning av progression som stöd för en individanpassad undervisning inom sfi och sfi i kombination med annan utbildning.

Utredningens förslag tar avstamp i det befintliga materialet *Bygga svenska – bedömningsstöd för nyanlända elevers lärarande* för årskurs 1–3, 4–6 och 7–9 samt gymnasieskolans introduktionsprogram

som, vad vi erfar, är mycket uppskattat och använt. För att något liknande bedömningsstöd ska bli relevant för vuxnas lärande behöver materialet dock riktas mot bedömning av språkutveckling såväl inom sfi-kurser som inom kurser som kombineras med sfi och svenska som andraspråk. Det betyder att de språkutvecklingssteg som konkretiseras i materialet måste relateras till flera domäner: vardags- och samhällsliv, ämnesstudier samt yrkesutbildning och arbetsliv. För att undersöka om det är realistiskt att utforma ett sådant omfattande material har utredningen varit i kontakt med deltagare i den grupp som tog fram det befintliga materialet Bygga svenska. Slutsatsen är att det är möjligt att utforma ett material för sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå.

Utredningens förslag: Ett lämpligt lärosäte får i uppdrag att utforma ett material för en mer likvärdig och kvalificerad undervisning baserad i en bedömning av progression.

Materialets utformning ska relateras till det befintliga materialet *Bygga svenska* och ska vara avsett för sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå samt sfi i kombination med ämnes- och yrkeskurser. Det ska stödja och synliggöra elevens språkliga progression inom sådana utbildningar för såväl lärare som elever. Materialet ska bidra till att skapa samsyn kring olika steg i andraspråkutvecklingen och kring vilken stöttning och undervisning som är relevant i olika faser av elevens språkutveckling.

Utredningen föreslår att Skolverket får ett regeringsuppdrag att uppdra åt ett lämpligt lärosäte att utforma materialet. Härvidlag bör, både Skolverket och lärosätet, ta tillvara de lärdomar som gjordes i samband med framtagandet av *Bygga svenska – bedömningsstöd för nyanlända elevers lärarande* för årskurs 1-3, 4–6 och 7–9 samt gymnasieskolans introduktionsprogram. Dessa lärdomar kan bidra till ett effektivt resursutnyttjande och till hög kvalitet i materialet.

Det övergripande syftet med materialet är att stödja lärare att utforma undervisning av hög kvalitet för andraspråkselever inom sfi och svenska som andraspråk inom grundläggande nivå samt inom sfi i kombination med ämnes- eller yrkeskurser. För de elever som läser svenska som andraspråk på gymnasial nivå kommer inte materialet

att vara lika relevant men valda delar kan användas i de fall läraren anser sig vara behjälplig av det.

Ett nationellt stödmaterial förankrat i empirisk och vetenskaplig forskning om vuxna andraspråksinlärare skulle kunna bidra till kompetensutveckling och därmed till ökad kvalitet och likvärdighet i utbildningen. Det skulle med fördel också kunna användas inom lärarutbildning och fristående kurser där material som tar ett vuxendidaktiskt perspektiv kring bedömning i dagsläget är begränsat.

Genom att utgå från observationspunkter som beskriver typiska drag av olika faser i språkutveckling får läraren en konkret möjlighet att observera och systematiskt iaktta elevernas förmågor inom olika områden som är av betydelse för andraspråksutvecklingen. Det ger i sin tur lärare stöd att få syn på och utveckla den egna undervisningen. Det ger vidare ett underlag för kollegialt lärande och ökad likvärdighet i bedömning. Det är särskilt viktigt i en verksamhet där många saknar utbildning i och erfarenhet av bedömning av andraspråksutveckling.

Möjligt innehåll

Det bedömningsstöd som föreslås kan ha följande innehåll.

- En inledande text om andraspråksutveckling i relation till språkliga krav som ställs på vuxna elevers kommunikativa språkförmåga i olika sammanhang i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt studier. Den inledande texten behandlar, utöver andraspråkspråkutveckling och lärande, även i viss mån bedömningsteori kring validering. Materialet kommer genom utprovning och insamlade elevexempel att få en empirisk grund som kompletterar den teoretiska vilket ska ses som ett viktigt led i validering av materialet.
- Observationspunkter som beskriver och konkret exemplifierar typiska drag i vuxnas andraspråksutveckling på svenska från nybörjare till avancerad/självständig nivå. Den språkliga utvecklingen som beskrivs kommer ha sin grund i empiriskt material och aktuell forskning och genom exempel relateras till kursplanemålen för sfi kurs A–D samt kursplanen för svenska som andraspråk på grundläggande nivå. Genom att ta fram en generell beskrivning av andraspråksutveckling för vuxna blir det ett flexibelt material som genom

exempel också kan relateras till relevanta yrkes- och gymnasiekurser i komvux.

Observationspunkter som beskriver typiska drag i progressionen ger både läraren och eleven viktig information samt verktyg för att stödja elevens fortsatta utveckling. Observationspunkterna behöver, för att bli konkreta, kompletteras med talrika exempel på analyser av elevsvar på uppgifter relaterade till olika produktiva och receptiva dimensioner av språkförmåga där dessa observationspunkter används. Observationspunkterna tar sin utgångspunkt i insamlat elevmaterial, styrdokument, läromedel i olika ämnen, klassrumsspråk, relevant forskning, och för kursen/nivån/undervisningen typiska exempel.

- En text om stöttningens roll. Den progression som beskrivs berör inte bara vad en elev kan på egen hand utan även vad samma elev klarar med stöttning. Det är i bedömningssammanhang är viktigt att veta vart eleven är på väg och inte bara var eleven står.
- Elevexempel kopplade till olika faser i progressionen och som är och hämtade från olika undervisningskontexter. Materiel kopplas genom autentiska exempel tydligt till olika inriktningar, ämne, kombinationer och arbetsliv och fungera som ett stöd för både språk- och kunskapsutvecklande undervisning.
- Analys/kommentar till elevexemplen tillsammans med en kommentar om hur man kan tänka kring olika aktiviteter i undervisning och stöttning i relation till olika steg och visa på hur undervisning och bedömning relaterar till varandra.
- Instruktioner om hur materialet kan användas samt underlag för dokumentation.

Bedömning för en individanpassad undervisning

Som utredningen redogjort för saknar en stor andel av lärarna som undervisar i sfi och svenska som andraspråk, utbildning i ämnet och av de som har ämnesbehörighet saknar många särskild utbildning i vuxendidaktik tillika utbildning i att följa och bedöma språklig progression. En risk är då att nationella proven blir alltför styrande, inte bara beträffande bedömning utan också i val av innehåll och planering av undervisning. Den lärare som inte har utbildning i vad

andraspråksutveckling innebär och hur den kan ta sig i uttryck har rimligen svårare att bedöma vad som är relevant för eleven och det finns en stor risk att fokus ligger på att klara ett antal separata och specifika uppgifter där det finns ett rätt eller fel i stället för en språkutvecklande undervisning.

Ett stödmaterial som gör det möjligt att följa elevens språkutveckling på svenska under pågående utbildning blir ett komplement till den initiala kartläggningen och stöd för den individuella studieplanen och progressionsplaneringen (se kapitel 7).

Ett stödmaterial som innehåller en konkretiserad beskrivning av andraspråkutveckling hos vuxna möjliggör kontinuerlig bedömning, avstämning och uppföljning i relation till mål kopplade till språklig progression så att val av kurser, inklusive kombinationer och integrerade kurser och planering av undervisning kan anpassas och formas efter elevens behov och förutsättningar. Det är viktigt inte minst i samband med att elever återkommer till studier efter avbrott, något som inte är ovanligt inom vuxenutbildningen. Bedömningen blir ett viktigt underlag både för revidering av en elevs individuella studieplan och för den pedagogiska planeringen, för planering av studietakt men också för uppföljning av kvaliteten på undervisningen.

Bedömning i relation till kurs- och utbildningsmål

Den nya förenklade betygsskalan som kommer att träda i kraft 1 januari 2022 kommer att underlätta för lärare vid betygsättning då det endast kommer att finnas betygskrav för godkänt och ingen differentiering av prestation görs inom kursen. Till skillnad från betygskriterier som beskriver vad som krävs när en kurs avslutas kommer det här materialet att beskriva andraspråksspråkutveckling från nybörjare till avancerad nivå. Fokus för bedömning kommer alltså att vara på elevens progression och undervisning kopplad till den. Det gör det möjligt att synliggöra en mer nyanserad utveckling och vägen mot ett kursmål. Särskilt viktigt kan det vara för elever på studieväg 1 som ofta går länge på sfi och inte sällan har lång väg till kurs- och utbildningsmål.

En dokumentation kopplat till språkutvecklingssteg kan till skillnad från ett betyg innehålla mer specificerad information om elevens språkutveckling på svenska. Information som är värdefull i samband

med planering oavsett om det är övergång mellan kurser eller mellan verksamheter. Genom att synliggöra progressionen görs både elev och lärare medvetna om var i språkutvecklingen eleven befinner sig och kan på så sätt bättre anpassa vad nästa steg är och avgöra ifall stödinsatser behöver sättas in för att ytterligare stödja progressionen.

Materialet ska relateras till utredningens förslag om KSA, 4-årsgräns inom sfi, samt förslagen om ISP och IPP (se främst kapitel 6 och 7). Den ökade kompetens och samsyn som materialet kommer att leda till kommer att stärka den positiva effekten av de förslagen.

Bedömning med stöd av verktyg för samsyn och samtal

Materialet är ett stöd för bedömning som utvärderar om undervisningen har stöttat elevens utveckling eller inte. Då materialet kommer att ge förslag på undervisningsrelaterad stöttning blir det ett viktigt verktyg i planering av all undervisning. Erfarenheter från liknade material i grundskolan visar också att andraspråksläraren har kunnat använda språkutvecklingsstegen som stöd i dialog med ämneslärare för samplanering i ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt.

Ett stödmaterial som har sin utgångspunkt i aktuell andraspråksforskning med tydlig beskriven progression av språkutveckling kopplade till styrdokumenten ger lärare, skolledare och lärarutbildare verktyg att tala om bedömning, inte bara i förhållande till ett test och betyg utan också i förhållande till elevens andraspråksutveckling. Det skulle gynna en samverkan och helhetssyn på förhållandet mellan undervisning och bedömning.

Som tidigare nämnts deltar många elever i vuxenutbildningen i kombinationer av kurser alternativt integrerade utbildningar där både språk och ämnes- eller yrkesinnehåll står i fokus. Ett material innehållande en konkret beskrivning av vuxna elevers andraspråksutveckling kan bidra till ökad medvetenhet hos ämneslärare vad gäller språkutveckling. Det kan bidra till att skapa samsyn och ett gemensamt språk kring olika steg i andraspråkutvecklingen och vilken stöttning och undervisning som är relevant i olika faser av utvecklingen.

I takt med att allt fler ämnes- och yrkesutbildningar kombineras med sfi ökar behovet av samarbete mellan lärare. Ett material som här beskrivs blir då en nödvändig och konkret utgångspunkt för samarbete både för planering och genomförande och inte minst för

bedömning i kombinerade yrkeskurser där det finns en risk för att det språkliga hamnar i skymundan för yrkesinnehållet i kurserna.

Sfi och kombinerade utbildningar tillhandahålls ofta på entreprenad då olika anordnare ansvarar för olika delar av utbildningen. Det finns med andra ord en variation i hur utbildningen organiseras och det faktum att den kan se olika ut mellan (och inom) kommuner ställer krav på uppföljning av likvärdig undervisning. Även inom samma verksamhet kan det finnas ett behov av material som stödjer samverkan mellan språk- och yrkeslärare, vilket detta material alltså syftar till.

Ett viktigt, kvalitetssäkrat och hållbart material

Avgörande för god kvalitet i ett bedömningsmaterial är att det är teoretiskt förankrat och har genomgått en kvalitetssäkring i form av bland annat utprövningar och granskning av referensgrupper. Det tar tid och kräver resurser men ger ett långsiktigt hållbart material. Utredningen bedömer att det material som föreslås kan beräknas ta drygt 3 år att ta fram. Genom frekventa utprövningar kan kunskapen dock spridas även i tidigare faser i arbetsprocessen.

Språkutveckling är ett mycket komplext fenomen att fånga och beskriva. Därtill ska den ställas i relation till en mängd olika kontexter som exempelvis olika ämnen eller yrken. Utredningen erfar att en utmaning i samband med framtagningen av Bygga svenska för grundskolan och gymnasiet var att identifiera och avgränsa typiska drag i språkutveckling och formulera dessa så att lärare fick ett konkret stöd för en mängd olika undervisningskontexter. En annan utmaning var själva organisationen och balansen mellan teori och praktik; att ta fram ett material som var vetenskapligt förankrat och som beskriver den mycket komplexa språkutvecklingen men samtidigt tillräckligt konkret för att kunna användas. De lärdomar som gjordes i samband med framtagningen av Bygga svenska för grundskolan och gymnasiet kommer att vara ovärderliga när ett liknande material tas fram för vuxenutbildningen.

Utredningen bedömer att ett material såsom det som beskrivits här kommer att ha stor betydelse för en likvärdig undervisning i sfi och svenska som andraspråk samt för sfi i kombination med ämne och yrke inom komvux. Förutsatt att tillräckliga resurser också ges

för långsiktig implementering och kontinuerlig digital publicering av exempel kommer materialet också att kunna spela en viktig kompetensutvecklande roll, både för lärare på sfi och i svenska som andraspråk men även för andra ämnes- och yrkeslärare. Materialet kommer helt enkelt att utgöra en konkret och stabil utgångspunkt för sfi-verksamheter att organisera och planera såväl undervisning som kompetenshöjande insatser kring.

I samband med implementering bör förutom insatser för lärare även särskilda insatser genomföras för lärarutbildare på lärosäten som har examensrätt i svenska som andraspråk. Insatser bör också tas fram riktade till huvudman (jfr 11.4.2).

11.4.4 Generella och riktade insatser ska utvecklas

Skolverket delar in de skolutvecklingsinsatser man erbjuder i generella respektive riktade insatser (se även 11.3.1). Riktade insatser erbjuds huvudmän/verksamheter vars behov och förutsättningar identifierats t.ex. i samverkan med Skolverkets processtöd och formulerats i nulägesanalyser och åtgärdsplaner. Generella insatser erbjuds alla aktörer som anser sig behöva dem. Utredningen bedömer att denna indelning är ändamålsenlig även för att de förutsättningar som råder inom komvux.

De generella insatser som utredningen föreslår beskrivs här nedan samlade i ett förslag om ett nytt nationellt skolutvecklingsprogram. Därefter följer avsnitt med förslag om riktade insatser.

Generell insats – ett nionde skolutvecklingsprogram utformas

I avsnitt 11.3.1 redogör utredningen för Skolverkets skolutvecklingssatsningar som på webben samlas under paraplyrubriken nationella skolutvecklingsprogram. Här ingår även Lärarlyftet och kompetensutvecklingsinsatser för rektorer. I samma avsnitt gör utredningen en övergripande granskning av det befintliga utbudet som visar att det är ett mycket begränsat antal insatser som är direkt relevanta för vuxenutbildning jämfört med övriga skolformer. I Skolverkets instruktion angående skolutvecklingsprogrammen inkluderas från och med 2020 samtliga skolformer och således även komvux (SFS 2015:1047, 7 §).

Som framgår i avsnitt 11.3.1 rörande de uppföljningar och utvärderingar av Skolverkets generella insatser som finns tillgängliga är det svårt att i dagsläget bedöma i vilken omfattning de befintliga insatserna används av verksamma inom komvux eller ifall deltagandet/insatserna bidrar till att öka undervisningens kvalitet. För en sådan bedömning skulle behövas kvalitativa uppföljningar och utvärderingar. Utredningen lägger ändå förslag på sådana insatser eftersom behoven är mycket stora och för att webbaserade insatser av olika utformning behövs för att säkerställa att alla som behöver, vill och har möjlighet under olika tidsperioder kan hitta relevanta erbjudanden.

Ett relevant utbud för komvux är också viktigt eftersom det i dag saknas litteratur och annan dokumentation som tydligt relaterar till de utmaningar som skolledare och lärare inom komvux, och särskilt inom sfi/kombo, ställs inför. Sådant material behövs också bland annat inom lärarutbildningarna för att möjliggöra att lärarstudenter kan ta del av material rörande vuxenutbildningen (se även utredningens förslag om profilering inom ämneslärarutbildning, 11.6.4).

Utredningens förslag: Utredningen instämmer i komvuxutredningens förslag om att Skolverket ska utforma ett nationellt skolutvecklingsprogram med ett innehåll som syftar till ökad kvalitet i undervisning av elever med svenska som andraspråk inom komvux.

Utredningen erfar att många verksamma inom komvux och lärosäten menar att det inte finns relevant innehåll för kompetensutveckling på Skolverkets webb och upplever att det är svårt att hitta det relevanta material som finns. Utredningen bedömer som tidigare nämnts att det finns ett stort behov av innehåll riktat mot komvux.

Komvuxutredningen (SOU 2018:71) hade två förslag rörande nationella utvecklingsprogram. Utredningen instämmer inte i komvuxutredningens förslag att befintliga nationella skolutvecklingsprogrammen ska kompletteras så att de i relevanta delar innehåller avsnitt specifikt riktade till vuxenutbildningen (SOU 2018:71, vår markering). Vi menar att sådana kompletterande avsnitt inom befintliga program fortsatt skulle bli svåra att hitta och också svåra att utforma. Kompletteringarna skulle också troligen ofta vara svåra att formulera utan att

materialets omfattning avsevärt ökar och att dess relevans för övriga skolformer minskar.

Komvuxutredningen (SOU 2018:71) föreslog också att Skolverket skulle utforma ett nionde skolutvecklingsprogram, vilket KLIVA-utredningen instämmer i. Inom ett program med en rubrik som tydligt påvisar att det är särskilt utformat mot komvux blir relevant innehåll möjligt att hitta för aktörer inom och kring komvux. Det i dagsläget befintliga material som är relevant även för vuxenutbildning bör, efter eventuell omformning av relevans för komvux, ingå i ett sådant särskilt skolutvecklingsprogram tillsammans med nyproducerat material.

Att inrätta ett specifikt program riktat mot komvux innebär också att det blir lättare att följa upp och utvärdera innehållet, deltagarnas aktivitet och eventuella effekter i komvuxverksamheterna.

Innehållet i programmet mot komvux

Komvuxutredningen (SOU 2018:71) föreslog inget specifikt innehåll för ett nytt nationellt skolutvecklingsprogram. KLIVA-utredningen bedömer att programmet, av de anledningar vi redogör för ovan i avsnitt 11.4.1, bör riktas mot de utvecklingsområden som vi menar är avgörande för ökad kvalitet inom sfi och sfi i kombination med annan utbildning. De tre prioriterade utvecklingsområdena är:

- Systematisk verksamhetsutveckling.
- Undervisning i sfi och sfi kombinerat med ämne/yrke.
- Kartläggning och bedömning för undervisning.

I samma avsnitt beskrev vi övergripande ett möjligt innehåll i de högskolepoänggivande kurser som utredningen anser behöver utformas och erbjudas. Dessa kurser kan också erbjudas inom det nationella skolutvecklingsprogrammet och samma innehåll kan användas som grund i andra insatser inom programmet. Utformningen av olika insatser bör självklart göras med hänsyn tagen till insatsernas form och omfattning, t.ex. utformningen med webbaserade moduler bestående av skriftliga texter, filmer och diskussionsfrågor för individuellt och/eller kollegialt lärande.

Skolverket ska ge lämpliga lärosäten i uppdrag att utforma olika delar av det nationella skolutvecklingsprogrammet. Det kan då vara en fördel resursmässigt att samma lärosäte får i uppdrag att utforma såväl poänggivande kurser som delar av det nationella skolutvecklingsprogrammet. Det innebär att lärosätet kan fokusera arbetsinsatsen och också producera material, t.ex. filmer och text, som kan användas såväl inom kurser som i moduler inom det nationella skolutvecklingsprogrammet.

Modul om undervisning av vuxna med svenska som andraspråk

Utredningen föreslår att ett material/en modul rörande undervisning av vuxna med svenska som andraspråk inom komvux utformas. Vi antar att många lärare inte i sin lärarutbildning har haft möjligheter att tillägna sig kunskaper inom det vuxendidaktiska fältet. Det är dessutom högst troligt att en stor andel av dem inte haft möjlighet till kompetensutveckling rörande vuxnas lärande av och på ett andraspråk. Att så stor andel av tjänstgörande lärare i komvux inte har haft möjlighet att tillägna sig vuxendidaktiska kunskaper, dvs. grundläggande och undervisningsnära frågor, är allvarligt och kan antas ha mycket stor betydelse för elevernas möjligheter till studieframgång.

En tänkt målgrupp för arbete med det materialet är verksamma lärare med lärarexamen men vars lärarutbildning inte förberett för arbete inom komvux. Det kan vara verksamma lärare som har en lärarexamen mot yngre åldrar men som vill börja arbeta inom komvux eller lärare som vill utveckla sin undervisning för att bättre stödja de vuxna eleverna.

Materialet kan omfatta vuxendidaktiska principer samt likheter och skillnader mellan att undervisa vuxna och yngre elever. Delar av innehållet i en sådan modul kan också användas i befintliga UVK- och ämneskurser inom ämneslärarutbildningen samt inom KPU och VAL för att stärka kursernas relevans för undervisning inom komvux (jfr 11.6.2).

I materialet bör även ingå underlag för urval av relevanta medel för lärande inklusive urval och användning av digitala läromedel för olika pedagogiska syften.

Detta material kan införlivas i det prioriterade utvecklingsområdet Undervisning i sfi och sfi kombinerat med ämne/yrke.

Befintligt material kan ingå i programmet

Det finns delar i de befintliga skolutvecklingsprogrammen som är relevanta för komvux. Material därifrån kan överföras eller behöva omformas och/eller kompletteras och placeras i programmet riktat mot komvux. Även följande material som redan finns tillgängligt eller är under utarbetande kan införlivas i de prioriterade utvecklingsområdena inom programmet.

Kvalitetsverkstaden

Kvalitetsverkstaden är ett processtöd som är utformat för att användas gemensamt i huvudmannaorganisationen, i dag utformat för grundskola och förskola. Deltagare är rektorer samt nyckelpersoner för det systematiska kvalitetsarbetet hos huvudmannen som skolchef eller kvalitetschef. Ett liknande material riktat mot huvudmän och rektorer i komvux, kan skapas. Detta material kan införlivas i det prioriterade utvecklingsområdet Systematisk verksamhetsutveckling inom sfi och övriga komvux.

Kartläggningsmaterialet i litteracitet

Det befintliga kartläggningsmaterialet i litteracitet för nyanlända elever i komvux används för nyanlända elever i sfi samt på grundläggande nivå i komvux. Materialet kan användas för att kartlägga den vuxna elevens litteracitetserfarenheter på det starkaste språket och består av lärarhandledning, samtalsunderlag, uppgifter och sammanfattning av kartläggning. Utredningen föreslår i kapitel 7 att kartläggningen blir obligatorisk att genomföra. Det blir därmed viktigt att lärare har en god teoretisk och praktisk förståelse för att kunna använda materialet effektivt och ändamålsenligt. Detta material kan införlivas i det prioriterade utvecklingsområdet Kartläggning och bedömning för undervisning.

Grundläggande litteracitet för vuxna andraspråksinlärare

Detta befintliga material består av fristående webbtexter och ett antal filmer samt en kunskapsöversikt och kan användas för självstudier eller i skolans kollegiala utveckling. Webbtexterna handlar om

- Digitala verktyg i skriftspråksundervisning.
- Grunder i skriftspråksutveckling.
- Lärarens roll i skriftspråksutveckling.
- Modersmålets roll i skriftspråksutveckling.
- Texter i vardags- och yrkeslivet i undervisningen.
- Undervisning i numeracitet.

Detta material kan införlivas i det prioriterade utvecklingsområdet Undervisning i sfi och sfi kombinerat med ämne/yrke.

Studiehandledning på modersmål

Ett stödmaterial för verksamma inom vuxenutbildningen och som syftar till förbättrade möjligheter för huvudmän att erbjuda studiehandledning på modersmål av hög kvalitet och förbättra lärares och studiehandledares förutsättningar att samverka kring studiehandledning på modersmål är under utarbetning och beräknas publiceras på Skolverkets webbplats under våren 2021. Stödmaterialet kommer att innehålla artiklar och samtalsunderlag för att främja kollegialt lärande och riktas mot målgrupperna huvudmän, skolledare, lärare och studiehandledare på modersmål inom vuxenutbildningen. Detta material kan införlivas i det prioriterade utvecklingsområdet Undervisning i sfi och sfi kombinerat med ämne/yrke.

Specialpedagogisk kompetens

Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har fått i uppdrag[33] av regeringen att gemensamt ansvara för en fortbildning i specialpedagogik för att stärka den specialpedagogiska kompetensen generellt inom berörda skolformer, inklusive komvux. Kompetensutvecklingen baseras på kollegialt lärande med professionellt stöd av handledare. Inom ramen för uppdraget tar Skolverket nu fram två nya moduler som beräknas publiceras i juni 2021. Modulerna syftar till att stödja lärare i komvux när det gäller att individanpassa undervisningen utifrån alla elevers förutsättningar och behov i ett inkluderande perspektiv. Innehållet i de två nya modulerna fokuserar särskilt på specialpedagogiska aspekter av vuxnas andraspråksutveckling, språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt samt olika samverkansperspektiv. Detta material kan införlivas i det prioriterade utvecklingsområdet Undervisning i sfi och sfi kombinerat med ämne/yrke.

Riktade insatser för undervisning av elever med svenska som andraspråk inom komvux utformas

Under senare år har vikten av en gemensam och kollegial utveckling betonats allt mer i nationell och internationell skolutvecklingsforskning och även i skoldebatten. Som vi redogjort för i detta kapitel finns stora behov av stöd för verksamhetsutveckling inom komvux.

Inom regeringsuppdraget[34] till Skolverket om riktade insatser (se 11.3.1), där ett antal huvudmän halvårsvis väljs ut för riktat stöd, upprättas initialt en nulägesanalys som leder till en åtgärdsplan för de insatser som ska göras. Slutligen formuleras en överenskommelse med Skolverket rörande de överenskomna insatserna som finansieras med bidrag över tre år.

Inom uppdraget kan sedan 2018 maximalt 5 miljoner kronor årligen avsättas till riktade insatser för kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Detta är mindre än 1 procent av de årligen medlen, vilket utredningen menar inte kan sägas spegla beho-

[33] Uppdrag U2019/04371/S att genomföra fortbildning i Specialpedagogik.
[34] Uppdraget U2019/01553/S (delvis) U2019/03787/S.

ven. Utredningen föreslog därför i promemoria att taket om 5 miljoner kronor skulle tas bort och att behoven av stöd ska styra omfattning och innehåll i uppdraget.

Tanken med de riktade insatsernas upplägg är att huvudmannen ska äga sitt eget utvecklingsarbete och att genomförande av insatser ska göras i förhållande till huvudmannens förutsättningar och behov. Skolverket betonar att en förutsättning för att insatserna ska kunna påverka verksamheten på lång sikt är att huvudmannen från start planerar med långsiktighet och skapar en organisation som möjliggör delaktighet och förankring i utvecklingsarbetets alla led i hela styrkedjan. Det är dessutom centralt att huvudmannen kontinuerligt följer upp och vid behov justerar det pågående arbetet samt drar lärdomar av de iakttagelser som görs i uppföljningen och under arbetets gång. Skolverkets initiala och kontinuerliga stöd till huvudmannen, som konkret realiseras bland annat via s.k. processtödjare från Skolverket, erbjuder en systematisk process för sådant utvecklingsarbete.

Uppföljning och utveckling av befintligt uppdrag

Samarbetet inom överenskommelserna följs kontinuerligt upp under möten mellan Skolverkets processtödjare och huvudmannen samt skriftligt i delredovisningar samt slutredovisningar. Skolverkets processutvärdering utvärderar hur stödet till huvudmännen fungerar och vad det leder till. Sedan 2019 genomför Skolverket dessutom enkäter med huvudmän som just avslutat samarbetet för att synliggöra huvudmännens bild av vad samarbetet har lett till när hela processen är genomförd.

I den sammanställning av slutredovisningar som Skolverket hittills gjort analyseras inte uppnådda effekter per skolform. Skolverket menar att samstämmigheten i de rapporter och redovisningar som finns för genomförandet i alla skolformer är stor, vilket leder till antagandet att de beskrivna effekterna på en övergripande nivå är överförbara till såväl gymnasieskolan som vuxenutbildningen. Utredningen menar dock att bland annat eftersom ytterst få insatser gjorts för gymnasieskolan och än färre för komvux, är slutsatser rörande dessa skolformer mycket svåra att dra.

Skolverket anger dock att man kommer att fortsätta att följa upp genomförda insatser för dessa målgrupper, bland annat att man kan

behöva be om mer specifika beskrivningar för respektive skolform för att säkerställa att insatserna är anpassade till olika målgruppers förutsättningar och behov samt upplevs leda till önskade effekter för dessa verksamheter. Man hoppas att vid kommande redovisningstillfällen kunna ge en djupare och mer nyanserad bild av läget.

Skolverket anger vidare att man under 2020 kommer att fortsätta arbetet med att utveckla stödet till huvudmännen på olika sätt och man kommer att fortsätta utveckla tankarna om hur vuxenutbildningen och de olika särskoleformerna kan involveras ytterligare i de erbjudanden som tas fram för regeringsuppdraget.

Flera orsaker att komvux sällan ingår i riktade insatser

Utifrån redogörelser för styrning och ledning i bland annat kapitel 5 och detta kapitel anser utredningen att det finns ett stort behov av sådant stöd för utvecklingsprocesser även för verksamheter med sfi och sfi i kombination med annan utbildning. Att riktade insatser för komvux hittills inte i någon tillräcklig/större omfattning har påbörjats eller slutförts inom ramen för det befintliga uppdraget kan ha många anledningar. De anledningar som olika aktörer har framfört till utredningen och som punktas här nedan utgör även argument för utredningens förslag nedan om en specifik riktad regional insats för ökad kvalitet i undervisningen för elever med svenska som andraspråk i komvux.

Processtödjarnas kunskaper om komvux

Processtödjarna inom regeringsuppdraget om nyanlända har en gedigen kunskap om grund- och gymnasieskolans behov och förutsättningar, men har hittills haft begränsade möjligheter att skaffa sig kunskaper om komvux specifika förutsättningar och behov.

Grund- och gymnasieskolan prioriteras framför komvux i nulägesanalys och åtgärdsplan

Som denna utredning och även komvuxutredningen konstaterar så kommer på ett nationellt plan komvux ofta i skymundan av grund- och gymnasieskolans behov och förutsättningar. Det finns anledning att tro att samma situation råder på regional och lokal nivå. I de lokala team som tillsammans med Skolverkets processtödjare ska fokusera behov och förutsättningar från förskola till vuxenutbildning så riskerar helt enkelt komvux behov och förutsättningar att inte prioriteras. Detta kan ha flera anledningar. En anledning kan vara att företrädare för komvux inte finns representerade i det lokala team som ansvarar för arbetet; komvux kan ligga under en annan nämnds ansvarsområde.

Att grundskolans behov ofta prioriteras kan leda till att insatser utformas med utgångspunkt i de förutsättningar och behov som finns i grundskolan, dvs. att varken innehåll eller arbetssätt i insatserna anpassas till vuxenutbildningens specifika förutsättningar.

Svårt att identifiera förutsättningar och behov inom komvux

Förutsättningarna för genomförande av insatser i komvux kan skilja sig åt jämfört med övriga skolformer. Komvux styrdokument präglas av flexibilitet och individanpassning och omfattar en koppling till olika politikområden på ett annat sätt än övriga skolformer. Dessa skillnader och specifika förutsättningar kan försvåra analyser och genomförande av åtgärder. Några listas här nedan.

- Systematiskt kvalitetsarbete inom komvux kompliceras av att det handlar om en komplex organisation (se kapitel 5).
- Det finns generellt avgörande brister vad gäller huvudmännens kunskap/tolkning av vuxenutbildningens olika regleringar (se kapitel 5) Inte sällan är den kommunala ledningens ansvar och mandat otydliga vilket kan försvåra analyser av verksamhetens behov och leda till beslut faller mellan stolarna.
- Upphandling kan ske under insatsperioden vilket kan leda till att anordnare och personal byts ut.

- Huvudmannen kan uppleva att man genom entreprenad frånsagt sig ansvaret för kompetensutveckling och (se 11.1.3).
- Uppfattningen att upphandlade verksamheter inte kan delta i samma kompetensutveckling eller medverka i andra verksamhetsutvecklande samtal av rädsla att avslöja framgångsrika koncept, företagshemligheter eller problem. Att gemensamma insatser är möjligt ger utredningen ger vi dock exempel på i avsnitt 11.3.1).
- Upphandlad verksamhet kan ha svårt att stänga för kompetensutveckling då avtalen anger att stängning innebär nedsatt ersättning.
- Lärarna är i än högre grad obehöriga och inte tillsvidareanställda jämfört med vad som är fallet i grund- och gymnasieskolan, vilket kan leda till minskad vilja att satsa resurser på kompetensutveckling och andra insatser

Bristen på varierade relevanta insatser

För att formulera nulägesanalys och åtgärdsplan kan det behövas ett till vuxenutbildningen anpassat underlag. Dessutom, även om man har gjort en nulägesanalys och åtgärdsplan så finns det i dagsläget ett begränsat antal relevanta insatser att erbjuda komvux (jfr 11.3.1). De insatser som hittills tagits fram är ofta främst framtagna för grundskolan och möter inte de behov som finns inom komvux.

Som diskuterats i bland annat avsnitt 11.5 har lärosäten generellt inte omfattande kunskaper om komvux-verksamheters högst varierande förutsättningar och behov. Det har därmed funnits en risk att kompetensutvecklingsinsatser blivit alltför allmänt hållna och därmed riskerat att inte bidra till ökad undervisningskvalitet. (Se vidare utredningens resonemang om lärosätenas resurser/kompetens i 11.6.5).

Utifrån översikten ovan är det förståeligt att insatser för komvux hittills inte har genomförts i någon större omfattning inom regeringsuppdraget. Utredningen menar att Skolverkets ambition om utveckling av nuvarande uppdrag rörande insatser för vuxenutbildningen är vällovlig. Men den analys av verksamheternas förutsättningar och behov som utredningen gör i detta och i övriga kapitel leder till att vi bedömer det som mer ändamålsenligt att genomföra riktade insatser för komvux inom ramen för ett särskilt regeringsuppdrag.

Utredningens förslag: Skolverket ska genomföra särskilda riktade insatser med fokus på undervisning av elever med svenska som andraspråk inom komvux, särskilt sfi och sfi i kombination med annan utbildning inom komvux.

Insatserna ska fokusera prioriterade utvecklingsområden och samordnas på regional nivå. I finansieringen ska rymmas funktionen regionala samordnare som anställs under insatsperioden och därutöver ett år.

De regioner som åsyftas är de redan upparbetade regionala konstellationer som har ett kontinuerligt samarbete kring kommunal vuxenutbildning.

Förslaget om riktade insatser för undervisning av elever med svenska som andraspråk inom komvux handlar, precis som regeringsuppdraget för de s.k. nyanländainsatserna och Samverkan för bästa skola, om systematiskt förbättringsarbete med stöd av Skolverkets processtödjare och medel för insatser under tre år. Däremot fokuseras den föreslagna insatsen genom att den riktas mot de utvecklingsområden som utredningen identifierat, nämligen

- Systematisk verksamhetsutveckling för sfi och övriga komvux.
- Undervisning i sfi och sfi kombinerat med ämne/yrke.
- Kartläggning och bedömning för undervisning.

Genom att rikta även förslaget om riktade insatser mot utvecklingsområdena stärks ytterligare utredningens övriga förslag och bedömningar samtidigt som detta konsekventa fokus stödjer en klok användning av lärosätens och Skolverkets resurser.

En annan skillnad är att utredningens förslag har en regional förankring såtillvida att det är kommunerna i samverkansregionen som beslutar om prioriterat utvecklingsområde och vilka kommunala huvudmän som regionens ansökan om riktade medel ska omfatta. Utformningen av förslaget till riktad insats syftar till att öka kvaliteten och likvärdigheten i undervisningen genom att stödja en långsiktig regional och interkommunal samverkan, utveckla huvudmännens förbättringskapacitet samt rektorers och lärares kompetens och kollegiala samverkan.

Utredningen tar inte ställning om förslaget ska rymmas inom befintligt uppdrag till Skolverket om riktade insatser eller utformas som ett separat uppdrag till Skolverket. Vid beslut om detta bör beaktas att uppdraget ska vara permanent i likhet med det befintliga uppdraget samt att erfarenheter från befintligt uppdrag ska kunna tas tillvara.

Regional samverkan ger förutsättningar för resursutnyttjande och hållbar utveckling

Utredningens tilläggsdirektiv resonerar om att regional samverkan skulle kunna öka utbudet av kurser, leda till ökad flexibilitet och leda till att utbildningen i högre grad erbjuds på ett sätt som motsvarar individens behov. I detta kapitel om kompetens lyfter vi regional samverkan som en förutsättning för ökad likvärdighet och kvalitet i riktade stödinsatser och dessas möjliga effekter på kort och lång sikt för sfi och sfi i kombination med annat inom komvux.

Utredningen erfar att regioner, snarare än kommuner, allt oftare är i fokus för reformer som rör utbildning och att regional samverkan får mer och mer gehör bland kommunerna. Här kan nämnas utredningarna *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola* (SOU 2018:41) och *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för rektorers och lärares professionella utveckling* (SOU 2018:17) som bland annat föreslår ett regionalt baserat professionsprogram. Regional samverkan är också framträdande i betänkandet *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (SOU 2020:33) som lämnat förslag hur utbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna bättre kan planeras och dimensioneras utifrån regionala och nationella kompetensbehov.

Det finns i dag ett 20-tal inarbetade regionala konstellationer i landet. I förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (2016:937) finns ett krav på att minst tre kommuner ska samverka om planering och genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Enligt den s.k. dimensioneringsutredningen (SOU 2020:33) fanns det totalt 48 olika samverkanskonstellationer inom regionalt yrkesvux 2018. Omkring 100 kommuner, dvs. ungefär en tredjedel av landets kommuner, ingår i ett samverkansområde i regionalt yrkesvux. Området med flest

kommuner var 16 stycken och de med minst omfattning omfattade 3 kommuner. Genomsnittliga antalet parter var 6 kommuner.

Landets regioner, tidigare landsting, har ett ansvar för tillväxt och utveckling i det län som regionen representerar. När det gäller kommunal vuxenutbildning har regionerna inget formellt ansvar utan kan sägas arbeta på kommunernas uppdrag. I vissa regioner ser man komvux som en del i arbetet med utveckling och tillväxt och samordnar utifrån den aspekten komvux i länets kommuner. I andra regioners samverkan finns komvux inte med alls.

Kommuner har sedan länge samarbetat för att kunna erbjuda ett brett utbud och utveckla verksamheten. Dessa samarbeten har inte begränsats av länsgränser utan har bildats av olika skäl t.ex. geografisk närhet, arbetsmarknadens och elevgruppernas behov. Sådant samarbete har blivit till regionala konstellationer som går över länsgränserna, varar över tid och har sitt fulla fokus på vuxenutbildning.

Statsbidrag för yrkesinriktad utbildning har funnits sedan 2009 och Skolverket har sedan dess årligen följt upp kommunernas verksamhet i s.k. regionala dialoger. Ursprungligen hade dessa enbart ett fokus på yrkesvux, men sedan 2017 omfattas samtliga delar i komvux i Skolverkets uppföljning. Skolverket anordnar de regionala dialogerna tillsammans med respektive regions kontaktperson/samordnare i som är delaktig i dialogens upplägg och innehåll. Dialogerna omfattar i dag både tydliga regionala konstellationer med väl uppbarbetat samarbete, men också mer löst sammansatta konstellationer, där samarbetet sker i mindre utsträckning. Storstadsregionerna rymmer inom sig mindre samarbetskonstellationer. Skolverket vill genom dialogerna på en bred och övergripande nivå följa hur kommunernas vuxenutbildning och dess skolformer utvecklas i regionen. Detta ligger sedan till grund för det fortsatta arbetet med att stödja kommunerna i deras arbete. Skolverket anger att syftet med de regionala dialogerna är att:

- få en större förståelse för hur vuxenutbildningen och dess skolformer utvecklas genom att ta del av arbetet med bland annat utvecklingsfrågor, samverkan och kvalitetsarbete i kommunerna och regionerna,
- samla information om hur förändringar av regelverk, riktade satsningar från staten med mera påverkar vuxenutbildningen,
- inhämta underlag inför rapportering av olika regeringsuppdrag,

- sprida aktuell information rörande kommunernas vuxenutbildning,
- skapa en mötesplats för berörda målgrupper och därmed stimulera till fortsatta diskussioner, nätverk samt fortsatt utvecklingsarbete i kommunerna och regionerna.

Målgrupper för dialogerna är ansvariga politiker och chefer (rektorer, verksamhetschefer, förvaltningschefer med flera) för kommunernas vuxenutbildning. Dialogerna riktar sig även till Arbetsförmedling och regionala företrädare/samordnare/aktörer med utvecklingsansvar för komvux. Vanliga teman är t.ex. komvux uppdrag inklusive den regionala kompetensförsörjningen.

Regionalt samarbete förekommer också i samband med regionala lärcentrum. Med lärcentrum avses i förordning (2017:1303) en verksamhet inom kommunal vuxenutbildning där den studerande erbjuds stöd i sitt lärande från lärare och annan personal samt ges möjlighet att möta andra studerande. Under 2020 finns möjligheter att söka statsbidrag till insatser för att utveckla ett nytt eller befintligt lärcentrum.

Delegationen för unga och nyanlända till arbete (DUA) har regeringens uppdrag att främja statlig och kommunal samverkan och utvecklandet av nya samverkansformer i syfte att effektivisera unga och nyanländas etablering i arbetslivet. Arbete inom ramen för DUA har gynnat samverkan och kan utgöra en plattform för att bygga vidare på även vad gäller kompetenshöjande insatser inom komvux.

Även kommuner som inte ingår i någon formellt reglerad samverkan kan samarbeta vid behov bland annat för ett bredare utbildningsutbud. I utredningens kommunenkät ställde vi frågan om en ökad regional samverkan skulle kunna medföra bredare utbud när det gäller sfi och kombinationsutbildningar med sfi (se 3.4). 69 procent av huvudmännen svarade ja på frågan. Av dessa anger nästan hälften att utbudet av kombinationsutbildningar skulle breddas medan drygt 40 procent såg möjligheten att skapa yrkesinriktningar inom sfi-utbildningen. I enkätsvaren ges vidare exempel på regional samverkan kring uppsökande verksamhet inför sfi-studier.

Inom ramen för regeringsuppdraget om Skolverkets insatser för nyanlända arbetar man också ofta med huvudmän på regional basis, ibland med stöd av regionala utvecklingscentra (RUC, eller motsvarande).

Det finns alltså flera regionala strukturer – som dock är olika formella, och upparbetade i olika grad – mellan lärosäten, Skolverket och regioner vad gäller kommunal vuxenutbildning och även mellan kommuner. Utredningen menar att samverkan mellan kommuner rymmer en stor potential till stabil kvalitetsutveckling och likvärdighet; regionalt samordnade insatser kan i högre grad leda till ökad likvärdighet och hållbarhet än insatser som enbart riktas mot enskilda kommuner eller skolenheter. Genom samlade planeringsunderlag och regionala dialoger inom ramen för de regionala konstellationer som redan finns kan möjligheterna till ökad samordning och resursplanering och -nyttjande öka (jfr SOU 2020:33). Däremot kan behoven av och förutsättningarna för verksamhetsutveckling förstås variera stort inom en kommun eller region, något som behöver lyftas och diskuteras på regional nivå.

Prioriterade utvecklingsområden i fokus för insatserna

En grundläggande princip för skolutveckling är att den bör utgå från lokala och regionala behov och förutsättningar. Att utredningen föreslår i förväg prioriterade utvecklingsområden utgör dock ingen motsättning för denna princip. Utvecklingsområdena är av sådan art att varje kommun kan behöva utvecklas inom området och inom det arbetssätt som beskrivs nedan finns utrymme för lokala anpassningar. Dessutom är en annan viktig princip för framgångsrik skolutveckling att rikta insatser mot ett begränsat område och inte försöka åtgärda alla behov samtidigt. Utredningen erfar också att ett formulerat fokus är i överensstämmelse med de erfarenheter som hittills gjorts inom arbetet med riktade insatser.

För ett maximalt nyttjande av de avsatta medlen är det också klokt att genomföra insatser inom samma prioriterade utvecklingsområde i flera kommuner; exempelvis kan samma lärosäte involveras för en (1) typ av insats vilket kräver mindre av lärosätet. Att insatsen utformas mot ett begränsat antal utvecklingsområden stödjer också kommunernas självskattning (se nedan) och avgränsar möjliga åtgärder, vilket innebär att utveckling och lärande potentiellt kan komma igång tidigt under insatstiden. Att anställda vid lärosäten, som ska genomföra insatserna, också kan fokusera sitt uppdrag på ett av-

gränsat område underlättar även deras förberedelsearbete. Att lärosäten behöver tacka nej till uppdrag p.g.a. att medarbetarna inte har tid i sin tjänst eller inte har tillräcklig kunskap är, vad utredningen erfar, relativt vanligt inom regeringsuppdraget om riktade insatser.

Lokala behov i regional samverkan utgör grund för insatsen

Utredningen föreslår att Skolverket får i uppdrag att utforma arbetsprocessen för de specifikt riktade insatserna mot komvux. Som underlag för detta arbete skissar utredningen här helt kort på en möjlig arbetsgång.

En region beslutar att ansöka om en riktad insats för ett valt prioriterat utvecklingsområde. Varje kommun gör utifrån en tillhandahållen mall en självskattning av sin situation i relation till utvecklingsområdet. Detta arbete innebär medför att varje huvudman sätter sig in i utvecklingsområdet och relevanta regleringar.

Självskattningarna sammanställs till en ansökan till Skolverket som godkänner eller avslår den. Vid godkännande utses processstödjare från Skolverket och regional samordnare (en eller flera) anställs på heltid. Dessa lyfter självskattningarna till samtal på regional nivå och leder också det vidare arbetet med att formulera en regional åtgärdsplan för utvecklingsområdet för de insatser som ska genomföras i några av kommunerna.

I det regionala arbetet kan även nyttjas den kartläggning av kompetens bland lärare inom komvux som Komvuxutredningen föreslog och som KLIVA-utredningen instämde i sin promemoria.[35] Kartläggningen föreslås genomföras och sammanställas på regional och nationell nivå och i samarbete mellan lämplig skolmyndighet, lärosäte och huvudmannen.

Kommunernas olika förutsättningar och behov kan medföra att olika åtgärder kommer att genomföras. Inom utvecklingsområdet Kartläggning och bedömning för undervisning kan t.ex. en kommun behöva fokusera initial kartläggning genom en insats som fokuserar användning av det obligatoriska kartläggningsmaterialet. En annan kommun kan behöva fokusera ett gemensamt arbete med ISP och

[35] Promemoria Statens offentliga utredningar 2019. *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*

IPP för att säkerställa likvärdighet över anordnargränser. Eller alternativt kan samtliga kommuner välja att fokusera användningen av materialet Bygga svenska vux (se 11.4.3). Även andra moduler inom nationella skolutvecklingsprogrammet kan förstås komma i fråga.

För genomförandet av åtgärderna kontaktas med fördel närmaste lärosäte förutsatt att kompetens och möjligheter finns.

Flera fördelar med regional samverkan

Utredningens förslag om en specifik riktad insats innebär att huvudmäns förutsättningar att bedriva undervisning för elever med svenska som andraspråk i komvux beskrivs och diskuteras inte bara på kommunal utan även på regional nivå, åtminstone i relation till några för kvaliteten och likvärdigheten avgörande utvecklingsområden. En ökad förståelse på regional nivå är viktig för att på sikt öka förståelsen för komvux omfattande och flerdelade uppdrag.

Storstadsregioner kan behöva hanteras i särskild ordning. Storstadsregioner såsom exempelvis Skåne och Stockholm rymmer inom sig ofta redan i dag mindre samarbetskonstellationer.

Samarbete och samverkan inom regioner och mellan kommuner har kommit olika långt, strukturer och processer ser olika ut p.g.a. olika behov och förutsättningar. Det innebär att olika regioner är olika rustade att komma överens om ansökningar för riktade insats. Diskussioner om vilka behov och insatser kommer att behöva föras på både kommunal och regional nivå. Utredningen bedömer dock att risken för konflikter i det regionala arbetet inte är större än på kommunal nivå. Deltagandet i samarbetet inför, under och efter insatsen bygger på frivillighet och en kommun kan välja att avstå från deltagande. Att samarbeta på regional nivå inom ramen för en riktad insats är ett sätt för kommunerna/regionerna att än mer förbereda för en potentiellt ökad framtida regional samverkan, vilket kan bli aktuellt bland annat med anledning av införandet av professionsprogram.

För att ytterligare stärka möjligheter till för komvux ändamålsenlig regional samverkan och utbyte mellan lärosäten och skolverksamma bedömer utredningen också att berörda inom ULF-avtal i än högre grad bör eftersträva att även komvux involveras i samverkansarbetet (se 11.8.1).

Riktade insatser för långsiktig förbättringskapacitet

De regionala samordnarnas arbete är viktiga för planering, genomförande och uppföljning/utvärdering av de riktade insatserna. Genom att i samarbete med processtödjarna fokusera såväl lärarnas undervisning och elevernas lärande som den lokala och regionala organisationens kapacitet att förbättra[36] bidrar samordnarna till regionens och kommunens s.k. förbättringskapacitet.[37] Detta begrepp står för den samlade förmågan att främja utbildning och pedagogisk verksamhet av hög kvalitet och likvärdighet. Förbättringsförmågan omfattar en verksamhets – eller en regions – kollektiva kompetens att kunna få till stånd den förbättring som behövs.

De regionala samordnarna har, tillsammans med huvudman och rektorer, ansvar för att leda och stödja de olika faserna i utvecklingsarbetet. Häri ingår att identifiera såväl resurser som brister, samt att ändamålsenligt och samordnat hantera dessa förutsättningar för hållbart förbättringsarbete. Det ingår också att kontinuerligt ta sikte på det fortsatta förbättringsarbetet efter insatsens slut. På så sätt blir samordnarna en konstant i regionens och kommunens arbete och ett stöd för det pedagogiska ledarskapet och regionala samordningen. Skolverket och många kommuner har i dag långa och goda erfarenheter av en sådan här samordningsfunktion; hos ett stort antal huvudmän finns samordnare vars erfarenheter kan användas även i det sammanhang som utredningen föreslår.

Det är önskvärt att riktade insatser följs upp och utvärderas än mer noggrant än vad som görs i dag. Samordnare skulle kunna få i uppdrag att kontinuerligt dokumentera hela processen och att efter avslutad insats göra en noggrann framåtsyftande utvärdering och plan för att hålla i det genomförda arbetet. Dokumentation från insatsen kan sammanställas till en gedigen slututvärdering vilken i sin tur kan sammanställas med dokumentation från andra insatser. Uppföljning och utvärdering kan med fördel formuleras enhetligt så att lärdomar kan sammanställas och ligga till grund för en gemensam kunskapsbas om verksamhetsutveckling relaterat till komvux specifika förutsättningar och behov. Utredningen menar därför att samordnarna bör anställas ett år utöver insatsperioden, dvs. i normalfallet anställas under fyra år,

[36] Blossing, U., Nyen T., Söderström Å., & Hagen Tonder A. (2012). *Att kartlägga och förbättra skolor. Sex typskolor.* Lund: Studentlitteratur AB.
[37] Blossing, U. (2004). *Skolors förbättringskulturer.* Karlstad: Institutionen för utbildningsvetenskap, Avdelningen för pedagogik.

för att säkerställa ett gediget för- och efterarbete. På så sätt kan insatserna utgöra ett steg mot beprövad erfarenhet och också ligga till grund för fler/andra forsknings-/utvecklingsprojekt med stöd av lärosäten.

I enlighet med forskning om skolutveckling fokuserar det här förfarandet verksamheternas förbättringskapacitet snarare än eventuella kompetensbrister hos individer, lärare/rektor. Det är relativt vanligt att rektorer byts ut varvid samordnare, med sin kunskap om regionen och kommunen, kan ha en överbryggande funktion. Fokuserandet på ett prioriterat område stödjer ett gemensamt arbete och fokuserar även verksammas kraft i samma riktning. Det finns ändå utrymme för hänsyn till lokala och regionala förutsättningar genom att insatserna utformas på olika sätt. På detta sätt utgör de riktade insatserna ett viktigt komplement till ett framtida professionsprogram.

En verksamhet som komvux, som i så hög grad är beroende av faktorer i omvärlden, är det avgörande att vara lyhörd och snabbt kunna ställa om och kontinuerligt anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar. Anpassningarna måste dock alltid göras utifrån en professionell bedömning av elevgruppens behov och förutsättningar samt de övriga förutsättningar som råder i kommunen/regionen. Dessa förutsättningar måste hävdas och beskrivas så att nationella och regionala eller lokala beslutsfattare får ett gediget underlag att besluta om verksamheten på kort och lång sikt. Riktade insatser för komvux bör alltså riktas mot att bygga förbättringskapacitet i och för en sådan kontext. Detta ställer stora krav på processtödjare, samordnare och andra kommunala företrädare. Därför är riktade insatser som stödjer sådant arbete på både kort och lång sikt avgörande för en kvalitetshöjning som sfi-verksamheter generellt både behöver och förtjänar.

Överväganden/alternativa förslag

Utredningen har övervägt att inte föreslå någon riktad insats. Som tidigare nämnts föreslog utredningen i promemoria[38] att taket om 5 miljoner kronor i regeringsuppdraget för de s.k. nyanländainsatserna skulle tas bort och att behoven av stöd ska styra omfattning och innehåll som riktas mot vuxenutbildningen. Under arbetet med

[38] Promemoria Statens offentliga utredningar 2019. *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*

promemorian övervägde utredningen alternativen att avsätta mer omfattande medel till exempelvis kompetensutvecklingsinsatser utanför riktade insatser. Det skulle kunna handla om ökad finansieringsgrad för behörighetsgivande studier eller ökade medel till generella insatser. Som tidigare nämnts bedömer vi dock att de högst varierade förutsättningarna för och det stora behovet av kompetensökning som finns, medför att såväl riktade som generella insatser behövs – och även ökade möjligheter till studier för utökad behörighet.

Utredningen har också övervägt att inte föreslå en specifikt riktad insats mot komvux, dvs. att behoven av verksamhetsutveckling inom komvux fortsatt ska hanteras inom det pågående regeringsuppdraget som omfattar samtliga skolformer. Som vi redogör för ovan menar vi att det finns många anledningar till att detta inte vore ändamålsenligt. Vi menar att vårt förslag på särskilt utformade insatser, som förenar komvux behov och förutsättningar med prioriterade utvecklingsområden och regional utveckling, avsevärt bättre kan gynna långsiktigt ökad kvalitet och likvärdighet – och elevernas möjligheter till lärande av och på svenska som andraspråk. Förutsatt att insatsen genomförs som vi skissar på så gynnas också utvecklingen av en gemensam kunskapsbas inom sfi och kombinationsutbildningar inom komvux.

Utredningen kan dock se att det kan finnas fördelar att hantera samtliga skolformer inom samma, nu befintliga, uppdrag. Så kan vara fallet för den huvudman som önskar skapa en röd tråd från förskola till vuxenutbildning, t.ex. genom att genomföra insatser rörande språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt för samtliga förskollärare och lärare eller liknande stöd för samtliga rektorers ledningskapacitet. Att komvux ingår i en bredare insats skulle kunna stödja ett brett samarbete i kommunen och en ökad kunskap om vuxenutbildningen bland politiker och tjänstemän. Utredningen bedömer dock att även i de, som vi bedömer, få fall då sådana gemensamma upplägg efterfrågas, behöver insatserna ändå noga utformas mot respektive lärargrupps behov och förutsättningar.

Alternativet att komvux fortsatt skulle ingå i det befintliga uppdraget om riktade insatser skulle kunna innebära att Skolverkets i dag anställda processtödjare skulle behöva kunna hantera även komvuxverksamheters behov och förutsättningar. utveckla sin kunskap om komvux. Utredningen menar att det visserligen vore värdefullt att fler processtödjare får ökad kunskap om komvux, men att riktade

insatser förutsätter gedigen kunskap om varje skolforms förutsättningar och behov, vilket vi bedömer är omöjligt för varje eller flertalet processtödjare kan ha.

Utredningen har också övervägt att föreslå att regeringsuppdraget till Skolverket om Samverkan för bästa skola ska omfatta även komvux. I och med utredningens förslag om att Skolinspektionen ska granska på verksamhetsnivå (se 5.9) vore det möjligt. I ett sådant övervägande aktualiseras dock i princip samma argument som utredningen för fram i avsnitt 11.4.4. Urvalskriterierna skulle behöva ändras för urval av komvux-verksamheter eftersom kriterierna rörande resultat blir svårt att definiera för sfi och kombinationsutbildningar. Exempelvis skulle underlag om genomströmning och betyg inte gälla för komvux eftersom sådana resultat kan bero på tillfälliga förutsättningar såsom stor tillströmning av elever med ingen eller kort utbildningsbakgrund eller på konjunktursvängningar.

11.5 Utbildning till lärare och rektor – behörighet

Efter en inledning om professioner och professionalisering beskrivs i detta avsnitt olika vägar att bli lärare i sfi och svenska som andraspråk, först ur ett historiskt perspektiv och därefter möjligheterna i dagsläget. I följande avsnitt förkortas högskolepoäng till hp i samband med ett visst antal poäng (t.ex. 30 hp).

11.5.1 Profession, professionalisering – och sfi-lärarna

Inom professionssociologisk forskning betecknar professioner särskilda yrken som kräver lång specialiserad utbildning som kräver att yrkeskunskaperna ska ”vila på vetenskaplig grund”[39]. Kunskaperna ska helst inhämtas vid lärosäten och testas genom särskilda examina som garanterar att professionerna kan kräva monopol på utövandet av tjänsterna.

Professionerna vill vidare ha autonomi; man vill utöva kontrollen av och inflytandet över yrket och sin yrkeskultur och man formar etiska regler. För att ett yrke ska kunna betecknas som professionellt måste yrkesgruppen ha en exklusiv, gemensam och vetenskapligt

[39] Se t.ex. Florin, C. *Lärarnas professionalisering*. www.lararnashistoria.se/article/lararnas_professionalisering.

grundad kunskapsbas och man bör ha kontroll över kunskapsproduktionen; det bör helst finnas specifik forskning inom området. En annan förutsättning som ofta nämns är att den som inte har rätt examen eller kunskaper inte ska kunna få tillträde till yrket. En sådan s.k. ”stängning” behöver godkännas – legitimeras – av staten, vilket fordrar statligt och officiellt erkännande. Ett annat kännetecken är att de yrkesverksamma har inflytande över den professionella kunskapsutvecklingen. Med det menas t.ex. att lärare själva är med och bidrar med sina erfarenheter och kunskaper från yrket för att vidareutveckla de specifika yrkeskunskaperna.

Professionalisering är en ibland lång och social process när ett yrke förvandlar sig till profession. Det innebär en gemensam strävan och mobilisering för högre status och en bättre samhällsposition.

Frågor om professioner och professionalisering handlar alltså bland annat om kompetens, position och status. Det kan ifrågasättas om sfi-lärarkåren utifrån sådana kriterier kan betraktas som professionell. Utredningen vill betona att en sådan fråga inte ska tolkas som ett ifrågasättande av enskilda lärares professionalitet och kompetens – vi talar här om sfi-lärarkåren generellt, som en grupp, och denna yrkesgrupps möjligheter att använda sin kompetens; möjligheterna att utöva sitt yrke i enlighet med en gemensam kunskapsbas och också påverka betingelserna för sitt utövande och för elevernas möjligheter att lära.

I dag finns såväl nationella styrdokument för utbildningen som krav på legitimation. Detta är en typ av erkännande av utbildningen och dess verksamma lärare. Det som däremot aldrig har funnits är en lärarutbildning riktad mot vuxna elever och de formella behörighetskraven är i dag mycket låga. Dessutom är de kurser man kan gå på grundnivå långt ifrån alltid relevanta för sfi-undervisning (se 11.5.5). Eftersom relevant utbildning saknas kan man säga att sfi-lärargruppen utmärks av lägre grad av professionalisering än andra lärargrupper. Att staten inte ställer krav på en relevant utbildning omöjliggör i praktiken en lärarkårs professionaliseringssträvanden.

Läraryrkets kunskapsbas kan dels betraktas som vetenskaplig, dels som erfarenhetsmässigt grundad. Professionalism handlar då om hur vetenskapligt grundad teoretisk kunskap relateras till beprövad och praktisk yrkesutövning, dvs. både som en fråga om vad lärare faktiskt gör och som en fråga om hur lärare reflekterar kring det de

gör. Det vill säga hur lärare utvecklar sitt tänkande kring planeringen, genomförandet och utvärderingen av undervisningen i förhållande till mål och syfte med verksamheten, olika elevgrupper och andra aspekter som påverkar undervisningen. I dialogen mellan kollegor kan undervisningen problematiseras både utifrån praktikgrundade förtrogenhetskunskaper och mer teoretisk kunskap, vilket leder till att det kollektiva tänkandet kring praktiken utvecklas. Utan en sådan professionell dialog avstannar möjligheterna att tolka och omformulera problem som uppstår i praktiken och därigenom utveckla undervisningen för att möta nya behov och uppfylla utbildningens intentioner. Eftersom sfi-verksamheten är en synnerligen komplex verksamhet som även starkt påverkas av både globala och lokala, politiska och ekonomiska förhållanden, blir vikten av den professionella reflektionen särskilt uppenbar för sfi-lärarkåren

Sfi- och andraspråkslärare styrs i dagens arbetsliv dock av andra krafter än för 60 år sedan. Nya styrformer, decentralisering och upphandlingsförfarande kan i dag kräva rationalitet och kostnadseffektivitet framför professionens status och autonomi och kan leda till att lärarkåren får svårt att göra sin röst hörd i det offentliga samtalet. Sfi-och andraspråkslärare är förstås en del av landets alla lärare och deras vedermödor och strävan efter att upprätthålla och utveckla sin professionalitet i dagens läge. Det talas ibland om en generell avprofessionalisering i ljuset av bland annat politisk detaljstyrning och starka marknadskrafter och historiskt har läraryrket ibland betraktats som en semiprofession, vilket är en konsekvens av att lärare inte själva kan eller tillåts föreslå åtgärder för att t.ex. förbättra undervisningen. Det kan också finnas en förväntan på att andra professioner ska komma in för att lösa problem i utbildningen.[40]

Det kan finnas anledning att fundera över om sfi-lärarkåren, som arbetar i en verksamhet som är direkt beroende av omvärldens ibland plötsligt skiftande krav, är särskilt sårbar och utsatt för negativ kritik av olika slag och ett kanske oförtjänt dåligt rykte[41, 42].

Flera övergripande insatser för att stödja professionaliseringssträvanden har dock gjort över tid; exempelvis har lärarutbildningen tydligare knutits till vetenskaplig grund, särskilda utbildningsvetenskapliga institutioner har inrättats och tiden för lärarutbildning har

[40] Se t.ex. Carlgren, I. *Lärarna i kunskapssamhället.* www.lararnashistoria.se/article/lararna_i_kunskapssamhallet.
[41] Vetenskapsrådet 2012. *Flerspråkighet – en forskningsöversikt.*
[42] Dahlström, C. (2004). *Nästan välkomna: Invandrarpolitikens retorik och praktik.*

förlängts. Men i ljuset av dagens skoldebatt och situation kan man ställa frågan ifall sådana strategier fortfarande fungerar; om vi nu i stället behöver fokusera andra faktorer och undersöka lärares förutsättningar inom professionen, såsom lärares handlingsutrymme och möjligheter att påverka.[43] En gedigen kompetens är en förutsättning för sådana påverkansmöjligheter.

Om den teoretiska kunskapsbasen saknas och möjligheter till kollegiala samtal begränsas blir rektorer och lärare hänvisade till att enbart arbeta utifrån sin individuella kunskap och erfarenhet och det finns en risk för att den nödvändiga problematiseringen av genomförandet av undervisningsuppdraget uteblir. Risken är då stor att beslut fattas på fel grunder; att enklare förklaringsmodeller och åtgärder används. Risken är också stor att beslutsfattare inte får tillräckligt brett underlag för beslut även när man inhämtar synpunkter från verksamma. Undervisningen kanske då baseras på rutiner och tidigt etablerade arbetssätt som inte förändras, trots att nya omständigheter ställer förändrade krav på undervisningen för att lärandemålen ska kunna uppnås.

Inom sfi, där undervisningen försiggår i närmast extremt heterogena grupper och under starkt varierande omständigheter, kan det vara särskilt angeläget att lärarna kan möta nya situationer, ompröva beprövade lösningar och utveckla sin yrkeskunskap. Professionalismen är alltså i hög grad en fråga om innehållet i den kunskapsbas som är eller ska vara gemensam för utövare av ett visst yrke.

Kompetens handlar om de förmågor och färdigheter som den enskilde yrkesutövaren har utvecklat. En person utan formell utbildning kan förstås genom egen förkovran med hjälp av litteratur och individuellt erövrade erfarenheter ha uppnått kvalificerade färdigheter i och förmåga att reflektera kring yrkesutövandet. Men kompetensen är då knuten till individen och skiljer sig troligen åt jämfört med andra medlemmar i kollegiet. I varje lärargrupp är det naturligtvis en tillgång att ha olika kompetenser men samtidigt måste det finnas en gemensam teoretisk grund och ett gemensamt språk för samarbete för att möjliggöra professionell kommunikation kring undervisningen.

Tjänstgörande sfi-lärare läsåret 2019/20 hade hela 19 olika lärarutbildningar.[44] Till den varierande bakgrunden ska därutöver läggas

[43] Florin, C. *Lärarnas professionalisering*. www.lararnashistoria.se/article/lararnas_professionalisering.
[44] Speciellt framtagen statistik för utredningen.

att många inte har någon pedagogisk högskoleexamen, men kanske andra examina/utbildningar, och därmed bidrar ytterligare till lärarheterogeniteten.

Inom sfi-lärarkåren finns i dag många mycket kompetenta individer som var och en för sig genomför en kvalificerad språkundervisning. Men avsaknaden av en definierad gemensam kunskapsbas gör det svårt att bedöma den reella kompetens som varje enskild sfi-lärare faktiskt besitter i relation till behoven i undervisningen. Detta påverkar även själva yrkesgruppens status och arbetsvillkor.

11.5.2 Historisk avsaknad av relevant lärarutbildning och specifika ämneskurser

För att kunna ta ställning till utredningens förslag och bedömningar i detta avsnitt finns det anledning att blicka tillbaka för en förståelse av dagens situation med en avsaknad av specifik lärarutbildning mot undervisning för vuxna och lågt ställda formella krav på sfi-lärares kompetens. Redovisningen av utvalda historiska nedslag görs i ungefärlig kronologisk. För en mer detaljerad historisk översikt över undervisningens framväxt, se Lindberg[45], SOU 2003:77, SOU 2013:76.

Det var studieförbunden som först fick uppdraget att anordna sfi i mitten av 1960-talet. Detta gjordes som en försöksverksamhet i form av studiecirklar i svenska med samhällsorientering. Verksamheten har betecknats som ”vildvuxen” och även om rekommendationer och s.k. allmänna mål och riktlinjer utarbetades över tid, var det först 1986 som sfi fick en särskild läroplan.

Under senare delen av 1970-talet steg arbetslösheten och AMU hade 1976–1979 tillfälle att genom utbyggnad av verksamheten ta över den största delen av sfi-utbildningen som bedrevs i form av arbetsmarknadsutbildning.

För sfi-lärarna fanns från 1976 i en särskild kompetensförordning fastställda regler för tillsvidareanställning, men den expansion av sfi som föranleddes av ökad arbetslöshet under senare delen av 1970-talet ledde till en stor lärarbrist. Detta i sin tur ledde till att många av de lärare som anställdes saknade de föreskrivna kompetenskraven. Lindberg[46] noterar att endast ungefär hälften av de då cirka 650 sfi-

[45] Lindberg, I. (1996). *Svenskundervisning for vuxna invandrare (sfi).*
[46] Lindberg, I. (1996). *Svenskundervisning for vuxna invandrare (sfi).*

lärarna hade rätt utbildning och därmed saknade fast anställning (jfr dagens situation).

År 1986 reformerades sfi, vilket innebar att utbildningen delades upp i grund- och påbyggnads-sfi. Kommunen skulle ha huvudmannaskapet för grund-sfi medan ansvaret for påbyggnads-sfi lades på andra anordnare, främst studieförbund och folkhögskolor. Sfi-utbildning vid AMU-centra blev nedlagd. Det har framförts att den lärarkompetens och undervisningspraktik som ditintills utvecklats för en arbetslivsorienterad språkutbildning därmed till stor del förlorades (t.ex. Lindberg 1996). Samtidigt utarbetades dock formella kompetenskrav för sfi-lärare och ungefär samtidigt blev det möjligt att studera ämnet svenska som andraspråk vid lärarutbildningen, men någon särskild utbildning eller kurser för att arbeta med vuxna elever fanns inte.

Det dåvarande läget vad gällde kompetens och erfarenhet liknade mycket situationen i dagsläget: vid den här tiden hade ungefär hälften av lärarna i grund-sfi mer än tio års erfarenhet av sfi-undervisning. Lärarna i de större kommunerna hade, oberoende av arbetsgivare, längre erfarenhet än sina kolleger i små kommuner. Ett relativt stort flyktingmottagande hade inneburit att många små kommuner, som tidigare inte haft någon större invandring, hade startat sfi-undervisning. Dessa kommuner hade svårigheter att rekrytera lärare som var formellt kompetenta för grund-sfi och löste i nästan samtliga fall problemet genom att anställa lärare från andra delar av skolväsendet (merparten av lärarna i grund-sfi hade erfarenhet av annan undervisning) eller från påbyggnads-sfi där inga formella krav fanns för lärares kompetens.

År 1991 reformerades sfi igen, vilket den här gången innebar en sammanslagning av grund- och påbyggnads-sfi till en sammanhållen utbildning som benämndes grund-sfi. Kommunerna blev huvudman för all sfi-utbildning. Den som skulle undervisa i grund-sfi skulle uppfylla vissa av regeringen fastställda kompetenskrav. Att lärare som började arbeta inom grund-sfi men som ofta tidigare utan kompetenskrav arbetat i påbyggnads-sfi, innebar dock att andelen lärare med formell kompetens fortsatt var låg.

År 1994 inordnades sfi-utbildningen i det nu gällande målstyrda kursplanesystemet för hela skolväsendet. Detta innebar att kursplanerna för sfi på många sätt blev mindre normerande, detaljerade och föreskrivande än tidigare, vilket kan sägas ha medfört ökade krav

på lärarnas professionalitet vad gäller t.ex. tolkning och implementering av styrdokumenten, trots att varken lärarutbildning eller formella kompetenskrav för lärare inom sfi/vuxenutbildning fanns.

År 1997 tillsattes Lärarutbildningskommittén på initiativ av riksdagen. Motivet för tillsättandet av kommittén var flera, bland annat att den politiska styrningen av skola och högskola sedan 1994 hade förändrats i riktningen mot en tydlig mål- och resultatstyrning. Enligt direktiven skulle kommittén bland annat analysera vilka krav som skulle ställas på lärarutbildningen för att tillgodose behovet av vuxenpedagogik och även överväga en särskild vuxenpedagogisk examen.

Kommittén menade i sitt betänkande (SOU 1999:63) att det var mycket mera som var gemensamt än vad som skiljer i lärarens uppgift vid undervisningen av vuxna respektive av ungdomar. Man ansåg därför att lärare som ska undervisa vuxna ska ha den övervägande delen av sin utbildning tillsammans med andra lärare, men att de också ska ha kunskaper om de särskilda förutsättningar som gäller i undervisning av vuxna elever. Därav följde, menade man, att lärare som avsåg att tjänstgöra i t.ex. komvux dels skulle studera det för alla lärare allmänna utbildningsområdet (inom vilket man för övrigt menade att alla lärare skulle få ”insikter också i hur vuxna lär”). Man menade dock att lärarexamen för vuxna därutöver skulle innefatta en eller flera inriktningar avsedda att ge kunskaper om och i det ämnesområde lärarna skulle undervisa i samt minst en specialisering.

Man tänkte att en inriktning skulle omfatta minst 40 poäng, dvs. motsvarande dagens 60 hp. Det kunde vara inriktningar som svarade mot befintliga skol-/universitetsämnen. Det kunde också handla om ”nya” universitetsämnen t.ex. barn- och ungdomsvetenskap. En inriktning kunde också utgöras av tvärvetenskapliga studier eller tematiska områden i skola och/eller vuxenutbildning, t.ex. språk och kultur eller etnicitet och mångkulturalitet. Slutligen gavs exempel på att inriktningar kunde svara mot olika kompetensområden som inryms inom lärarprofessionen, t.ex. läs och skrivprocesser, förskola och yrkesroll, studie- och yrkesvägledning samt ledarskap/skolledning.

Kommittén föreslog vidare att det skulle finnas en specialisering omfattande 20 poäng, dvs. motsvarande dagens 30 hp, som avsåg undervisning av vuxna, vilken de lärarstudenter som avsåg söka tjänst i komvux borde ha i sin lärarexamen.

Man tänkte också att både inriktning och specialisering skulle kunna utgöra en kompetensutveckling för redan verksamma lärare.

Propositionen en om en förnyad lärarutbildning (1999/2000:135) föreslog att det i lärarutbildningen skulle ingå specialiseringar om minst 20 hp, och att en sådan skulle kunna vara vuxenpedagogik.

Ungefär tio år efter 1991 års reformering, år 2002, tjänstgjorde 1 509 sfi-lärare. Av dem hade 74 procent en pedagogisk högskoleutbildning. Men endast cirka 18 procent av de som hade en lärarexamen hade också minst en termins studier i svenska som andraspråk (då 20 poäng, nuvarande 30 hp), dvs. de skulle kunna anses vara behöriga enligt den nu gällande legitimationsförordningen.[47]

Det fanns dock vid den här tiden ingen reglering av behörigheten för sfi-lärare, dvs. inga formella krav på lärarexamen eller något antal högskolepoäng i svenska som andraspråk. Styrande var i stället den då gällande skollagens (2 kap. 2 § Skollagen 1985:1100) formulering om att lärare skulle användas som hade en utbildning som var avsedd för den undervisning de i huvudsak skulle bedriva. Många kommuner ställde vid denna tid i sina upphandlingar krav på att utbildningsanordnarna skulle använda lärare med minst 60 hp i svenska som andraspråk (SOU 2013:76).

I betänkandet *Legitimation och skärpta behörighetsregler* (SOU 2008:52) av den utredning som föregick legitimationsförordningens införande 2011, återfinns dock bland författningsförslagen ett förslag om att det för att undervisa i sfi skulle krävas lärarexamen och 90 hp, dvs. tre terminers studier i svenska som andraspråk. KLIVA-utredningen finner dock inget resonemang om det förslaget i utredningens övriga kapitel. I sammanfattningen står att ”Behörighetsreglerna för lärare på olika nivåer inom vuxenutbildningen ska motsvara vad som gäller för motsvarande skolformer i ungdomsutbildningen”. Eftersom sfi-utbildningen inte har någon motsvarelse i ungdomsutbildningen kan det finnas anledning att fundera över vad som utredningen avsåg för behörighet för sfi.

I betänkandet *En hållbar lärarutbildning* (SOU 2008:109) föreslogs bland annat en lärarutbildning med en gemensam utbildningsvetenskaplig kärna (UVK) och ett antal tydliga inriktningar. Två nya yrkesexamina, grundlärare och ämneslärare, föreslogs ersätta den dåvarande lärarexamen. I betänkandet resoneras kring att de stora olikheterna mellan utbildningar för vuxna vid sidan av komvux (såsom folkhögskolor, yrkeshögskola, internutbildningar inom företag och myndigheter) i praktiken omöjliggör att en specifik lärarutbildning

[47] Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

tillgodoser behovet av lärare inom vuxenutbildningen. Man menade att ”en särskild lärarkompetens i princip inte behövs för komvux, utöver relevant ämneslärarexamen” och att grundlärare också kunde ”komma ifråga” för ”grundläggande språk- och matematikutveckling inom grundvux” (s. 287). Utredningen menade dock att ”ett vuxenpedagogiskt perspektiv med fördel kan anläggas på kärnkurserna” (s. 287). Under rubriken kompetensbehov för lärare beskriver man dock att en kompetens motsvarande tre terminers studier behövs för sfi-undervisning (s. 288):

> Det behövs /…/ olika slags lärarkompetens inom sfi, dels kompetens att utbilda vuxna på en mycket grundläggande nivå /…/ dels kompetens att undervisa i svenska som främmande språk upp till en relativt hög nivå. Med tanke på att sfi-lärarna ska kunna fungera även i små kommuner med skiftande behov krävs en bred utbildning. Alfabetisering av vuxna ställer till exempel särskilda krav på andraspråksdidaktiken. Sfi-lärarna som ska undervisa i svenska som andraspråk behöver nå minst samma nivå som ämneslärare i svenska eller svenska som andraspråk i grundskolans årskurs 7–9, dvs. tre terminers studier. /…/ Gedigna studier i svenska språket och litteraturen, liksom kunskaper i allmän språkvetenskap och andraspråksdidaktik, måste dock vara självklara delar av utbildningen för sfi-lärare.

Slutligen föreslås i betänkandet att det ska finnas en profilering av ämneslärarutbildningens alternativa ingång vid lärosäten med vetenskaplig grund inom vuxen- och folkbildningsområdet.

I propositionen 2009/10:89 *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning* betonar regeringen ”vikten av att universitet och högskolor inom ramen för respektive lärarutbildning lyfter fram vuxenutbildningen och dess särskilda behov och frågeställningar och dessutom prövar möjligheterna att profilera lärarutbildningarna mot detta område” (s. 39). I propositionen föreslogs att det skulle finnas fyra lärarexamina; förskollärarexamen, grundlärarexamen, ämneslärarexamen och yrkeslärarexamen. Ämneslärare fick uppgiften att ”fördjupa elevernas kunskaper i grundskolans årskurs 7–9, gymnasieskolan och vuxenutbildningen” och fick ”därför en smalare ämneskompetens”.

Ämneslärarutbildningen fick fyra inriktningar. Inriktningen på allmänna ämnen, gymnasieskolan och vuxenutbildningen blev 5-årig och gav kompetens i två ämnen, även för årskurs 7–9. Man beskriver också att de studerande skulle kunna ”avvakta till utbildningens tredje år med val mellan årskurs 7–9 och gymnasieskolan” (t.ex. sidan 6) – men i detta val omnämns inte val till vuxenutbildningen.

Statskontoret redovisade 2009[48] att 64 procent av sfi-lärarna hade en pedagogisk examen och minst 30 hp i svenska som andraspråk. 36 procent saknade antingen pedagogisk examen eller minst 30 hp i svenska som andraspråk.

År 2011 infördes så legitimationsförordningen (SFS 2011:326) där det angavs att en sfi-lärare för att vara behörig i sfi behöver 30 hp i svenska som andraspråk samt en lärarexamen av något slag (SFS 2011:326, 31 §).

Året innan, 2010, startades dock på Stockholms universitet en särskild utbildning till lärare för arbete inom vuxenutbildningen. Här läste studenterna 90 hp i svenska som andraspråk och även en särskilt utformad utbildning inom samhällskunskap samt engelska. Tre grupper studenter togs in innan utbildningen lades ned då den inte ansågs kompatibel med behörighetsreglerna.

I betänkandet *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning* (SOU 2013:76) noterades att kraven för att undervisa vuxna invandrare i svenska språket är lågt ställda jämfört med kraven för att undervisa barn och ungdomar i grund- och gymnasieskolan och att detta kan ställas i kontrast till de förhållanden som gäller för sfi-läraruppdraget med en elevsammansättning som är mycket heterogen åldersmässigt, förkunskapsmässigt och sociokulturellt. Utredaren gör följande bedömning (s. 471):

> … bedömer det som nödvändigt att på sikt utöka behörighetskravet för att få undervisa i sfi. Kravet bör omfatta 60 hp. En sådan utbildning som antingen kan vara en påbyggnadsutbildning eller ingå i en lärares grundutbildning bör bl.a. inriktas mot vuxendidaktik, andraspråksinlärning och interkulturell kommunikation inkluderande arbetslivets kommunikationsstrategier. En sådan åtgärd bör på sikt kunna vara ett av de mer centrala instrumenten för att varaktigt stödja en utveckling av sfi mot högre måluppfyllelse.

Även här jämförs sfi dock med något ”motsvarande” i grund- och gymnasieskolan: ”det förefaller högst befogat med en utbildning för lärarna i sfi som åtminstone ligger i nivå med de lärarutbildningar som är avpassade för arbete i grund- och gymnasieskolan i motsvarande ämne” (s. 468). Man skriver också (s. 468):

[48] Statskontoret 2009. *Sfi – resultat, genomförande, lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare*, 2009:2.

> För att erhålla en god kvalitet i utbildningen och för att kunna locka lärare att arbeta med sfi krävs gedigen utbildning samt höjd status /…/ Eftersom kraven är jämförelsevis lågt ställda för sfi-lärare skulle ett ökat krav möta både behovet av förstärkt kompetens bland sfi-lärarna och öka graden av professionalisering.

Utredningen la dock inga förslag rörande denna fråga.

Utredningen om praktiknära skolforskning i samverkan rekommenderade i betänkandet *Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring* (SOU 2018:19) regeringen att överväga en översyn av examensbeskrivningarna för lärar- och förskollärarexamina.

Den s.k. Professionsutredningen menar i delbetänkandet *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola* (SOU 2017:51) att det inte finns någon lärarexamen som svarar mot de särskilda kompetensbehov som finns i sfi. Man anser att sfi ställer särskilda krav på kompetens hos läraren, både för att undervisningen svarar mot andra krav än de som ställs inom ramen för svenska som andraspråk, men inte minst då de elever som läraren möter har så varierande bakgrund och skiftande förutsättningar. Utifrån den komplexitet som utbildningen i sfi rymmer kan man, menar utredningen, ifrågasätta om dagens behörighetskrav om 30 hp i svenska som andraspråk ”ger den kunskap som krävs för att undervisningen ska hålla hög kvalitet” (s. 268). Utredningen bedömer dock ”att det inte rimligt att i det läge vi är i i dag föreslå några skärpningar i kraven på utbildning för behörighet, även om det är önskvärt i framtiden” (s. 269) och menar att gällande krav på legitimation och behörighet för att få anställas och bedriva undervisning i sfi utan tidsbegränsning bör kvarstå. Man menade dock att det borde övervägas om en lärarexamen med inriktning mot arbete i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och svenska som andraspråk i vuxenutbildningen i övrigt skulle införas.

Komvux-utredningen ansåg att ”det finns tillräckligt många specifika företeelser inom vuxenutbildningsområdet för att det ska finnas skäl för såväl utbildning som fortbildning av lärare inom komvux, framtagen specifikt för att utveckla kompetensen att undervisa vuxna” (s. 374). Man lämnade dock i sitt betänkande (SOU 2018:71) inte något förslag rörande lärarutbildning eller behörighet för sfi-undervisning.

Avslutningsvis konstaterar KLIVA-utredningen att det för kvalitet i undervisning inom sfi kontinuerligt framförts behov av betydligt

utökat antal högskolepoäng och även ofta behov av en lärarutbildning mot vuxnas lärande, men att behoven inte hörsammats och att skarpa förslag inte lagts.

Ett läraruppdrag med didaktisk bredd och djup

Utredningen har vid upprepade tillfällen, inte bara i flera av de betänkanden och rapporter som beskrivits i avsnittet ovan, mött uppfattningen att de låga formella behörighetskraven på lärare i sfi berättigas av att sfi ”motsvarar” undervisning för grundskolans yngre åldrar, där kraven på ämnesbehörighet också är 30 hp i svenska som andraspråk.

Man menar då att de krav som ställs på elevernas språkliga nivå i sfi (och eventuellt i svenska som andraspråk på grundläggande nivå) är jämförbara med den nivå som barn i grundskolan ska uppnå i grundskolans tidigare årskurser. Detta baseras i sin tur på uppfattningen att sfi inom den kommunala vuxenutbildningens organisation studeras ”före” ämnet svenska som andraspråk på grundläggande nivå, där man ju ska inhämta kunskaper motsvarande grundskolan.

Utredningen menar att de styrdokument som gäller tydligt påvisar att en sådan jämförelse inte håller. För att relatera grundskola och sfi-utbildningen kan man undersöka regleringar i skollagen, förordningar (Lgr 11 respektive Lvux 12[49]) samt kursplanernas skrivningar om syfte, mål, centralt innehåll och kunskapskrav för sfi respektive svenska som andraspråk.

Förordningarna: För grundskolan och vuxenutbildningen gäller att undervisningen ska anpassas till elevernas förutsättningar och behov och ta sin ”utgångspunkt i elevernas bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper” (Lgr 11) respektive ”ta till vara de kunskaper och erfarenheter som vuxna elever inhämtat genom arbetsliv eller tidigare studier (Lvux 12). Vuxnas kunskaper och erfarenheter är, som synliggörs i förordningen, av naturliga skäl avsevärt mer omfattande och komplexa än barns, och vuxna invandrares behov handlar om att snabbt kunna hitta en riktning framåt i ett helt nytt sammanhang för att få möjligheter att omgående ta ansvar för och försörja sig själva och sin eventuella familj. För sfi-läraren gäller det alltså att kunna utgå från än fler och åtskilda erfarenheter i undervisningen än i t.ex. grundskolan. Läraren behöver också ta hänsyn till

[49] SKOLFS 2010:37 respektive SFS 2011:1108.

att vuxnas mål med studierna varierar stort. I Lvux 12 betonas att ”elevernas mål med utbildningen kan variera kraftigt”, att varje elev ska få ”stöd och undervisning utifrån sina individuella utbildningsmål”. Lgr 11 anger att undervisningen i grundskolan ska ”främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling” inför ett begränsat mål, nämligen endast fortsatta studier.

Kursplanerna: Att skolformerna riktar sig till barn respektive vuxna är också tydligt i kursplanerna för sfi[50]/svenska som andraspråk. Sfi är enligt kursplanen en ”kvalificerad språkutbildning” som syftar till att ge ”vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket”. Här anges att eleven ska ”utveckla ett funktionellt andraspråk” för ”kommunikation och aktivt deltagande i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt fortsatta studier. Här behöver alltså (språk-)undervisningen förbereda individen för fler sammanhang än för studier, även aktiv delaktighet i samhälls- och arbetsliv.

För att förbereda för alla olika sammanhang är det också viktigt eleven att får träna språkanvändning genom att kombinera sfi med förvärvsarbete eller andra aktiviteter, till exempel arbetslivs- och samhällsorientering, validering eller praktik – och läraren måste kunna göra undervisningen relevant för elevens arbete och övriga aktiviteter. Detta är en skillnad jämfört med grundskolan.

I kursplanerna för sfi anges inte något centralt innehåll såsom i andra ämneskursplaner och innehållet i sfi-utbildningen måste därför skapas i relation till de sammanhang eleven behöver använda svenska. Enligt utredningen är det detta som avses med att sfi är en ”kvalificerad språkutbildning”, dvs. att innehållet är individanpassat, funktionellt och direkt användbart för kommunikation i samhälls- och arbetsliv och i samtidiga ämnes- eller yrkesstudier och framtida studier. Exempelvis behöver sfi generellt sett förbereda för kommunikation och aktiv delaktighet i olika samhälls-, studie- och arbetslivsmöten som vuxna individer deltar i. Det kan handla om föräldramöten, grupparbeten i studier, arbetsplatsmöten och möten med läkare, studie- och yrkesvägledare, chefer och arbetskamrater. Sfi ska, menar utredningen, fokusera på att förbereda vuxna elever för språkanvändning i t.ex. sådana varierade och för individen potentiellt viktiga möten. Därmed ligger sfi-utbildningens kurser långt ifrån en nybörjarkurs för vuxna i t.ex. främmandespråket italienska, där nybörjarspråket i huvudsak är tänkt att användas i informella fritids-

[50] SKOLFS 2017:91.

och vardagssammanhang, t.ex. restaurangbesök. Inom sfi finns generellt sett inte möjlighet att prioritera för samhälle och individ dyrbar lektionstid på vad man kan säga på svenska för att beställa mat på restaurang. Däremot ska utbildningen ge eleven en handlingsberedskap för att hantera olika situationer i samhälls- och arbetsliv och studier, t.ex. träna på kommunikationsstrategier på andraspråket, inför ett restaurangbesök hitta användbara fraser på nätet eller information om när studie- och yrkesvägledaren har mottagningstid. Om individen däremot tänker sig en snar framtid inom restaurangvärlden blir sådana fraser aktuella för undervisningen. För att kunna förbereda för detta krävs att läraren har omfattande språkteoretiska och didaktiska kunskaper.

Kunskapskraven för sfi-kurserna handlar alltså om att eleven ska kunna ”kommunicera i både informella och mer formella situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv”.[51] Sådana mycket varierade, ”vuxna” sammanhang finns inte med i kunskapskraven för svenska som andraspråk i grundskolan. Undervisningen i svenska som andraspråk i grundskolan syftar i stället till att eleverna utvecklar kunskaper i och om svenska språket främst ”för att tänka, kommunicera och lära” och ”på svenska utifrån sin kunskapsnivå”, alltså för studier. Utredningen vill dock betona att andraspråket som verktyg ”för att tänka, kommunicera och lära” i andra ämnen också är aktuellt för t.ex. sfi-elever som kombinerar språkstudier med ämnes- och yrkesstudier. Sfi-läraren ska alltså kunna välja ut relevant innehåll och utforma undervisning för en oerhört heterogen elevgrupp (t.ex. elever som inte kan läsa och skriva och akademiker, unga och äldre, f.d. hemmaarbetande och de med lång yrkeserfarenhet). Alla sfi-elever har rätt till individanpassad utbildning inom sfi och sfi i kombination med t.ex. en yrkesutbildning. Avsaknaden av sådana för vuxna relevanta sammanhang utmärker i övrigt grundskolans styrdokument.

Sfi-läraruppdraget kan alltså inte beskrivas enbart utifrån de språkliga nivåer som eleverna ska uppnå. Den kompetens som sfi-lärare behöver ha bör också relateras till de didaktiska utmaningar som läraren har. Sfi-lärarens didaktiska uppdrag kan utifrån beskrivningarna ovan sägas vara såväl bredare som djupare än vad som kan rymmas i en termins ämnesstudier när man tar hänsyn till elevgruppens hetero-

[51] SKOLFS 2017:91 Avslutande kurs D; gäller muntlig interaktion, muntlig produktion och skriftlig.

genitet, verksamheternas förutsättningar samt elevernas utbildningsbakgrund, deras mål med studierna och de högst varierade situationer som eleverna snarast ska kunna använda sitt andraspråk i.

11.5.3 Flera vägar till behörighet

Det finns flera vägar att bli legitimerad lärare i sfi och/eller i övriga komvux. Här nedan beskrivs kortfattat olika alternativ.

Lärarutbildning

Man kan få en lärarexamen genom att gå ett ordinarie lärarutbildningsprogram men också genom andra kortare utbildningsvägar som kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) som riktar sig till personer som redan har genomgått ämnesstudier, vidareutbildning av obehöriga lärare (VAL) och Kompletterande utbildning för personer med avslutad utländsk lärar- eller förskollärarutbildning (ibland kallad ULV).

Man kan också komplettera en annan lärarexamen, t.ex. en grundlärarexamen, med poänggivande kurser för att utöka sin behörighet. Behörighet avgörs av Skolverket och kan skifta beroende på typ av examen, examensår och lärosäte. Varje examen bedöms individuellt.

Den som vill läsa en sammanhållen lärarutbildning för att bli lärare i sfi/svenska som andraspråk och andra ämnen inom komvux behöver sedan 2011 läsa en ämneslärarutbildning. Inom ramen för ämneslärarutbildningen finns två inriktningar, mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 respektive inriktning motarbete i gymnasieskolan. De olika inriktningarna skiljer sig åt i ämnesdjup. Det finns fastslaget vilka ämnen man kan läsa i utbildningen. För att bli ämnesbehörig för undervisning i sfi och svenska som andraspråk i komvux studerar man ämnet svenska som andraspråk (se 11.2.2 behörighetskrav).

Att det inte finns någon sammanhållen lärarutbildning som är riktad mot verksamhet i vuxenutbildning inklusive sfi kan innebära att det är svårt för den som vill bli lärare inom sfi och övriga komvux att hitta rätt lärarutbildning. Det är nämligen ofta otydligt på lärosätenas och andra informationskanalers information om lärarutbildningar hur man kan bli behörig för undervisning i komvux.

Behörighetsgivande kurser

Många lärosäten erbjuder lärare möjligheter att inom ordinarie utbildningsutbud utöka sin ämnesbehörighet och/eller utveckla sin kompetens. Det kan vara i form av fristående kurser eller inom ramen för Lärarlyftet.

Genom Lärarlyftet (se 11.3.1) kan lärare komplettera sin legitimation med fler behörigheter. Huvudmannen kan söka statsbidrag för lärares studier inom Lärarlyftet. Alla lärare som har en lärarexamen eller lärarlegitimation kan söka kurserna. För att delta i en kurs inom Lärarlyftet fordras förutom detta att man är anställd av staten, en kommun eller fristående skola och att man har en arbetsgivare som har godkänt deltagandet. Lärare som är anställda av annan anordnare som enligt avtal med kommunen utför uppgifter på entreprenad inom skolväsendet kan numera också gå kurser inom Lärarlyftet. Man behöver inte undervisa i det ämne man vill studera.

Kurserna anordnas av utvalda universitet eller högskolor. Utbildningen består huvudsakligen av distansstudier med några campusträffar på universitet eller högskola.

Det finns särskilda statsbidrag[52] som kan sökas för lärare som är anställda och studerar på högskolenivå med inriktning svenska som andraspråk och svenska för invandrare. Det finns inget krav på att läraren ska vara legitimerad, behörig eller undervisa i ämnet svenska som andraspråk eller i sfi. Bidraget kan sökas för både reguljära kurser och Skolverkets utbildningar förutsatt att de har en tydlig koppling till svenska som andraspråk eller svenska för invandrare som ämnesområde.

11.5.4 Rektorsutbildning

Rektorsprogrammet är en statligt reglerad befattningsutbildning för rektorer, biträdande rektorer, förskolechefer och andra skolledare med ansvar för läroplansstyrd verksamhet. Rektorsprogrammet är obligatoriskt för rektorer som börjat sin anställning efter den 15 mars 2010 och som inte har gått en äldre statlig rektorsutbildning eller motsvarande. Man ska påbörja utbildningen inom ett år efter tillträde som rektor. Utbildningen erbjuds skolledare både inom det

[52] Förordning (2016:709) om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare samt SKOLFS 2018.

offentliga skolväsendet, på fristående skolor och i entreprenadverksamhet.

Rektorsprogrammet är en uppdragsutbildning från Skolverket och ges av ett antal lärosäten över tre år. Programmet ska ge goda kunskaper om rektorns ansvar enligt skollagen (2010:800), läroplanerna och andra författningar. Rektorsprogrammet omfattar 30 hp. Innehållet i rektorsprogrammet anges i Skolverkets måldokument och behandlar tre kunskapsområden: skoljuridik och myndighetsutövning, mål- och resultatstyrning och skolledarskap.

Rektorn ska genom utbildningen utveckla sådana kunskaper och kompetenser som krävs för att kunna sätta den egna verksamhetens resultat i relation till de nationella och lokala målen. Vidare ska rektorn utveckla förmågan att kritiskt granska sin egen praktik och utifrån en analys av denna formulera strategier för utvecklings- och förändringsarbete. Rektorsprogrammet ska alltså knyta an till den enskilda deltagarens verksamhetspraktik och ge förutsättningar för att utveckla denna genom att skapa sammanhang och en djupare förståelse för uppdraget.

Befattningsutbildningen ska ses som en generell ledarskapsutbildning för skolväsendet, dvs. inte specifikt riktad mot någon skolform. Rektorers uppdrag kan dock skilja sig åt beroende på de olika utbildningsverksamheterna (jfr kapitel 5 och avsnitt 11.2.6).

11.5.5 Relevant innehåll tycks ofta saknas

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har ett uppdrag att kartlägga och analysera hur universitet och högskolor inom ramen för ämnes- och yrkeslärarutbildningarna förbereder studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning utifrån kraven i högskoleförordningen (1993:100) som bland annat anger att studenten ska visa kännedom om vuxnas lärande (bilaga 2, examensordningen). Syftet med uppdraget är att ge en översiktlig nationell bild och bidra till lärosätenas kvalitetsutvecklingsarbete. Uppdraget skulle ursprungligen redovisas den 1 november 2020 men är förlängt till 3 maj 2021.

Enligt UKÄ kommer kartläggningen huvudsakligen att göras genom en enkät till samtliga lärosäten som erbjuder ämnes- och yrkeslärarutbildningar. Enkätfrågorna kommer att beröra såväl UVK och ämneskurserna som VFU. Lärosätena kommer att tillfrågas om och i

så fall hur och i vilken omfattning vuxnas lärande behandlas i t.ex. styrdokument såsom kursplaner eller lokala kursmål, undervisningsmoment, kurslitteratur och examinationsuppgifter. Enkäten kommer också att efterfråga orsakerna till att vuxnas lärande eventuellt inte ingår. Vad gäller VFU kommer frågor att ställas om möjligheter finns till VFU inom komvux, hur fördelningen av VFU-platser ser ut mellan andra skolformer och komvux samt orsakerna till att studenterna eventuellt inte kan göra VFU inom komvux. Vidare ingår frågor om lärosätena erbjuder fortbildning vad gäller vuxnas lärande. Slutligen ingår eventuellt, enligt UKÄ, även frågor om lärarutbildarnas kompetens/erfarenhet av arbete inom komvux.

Under 2020 har UKÄ inom ramen för uppdraget om utbildningsutvärderingar granskat 10 yrkeslärarutbildningar. Sådana granskningar, som görs i form av självutvärderingar, fokuserar på hur utbildningen säkerställer att studenterna får goda förutsättningar att nå examensmålen och på hur lärosätet säkerställer att studenten uppnått examensmålen när examen utfärdas. Vidare ska granskningarna bidra till lärosätenas utvecklingsarbete av kvaliteten på utbildningarna. Ett av målen som granskades var kravet på kännedom om vuxnas lärande. Enligt plan kommer beslut att fattas i mars 2021.

Vux tycks saknas i utbildningsvetenskapliga kärnan

Flera utredningar har lyft att t.ex. vuxenpedagogik kan ingå i den vetenskapliga kärnan (UVK), som ingår i samtliga lärarutbildningar.

Andreas Fejes, professor i vuxenpedagogik vid Linköpings universitet, har närmare undersökt om lärarutbildningarna förbereder för arbete i komvux så som de enligt högskoleförordningen ska göra – och i så fall på vilket sätt och i vilken utsträckning.[53] Rapporten baseras på en innehållsanalys av alla kursplaner och litteraturlistor för kurser inom ramen för UVK vid ämneslärarprogrammen med inriktning mot gymnasieskola och vid yrkeslärarprogrammen vid tolv universitet. Genom en innehållsanalys av utbildningsdokumenten beskriver Fejes var kurserna lägger sitt fokus i termer av utbild-

[53] Fejes, A. (2019) *Redo för komvux? Hur förbereder ämneslärarprogrammen och yrkeslärarprogrammen studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning?*

ningskontext (grundskola, gymnasieskola, vuxenutbildning) och målgrupp (barn, unga, vuxna) vilket tydliggör vad som prioriteras och vad som eventuellt ignoreras.

Den utbildningsvetenskapliga kärnan erbjuds alla studenter, men med specifikt innehåll beroende på lärarprogram. Kärnans 60 hp ska enligt högskoleförordningen bland annat beröra följande innehåll:

- Skolväsendets historia, organisation och villkor samt skolans värdegrund, innefattande de grundläggande demokratiska värderingarna och de mänskliga rättigheterna,
- läroplansteori och didaktik,
- vetenskapsteori och forskningsmetodik,
- utveckling, lärande och specialpedagogik,
- sociala relationer, konflikthantering och ledarskap,
- bedömning och betygssättning,
- utvärdering och utvecklingsarbete.

Kurserna berör därmed aspekter som i delar antas vara kontext- och målgruppsspecifika, vilket också bekräftas av att många lärosäten har olika versioner av dessa kurser beroende på vilket lärarprogram det handlar om.

Sammantaget indikerar studien att inget ämneslärarprogram med inriktning mot gymnasieskola vid tolv av landets universitet har mål eller innehåll som påvisar att de förbereder studenterna för arbete i vuxenutbildningen. Samma situation råder vid fem av de sju yrkeslärarprogrammen som ingick i studien. Fejes menar att även om vuxenutbildning och vuxna ibland nämns så är det framför allt i förbifarten, t.ex. i skrivningar om ”barn, unga och vuxnas lärande”. Vuxnas lärande följs inte sedan upp i kursplanen eller i litteraturlistan.

Studien tyder vidare på att forskningsintressen och profiler hos den institution eller forskningsmiljö som ansvarar för specifika kurser har en direkt inverkan på de mål och det innehåll en kurs får. För att t.ex. få kunskap om vuxenutbildning och vuxna måste studenten läsa sin utbildning vid ett lärosäte där en forsknings- och utbildningsmiljö med kunskap om vuxnas lärande har ansvar för enskilda kurser inom den utbildningsvetenskapliga kärnan. Detta, menar Fejes, väcker frågan om statens styrning av lärarutbildningen,

enskilda lärosätens samordning av sina utbildningar och prioriteringar, samt frågor om likvärdighet inom och mellan lärarutbildningar.

Fejes menar därför att studiens resultat bör föranleda att berörda lärarutbildningar initierar ett reformarbete med syfte att kursernas kunskapsinnehåll kan bidra till att förbereda studenterna för arbete i komvux. Enligt Fejes ger studien underlag för ändringar i högskoleförordningen eftersom det är uppenbart att dagens skrivningar och uppföljningssystem inte räcker till för att få lärosätena att följa lagstiftningen när det gäller att lärarutbildningarna ska förbereda för arbete i komvux (jfr ovan och 11.6.2).

Vux tycks saknas i ämneskurserna

Det är högskoleförordningen som anger examinationsmål för lärarutbildningarna, men det är de enskilda lärosätena som bestämmer fördelningen av kurser och antal poäng inom t.ex. 30 hp, dvs. vilket konkret innehåll, vilken litteratur och vilket arbetssätt som ska finnas i lärarutbildningarna och i fristående kurser. Det betyder att det är forskare/lärarutbildare som utformar relevant innehåll för blivande och verksamma lärare.

Det finns tecken på att lärosäten generellt sett i begränsad omfattning erbjuder kurser och kompetensutveckling som utformats för lärare inom komvux. Komvuxutredningen beskriver i sitt betänkande (SOU 2018:71) de enkätsvar som inkom från 11 av de 13 lärosäten som erbjuder lärarutbildning och utbildningsvetenskap. Endast 8 procent av de tillfrågade lärosätena erbjöd då fortbildning specifikt framtagen för vuxenutbildningen, riktad till lärare inom komvux.

För lärare som vill fördjupa sig i vuxnas lärande, t.ex. lärare som har en lärarexamen riktad mot yngre åldrar eller yrkeslärare, finns fristående kurser i vuxenpedagogik/vuxnas lärande. Vad utredningen erfar kan sådana erbjudas t.ex. på Stockholms universitet, Linköpings universitet, Göteborgs universitet och Högskolan i Kristianstad. Malmö universitet erbjuder kurser i undervisning och handledning av vuxna.

KLIVA-utredningens övergripande granskning[54] under juli 2020 på rubriknivå av kursutbudet rörande svenska som andraspråk visar

[54] På Studera.nu.

att lärosätenas första 30 hp i svenska som andraspråk i hög grad liknar varandra. Sammanfattningsvis handlar kurserna om

- skolan/svenska som andraspråk i det mångkulturella/flerspråkiga samhället,
- migration(-sprocesser) och kulturmöten,
- svensk grammatik/det svenska språksystemet i ett andraspråks-/tvärspråkligt perspektiv,
- svensk fonetik och fonologi och
- andraspråksutveckling/-inlärning, andraspråksundervisning.

Förutom vad gäller de kurser som ingår i Lärarlyftets kurser mot sfi och övriga vuxenutbildningen är det mycket sällan uttryckt att/om innehållet i det övriga kursutbudet behandlas i relation till barns, ungdomars och/eller vuxnas behov och förutsättningar.

På nivån 1–30 hp är det vidare ett ytterst fåtal kurser (fyra, varav två inom Lärarlyftet) som behandlar läs- och skrivundervisning för vuxna elever med ingen eller kort formell skolbakgrund, dvs. avgörande kunskaper för undervisning inom studieväg 1 där cirka 20 procent av sfi- eleverna studerar (jfr 11.2.5). Vidare är det ytterst få kurser (5, varav 1 inom Lärarlyftet) som behandlar bedömning, dvs. ger lärare kunskaper att utforma och genomföra formativ och summativ bedömning av elevernas språkliga progression. Visserligen ingår bedömning i UVK, men vad utredningen erfar handlar det då om bedömning på en mer generell nivå, t.ex. olika typer av bedömning, olika teorier, och innehållet i UVK är inte kopplat till de ämnen läraren ska bedöma inom. Detta erbjuds i stället inom ämneskurserna (för svenska som andraspråk alltså ytterst sällan inom de första 30 hp). Ett annat område som ytterst sällan ingår i kursernas beskrivning är olika pedagogiska digitala verktyg.

Utredningen betonar att vår granskning är gjord på basis av kursernas benämningar och viss granskning av kursplaner. Det kan alltså finnas fler kurser som i undervisningen tar upp ett innehåll riktat mot vuxnas lärande av andraspråket svenska även om kursplanerna inte uttrycker det.

Lärarutbildare om vad som (inte) ingår

Utredningen har gjort en enkät till en grupp lärarutbildare i svenska som andraspråk. Enkätfrågorna formulerades utifrån de kompetensbehov utredningen ser att sfi-lärare har i dagsläget. Frågorna var tänkta att komplettera tidigare refererade kompetensbeskrivningar från 2007 och 2012 (se 11.2.5). Tolv lärarutbildare besvarade enkäten som därmed endast kan ses som en mindre undersökning, men svaren bekräftar utredningens övergripande granskning och bedömningar.

Enkäten handlade huvudsak om på vilka sätt/ifall lärarutbildarna ansåg att lärarutbildningar (inkl. behörighetsgivande uppdragsutbildningar/lärarlyft samt VFU) rustar lärarstudenter för arbete inom sfi och svenska som andraspråk inom övrig vuxenutbildning. Även om inga stora slutsatser kan dras av svaren kan de ändå sägas ge vissa tecken på att några av de högaktuella utmaningarna som sfi och sfi i kombination med annan utbildning i dagsläget brottas med inte alltid behandlas inom lärarutbildningar/kurser.

På frågan om utbildningarna ”tar upp läs- och skrivinlärning som vuxen (grundläggande litteracitet)” svarar drygt hälften ja. En lärarutbildare svarar att en 7,5 hp finns ”i SFI-kursen men vi vet inte riktigt vad vi vill att den ska innehålla” och det blir också tydligt att sådan kurs kan finnas antingen inom de första 30 hp eller på B-nivån.

På frågan om utbildningarna tar upp exempel på hur sfi-/andraspråks-lärare och yrkeslärare kan samarbeta för att planera och genomföra kombinerad/integrerad språk- och yrkesutbildning svarar endast två ja. En kommentar är ”Den tanken har vi inte tänkt” och en annan kommenterar: ”nej, inte som ett eget innehåll, men det brukar ofta komma upp i diskussioner initierade av deltagarna”.

Även på frågan om utbildningarna tar upp konkreta exempel på hur man inom undervisningen inom sfi och svenska som andraspråk kan använda elevernas upplevelser på praktik-/arbetsplatser som utgångspunkt i undervisningen är det endast två lärarutbildare som svarar ja. Den enda kommentaren är: ”Vi har inte tänkt på det och ser inte hur vi ska få plats med det i kursen”.

En enda lärarutbildare svarar ja på frågan om utbildningarna tar upp konkreta exempel på hur man kan kombinera undervisningen i sfi och svenska som andraspråk med orienteringskurser och/eller teoretiska kurser på grundläggande nivå. En kommentar visar att det

förekommer att lärarutbildare anser att denna fråga inte hör hemma inom de 30 hp som behövs för sfi-lärares behörighet: ”Det borde ligga på en fortsättningskurs i så fall”.

Utredningen frågade även om vuxna elevers behov och förutsättningar för lärande i sfi, svenska som andraspråk och övriga komvux tas upp på andra sätt än de sätt som kommit upp i enkätfrågorna. Man svarar då att detta tas upp i flera olika delkurser eller exempelvis genom att man tar upp gällande styrdokument. Någon kommenterar att man har ”en särskild 30 hp riktad mot sfi/komvux, och en särskild 7,5 hp mot grundläggande litteracitetsutveckling för vuxna m.m.”. Man anger också att man i fonetikkurserna behandlar hur man didaktiskt kan jobba med uttalsundervisning vilket man tänker behövs i störst utsträckning för vuxna. Ett annat sätt är att man i kursen om hur ett andraspråk utvecklas tar upp flera faktorer upp som ”påverkar inlärning – vuxnas större möjligheter intellektuellt men också hinder socialt och samhälleligt, vilket påverkar motivation och möjligheter”.

VFU erbjuds inte alltid inom komvux

Verksamhetsförlagd utbildning (VFU, ”praktik”) ingår i all lärarutbildning. Under VFU kan studenten bland annat få möjlighet att få perspektiv på den kommande professionen, koppla samman teori och undervisningspraktik, själv pröva på att (inter-)agera i klassrummet, utveckla förmågan till samarbete genom att medverka i arbetslag, samverka med andra skolformer och utveckla en trygg och tydlig arbetsroll. VFU spelar med andra ord en viktig roll i lärarstudentens yrkesblivande.

För grundlärar-, ämnes- och yrkeslärarexamen krävs en VFU om sammanlagt 30 hp, förlagd inom relevant verksamhet och ämne.[55]

Ett exempel på att lärarstudenter har begränsade möjligheter att göra VFU inom kommunal vuxenutbildning är att det i oktober 2019 i Stockholms län, på lärarutbildningarna på Stockholms universitet, Södertörns högskola och Kungliga tekniska högskolan (KTH), totalt fanns 7 489 aktiva placerade lärarstudenter. Av dessa var endast 128 studenter (dvs. 1,7 procent) placerade på komvux/sfi för sin VFU.

[55] Högskoleförordningen 1993:100.

Av dessa var en stor majoritet, 96 studenter, från yrkeslärarprogrammet. Från ämneslärarprogrammet var 18 studenter placerade inom komvux.[56] Studenter på grundlärarprogrammen är inte med i dessa beräkningar.

På Göteborgs universitet har 63 studenter (eller har haft) VFU-placering inom komvux under 2019 och 2020. Av dessa går 58 på yrkeslärarprogrammet, övriga 5 går ämneslärarprogrammet eller kompletterande pedagogisk utbildning (KPU). Det kan dock vara fler som gör VFU inom komvux då flera gymnasieskolor har vuxenutbildning i samma byggnad och då lärarna/VFU-handledarna kan tjänstgöra i båda skolformer. Detsamma gäller sfi, varför det inte går att se hur många av lärarstudenterna deltagit specifikt i sfi.

Åtta av de tolv lärarutbildare som besvarade den enkät som beskrivs ovan svarade att lärarstudenterna kan ha VFU inom komvux.

Oklart om sfi är ”relevant verksamhet och ämne” för VFU

I samtal med VFU-handläggare på lärosäten framkommer att tolkningen av ifall komvux och sfi kan anses vara ”relevant verksamhet och ämne”[57] varierar på olika ämneslärarutbildningar. Utredningen återger nedan olika rådande synsätt för att illustrera anledningar till att ämneslärarstudenter kan ha begränsade möjligheter till VFU-placeringar inom komvux.

En anledning till att VFU inom komvux begränsas är att lärosäte och huvudman helt enkelt inte har ett VFU-avtal inom komvux utan enbart grundskola och gymnasieskola. Detta kan i sin tur bero på att varken lärosäte eller huvudman av tradition inte ”tänker in” komvux i relation till lärarutbildningar. Högskoleförordningens formulering ”relevant verksamhet och ämne” upplevs inte omfatta sfi eller övriga komvux eftersom det inte finns någon lärarutbildning som riktas mot sfi eller vuxenutbildning. Inriktningarna inom ämneslärarutbildningarna är ju mot årskurs 7–9 respektive gymnasiet. Sfi är ju inte heller ett ämne som kan ingå i eller kombineras för en examen utan studenterna läser ämnet svenska som andraspråk.

VFU-handläggare på lärosäten kan också anse att sfi och grundläggande nivå inom komvux är en för ”låg nivå” för de studenter som

[56] Kontakt med förvaltningsledare VFU-portalen på Stockholms universitet.
[57] Högskoleförordningen 1993:100.

studerar mot årskurs 7–9 och gymnasieskolan eftersom sfi motsvarar lågstadiet, grundläggande nivå inom komvux motsvarar högstadiet (jfr 11.5.2). En företrädare hänvisar till komplexiteten och progressionen i ämnets centrala innehåll och menar att studenterna måste göra VFU inom de ”årskurser” man studerar mot och som antalet högskolepoäng för behörighet motsvarar.

Utredningen erfar också att lärarutbildningar kan vilja att ämneslärarstudenterna ska göra VFU inom årskurs 7–9 eller gymnasiet eftersom lärarutbildarna anser att det är svårare att undervisa dessa yngre elever än vuxna elever. Man vill helt enkelt att studenterna ska få möjlighet att under utbildningens gång undervisa och få stöd i det som är ”svårare”.

Andra lärosäten som utredningen talat med har avtal med huvudman för komvux och menar tvärtom att alla studenter bör göra någon VFU-period inom grundläggande utbildning för att få en helhetsbild av olika utbildningar. Däremot kan man vara tveksam till att studenten har samtliga VFU-perioder inom komvux eftersom man även blir behörig för andra skolformer. Man menar att svenska som andraspråk är speciellt eftersom det finns sådan ”bredd” i arbetsmöjligheter för lärare i svenska som andraspråk; man kan arbeta med nybörjare och på hög språklig nivå i svenska, med yngre och äldre elever och inom flera skolformer. Därför får studenterna möta flera verksamheter under sina VFU-perioder. Detta kan vara viktigt eftersom läraruppdraget delvis kan se olika ut inom olika skolformer; inom komvux arbetar lärarna oftare ”ensam” och inte i arbetslag, man arbetar kvällstid och det krävs inte lika mycket tid för mentorskap eller föräldrakontakter mm.

Å andra sidan kan det vara värdefullt att begränsa antalet olika VFU-placeringar som en student har bland annat för att det gynnar studenternas fördjupande lärande att kunna fördjupa relationer med lärare och elever och undervisa med stöd av det. Detta kan förstås också ha en praktisk-organisatorisk anledning då man inte behöver ”flytta runt”. Det tycks dock vara vanligt, särskilt vad gäller placeringar på gymnasiet, att studenterna har olika placeringar.

Kursansvariga och VFU-ansvariga på lärosätena kan också ha olika uppfattningar. VFU-handläggarna kan mena att VFU-placeringarna bör variera och att t.ex. sfi är en bra placering, medan kursansvariga menar att studenterna bör ha sin VFU på en enda plats och antingen inom årskurs 7–9 eller gymnasieskolan.

Ett argument är också att sfi- och övriga komvuxlärare inte undervisar tillräckligt många timmar i sina ämnen, vilket innebär svårigheter för studenterna att ”få ihop” det antal timmar i undervisning och auskultation som lärosätet kräver. Lärarutbildningar kan t.ex. ställa krav på t.ex. 15 undervisningstimmar och 15 timmars auskultation för 7,5 hp VFU. För 15 hp VFU kan krävas 50 undervisningstimmar och 12 timmar auskultation. Antalet timmar beslutas dock av enskilt lärosäte och det finns lärosäten som i stället har riktmärken för undervisning/auskultation. Det finns även lärosäten som inte funderat på denna fråga.

VFU ska kunna göras inom vux

Utredningen om en ny lärarutbildning (SOU 2018:109) menade att det är viktigt att lärarutbildningarna pekar på att vuxenutbildningen finns som arbetsmarknad och möjliggör VFU på detta fält.

Utredningen lägger alltså inte något förslag rörande ämneslärarstudenters möjligheter att göra VFU inom komvux förutom inom ramen för en profilering (se 11.6.4). Vi vill dock utveckla frågan något. Vi menar att det är allvarligt att situationen varierar i så stor grad och att vissa ämneslärarstudenter med svenska som andraspråk som undervisningsämne inte kan göra VFU inom en av de skolformer som man blir behörig för. Att lärarstudenter inte under utbildningen möter den elevgrupp de utbildas för att möta är anmärkningsvärt.

Många av ämneslärarstudenterna med svenska som andraspråk i sin kombination vill arbeta inom sfi. Att de inte har möjlighet att göra VFU inom komvux innebär att de inte under utbildningens gång kan relatera lärarutbildningens innehåll till undervisning för vuxna vilket innebär att de efter examen troligare är mindre förberedda för undervisning i komvux och att kompetensutvecklingsbehov föreligger direkt efter lärarutbildningen.

Det kan också innebära att huvudmannen missar möjligheter till rekrytering och kunskapsutveckling. Många huvudmän ser arbetet med VFU-studenter som en möjlighet till rekrytering av behöriga lärare; många VFU-samordnare arbetar på kommunens HR-avdelning snarare än på utbildningsförvaltningen.

På skolnivå utgör VFU-samarbetet en form av kompetensutveckling då man får möjligheter att samtala kring aktuell forskning och beprövad erfarenhet med studenterna och VFU-handledarna från lärosätena. Det är bland annat av dessa anledningar som många huvudmän menar att även om ersättningen från lärosätena inte helt täcker samtliga kostnader för VFU (t.ex. nedsättning i tid för handledarna (handledarutbildning och tid för själva handledningen) så är de avsatta resurserna en väl avvägd investering i verksamhetsutveckling.

Samarbetsavtalen mellan lärosäten och huvudmän har en långsiktig ambition, att man ska upparbeta hållbara samarbeten. Att kommunen ordnar med VFU-handledare (tid för utbildning, nedsättning i tid) är en investering för såväl individ som huvudman. Därför kan kortsiktiga upphandlingsavtal motverka eventuell ambition att ha med komvux i VFU-avtal. Det finns dock lärosäten som har avtal med huvudmän där sfi anordnas på entreprenad. Utredningen menar att det bör vara möjligt att i upphandlingsavtal mellan huvudman och anordnare formulera organisation/ersättning/kostnad för VFU-handledare och VFU-samordnare inom sfi och övriga komvux

Att lärarstudenter inte gör sin VFU inom den kommunala vuxenutbildningen innebär att lärarutbildare inte regelbundet besöker komvux och därmed inte utvecklar/upprätthåller en aktuell förståelse för denna verksamhets förutsättningar. Det innebär också att vuxenutbildningen förlorar en ”direktkontakt” in i lärarutbildningen/lärosätet, en kontakt som potentiellt skulle kunna ha inneburit perspektiv på verksamheten och utvecklande samtal utifrån teori och praktik.

Övningsskolor saknas i komvux men är numera möjligt

Syftet med s.k. övningsskolor är att höja kvaliteten i lärarutbildningen via en förbättrad uppföljning och handledning av lärarstudenter genom att de verksamhetsförlagda delarna av utbildningen (VFU) koncentreras till färre skolor. En övningsskola har en högre koncentration av studenter och lärare med handledarutbildning vilket ska ge tätare samverkan och erfarenhetsbytet under studierna.

Under perioden 2014–2019 pågick en försöksverksamhet med övningsskolor och övningsförskolor[58], dock inte inom komvux. Studenterna inom de utbildningar som leder till grundlärarexamen, ämneslärarexamen, yrkeslärarexamen eller förskollärarexamen gjorde huvuddelen av sin VFU på en övnings(för-)skola. Totalt deltog 16 universitet och högskolor.

Uppdraget slutredovisades 2020.[59]. Sammanfattningsvis menade UKÄ att försöksverksamheten med särskilda övningsskolor har ökat kvaliteten i studenternas VFU, bidragit till utveckling av informella arenor för erfarenhetsutbyte och lett till ökat erfarenhetsutbyte mellan handledare och studenter. UKÄ menade vidare att försöksverksamheten med övningsskolor bör vidareutvecklas, utökas och permanentas för att möjliggöra att fler studenter kan dra nytta av de goda resultat som övningsskolorna visat.

Numera styrs verksamheten vid övningsskolor genom regleringsbrev. Femton lärosäten har erhållit medel för 2020 som ersättning för verksamhet med övningsskolor och övningsförskolor inom lärar- och förskollärarutbildningar. Övningsskolorna ska vara grundskolor, gymnasieskolor eller kommunal vuxenutbildning där det finns lärare som är handledare.

Varför saknas vux?

Det finns en mängd anledningar varför lärarutbildningar och kurser inte i någon större utsträckning behandlar vuxnas lärande av och på andraspråket och varför ovanstående situation har uppkommit och tillåtits fortgå under en lång tidsperiod. Utredningen återger här några övergripande anledningar.

Forskningsintressen och profiler hos den institution eller forskningsmiljö på lärosätet som ansvarar för specifika kurser har en direkt inverkan på de mål och det innehåll en kurs får. För att t.ex. få kunskap om vuxenutbildning och vuxna måste studenten därför läsa sin utbildning vid ett lärosäte där en forsknings- och utbildningsmiljö med kunskap om vuxnas lärande har ansvar för enskilda

[58] Förordning (2014:2) om försöksverksamhet med övningsskolor och övningsförskolor inom lärar- och förskollärarutbildningar.
[59] UKÄ 2020. *Utvärdering av försöksverksamhet med övningsskolor inom lärarutbildning*. Slutrapport av ett regeringsuppdrag.

kurser inom den utbildningsvetenskapliga kärnan. Detta, menar Fejes,[60] väcker frågan om statens styrning av lärarutbildningen, enskilda lärosätens samordning av sina utbildningar och prioriteringar, samt frågor om likvärdighet inom och mellan lärarutbildningar.

Situationen kan också ha att göra med att högskoleförordningens formuleringar mer sällan handlar om ”vuxen”, ”vuxna” etc., och att formuleringen ”visa kännedom om vuxnas lärande” är vag, eller som Fejes menar: ”relativt tand- och kravlös”. En möjlig tolkning av denna skrivning är enligt Fejes att området vuxnas lärande, från lagstiftarnas håll, är nedprioriterat och att vissa lärosäten möjligen tagit dessa skrivningar som intäkt att de kan utesluta innehåll i sina kurser med fokus på just komvux.

Det går dock då att invända att lärarutbildningarna därmed glömmer det övergripande målet som lagstiftningen[61] skriver fram, nämligen att studenten ska visa sådan kunskap och förmåga som krävs för att självständigt arbeta som ämneslärare i den verksamhet som utbildningen avser. Studenten ska även visa kunskap och förmåga för annan undervisning för vilken examen enligt gällande föreskrifter kan ge behörighet.

En annan förklaring som Fejes[62] anger och som utredningen kontinuerligt under arbetets gång erfarit är att den status quo-situation som råder sannolikt har att göra med att kunskap och kompetens kring vuxenutbildningen är mycket begränsad vid lärarutbildningarna. Det råder också ibland missförstånd kring vad som gäller och kring vilka behov och förutsättningar som råder i landets komvuxverksamheter.

För att öka lärosätenas intresse och kompetens för komvux behov och förutsättningar behöver sannolikt möjligheterna till forskning om vuxnas lärande stärkas. Man kan fråga sig varför inte universiteten, som erhåller forskningsanslag från staten, tar ansvar för att tillse att det finns forskare som har kunskap och kompetens om vuxenutbildning och vuxnas lärande, och som dessutom aktivt bedriver forskning om och i sådan verksamhet?[63] I avsnitten 11.6.5 och 11.7 resonerar utredningen vidare om hur incitament rörande

[60] Fejes, A. (2019) *Redo för komvux? Hur förbereder ämneslärarprogrammen och yrkeslärarprogrammen studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning?*
[61] Högskoleförordningen 1993:100.
[62] Fejes, A. (2019) *Redo för komvux? Hur förbereder ämneslärarprogrammen och yrkeslärarprogrammen studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning?*
[63] Fejes, A. (2019) *Redo för komvux? Hur förbereder ämneslärarprogrammen och yrkeslärarprogrammen studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning?*

forskning kan leda till ökad kompetens hos såväl lärosäten som komvuxverksamheter.

Sfi är inte ett ämne

Sfi var tidigare ett uppdrag för studieförbund, därefter utgjorde sfi en egen skolform, men ingår i dag i skolformen kommunal vuxenutbildning. Det finns dock inget ”sfi-ämne”; för att bli ämnesbehörig för undervisning inom sfi studerar man ämnet svenska som andraspråk, som också är ett skolämne inom andra skolformer.

I olika sammanhang har utredningen uppmärksammat konsekvenser av att sfi inte är ett skolämne, inte ett undervisningsämne. Detta kan som vi visat ovan, få negativa konsekvenser i olika sammanhang. Det kan t.ex. begränsa möjligheterna att göra VFU inom komvux och påverka förståelsen av sfi-läraruppdragets komplexitet (sfi anses omfatta ett mindre komplext läraruppdrag då den språkliga nivån man ska uppnå kan jämföras med små barns andraspråkliga nivå). Det kan bidra till otydlig och ofullständig information om ämneslärarutbildning (information om vilken lärarutbildning som leder till behörighet saknas). Det innebär också att sfi-lärare inte får tillgodoräkna sin 8-åriga undervisningserfarenhet för att få legitimation.[64] Dessutom kan det påverka statistiska uppgifter (se kapitel 5).

Utredningen vill med detta rekommendera aktörer som hanterar sådana frågor att vara uppmärksamma på eventuella konsekvenser av att sfi inte är ett ämne.

11.6 Förslag och bedömningar om behörighet och profilering

I avsnitten om kompetenshöjande insatser (se 11.4) har utredningen lagt förslag som avser en kompetensökning relativt snabbt men även på sikt. I följande två avsnitt lägger vi förslag vars genomförande gynnas av de tidigare föreslagna insatserna, och som främst avser att bidra till en professionalisering av lärarkåren inom sfi och svenska

[64] Skolverket: Krav för att få behörighet för att undervisa. www.skolverket.se/regler-och-ansvar/lararlegitimation-och-forskollararlegitimation/regler-och-krav-for-lararlegitimation/larar--och-forskollararlegitimation-och-krav-for-att-fa-behorighet.

som andraspråk inom komvux för att ge en stabil kompetensökning och kvalitetshöjning på längre sikt.

Förslagen i avsnittet bör kunna införlivas i den nationella struktur för yrkesutvecklande kompetensutvecklingsutbud som ska skapas inom ramen för det nationella professionsprogrammet.

11.6.1 Inledning

Enligt Skollagen ska utbildning i hela skolväsendet ”vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet”. Begreppen definieras dock inte i lagen och är omdiskuterade. Utredningen väljer dock att här använda Skolverkets resonemang kring forskningsbaserat arbetssätt utifrån begreppen vetenskaplig grund, forskningsbaserat arbetssätt, evidens och beprövad erfarenhet.

Skolverket[65] anger att vetenskaplig grund ”handlar både om kunskapskällor som baseras på resultat från vetenskapliga studier och ett systematiskt utforskande för att sedan kritiskt kunna granska, pröva och sätta resultaten från de vetenskapliga studierna i ett sammanhang”. För att benämna en erfarenhet beprövad menar Skolverket att den måste vara ”prövad, dokumenterad och genererad under en längre tidsperiod och av många”. I Skolverkets tolkning av skollagen byggs den beprövade erfarenheten i verksamheten och av professionen och den är lika relevant som den akademiskt framtagna kunskapen. Skolverket anger också att om beprövad erfarenhet är delad, dokumenterad och utvärderad kan den också bli överförbar och komma till nytta och användas i flera kontexter. Man beskriver en tänkt process från erfarenhet till prövad erfarenhet till beprövad erfarenhet: ”en idé prövas av en person (erfarenhet). Denna idé prövas sedan av flera kollegor, en grupp, genom gemensam reflektion och dokumentation (prövad erfarenhet). Slutligen prövas samma idé av flera grupper och dokumenteras samt systematiseras för att kunna föras vidare (beprövad erfarenhet)”.

Skolans professionella lärare behöver alltså ha förmågan att bedöma relevansen i tillgänglig forskning och beprövad erfarenhet – och också förmågan att själv pröva och beprövа sin erfarenhet – utifrån de behov som eleverna har. Det innebär att professionen själv

[65] www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/forskningsbaserat-arbetssatt/forskningsbaserat-arbetssatt-nagra-nyckelbegrepp.

kontinuerligt behöver diskutera, kritiskt granska, använda och utvärdera resultat från sin egen erfarenhet och det sammanhang man befinner sig i – och aktuella forskningsresultat. För ett sådant, både individuellt och gemensamt arbete, behövs förutsättningar skapas för en undersökande arbetskultur med uppmuntran av och utrymme för ett sådant förhållningssätt. Avgörande förutsättningar är grundläggande kompetens och tid för reflektion, men även nyfikenhet, prestigelöshet och en vilja till utveckling. Först när huvudmannen tillser att grundläggande förutsättningar, t.ex. relevant grundläggande kompetens, finns på plats kan skolverksamheter bli lärande organisationer som kontinuerligt lär och förbättrar det som behövs med elevernas möjligheter att lära i fokus.

Frågan om vilka formella krav som ställs för behörighet, dvs. för professionalisering av en lärarkår, kan betraktas utifrån både ett ideologiskt och ekonomiskt perspektiv. Att sfi-lärarkåren inte fått stöd av i relation till uppdraget relevanta krav på formell och relevant kompetens kan ses som en fråga om makt, status och intressen. Man kan fråga sig om de ständigt låga kraven på kompetens kan tolkas som en kortsiktig politisk vilja att använda sfi-utbildningen som ett instrument främst för omedelbara försörjningskrav på individerna/eleverna och som ett behov av att styra en lärarkår till flexibilitet på ett sätt som kan vara oförenligt med den professionella lärarens prioriteringar.[66] Till följd av otillräcklig kompetens, begränsade möjligheter till kompetensutveckling och en osäker anställningssituation kan sfi-lärarnas möjligheter att agera i enlighet med sfi-utbildningens styrdokument upplevas som starkt begränsade.[67] En lärarkår i en sådan utmanande situation och utan tillräckliga och relevanta kunskaper har mycket begränsade möjligheter att ställa krav på beslutsfattare för sin egen och elevernas del. Man har vidare begränsade möjligheter till reflektion och utveckling av sin verksamhet, vilket innebär att verksamheterna riskerar att upprätthållas utan någon vetenskaplig bas eller i beprövad erfarenhet snarare än utvecklas. I stället hänvisas lärarna till att arbeta utifrån egen erfarenhet och/eller strikt enligt läromedel vilket riskerar individanpassningen.[68] För sfi-lärarkåren, som arbetar i en verksamhet som styrs av ständigt förändrade förutsättningar och ofta motsägelsefulla målsättningar från stat,

[66] Vetenskapsrådet 2012. *Flerspråkighet – en forskningsöversikt.*
[67] Sandwall, K. (2013) *Att hantera praktiken – om sfi-studerandes möjligheter till interaktion och lärande på arbetsplatser.*
[68] Vetenskapsrådet 2012. *Flerspråkighet – en forskningsöversikt.*

kommun och arbetsmarknad, är detta särskilt tydligt och avgörande för kvalitet, likvärdighet och genomströmning.

Utredningens förslag nedan handlar därför om såväl lärarutbildning som ämnesstudier i svenska som andraspråk.

11.6.2 UKÄ bör förtydliga formuleringar

Som ovan angetts har UKÄ i uppdrag att granska hur universitet och högskolor inom ramen för ämnes- och yrkeslärarutbildningarna förbereder studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning utifrån kraven i högskoleförordningen (1993:100), bland annat utifrån kravet i examensordningen om att studenten ska visa kännedom om vuxnas lärande. Med hänsyn till denna pågående granskning avstår utredningen från att lämna förslag på detta område. Utredningen anser det ändå angeläget att framhålla några aspekter som vi anser viktiga att beakta i det fortsatta arbetet.

Utredningen vill framhålla att vi anser det angeläget att kraven avseende kunskap om vuxenutbildningen förtydligas med utgångspunkt i vad som gäller för lärare i barn- och ungdomsutbildning där det anges att studenterna ska visa sådan kunskap om barns och ungdomars utveckling, lärande, behov och förutsättningar som krävs för den verksamhet som utbildningen avser. Sådant förtydligande bör göras även för alternativa vägar till pedagogisk examen för behörighet för undervisning inom komvux, dvs. även för KPU och VAL.

Vi erinrar här att det i betänkandet *En hållbar lärarutbildning* (SOU 2008:109) framfördes att ett vuxenpedagogiskt perspektiv med fördel kan anläggas på kärnkurserna.

Utredningen erfar också att det råder olika uppfattningar hos olika lärosäten huruvida högskoleförordningens formuleringar om att VFU ska göras inom ”relevant verksamhet och ämne” möjliggör eller förhindrar att lärarstudenter inom ämneslärarutbildningen gör VFU inom sfi eller övriga komvux (se 11.5.5). Även här kan UKÄ behöva göra ett förtydligande då det enligt utredningen otvetydigt ska vara möjligt att göra VFU inom samtliga de verksamheter som lärarutbildningens examen riktas mot. Att sfi inte är ett ”undervisningsämne” bör inte vara avgörande.

Eftersom kunskapen om vuxenutbildning och möjligheterna att göra VFU inom komvux länge har varit eftersatt anser utredningen

att UKÄ bör göra uppföljningar i relation till kartläggningens resultat för att undersöka utvecklingen inom området samt efterlevnaden av högskoleförordningens krav och formuleringar. Som en del i denna uppföljning bör UKÄ granska lärosätenas utformande och genomförande av den profilering av kurser i svenska som andraspråk mot vuxnas lärande av och på svenska som andraspråk inom komvux som utredningen föreslår i avsnitt 11.6.4.

Övningsskolor inom komvux

Övningsskolor kan numera organiseras även inom kommunal vuxenutbildning. Baserad i den utvärdering av försöksverksamheten som redovisats kort i avsnitt 11.5.5 bedömer utredningen att övningsskolor skulle kunna bidra till ökad kvalitet och kompetens i såväl komvux som ökad kompetens bland lärosäten och lärarutbildningar som samarbetar kring övningsskolor. Det kan dock finnas särskilda utmaningar som rör styrning och ledning inom komvux samt andelen legitimerade och behöriga lärare som skulle kunna bli handledare.

Samtliga lärosäten som tilldelas medel för verksamhet med övningsskolor ska i årsredovisningarna redogöra för antalet helårsstudenter som deltagit i verksamheten med övningsskolor samt redogöra för verksamheten och de viktigare erfarenheterna av satsningen. Utredningen anser att det i årsredovisningen även ska anges antal/andel som gör sin VFU inom sfi respektive övriga komvux. Syftet är att få ett underlag för eventuellt behov av att stödja utformande av övningsskolor inom komvux längre fram.

De strukturer som förhoppningsvis kommer att upparbetas inom ramen för ULF-avtal (se 11.8.1) kan bidra till ökade möjligheter till övningsskolor inom komvux på sikt.

11.6.3 Plan för höjda behörighetskrav för sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå

Utredningens förslag: Regeringen ska ge lämpliga aktörer i uppdrag att tillsammans utforma en plan för hur högre behörighetskrav ska införas för behörighet i sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå i komvux.

I uppdraget ingår att planera för hur validering av reell kompetens ska genomföras för att behörighet och legitimation ska kunna ges samt hur övergångsbestämmelser ska utformas.

Förslaget är avsett att bidra till en stabil kvalitet i komvuxverksamheterna på lång sikt. Uppdraget innebär inte att högre krav omgående ska ställas i förordningen om behörighet och legitimation (2011:326) så att de lärare som är behöriga enligt denna nu gällande förordning blir obehöriga.

Förslaget innebär ett regeringsuppdrag till lämpliga aktörer. Dessa kan vara UKÄ, UHR, Skolverket och företrädare för lärosäten med examensrätt i svenska som andraspråk och omfattande lärarutbildning i svenska som andraspråk riktat mot vuxna. Utredningen betonar att även företrädare för komvuxverksamheter bör delta i en sådan grupp.

Uppdraget innebär att gemensamt utforma en plan för hur och när högre krav på behörighet kan införas i förordningen (2011:326). Det innebär också ett uppdrag att undersöka hur de högre kraven kan införas och genomföras, dvs. även att undersöka hur validering av lärares reella kompetens kan användas för tillgodoräkning för behörighet. Uppdraget omfattar också att tidsbestämma genomförandet av ändringar i förordningen, perioden för validering samt ikraftträdandet.

En av utredningens utgångspunkter för förslaget är att gällande låga krav för ämnesbehörighet i nuläget inte speglar den kompetens som behövs för läraruppdraget i sfi och på grundläggande nivå i komvux. Att bibehålla samma låga krav och genomföra insatser för att fler lärare ska nå dessa låga krav innebär visserligen att de aktuella lärarna ökar sin kompetens upp till den nivå som formellt krävs för behörighet och att statistiken för behörighet förbättras. Detta är ett nödvändigt steg, och ett steg som utredningen också lägger förslag om. Utredningen menar dock att dessa åtgärder inte innebär att

lärarna får den kompetens som behövs för uppdraget. Det handlar alltså här inte enbart om den formella behörigheten och att statistiken för andelen behöriga lärare ska förbättras – det handlar om att verksamma lärare ska ha relevant och tillräcklig kompetens för sitt uppdrag så att verksamheten kan hålla hög kvalitet och utvecklas.

Lågt ställda krav har bidragit till att cementera otillräckliga förutsättningar för uppdraget

Legitimations- och behörighetsreformen är en viktig del i arbetet för att stärka lärarprofessionerna.

Men för att reformen ska ha legitimitet är det viktigt att den tjänar sitt syfte, dvs. att den bidrar till att stärka och säkra kvaliteten i undervisningen genom att säkerställa att lärare har adekvat och tillräcklig utbildning för den undervisning de bedriver. Utredningen menar att de lågt ställda behörighetskraven för undervisning i sfi och grundläggande nivå i komvux inte fyller detta syfte utan i stället över tid bidragit till att cementera otillräckliga förutsättningar för komvuxverksamheter att utföra sitt uppdrag.

De låga formella kraven på ämnesbehörighet sänder en kraftig signal till arbetsgivare, beslutsfattare, lärarstudenter och verksamma lärare m.fl. att någon mer omfattande kompetens inte behövs, utan att en termins studier är tillräckligt. Detta kan ha bidragit till att efterfrågan på kurser på högre nivå hittills inte varit större, att ämnesbehörigheten i sfi inte ökat sedan 2014/15 (jfr 11.2.3). Det är förståeligt att varken huvudmän och lärare inte vill investera tid och energi utöver det som formellt krävs. Utredningen menar dock att höjda formella krav som i högre grad motsvarar den kompetens som behövs kan leda till att lärare upplever att de får bättre förutsättningar att göra ett bra arbete och därmed trivs bättre, vilket på sikt kan leda till att yrket upplevs som mer attraktivt. Skärpta krav på ämnesbehörighet kan också bidra till ökad status vilket också kan bidra till yrkets attraktivitet och även till att fler väljer studier på högre nivåer.

En termins studier rymmer inte den kompetens som behövs

Att en termins studier i svenska som andraspråk inte kan rymma en god grund för sfi-läraruppdraget har framförts relativt ofta och länge, och särskilt sedan legitimationsförordningen (SFS 2011:326) infördes. Flera utredningar har menat att en termins studier i svenska som andraspråk inte ger den kunskaps om krävs för att undervisningen ska kunna hålla hög kvalitet (SOU 2008:52, 2008:109, 2013:76, 2017:51). I samtal om denna fråga har inte heller någon person framfört till utredningen att 30 hp skulle ge tillräcklig kompetens för sfi-läraruppdraget.

Utredningen återger övergripande av den kompetens vi menar behövs för sfi-läraruppdraget i avsnitt 11.2.5. För lärare inom svenska som andraspråk på grundläggande nivå finns ingen sådan beskrivning gjord. Vi menar dock att här behövs liknande kompetensbas och inkluderar därför dessa lärares uppdrag i föreliggande förslag.

I dessa lärares uppdrag behövs en didaktisk bredd och ett ämnesteoretiskt djup som vida överstiger de nu gällande formella kraven. Fastställande av antal högskolepoäng som behövs för uppdragen kan inte utgå enbart från den andraspråkliga nivå som ska uppnås inom utbildningen utan måste beakta det didaktiska uppdrag som läraren har, dvs. komplexiteten i relation till målgrupp och mål och övriga regleringar och förutsättningar som gäller för uppdraget.

Läraruppdraget har blivit mer komplext över tid

Lärarexamen ställer stora krav på lärarnas kunskaper och förmågor. Även andra faktorer har över tid medfört ökade krav på läraruppdraget.

Sedan 1994 ställs via det målstyrda kursplanesystemet som gäller hela skolväsendet stora krav på lärarnas professionalitet vad gäller t.ex. tolkning och implementering av styrdokumenten. I och med skollagens införande finns numera explicita krav på att utbildningen och undervisningen ska vila på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Komvux har länge haft ett brett uppdrag och ska numera även utgöra en bas för regional kompetensförsörjning. Till detta kan läggas att tidigare rådande synsätt om att eleverna bör lära sig språket först därefter lära yrke eller ämne har övergått till en allt tydligare

och mer frekvent riktning mot att studierna i sfi/svenska som andraspråk kombineras/integreras med studier inom övriga vuxenutbildningen, t.ex. kombinerandet av sfi med yrkesutbildningar. Detta innebär omfattande krav på lärarens kunskaper och förmåga att stödja eleverna att utveckla inte bara andraspråket utan att samtidigt, via andraspråket, utveckla ämnes- och yrkeskunskaper. Det finns också krav, både från eleverna och från samhället i övrigt, på att språk- och kunskapsutvecklingen ska ske snabbt. För detta allt mer omfattande och komplexa läraruppdrag är en termins studier inte tillräckligt.

Lärarbristen är inte skäl att bibehålla låga krav på lång sikt

Det har dock framförts till utredningen att förslaget om ökade krav i dagsläget inte är realistiskt då det råder stor lärarbrist och då många sfi-lärare är obehöriga. Detta argument har också framförts i samband med andra, tidigare, utredningar (SOU 2013:76, 2017:51).

Skolverket beräknar (se 11.2.4) i *Lärarprognos 2019* att behovet av sfi-lärare år 2023 är 2 500 lärare (heltidstjänster). Läsåret 2019/20 fanns 3 889 tjänstgörande lärare i sfi (heltidstjänster). Prognosen anger också att ökningen av lärarbehovet procentuellt sett är störst i komvux på grundläggande och gymnasial nivå jämfört med lärarbehovet i alla skolformer.

Argumentet om lärarbrist handlar om att ökade krav skulle medföra en större lärarbrist. Man tänker att fler lärare då skulle bli obehöriga (om de inte studerar vidare på högre nivåer) och det skulle bli än svårare att hitta behöriga lärare. Dessutom antas färre lärare vilja studera fler högskolepoäng än 30 eftersom det är en större investering.

Läsåret 2019/20 finns 433 tjänstgörande sfi-lärare som har 1–29 hp i svenska som andraspråk. Dessa skulle utan större investering i tid genom studier kunna nå ämnesbehörighet i sfi och genom goda studievillkor kunna studera vidare. 533 lärare har mellan 31–60 hp och skulle med goda studievillkor troligen relativt enkelt kunna nå 60 hp (se 11.2.3). Det finns givetvis en risk att de lärare som redan har en lärarexamen och som vill utöka sin behörighet i sfi/svenska som andraspråk anser att två eller tre terminers studier är en för stor

investering och därför avstår från studierna. Erfarenheter från Lärarlyftet[69] tyder på att ju mer omfattande studierna är ju mer sällan slutförs de. Detta verkar dock främst gälla 90 hp och främst vid lägre studietakt. Goda studie- och arbetsvillkor stödjer dock avklarandet av studierna. Utredningen instämmer bland annat därför i förslag från SOU 2017:51 om att en lärare som ska bedriva undervisning i sfi ska få anställas under högst tre år även om läraren saknar legitimation och behörighet (se 11.4.2).

Utredningen menar vidare att argumentet för att bibehålla de låga kraven för ämnesbehörighet endast är giltigt på kort sikt. Vi håller förstås med om att lärarbristen är bekymmersam i dagsläget, men menar att ett långsiktigt perspektiv på behörighetskraven behövs för att verksamheterna ska kunna bedrivas med kvalitet längre fram. Att bibehålla låga krav bidrar helt enkelt till ett läge med fortsatt otillräckliga förutsättningar för verksamheterna att åstadkomma den kvalitet som samhället kräver.

Sambandet mellan lärarbrist och krav på ämnesbehörighet – dvs. att lärarbristen, snarare än den kompetens som behövs får styra hur låga/höga behörighetskrav som ska ställas – kan också granskas genom att applicera det på andra ämnen i olika skolformer. Lärarbristen är t.ex. hög för lärare i naturvetenskapliga ämnen, men det är inte, vad utredningen erfar, aktuellt att sänka kraven för att motverka lärarbristen.

En fråga man kan ställa här är om det snarare är en kombination av lågt ställda behörighetskrav, en generellt låg status, otrygga anställningsförhållanden och relativt låg lön[70] samt den negativa kritik som sfi ofta utsätts för som bidrar till lärarbristen snarare än att höjda krav – ökad kompetens – skulle bidra till lärarbristen.

En lärarutbildning kan aldrig erbjuda allt en lärare behöver kunna. Därför behövs kontinuerlig kompetensutveckling i relation till lärarens aktuella uppdrag. Utredningen anser att våra förslag kan bidra till att relevanta kompetenshöjande insatser kan erbjudas och antas i högre grad och att professionsprogrammets införande kommer att innebära en större systematik och likvärdighet vad gäller möjligheter

[69] Skolverket (2020) *Utvärdering av Lärarlyftet*. Delrapport 1 – utveckling över tid. Dnr 5.1.3-2019:1944.

[70] Sfi-lärares medellön var 2019 2 828 kronor lägre än ämneslärare i gymnasiet. Sfi-lärares löneutveckling har mellan 2008 och 2019 varit lägre än ämneslärares i gymnasiet. I statistiken ingår medlemmar från Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund *Källa:* Lärarförbundet, partsgemensamt underlag.

till relevant kompetensutveckling. Men för att det ska vara möjligt behövs en bred och relevant bas, en grundläggande kompetens, som måste omfatta längre tid än en termin.

Högre behörighetskrav möjliggör flexibilitet, individanpassning och utveckling

Utredningen erfar att det är vanligt att sfi-lärare plötsligt ställs inför nya uppdrag utan att rimliga förutsättningar ges, t.ex. genom kompetensutveckling. Exempelvis kan man plötsligt behöva övergå från undervisning på studieväg 3 till studieväg 1 eller man får elever med allvarliga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar. Vanligt numera är också att man ska starta upp olika kombinerade eller integrerade utbildningar med yrkeslärare. Det är också relativt vanligt att lärare i svenska som andraspråk arbetar både inom sfi och på grundläggande nivå.

Lärares kompetens är självklart avgörande för verksamhetens flexibilitet och beredskap att hantera förändrade utbildningsförutsättningar och därmed för en kvalitativ och likvärdig verksamhet.

Ju högre krav på ämnesbehörighet som ställs ju mer flexibel verksamhet kan man få. Om t.ex. 90 hp skulle krävas för alla lärare i sfi och svenska som andraspråk i komvux så skulle lärarna vara behöriga att arbeta på alla nivåer i komvux. Verksamheten skulle då relativt lätt, utan tidsödande och kostsamma kompetensutvecklingsinsatser, kunna ställas om i relation till målgruppernas behov och omvärldens i övrigt skiftande krav på utbildningen. En investering i högre behörighetskrav och ökad kompetens kan alltså förväntas bli lönsam på sikt. Detta förutsätter förstås att de ingående kursernas innehåll är relevant för lärare i komvux (se utredningens förslag i 11.4.2 och 11.6.4).

Ju högre kompetens lärare har, desto mer aktiva kan de generellt vara i att utveckla verksamheten, förutsatt att huvudmannen avsätter tid i tjänsten för det ändamålet. Högre ämneskompetens än en termins studier är helt enkelt nödvändig för den kunskapsbas som i sin tur är en förutsättning för en verksamhet som vilar vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Med högre krav på kompetens och ämnesbehörighet kan man helt enkelt ställa högre krav på verksamheten än vad som är realistiskt att göra i dag.

Kravnivå, kvalitet, stabilitet och flexibilitet hänger ihop

Utredningens uppdrag kan inte sägas omfatta utformandet och genomförandet av höjda behörighetskrav. Därför föreslår vi att en grupp aktörer tillsammans ska utforma en plan för hur högre behörighetskrav ska införas för behörighet i sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå i komvux. Det kan vara lämpligt att aktörerna även är involverade i den profilering av ämnesstudierna som utredningen föreslår nedan (se 11.6.4).

Frågan för denna grupp blir då vilken kompetens- och kravnivå som behövs för tillräckliga förutsättningar för ökad kvalitet i lärar-uppdraget och vilken nivå som är realistisk i dagens situation. Klart är dock att höjda krav är nödvändiga för kvalitet och likvärdighet för undervisningen av elever med svenska som andraspråk inom komvux.

I uppdraget ingår att beskriva hur stor ökningen ska vara, när ändringen kan införas/börja gälla och på vilket sätt införandet kan ske samt vilka övergångsbestämmelser som behövs.

Utredningen menar att utifrån argumenten ovan är otvivelaktigt behörighetskrav/kompetens om 90 hp för samtliga lärare i sfi och svenska som andraspråk i komvux att föredra. Det skulle ge verksamheterna, dvs. rektorerna och lärarna, de förutsättningar som behövs för en stabil och flexibel verksamhet av hög kvalitet. Vi inser att detta är ett mycket stort steg men menar att det ändå bör övervägas på lång sikt.

Nuvarande refererande till att behörighetskraven kan relateras till ”motsvarande” stadier i grundskolan är inte relevant (se 11.5.2) och bör tas bort. En verksamhet som är beroende av omvärlden och ofta utformas i entreprenad är svår att styra och organisera långsiktigt. Desto viktigare är det att de anställda upplever trygghet i anställning och att man har den kompetens som behövs för uppdraget. Att ha en gedigen kompetens i sina ämnesstudier innebär att man kan arbeta inom hela komvux vilket ger en god arbetsmarknad och möjligheter till givande, spännande och omväxlande arbete. Utredningens förslag nedan om profilering av ämnesstudierna omfattar bland annat därför 90 hp. Ökade behörighetskrav kan förväntas leda till ökat intresse för profileringen.

En ökning till krav på ämnesbehörighet om 60 hp skulle visserligen innebära ökad kompetens men samtidigt inte möjliggöra att lärare kan arbeta i hela komvux, vilket innebär en mer avgränsad

arbetsmarknad för studenterna/lärarna och därmed potentiellt ett mindre intresse för läraryrket inom komvux.

Arbetet med planen kommer att ta tid även eftersom det omfattar validering och övergångsregler (se nedan). Förutsatt att utredningens övriga förslag som utgör incitament för lärosätena att fokusera vuxenutbildning kommer lärosätena, när nya behörighetsregler kan börja gälla, att ha skaffat en mer omfattande kompetens rörande vuxenutbildning (se även 11.6.5).

Validering och övergångsbestämmelser

Validering handlar om att synliggöra, bedöma och ge erkännande och värde åt kunnande som människor har tillägnat sig i sammanhang utanför formell utbildning. I samband med förändrade behörighetsregler bör den reella kunskap och den erfarenhet som lärare i sfi och grundläggande nivå skaffat sig av undervisning valideras. Här kan jämföras med att dåvarande Skolöverstyrelsen behörighetsförklarade ett stort antal verksamma sfi-lärare.

Valideringsdelegationen 2015–2019 hade i uppdrag att följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet på nationell och regional nivå. Det övergripande målet för Valideringsdelegationens arbete fastställdes i delbetänkandet *En nationell strategi för validering* (SOU 2017:18). Där angavs att betydligt fler individer ska få sitt kunnande validerat och att validering ska vara tillgängligt i hela landet, på samtliga nivåer i utbildningssystemet och mot en större bredd av kvalifikationer i arbetslivet. Validering som en väg till en kvalifikation ska ha lika hög legitimitet som formell utbildning. I slutbetänkandet *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande* (SOU 2019:69) föreslås bland annat en ny, gemensam definition av validering, en ny förordning med generella bestämmelser om validering och ökad tydlighet om validering inom högskolan och yrkeshögskolan. Det arbete och de åtgärder som eventuellt följer av delegationens betänkande bör kunna stödja validering av den aktuella lärargruppens reella kompetens.

Även lärare som i andra verksamheter har arbetat med elever som har svenska som andraspråk kan komma ifråga för validering av reell kompetens. Vi avser här lärare som är behöriga inom ämnet svenska, lärare inom språkintroduktion, folkbildningen och studieförbund samt

lärare på folkhögskolor. Den sistnämnda gruppen har en vuxenpedagogisk lärarutbildning.

Validering av sfi-lärares kunskaper och erfarenheter bör inte försvåras av att sfi i olika sammanhang inte anses vara ett ämne. Den rapport om sfi-lärares ämnesteoretiska kunskapsbas som beskrivs i avsnitt 11.2.5 var avsedd att kunna användas vid validering.

Då stora nationella satsningar gjorts och eventuellt fortsatt kommer att göras, t.ex. i form av Skolverkets riktade insatser och andra uppdrag till lärosäten, kan även övervägas om uppdragsutbildning ska kunna tillgodoräknas/valideras (jfr Valideringsdelegationen SOU 2019:69).

Lärosätena har i dagsläget flera uppdrag rörande validering av reell kompetens inom lärarutbildningarna. Detta arbete ska givetvis omfatta svenska som andraspråk och erfarenhet av sfi-undervisning:

- För att fler personer med högskoleutbildning ska kunna omskola sig till ämneslärare genom kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) har universitet och högskolor fått medel för att kunna öka valideringen av tidigare utbildnings- och arbetslivserfarenhet.
- För att kunna utöka insatserna för validering inom Vidareutbildning av obehöriga lärare (VAL) så att fler ska kunna antas till VAL har det avsatts medel för 2020.
- Inom ramen för uppdraget om att skapa fler vägar in i läraryrket[71] har regeringen givit flera lärosäten i uppdrag att bland annat utveckla och använda strukturerade metoder för bedömning och validering av reell kompetens som erhållits genom bland annat tidigare utbildning eller arbetslivserfarenhet för att främja tillträde till en lärar- eller förskollärarutbildning.

Utöver validering ska inom uppdraget utformas ändamålsenliga övergångsbestämmelser.

[71] Uppdrag 2018-08-02 U2018/03202/UH.

11.6.4 Profilering av ämnesstudierna i svenska som andraspråk inom ämneslärarutbildningen

Utredningens förslag: Lämpliga lärosäten ska tilldelas medel för utformande av profilering av kurser i svenska som andraspråk mot vuxnas lärande av och på svenska som andraspråk inom komvux.

Profileringen kan omfatta 1–90 högskolepoäng.

Vid profilering inom lärarutbildningen ska VFU göras inom komvux.

UKÄ bör följa och utvärdera genomförandet av profileringarna.

Lärosätena har stor frihet att utifrån examensbeskrivningen utforma lärarutbildningarna. Inom ramen för nu gällande regleringar för ämneslärarutbildningen är det möjligt att utforma profilering mot undervisning av vuxna elever förutsatt att examensmålen nås inom ramen för programmet. Hittills har dock någon profilering inte gjorts. Utredningens förslag utgör incitament till lärosätena att utforma en profilering inom ämnesstudierna i svenska som andraspråk 1–90 hp i syfte att stärka ämnesstudiernas relevans för vuxnas lärande.

Den föreslagna profileringen berör i övrigt inte ämneslärarutbildningen och inte den utbildningsvetenskapliga kärnan, UVK.

Lämpliga lärosäten är förslagsvis lärosäten som har mer omfattande ämneslärarutbildning och kompetensutveckling inom svenska som andraspråk och som bedöms ha kompetens rörande vuxnas lärande av och på svenska som andraspråk. Det kan t.ex. handla om de lärosäten som i dag erbjuder kurser inom Lärarlyftet 1–30 hp mot sfi/övrig vuxenutbildning. De lärosäten som kommer ifråga kan med fördel samverka kring utformandet av profileringarna.

Lärosätena ska tilldelas medel för planering och utformning av profileringen vilket redovisas i årsredovisningen.

UKÄ kommer under våren 2021 att redovisa sin granskning av hur universitet och högskolor inom ramen för ämnes- och yrkeslärarutbildningarna förbereder studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning utifrån kraven i högskoleförordningen (1993:100). Utredningen anser att en profilering av ämnesstudierna i svenska som andra språk är motiverad oavsett resultaten av UKÄ:s mer övergripande granskning. Utredningen bedömer (se 11.6.2) att UKÄ bör göra uppföljningar i relation till kartläggningens resultat för att

undersöka utvecklingen inom området samt efterlevnaden av högskoleförordningens krav och formuleringar. Som en del i en sådan uppföljning bör UKÄ även granska lärosätenas utformande och genomförande av profileringarna.

Profilering ger studierna effektivt fokus

Tanken om en profilering – eller inriktning – är inte ny. Vi visade i avsnitt 11.5.2 att behovet av en mer ändamålsenlig lärarutbildning riktad mot undervisning av vuxna har framförts flera gånger över tid, men att endast ett initiativ tagits, den utbildning till lärare för arbete inom vuxenutbildningen som Stockholms universitet erbjöd under en kort period och där 90 hp i svenska som andraspråk ingick.

Utredningen menar att de stora skillnaderna i lärarnas undervisningsuppdrag i t.ex. grundskola och i komvux definitivt motiverar en profilering. Lärare i komvux arbetar i ett sammanhang med till stor del annorlunda villkor och förutsättningar än den lärare som arbetar i andra skolformer. Detta har blivit tydligt i flera avsnitt i det här kapitlet men även i t.ex. kapitel 5.

Det finns tecken på att de befintliga ämneslärarutbildningarna generellt inte i tillräckligt hög grad förbereder för arbete inom vuxenutbildningen (se 11.5.5). De kurser på nivån 1–30 hp för behörighet i sfi som erbjuds inom Lärarlyftet kan dock ses som ett undantag. Däremot finns det tecken på att andra befintliga kurser i svenska som andraspråk 1–30 hp inte i tillräcklig grad förbereder för arbete inom sfi och övriga komvux (se 11.5.5). Utredningen menar att det finns anledning att anta att liknande förhållande gäller även kurser på högre nivåer.

Lärarutbildare i övriga kurser i svenska som andraspråk framför till utredningen att det är svårt att se hur befintliga kurser skulle kunna riktas mot vuxnas lärande och komvux förutsättningar i övrigt. Dels p.g.a. att lärarutbildarna generellt sällan har den erfarenheten/kunskapen och dels för att det redan råder s.k. stofträngsel i kurserna, dvs. man upplever att kurserna redan ”är fulla” och att det inte finns utrymme för mer/annat innehåll.

Komvux växer (se t.ex. 11.2.4) och har också fått ett förtydligat uppdrag rörande regional kompetensförsörjning. I sfi och övriga komvux finns en mycket stor andel elever som lär sig svenska som

andraspråk och använder andraspråket för att studera andra ämnen och kombinerade yrkesutbildningar. Det finns ingen uppföljning som tydligt visar huruvida kvaliteten i sfi generellt har utvecklats.

Att inom ramen för en profilering erbjuda lärarstudenter och verksamma lärare kurser som är direkt relevanta för undervisning inom komvux innebär att de studerande kontinuerligt och konkret kan relatera innehållet i de (ämnes-)didaktiska studierna till vuxna elevers behov och förutsättningar. Att inte, som i generella ämneskurser, använda dyrbar studietid till att fokusera undervisning för yngre elever kommer att effektivera studierna och leda till öka kvalitet i undervisningen och därmed till bättre möjligheter till studieframgång för eleverna.

I föregående avsnitt redogjorde utredningen för nödvändigheten av höjda behörighetskrav. Vi föreslår här att en profilering kan omfatta kurserna inom 1–90 hp, alternativ någon eller några av nivåerna 1–30, 31–60 och/eller 61–90 hp. Omfattningen av profileringen behöver beslutas i relation till vad lärosätet anser möjligt och realistiskt i relation till efterfrågan, regleringar och lärosätets kompetens. Ett alternativ är att genomföra profilering av kurserna inom en nivå och utöka profileringen mot fler nivåer efterhand.

Utredningen resonerar nedan om möjligheter för profilering av kurser som kan ingå i ämneslärarutbildningar, ges som uppdragsutbildning eller som fristående kurser utanför eller inom Lärarlyftet. Kurserna bör också kunna införlivas i Professionsprogrammet. Som uppdragsutbildning bör profilkurserna också vara relevanta för de riktade regionala insatserna som utredningen föreslår (se 11.4.4). Det kan också övervägas längre fram att erbjuda profilkurserna inom ramen för det specifikt utformade nationella skolutvecklingsprogrammet och även erbjuda ändamålsenliga medel för deltagande i studierna.

Profilkursernas innehåll är direkt relevant

En profilering av ämneskurserna inom svenska som andraspråk kan utformas på olika sätt men innebär att ett strategiskt och didaktiskt urval av innehållet måste göras så att studierna alltid är direkt relevanta för undervisning inom sfi och svenska som andraspråk på grundläggande och gymnasial nivå inom komvux.

Profileringen kan utgöras av särskilda profilkurser där så är relevant. Ett exempel kan vara kurser om litteracitetsutveckling för vuxna; på Göteborgs universitet finns en särskild sådan kurs. För studenter som tänker undervisa i årskurserna 7–9 finns däremot en kurs om läs- och skrivinlärning. Ett annat exempel på möjlig profilkurs är den introduktionskurs som gavs inom den tidigare nämnda utbildningen för lärare i svenska som andraspråk inom komvux: ”Utbildning i svenska som andraspråk för vuxna i ett omvärlds- och individperspektiv”. Inom de befintliga kurserna inom Lärarlyftet för sfi och övriga vuxenutbildningen finns också goda exempel på specifikt utformade kurser. Vidare föreslår utredningen utformande av poänggivande kurser (se 11.4.2) som kan användas inom ramen för profilering.

Det finns alltså goda exempel på relevant kursinnehåll men utredningen vill betona vikten av att språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt samt arbetssätt i kombinerade/integrerade språk- och yrkesutbildningar bör ingå i profileringen.

Det finns också kursinnehåll som kan bedömas vara relevant för undervisning av både yngre och vuxna elever. Kurser som rör svensk grammatik/det svenska språksystemet i ett andraspråksperspektiv kan vara ett exempel här. En sådan kurs kan ingå i profileringen, men litteratur, didaktiska exempel och examinationsuppgifter kan, för de elever som avser arbeta i komvux, fokusera vuxnas lärandemöjligheter.

Lärarutbildare i svenska som andraspråk har till utredningen framfört att det saknas litteratur och annat material som behandlar vuxnas lärande av och på svenska som andraspråk. Det är utredningens förhoppning att det material som tas fram inom ramen för förslaget om ett specifikt nationellt skolutvecklingsprogram (se 11.4.4) kan komma till nytta i en profilering, liksom det som kommer att framställas för och användas inom de poänggivande kurser som utredningen föreslår (se 11.4.2). Utredningens förhoppning är också att mer omfattande utbildningsinsatser som rör vuxenutbildningen kommer att uppmärksammas av förlag.

Inom profileringen ska VFU göras inom komvux.

Profileringar kan genomföras oavsett om utredningens förslag om höjda behörighetskrav genomförs fullt ut eller inte (se 11.6.3).

Profileringen ger relevant kompetens för en bred arbetsmarknad

Information om profileringen riktad till blivande studenter kommer att tydliggöra studievägen för att få relevant kompetens att undervisa i sfi och övriga komvux. I dagsläget är det ofta svårt att hitta sådan information då t.ex. information om ämneslärarutbildning ofta anger att man blir behörig för årskurserna 7–9 alternativt gymnasiet – vuxenutbildning nämns mer sällan.

Utredningen erfar att det är relativt vanligt att erfarna lärare utan högskolepoäng i svenska som andraspråk men med olika lärarexamina vill börja arbeta som sfi-lärare eller inom övrig vuxenutbildning. För dessa lärare kan ämnesstudier inom en profilering innebära att man kan relatera sin tidigare lärarerfarenhet till de nya kunskaperna om vuxnas lärande av och på andraspråket.

Kompetensutveckling och utbildning av vuxna bedrivs, förutom inom komvux, även inom andra verksamheter av skilda slag. Exempel är yrkeshögskolan, arbetsmarknadsutbildningar, studieförbund och kompetensutvecklingsinsatser på arbetsplatser. Då en stor andel av invånarna i landet har svenska som sitt andraspråk kan studier inom profileringens ram alltså vara relevanta i ett bredare sammanhang.

Utredningen bedömer att anordnande av en profilering kommer att leda till att intresserade av vuxenutbildning lättare hittar till studierna och också söker eftersom det blir tydligt att den kompetens som studierna leder till är direkt relevant i flera sammanhang.

Överväganden/alternativa förslag

Utredningen har övervägt andra förslag än profilering av ämnesstudierna. Andra utredningar har föreslagit en lärarexamen, en profilering/inriktning av ämneslärarutbildningen mot undervisning av vuxna eller en påbyggnadsutbildning. Utredningen har dock inte kunnat fastslå att det finns en tillräckligt bra arbetsmarknad för en så avgränsad lärarutbildning.

Dessutom, som ovan angetts, anser utredningen det angeläget att kraven avseende vuxnas lärande i högskoleförordningen (1993:100) förtydligas i samband med UKÄ:s granskning (se 11.6.2). I det fall granskningen leder till förtydliganden eller andra åtgärder rörande

ämneslärarutbildningen, utbildningsvetenskapliga kärnan, ämnesstudierna och/eller VFU kan vi anta att dessa kommer att bidra till att samtliga ämneslärarstudenter på sikt kommer att bättre förberedas för undervisning inom vuxenutbildningen. De studenter som dessutom kan få en profilering inom ämnesstudierna i svenska som andraspråk kommer att få en god grundutbildning för undervisning inom komvux.

Ett argument mot utredningens förslag om profilering är att det skulle kunna sägas splittra den student-/lärargrupp som studerar/undervisar i svenska som andraspråk och splittra lärosätenas resurser. Utredningen anser dock att profileringen är genomförbar, motiverad, ändamålsenlig och avgörande för ökad kvalitet för elever med svenska som andraspråk inom komvux. Vi menar att även om det generellt på lärosätena i dag råder brist på kompetens rörande vuxnas lärande så kommer det att bli möjligt att utforma och genomföra profilering (se vidare 11.6.5).

Det kan anses ovanligt att tilldela lärosäten medel för ett så pass smalt uppdrag och ett uppdrag som redan, enligt gällande regleringar, är möjligt att genomföra. Utredningen menar att detta dock är nödvändigt som incitament och stöd till lärosätena att kunna påbörja en utformning och genomförande av relevanta ämnesstudier rörande vuxnas lärande av och på svenska som andraspråk. Vuxenutbildningen är av tradition inte prioriterad och medlen behövs för att bryta detta mönster och ge rektorer och lärare i komvux förutsättningar till ökad kvalitet och likvärdighet. Ett fortsatt icke-agerande i denna fråga – och i frågan om de låga kraven på ämnesbehörighet – kan ses som en signal till verksamma att ökad kvalitet och likvärdighet inom sfi och sfi i kombination med annan utbildning inom komvux inte heller framöver kommer att prioriteras.

11.6.5 Lärosätenas ökade kompetens och resurser för insatser om vuxnas lärande

Utredningen har tidigare skrivit om att lärosätenas intresse, kunskaper och erfarenhet av undervisning för vuxna generellt är begränsad. Även Vetenskapsrådet noterar detta i sitt remissvar[72] till utredningens promemoria[73] där man instämmer i utredningens bedömning av behovet av utvecklingsstöd till vuxenutbildningen och betonar att behoven även omfattar lärarutbildare:

> Utredningen gör bedömningen att det finns stora behov av utvecklingsstöd i vuxenutbildningen när det gäller nyanlända och att behoven omfattar såväl huvudmän, rektorer, lärare, studie- och yrkesvägledare samt eventuellt annan personal. Vetenskapsrådet vill i det sammanhanget också framhålla att behoven även omfattar lärarutbildare vid landets lärarutbildningar.

Framför allt menar vi att det kan behöva utvecklas en mer omfattande kunskap om hur vetenskap och beprövad erfarenhet i praktiken kan stödja undervisning i sfi/svenska som andraspråk i relation till målgruppens behov och förutsättningar – och till de reella förutsättningar som i övrigt råder för undervisningen i sfi och övriga komvux.

Frågan blir då hur lärosätena ska kunna skaffa den kompetens som behövs för att genomföra de uppdrag som utredningen föreslår och vilket stöd som kan behövas i det sammanhanget.

Utredningens förslag om prioriterade utvecklingsområden fokuserar den kompetens som behövs initialt. Avgränsningen till de tre utvecklingsområdena underlättar för befintlig personal att fokuserat utveckla sin kompetens rörande vuxnas lärande. Det underlättar också för lärosätet att mer riktat söka extern kompetens. Det kan vara effektivt att överväga att ett (1) lärosäte får i uppdrag att utforma olika typer av insatser inom ett (1) utvecklingsområde och att andra lärosäten får uppdrag inom övriga utvecklingsområden. Lärosätet kan då fokusera t.ex. området ”Kartläggning och bedömning för undervisning” och utforma t.ex. poänggivande kurs som också kan utgöra profilkurs, moduler inom nationella skolutvecklingsprogrammet och genomföra riktade insatser.

[72] Vetenskapsrådet (2019). *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. Dnr 1.1.3-2019-05988.
[73] Promemoria Statens offentliga utredningar (2019). *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

Samverkan mellan lärosäten kan också bidra till stärkt kompetens och klokt resursutnyttjande. Skolverkets uppdrag till lärosäten rörande poänggivande kurser kan genomföras utifrån en s.k. ramkursplan, dvs. Skolverket tar i samverkan med lärosätena fram ett underlag för utformning av kurserna. Här kan kompetens från olika lärosäten bidra, såväl i framtagandet av ramkursplan som igenomförandet av de olika kurser som utredningen föreslår, vilket kan minska belastningen på enskilda lärosäten.

Framförhållning är en förutsättning för möjligheten till stärkt kompetens. Utredningen vill betona vikten av att lärosätena tillfrågas om uppdrag i god tid innan genomförandet ska ske och att uppdragen bör gälla över längre tid. Detta möjliggör klokt resursutnyttjande enligt ovan. Med god framförhållning kommer lärosätena att vilja, våga och kunna anställa t.ex. adjungerade adjunkter[74] från komvux-verksamheter eller på olika andra sätt skaffa sig den kompetens som behövs för uppdragen.

Det finns erfarna lärare inom komvux som kan bidra med god kompetens. Att i god tid anställa adjungerade adjunkter som får tillräckligt stöd att kunna ta uppdrag ger flera fördelar på såväl kort som lång sikt. Det ger möjligheter till utbyte av såväl forskning som komvux-verksamheternas förutsättningar och behov vilket på sikt ökar kompetensen såväl inom komvux som inom lärosätet.

Skolverkets samordnande roll kan stödja utvecklingen av kompetens. Utredningen har valt att lägga förslag där Skolverket ger lärosäten i uppdrag att genomföra insatser. Vi bedömer att detta förfarande är mest effektivt i dagsläget för att påskynda och fortsätta en utveckling av insatser för undervisning av elever med svenska som andraspråk inom komvux.

Utökade möjligheter till forskning kommer att stödja lärosätenas intresse för vuxenundervisning. Som vi tidigare visat har lärosätena hittills i mycket låg grad prioriterat vuxenundervisning. Därför behövs incitament i form av Skolverksuppdrag, men även i form av utökade möjligheter till forskning inom området (se 11.7). Utredningens förslag rörande ULF-avtal, plan för utökade behörighetskrav för lärare i sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå, profilering av ämnesstudier har också ett sådant syfte.

[74] En adjungerad adjunkt har sin huvudsakliga anställning utanför universitets- och högskolesektorn (oftast skolverksamheter) men delvis på lärosätet. Adjunkten förväntas bl.a. bidra med konkretisering, viktiga erfarenheter och kompetens som normalt inte finns inom högskoleutbildningen.

De insatser utredningen föreslår ska alltså inte ses som konkurrerande verksamhet som tar resurser från genomförande och utveckling av lärosätenas övriga uppdrag och kvalitetsutveckling. Lärosätena har alltid möjlighet att avstå från uppdrag från Skolverket. De förslag utredningen lägger som berör lärosäten omfattar en realistisk finansiering för att i samband med genomförande av de föreslagna insatserna erbjuda lärosätena möjligheter att utöka sin kompetens på ett fokuserat och långsiktigt sätt.

Även de åtgärder som eventuellt blir resultatet av UKÄ:s kartläggning av huruvida ämneslärarutbildningen förbereder för arbete inom vuxenutbildning kan ses som incitament att öka lärosätenas kompetens rörande vuxnas lärande.

Det tar alltid tid att bygga kompetens och lärosäten är förstås inget undantag. Utredningen är övertygad att förutsatt att kvalitetshöjande insatser kommer att genomföras i enlighet med utredningens förslag kommer även lärosätena att våga satsa, anställa, leta kompetens och samarbeta för att stärka sin kompetens för att kunna möta en sådan satsning.

11.7 Forskning

I det här avsnittet redogörs för forskningssammanställningar samt för olika myndigheter och andra institutioner eller verksamheter som har till uppgift att på olika sätt stödja, producera och kommunicera forskning och stödja verksamma inom skolväsendet att basera undervisningen på forskning och beprövad erfarenhet. Avsnittet behandlar i huvudsak nationell forskning.

I kapitlet presenteras vidare förslag och bedömningar rörande forskning som utredningen anser är avgörande för ökad kvalitet inom sfi och sfi i kombinationer inom komvux.

11.7.1 Viss forskning finns, men didaktisk forskning saknas

Utredningen erfar, liksom Komvuxutredningen (SOU 2018:71), att tre lärosäten starkare än andra omfattar ett vuxenpedagogiskt utbud; Göteborgs universitet, Stockholms universitet och Linköpings universitet). Av dessa tre är det Linköpings universitet som har den tydligaste

vuxenutbildningsprofilen med Sveriges enda professur i vuxenpedagogik och ett antal pågående forskningsprojekt inom vuxenutbildningsområdet.

Det är dock inte någon omfattande forskning som bedrivs. I Komvuxutredningens enkät till lärosäten med lärarutbildning och utbildningsvetenskap anger endast 17 procent av de svarande att de anser att de bedriver tillräckligt mycket forskning som grund för utbildning av lärare inom vuxenutbildningen (SOU 2018:71).

Den forskning om vuxnas lärande som finns handlar sammanfattningsvis oftast om systemnivå och mindre om det som berör lärarnas vardag. Det finns t.ex. forskning kring effekter av vuxenutbildningens användning inom olika samhällsområden och organiseringen av komvux, såsom marknadsutsättningen och dess konsekvenser.

Didaktisk forskning om vuxnas andraspråkslärande saknas

Endast en mycket liten del av dagens omfattande forskning som bedrivs i dag rörande utbildning och lärande handlar om komvux. Av denna lilla del rör mycket lite vuxendidaktik eller vuxnas lärande (även SOU 2018:71). Än mindre forskning bedrivs rörande det forskningsfält som KLIVA-utredningens uppdrag relaterar till, dvs. praktiknära, didaktisk forskning rörande vuxna elevers lärande av och på andraspråket inom sfi och övriga komvux.

Tre sammanställningar påvisar stora forskningsbehov inom fältet.

Avsaknaden av didaktisk forskning påpekas också i följande tre sammanställningar av relevant forskning för svenska som andraspråk och litteracitetsutveckling inom vuxenutbildningen. Dessa sammanfattas här i syfte att visa på den samstämmighet som råder rörande de omfattande forskningsbehoven, men även för att inspirera till utvecklings- och forskningsprojekt.

I Vetenskapsrådets forskningsöversikt om flerspråkighet[75] finns en del som rör samhälls- och undervisningsperspektiv på svenska som andraspråk för vuxna invandrare. Där ges en översikt över såväl nationell som internationell forskning. Översikten behandlar forskning från såväl samhällsvetenskapliga, utbildningsvetenskapliga som

[75] Vetenskapsrådet 2012. *Flerspråkighet – en forskningsöversikt.*

språkvetenskapliga studier. Sammanfattningsvis visar översikten att vuxnas andraspråksundervisning är relativt sparsamt utforskad i den svenska kontexten och att den didaktiska forskningen kring hur vuxna tillägnar sig svenska som andraspråk under olika betingelser är mycket begränsad. De omfattande behov som författarna noterar handlar exempelvis om elevernas förutsättningar, medel för lärande, funktionell språklig kompetens, lärande av andraspråk och ämnen, styrdokument och måluppfyllelse:

- hur elevernas studiesociala situation, studieavbrott, ekonomiska situation, yrkeserfarenhet, utbildningsbakgrund och framtida mål påverkar studierna,
- hur eleverna själva upplever undervisningens relevans och deras möjligheter att påverka den, bland annat deltagarnas motivation, drivkraft och vilja till investering i förhållande till innehåll och utformning av undervisningen, inklusive granskning av olika genuspraktiker,
- kortutbildade vuxnas speciella utbildningsbehov och förutsättningar for lärande; utformning av andraspråksundervisning med fokus på litteracitetsutveckling och modersmålets roll,
- andraspråksinlärning vid olika typer av funktionsnedsättningar, i relation till stressfaktorer och annan hälsorelaterad livskvalitet hos nyanlända och andra invandrare,
- på vilka sätt förlagsproducerade läromedel och nationella prov stödjer eller begränsar undervisning,
- hur användning av datorteknologi kan stödja andraspråksinlärningsprocessen,
- hur autentiskt språkbruk och kommunikation i arbetslivet kan beskrivas och nyttjas i undervisningen, interkulturell arbetslivskommunikation ur såväl arbetstagares som arbetsgivares perspektiv,
- beskrivning av den språkliga kompetens som andraspråkselever i komvux behöver för att kunna tillgodogöra sig studier i andra ämnen,
- hur styrdokumenten tolkas på olika nivåer och hur själva undervisningen faktiskt bedrivs,
- undervisningens innehåll/utformning i relation till måluppfyllelsen,

- hur alternativa organisatoriska lösningar såsom deltids-/kvällsundervisning, distansstudier och webbaserat undervisningsstöd kan bidra till ökad tillgänglighet, deltagande och måluppfyllelse.

Den andra forskningssammanställningen är en kunskapsöversikt publicerad av Ifous[76] över aktuell svensk forskning vad gäller undervisning av vuxna invandrare i svenska och deras lärande i svenska. Urvalet av forskning för rapporten har gjorts utifrån tre principer: att forskningen är publicerad mellan 2002 och 2016, svensk forskning med fokus på vuxnas lärande av ett andraspråk främst inom sfi men till viss del även i arbetslivet samt forskning som belyser pedagogiska och didaktiska aspekter. Forskning om språkvetenskapliga aspekter av lärande av ett andraspråk inkluderades inte. Rapporten baseras på i första hand avhandlingar, peer-reviewartiklar och bokkapitel men även vissa rapporter och utvärderingar.

Även i denna rapport är slutsatsen att forskningen om sfi är begränsad och både när det gäller omfång, innehåll och vald forskningsmetod. Endast 14 avhandlingar producerades, dvs. igenomsnitt en per år under perioden. Det råder vidare en dominans av småskaliga kvalitativa studier där intervjuer och observationer används som metoder. De som studerats är i första hand de studerande medan lärare, läromedel, undervisningens upplägg och innehåll inte uppmärksammats i lika stor grad.

Behovet av forskning är stort och forskarna bakom rapporten visar att det finns ett behov att av studera innehållet i undervisningen på sfi och hur det görs meningsfullt för de studerande likväl som de artefakter som används och produceras i undervisningen (digitala verktyg, läromedel, provmaterial, studerandes texter etc.). Sfi-provets betydelse har inte undersökts i avhandlingar trots att provens påverkan på undervisningen i sfi kan förväntas vara stor. Forskarna menar vidare att det saknas studier både om högutbildades och kortutbildades undervisningssituation och om den mycket heterogena grupp som ofta placeras i studieväg 2. Anmärkningsvärt är också avsaknaden av studier av yrkesinriktad sfi. Samtidigt utgör inte skolbakgrund den enda faktorn för en sfi-studerandes behov och det saknas kunskap om såväl hälsoaspekter som sociala och ekonomiska aspekter.

[76] Ifous 2017. *15 års forskning om sfi – en överblick. 2017:3 en förstudie inför ett Ifous FoU-program.*

Den tredje sammanställningen är kunskapsöversikten *Grundläggande litteracitet. Att undervisa vuxna med svenska som andraspråk*.[77] Översikten utgår från artiklar skrivna på svenska och engelska som publicerats mellan 1990 och 2015 om grundläggande litteracitet hos vuxna andraspråksinlärare. Syftet med skriften är att ge stöd och hjälp till de lärare som undervisar elever, som innan ankomsten till Sverige har kort eller ingen skolbakgrund, för att utveckla deras förmågor i läsning och skrivning inom ramen för kommunal vuxenutbildning i sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå.

Forskning med relevans för undervisning i litteracitet inom sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå är i översikten hämtad från olika områden eftersom det inte finns mycket forskning inom det specifika området. Man menar att det exempelvis saknas forskningsstudier med direkt didaktisk inriktning, om arbetssätt i klassrummet, om användning av tidigare språkfärdigheter och om användning av digitala medier. Vidare betonas betydelsen av ytterligare forskning om grundläggande litteracitet generellt och undervisning specifikt för nyanlända vuxna som har begränsade erfarenheter av skrift och/eller formell utbildning. Sådan forskning är angelägen för att kunna vidareutveckla en kommunal vuxenutbildning som vilar på vetenskaplig grund. Exempelvis menar man att det behövs ytterligare kunskap inom följande områden:

- Användningen av digitala resurser i undervisningen.
- Betydelsen av stöd genom användande av elevernas tidigare kompetens i andra språk.
- Litteracitetspraktiker av betydelse för elevernas dagliga liv och för deras framtida möjligheter.

Utredningen noterar särskilt, utöver det som forskningsöversikterna ovan påtalar, avsaknaden av forskning rörande undervisning som kombinerar/integrerar språk- och yrkesutbildningar.

[77] Skolverket (2016).

Varför saknas forskning?

De huvudsakliga orsakerna till bristen på forskning om vuxenutbildning och vuxnas lärande kan övergripande beskrivas som följer:[78]

- Bristen på intresse för forskning om vuxenutbildning – som speglar det generellt låga intresset för vuxenutbildningen i dagens debatt.
- Reglerna för lärarutbildningen lägger en stark betoning på ungdomsskolan vilket påverkar forskningens inriktning.
- Det råder delade meningar om huruvida vuxenutbildningen är en del av utbildningsområdet eller arbetsmarknadsområdet, och av den anledningen bollas intresserade forskare mellan två olika forskningsprogram och hamnar mellan stolarna.

Utifrån det faktum att mycket få ansökningar om forskningsmedel sändes in till den utbildningsvetenskapliga kommittén hos Vetenskapsrådet respektive Skolforskningsinstitutet under 2018 menar Fejes[79] att det går att ställa sig frågande inför varför inte universiteten, som erhåller forskningsanslag från staten, tar ansvar för att tillse att det finns forskare som har kunskap och kompetens om vuxenutbildning och vuxnas lärande, och som dessutom aktivt bedriver forskning om och i sådan verksamhet? Det finns i dag endast en professur i vuxenpedagogik (vid Linköpings universitet, sedan 1983). Hur kommer det sig att inga andra lärosäten nyttjar sina forskningsanslag för att ta institutionellt ansvar för att försörja lärarutbildningen med kompetens kring en så omfattande utbildningsform som komvux är, och som lärarutbildningen ska förbereda för arbete i?

Till detta vill utredningen lägga det faktum att det endast krävs 30/45 högskolepoäng i svenska som andraspråk och någon typ av lärarutbildning för att bli behörig i sfi respektive för undervisning i svenska som andraspråk på grundläggande nivå. Denna låga gräns riskerar att bidra till att studier på högre nivåer inte anses behövas och till att få sfi-lärare därmed blir behöriga till forskarstudier, vilket i sin tur kan bidra till att ytterst få forskningsprojekt rörande sfi-undervisning initieras (se utredningens förslag i avsnitten 11.6.3 och 11.6.4).

[78] Fejes i SOU 2018:71.
[79] Fejes, A. 2019. *Redo för komvux? Hur förbereder ämneslärarprogrammen och yrkeslärarprogrammen studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning?*

Avsaknad av forskning får konsekvenser

Eftersom verksamheten i skolväsendet ska bygga på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet utgör avsaknaden av didaktisk forskning om vuxnas lärande av och på ett andraspråk ett stort problem som har negativa konsekvenser för lärarutbildningarna och för relevant kompetensutveckling och därmed för komvuxverksamheters möjligheter att upprätthålla och utveckla utbildningar med hög kvalitet och likvärdighet utifrån en gemensam kunskapsbas.

Vetenskapsrådet stödjer KLIVA-utredningens påståenden om sambandet mellan avsaknad av forskning och möjligheterna att förändra sfi-verksamheter. I sitt remissvar[80] till KLIVA-utredningens promemoria[81] skriver man om vikten av relevant forskning för att kunna erbjuda kvalificerad kompetensutveckling:

> Det är önskvärt att forskningen om, och med relevans för vuxenutbildning och sfi utvidgas, för att ge grund för behövlig kompetensutveckling. Detta inte minst mot bakgrund av en omfattande expansion av utbildning för vuxna nyanlända och statliga satsningar på yrkesutbildning för vuxna, men också mot bakgrund av olika utmaningar kopplade till utbildning och grundläggande demokratiska värden som samhället möter i dag.

Vetenskapsrådet menar vidare att avsaknaden av forskning leder till sämre underlag för beslut om förändringar:

> Vetenskapsrådet instämmer i utredningens konstaterande att det finns en uppenbar avsaknad av forskning om svensk vuxenutbildning och särskilt sfi (svenska för invandrare) samt att detta leder till problem att ta ställning till olika förhållanden inom vuxenutbildning och som underlag för förändringar av detta.

Sammanfattningsvis får avsaknaden av forskning allvarliga konsekvenser. Gedigen och relevant forskning är avgörande för möjligheterna att bygga upp en kunskapsbas för lärarutbildning och professionsutveckling. Det innebär också att politiska beslut och planering av den kommunala vuxenutbildningen inte sker mot bakgrund av ett gediget underlag i form av forskning. Det kan också bidra till att rektorer och lärare inom vuxenutbildningen saknar argument för att i samtal med beslutsfattare hävda de åtgärder som

[80] Vetenskapsrådet (2019). *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. Dnr 1.1.3-2019-05988.
[81] Promemoria Statens offentliga utredningar 2019. *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*

bäst kan stödja elevernas lärande. I en verksamhet som sfi och övriga komvux, som sker i samklang med omvärldens behov, är ett stabilt och uppdaterat beslutsunderlag avgörande för kvalitet på både kort och lång sikt.

11.7.2 Stöd till forskning och verksamma

Det finns flera olika myndigheter och andra institutioner eller verksamheter som har till uppgift att på olika sätt stödja, producera och kommunicera forskning och stödja verksamma inom skolväsendet att basera undervisningen på forskning och beprövad erfarenhet.

Vetenskapsrådet

Vetenskapsrådet (VR) är den största statliga finansiären av forskning vid svenska universitet, högskolor och institut. VR är en myndighet under Utbildningsdepartementet som har en ledande roll i att utveckla svensk forskning av högsta vetenskapliga kvalitet och därmed bidra till samhällets utveckling. VR analyserar och följer upp forskningssystemet och forskningens villkor och ger råd om framtida forskningspolitik. I uppdraget ligger även att på olika sätt stimulera forskningssamarbete på (inter-)nationell nivå, på myndighetsnivå och för den enskilde forskaren.

VR har vidare har ett nationellt ansvar för att samordna kommunikation om forskning och forskningsresultat och finansierar aktiviteter och samarbetsprojekt. Man ska arbeta långsiktigt för att forskningen ska komma till nytta i samhället.

VR ska bland annat fördela medel till forskning och identifiera forskningsområden för strategiska satsningar i samråd med andra forskningsfinansiärer. VR finansierar ungefär en tiondel av den forskning som bedrivs vid lärosätena, och 2019 uppgick forskningsfinansieringen till 6,4 miljarder kronor till framför allt grundforskning inom samtliga vetenskapsområden och till forskningsinfrastruktur. Varje år hanterar man omkring 6 000 forskningsansökningar.

Förutom de återkommande generella anslagen för stöd till forskning finansierar VR även forskning inom ramen för regeringsuppdrag. Här får VR öronmärkta medel för särskilda insatser. Finansieringen från VR fördelar sig över ett antal bestämda ämnesområden

där utbildningsvetenskap är ett av områdena. Fördelningen av anslag till de olika verksamhetsområdena styrs till stor del av myndighetens regleringsbrev, där utbildningsvetenskap är ett av de minsta områdena och naturvetenskap och teknik är det största. Inom området utbildningsvetenskap studeras lärande, didaktik och ämnesdidaktik, undervisning, sociala och kulturella aspekter på utbildning, utbildningspolitik, utbildningssystem och organisation samt profession. Forskning om didaktik anges alltså som ett specifikt forskningsområde som kan finansieras.

Forskningsprojekt inom komvuxområdet saknas

Komvuxutredningens genomgång av forskningsprojekt beviljade av VR 2016 och 2017 visade att det inte fanns något projekt inom området vuxendidaktik och man menar i betänkandet (SOU 2018:71) att det var tveksamt om något beviljat projekt går att hänföra till komvuxområdet. VR angav vid samtal med komvuxutredningen att det bara var ett fåtal projektansökningar med beröringspunkter till komvux som inkommit under åren 2016 och 2017. Dessa projektansökningar bedömdes dock inte ha tillräcklig kvalitet. Bedömningen från VR är att cirka 80 procent av alla ansökningar inom området utbildningsvetenskap rör grund- och gymnasieskola. Cirka 15 procent fördelar sig sedan mellan högre utbildning och vuxenutbildning.

Liknande resultat påvisas i en genomgång gjord av Andreas Fejes.[82] Här granskades alla ansökningar som sändes in till den utbildningsvetenskapliga kommittén hos Vetenskapsrådet respektive Skolforskningsinstitutet under 2018. Vid ansökan ska anges vilken/vilka utbildningssammanhang som ansökningarna framför allt berör. Totalt noterades utbildningssammanhang 431 gånger, varav vuxenutbildning endast utgjorde 8 av dessa. Detta motsvarar inte ens 2 procent av alla gånger ett utbildningssammanhang noteras i ansökningsformuläret.

VR har på uppdrag av KLIVA gjort en sökning bland ansökningar inom området utbildningsvetenskap under åren 2017, 2018 och 2019. Sökningen på nyckelorden ”sfi”, ”svenska för invandrare”, ”vuxenutbildning”, ”komvux” och ”vuxnas lärare” visar att fem ansökningar

[82] Fejes, A. (2019) *Redo för komvux? Hur förbereder ämneslärarprogrammen och yrkeslärarprogrammen studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning? Studier av vuxenutbildning och folkbildning.* Nr 10.

inkom under de tre åren; fyra för projektbidrag och en för forskarskola. En av ansökningarna blev beviljad; ett projektbidrag 2017.

VR gör dock inte någon bedömning av hur angeläget ett sökt forskningsprojekt är. I stället utgår man från forskningsexcellens och projekt prioriteras utifrån ansökans kvalitet. De främsta anledningarna till att det inte finns mer forskning kring vuxendidaktik finansierad av VR är alltså kombinationen av få ansökningar, stor konkurrens och ansökningar med för låg kvalitet.

Skolmyndigheter

De olika skolmyndigheterna har olika uppgifter som rör forskning.

Skolverket

Skolverket ska enligt sin instruktion (SFS 2015:1047) sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning inom utbildningsområdet. Målet är att öka kunskapen om forskning hos lärare, förskollärare och annan pedagogisk personal, rektorer, förskolechefer och huvudmän i hela skolväsendet, så att de kan dra nytta av och använda forskningsresultaten i praktiken.

Utredningen instämmer i Komvuxutredningens uppfattning att det är svårt att på Skolverkets webb hitta forskningsresultat som specifikt handlar om vuxenutbildning och än svårare att hitta forskning om vuxnas andraspråksutveckling (se SOU 2018:71). Det som Skolverket sammanställt gällande resultat av forskning inom utbildningsområdet finns vid länk (se fotnot[83]).

Skolverket har givit olika universitet och högskolor uppdrag att skriva artiklar och lärosätena svarar självständigt för urval och kvalitetssäkring. Det totala antalet sidvisningar för samtliga webbartiklar är cirka 558 000, vilket är en ökning med cirka 71 procent i en jämförelse med föregående år, något som delvis kan förklaras av ökad förmåga att navigera på den nya webbplatsen.[84] På nyss nämnda webbsida kan man klicka på: ”Bevakningsområden och lärosäten”,

[83] www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/forskning.
[84] www.skolverket.se/publikationer?id=6297.

”Fler vägar om forskning i skolan”, ”Forskning för skolan – kunskapsöversikter”, ”Hitta och välj forskningsartiklar” samt ”Sök skandinavisk forskning om förskolan”.

Utredningens övergripande granskning av bevakningsområdena visar att områdenas texter inte är direkt relevanta för lärare som arbetar med vuxna som lär ett andraspråk och lär på ett andraspråk. Inte heller kunskapsöversikterna är direkt riktade till verksamma inom vuxenutbildningen.

En sökning på ”Hitta forskningsartiklar” ger också ett magert resultat. Om man klickar i och söker på alla artiklar för skolformen ”vuxenutbildning” får man (juli 2020) 16 träffar om exempelvis artificiell intelligens i skolan, skolledarskap, ämnet samhällskunskap, matriser och illustrationer. Motsvarande sökning för grund- och gymnasieskolan ger vardera 526 träffar. Sökordet ”vuxenpedagogik” ger ingen träff. Sökordet ”vuxnas lärande” genererar 10 träffar varav 5 träffar handlade om förskola/små barn, 1 riktades till fritidspedagoger, 1 till specialpedagoger, 1 handlade om flerspråkighet generellt, 1 om kollegial handledning och 1 om kritiskt förhållningssätt.

Utredningen hittar dock en artikel, taggad för grundskola och gymnasieutbildning, om *Språklig kompetens* som handlar om sfi-elevers uppfattning om bedömning av muntlig färdighet inom ramen för det nationella slutprovet i sfi.

På samma webbsida kan man också välja ämne och fokusområde. En sökning på ämnet ”svenska som andraspråk” ger 44 träffar varav 3 är taggade för vuxenutbildning. En sökning på fokusområdet ”yrkesutbildning” ger 6 träffar varav två är taggade för vuxenutbildning.

Skolverket arbetar också med spridningsuppdraget genom innehållet i Lärportalen och via regeringsuppdrag om riktade kompetensutvecklingsinsatser i landet.

Skolforskningsinstitutet

Skolforskningsinstitutet är också en myndighet under utbildningsdepartementet och ska verka för att undervisningen i skolväsendet bedrivs på vetenskaplig grund. Detta gör man genom att sammanställa forskningsresultat samt att bevilja projektmedel för praktiknära forskning.

Institutet har två typer av forskningssammanställningar. För olika systematiska översikter sammanställer och analyserar institutet forskning inom ett väl avgränsat område i syfte att besvara en på förhand specificerad frågeställning. Resultatet ska utgöras av den bästa tillgängliga internationella forskningen på området vid den tidpunkt då översikten framställs. En av de systematiska översikter som publicerats sedan 2016 har direkt beröring med komvux eller annan vuxenutbildning: *Individanpassad vuxenutbildning – med fokus på digitala verktyg* (2019). I översikten sammanställs forskning om arbetssätt och metoder som är utformade för att möjliggöra individanpassning inom vuxenutbildning. Syftet är att sammanfatta forskningen på området och ge exempel på hur undervisning kan anpassas till vuxna elevers individuella behov och förutsättningar. Ett speciellt fokus för översikten är hur lärare kan använda digitala verktyg för att individanpassa undervisningen. Översikten är inriktad på utbildning som är, motsvarar eller liknar kommunal vuxenutbildning i Sverige.

En annan typ av forskningssammanställning är de publikationer där Skolforskningsinstitutet sammanfattar och kommenterar internationella forskningsöversikter. Syftet är att ta tillvara vetenskaplig kunskap som kan vara till nytta för verksamma inom svensk förskola och skola.

Skolforskningsinstitutet ska enligt sin instruktion (SFS 2014:1578) identifiera områden inom skolväsendet där relevant praktiknära forskning saknas och utlysa medel för praktiknära forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom de områden där sådan relevant forskning saknas. För praktiknära skolforskning erhåller Skolforskningsinstitutet hittills årligen cirka 18 miljoner kronor (2019). Ett av de projekt som tilldelats medel sedan 2016 handlar om yrkesutbildning och ett handlar om sfi/övrig vuxenutbildning, nämligen grundläggande litteracitetsundervisning inom sfi. Syftet med projektet är att utveckla undervisningsformer inom sfi studieväg 1 som stödjer elevernas andraspråksutveckling, särskilt tidig läs- och skrivutveckling. Projektets frågeställning utgår från språkdidaktisk forskning om klassrumsinteraktionens betydelse för elevers språkutveckling.

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) arbetar för att barn, unga och vuxna oavsett funktionsförmåga ska få förutsättningar att nå målen för sin utbildning. SPSM bedriver inte egen forskning men sprider resultat och ska enligt sin instruktion (SFS 2011:30) ”verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö”. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna och de vuxenstuderande (vilket är det begrepp som används i instruktionen). Det gör man genom specialpedagogiskt stöd, undervisning i specialskolor, tillgängliga läromedel och statsbidrag. SPSM anordnar kurser, konferenser, tematträffar, nätverk, erbjuder rådgivning m.m. Man ger också specialpedagogiskt stöd i form av rådgivning, specialpedagogisk utredning, information och kompetensutveckling till förskolor och skolverksamheter i hela landet.

Nationella centra

Det finns även två särskilda nationella centra, placerade vid universitet, med regeringsuppdrag att bland annat kommunicera forskning på vuxenutbildningens område. Det ena är Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet. Det andra är Nationellt kompetenscentrum för livslångt lärande, ENCELL, vid Jönköpings universitet.

Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) är ett nationellt kompetens- och resurscentrum för nyanlända och flerspråkiga elevers andraspråksutveckling och lärande inom alla skolformer. Man riktar därmed sin verksamhet till samtliga pedagogiskt verksamma, inte enbart lärare i svenska som andraspråk/sfi. Verksamheten kan grovt delas in i tre olika verksamhetsgrenar: kompetensutveckling och övriga uppdrag, råd och stöd samt påverkan och samverkan. Genom sådant omvärldsnära arbete kan NC ses som en länk mellan politiska beslut, forskning och skolors dagliga verksamheter. Inom verksamhetsfältet arbetar NC aktivt för kunskaps- och erfarenhetsutbyte och samverkan med utbildningsaktörer vad gäller mediering av forskning, beprövad erfarenhet och verksamhets-

nära praktik. NC genomför omfattande kompetensutvecklingsinsatser baserade i forskning och beprövad erfarenhet, i dagsläget ofta via Skolverket, rörande språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt för hela skolväsendet samt med annat innehåll som anpassas efter utbildningsverksamhetens behov och förutsättningar. Genom dessa, och genom omfattande kontakter med skolverksamheter i hela landet, har man en god uppfattning om förutsättningar som råder inom uppdragsområdet. NC bedriver inte forskning inom ramen för sin verksamhet, men kan ses som en mediär av forskning då man stödjer verksammas tillämpning av forskning och bygger beprövad erfarenhet. NC genomför också kontinuerligt forskningsbaserade och praktiknära utvecklingsprojekt. Ett sådant långsiktigt projekt handlar om språk- och yrkesintegrerad undervisning som också utgör grunden för NC:s kompetensutvecklingsinsatser inom området[85].

Verksamheten hos Nationellt kompetenscentrum för livslångt lärande (Encell) kretsar också kring forskning och kunskapsspridning. Encell har ett uppdrag kring det livslånga lärandet, ett övergripande nationellt ansvar för forskning och kunskapsspridning inom området vuxnas lärande, arbetsplatsrelaterat lärande och kompetensutveckling och ska nå praktiker med syftet att bidra till förnyelse, utveckling och förbättringar. Encell har också ett särskilt ansvar att tillgängliggöra forskningsbaserad kunskap om lärande för intressenter inom näringsliv och organisationer, så att denna kunskap kan omsättas i praktisk handling och därmed konkret bidra till arbetslivets förnyelse och utveckling. Knuten till Encell finns forskningsmiljön Livslångt lärandet, vars huvudsyfte är att bedriva forskning som rör det livslånga lärandets olika former och dimensioner. Enligt uppgift från Encell har dock medlen till den egna forskningen upphört, vilket innebär att Encell i dag främst arbetar med sammanställning och kunskapsspridning av annan forskning inom området vuxnas lärande. Den forskning som ännu pågår har uteslutande koppling till högre utbildning, inte komvux. I forskningsprojektet ”Kvalitet i vuxenutbildningen” som pågick mellan 2014 och 2015 studerades hur kommunerna arbetade med kvalitet inom vuxenutbildningen. Projektet satte dock fokus på verksamhetsutveckling och hade inte vuxendidaktiska frågor som huvudområde.

[85] Se www.andrasprak.su.se/om-oss/ncs-verksamhet/kompetensutveckling/spr%C3%A5k-och-yrkesutbildningar-f%C3%B6r-unga-vuxna-och-vuxna-1.411287.

Organisationer och projekt

Här beskrivs några organisationer och projekt som iscensätter praktiknära forskning i olika former av samarbeten.

ULF

Göteborgs universitet har, tillsammans med universiteten i Karlstad, Uppsala och Umeå, fått i uppdrag av regeringen att under perioden 2017–2021 bedriva en försöksverksamhet i syfte att utveckla och pröva olika modeller för långsiktig samverkan mellan universitet och högskolor och huvudmän inom skolväsendet kring praktiknära forskning.[86] Försöksverksamheten ska bidra till en stärkt vetenskaplig grund i lärar- och förskollärarutbildningarna och i skolväsendet. Verksamheten har fått namnet ”ULF-avtal” (Utbildning, Lärande, Forskning). Medverkande lärosäten tecknar lokala s.k. ULF-avtal om samverkan med kommunala och enskilda skolhuvudmän. Avtalen innebär att båda parter ska medverka till att skapa förutsättningar för att forskare och lärare i det dagliga arbetet ska kunna samverka kring forsknings- och utvecklingsarbete. Totalt deltar 27 lärosäten med lärar- eller förskollärarutbildning och drygt 100 huvudmän i försöksverksamheten.

Enligt de ansvariga universitetens gemensamma avsiktsförklaring ska modeller för samverkan utvecklas och prövas inom tre övergripande kategorier:

- Särskilda anställningar och uppdrag,
- aktiviteter för att bedriva och stärka praktiknära forskning utifrån skolans behov, och
- skapandet av långsiktiga strukturer för att möjliggöra för lärare, lärarstudenter och forskare att kunna samverka i praktiknära forskning och verksamhetsutveckling.

Samverkansmodellerna kan se olika ut, men tanken är att de ska leda till forskning som är relevant för skolan genom att yrkesgrupper inom skolan ska kunna ta initiativ till forskning, inte bara forskare

[86] Uppdrag om försöksverksamhet med praktiknära forskning 2017-03-09 U2015/03573/UH U2017/01129/UH.

inom akademin. Ambitionen är att modellerna succesivt kan övergå i en permanent infrastruktur för samverkan kring praktiknära forskning mellan respektive lärosäte och huvudman.

Försöksverksamheten är i dag organiserad i fyra noder för att skapa och pröva modeller för samverkan i relation till förutsättningarna i området. Verksamheten styrs i ledningsgrupper bestående av företrädare från lärosäte och kommun. Enligt uppdraget omfattas hela skolväsendet och det ska ”finnas en variation bland skolhuvudmännen med avseende på t.ex. storlek, geografiskt läge, skolform och årskurser”. I samtal med företrädare för noderna noterar utredningen ett stort intresse för komvux och företrädare förmedlar också att man under senare år mött ett ökande intresse bland kommunerna för forskning som berör olika aspekter av den kommunala vuxenutbildningen. Inom de begränsade resurser som försöksverksamheten har till sitt förfogande är det dock tydligt att grund- och gymnasieskolorna har prioriterats och att komvux ytterst sällan ingår i försöksverksamheten. Kontakter med företrädare från ULF-avtal ger vid handen att en (1) skiss till samverkan med komvux inkommit men att detta inte beviljades p.g.a. stor konkurrens. Skissen handlade om att möta behovet av pedagogiskt stöd för elever med svenska som andraspråk under vård- och omsorgsutbildning. Därutöver rapporteras att komvux ingår i två aktiviteter.

Ifous

Ifous är ett fristående forskningsinstitut som verkar för att skapa nytta för svensk skola och förskola. Ifous är ett helägt dotterbolag till Skolporten AB. Det finansieras i huvudsak via medlemsintäkter. År 2018 hade Ifous 149 medlemmar, de flesta skolhuvudmän men även intresseorganisationer med intresse för utbildningsfrågor.

Ifous samordnar praktiknära forskning och konkret utvecklingsarbete där lärare och skolledare tar aktiv del i kunskapsbyggandet, ofta som en process över tre år. Forsknings- och utvecklingsinsatserna bygger på medlemmarnas behov, genomförs tillsammans med lärare, skolledare och forskare och ska stärka skolhuvudmännens förmåga att driva skolutveckling på vetenskaplig grund och utifrån beprövad erfarenhet.

Ett av de FoU-program som genomförts under 2018–2020 är *Språkutvecklande undervisning inom sfi*. Fyra huvudmän/anordnare deltar. Programmet syftar till att utveckla undervisningen inom sfi genom att arbeta språkutvecklande med fokus på flerspråkighet som en resurs samt elevers vardags- och yrkesspråk. Programmet ska bidra till att undervisningen utgår från ett innehåll som är relevant för elevernas vardags- och arbetsliv samt öka elevernas delaktighet. Genom att utgå från befintlig forskning och genom att bepröva erfarenhet ska programmet bidra till att utveckla ny kunskap som vilar på vetenskaplig grund. Fyra publikationer är hittills gjorda. Programmet avslutas vid årsskiftet och utvärderas externt.

Andra, för komvux relevanta program, som är planerade att starta under 2020 är de om *En individanpassad vuxenutbildning* och *Undervisningsintegrerad studie- och yrkesvägledning*.

IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet, lokaliserat till Uppsala universitet. IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. Man ska bland annat utvärdera effekter på arbetsmarknaden av olika reformer och åtgärder inom utbildningsväsendet inklusive kommunal vuxenutbildning. IFAU studerar också hur olika åtgärder påverkar individers studieresultat och framtida arbetsmarknadsutfall. I analyserna studeras särskilt effekterna för män och kvinnor, olika åldersgrupper och personer med olika social bakgrund. IFAU har publicerat ett antal rapporter som beskriver effekter av vuxenutbildningen. Bland IFAU:s forskningsområden som är särskilt aktuella i relation till sfi och övrig vuxenutbildning kan nämnas: Invandring, skola och arbetsmarknad, Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet samt Utbildning, lärande och humankapital.

NVL och Alfarådet

Nordiskt nätverk för vuxnas lärande (NVL) är ett nätverk som finansieras av Nordiska Ministerrådet. NVL främjar utvecklingen och implementeringen av strategier för livslångt lärande och kompetensutveckling inom olika områden av vuxnas lärande i de nordiska länderna. Nätverket arrangerar öppna konferenser, webbinarier och seminarier inom olika temaområden. Man förmedlar också kunskaper om aktuella rapporter, forskningsresultat, litteratur och konferenser om vuxnas lärande.

NVL arbetar med forskning genom att sätta samman tidsbegränsade nordiska arbetsgrupper med forskare som samlar in och förmedlar information om prioriterade teman i samverkan med praktiker. Vidare ingår forskare i expertnätverk och arbetsgrupper och medverkar i NVL:s olika rapporter.

Det nordiska Alfarådet är ett nätverk under NVL. Målgruppen för det nordiska Alfarådet är vuxna med kort eller ingen formell skolbakgrund som inte har något av de nordiska språken som modersmål. Alfarådet arbetar för att stärka målgruppens grundläggande färdigheter och kunskaper för aktivt deltagande i samhället och arbetsmarknaden. Målet är att skapa anpassade och mer effektiva utbildningsvägar för vuxna som behöver grundläggande litteracitetsfärdigheter och språkkompetens och parallellt.

Alfarådet har bland annat publicerat en kompetensbeskrivning av lärare i grundläggande litteracitet för vuxna med andra modersmål än de nordiska (se 11.2.5). Under 2020 planeras en utredning av litteracitetsundervisning i de nordiska länderna.

Sociala media – och andra sammanhang

Det kan, trots ovan beskrivna olika instanser, vara svårt för enstaka rektorer och lärare att hitta relevant forskning och också tid att läsa och diskutera forskningen och den egna erfarenheten, och behovet av kompetensutveckling tillgodoses inte alltid (se 11.3). Informella nätverk mellan grupper har alltid funnits och kan spela stor roll för lärares och rektorers utveckling. I takt med utvecklingen av digital teknik har tillgången till olika arenor för professionella diskussioner ökat, exempelvis specifika webbplatser, bloggar och tematiska Facebook-grupper.

Ett exempel är inlägg och diskussioner i Facebook-grupper som Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) administrerar. Dessa grupper har över 20 000 medlemmar. Det finns också andra grupper såsom Yrkesinriktad svenska och förstås grupper även i andra länder, såsom t.ex. Arbeidsrettet norskopplæring som administreras av Kompetanse Norge.

Framför allt använder sig lärare av ett sådant ”utökat kollegium” i sociala medier av två anledningar: delning och stöttning. Tidiga studier har pekat ut detta som ett problem genom att delning och stöttning ses som enkla och ytliga interaktioner som inte leder till djupgående pedagogiska diskussioner och kanske inte heller omfattar forskningens mer komplexa sammanhang. Däremot betraktar senare forskning sådan delning och stöttning som mycket viktiga för lärare eftersom de bidrar till att öka lärares professionella självförtroende. Grupperna kan fungera som ett viktigt komplement till traditionella och kollegiala samtal, och bidra till att ge nya perspektiv på den egna undervisningen. Särskilt användbart kan det vara för lärare som arbetar i en liten skola med få kollegor.

Sammanfattningsvis kan man säga att lärares deltagande i sociala medier kan erbjuda professionellt stöd och bollplank, men det kan också ses på som ett svar på en avsaknad av förutsättningar för reflektion på arbetsplatsen och som avsaknad av relevant kompetensutveckling. Utredningen vill tillägga att det vid läsning av inlägg och diskussionstrådar i grupper för sfi blir tydligt att strikt administration av grupperna behövs så att inte spridning av fakta som strider mot gällande regleringar får fäste och inte heller alltför förenklade forskningsresultat eller undervisningsmetoder.

Vidare beskrivs på webben och via sociala media även resultat av olika utvecklingsprojekt såsom projektredovisningar och -utvärderingar. Det kan handla om t.ex. ESF-projekt eller projekt inom ramen för statsbidrag för sfi (se 11.8.2, Andra överväganden). Det kan också handla om utvärderingar av projekt/utvecklingsarbete som huvudmän genomför själva eller med stöd av olika aktörer. Som tidigare beskrivits (se 11.3.1 och 11.8.1) publicerar Skolverket artiklar/reportage och rapporter, men rapporterna är inte systematiskt uppbyggda och sammanställs inte. Utredningen menar att sådant material kan fungera som inspiration och underlag för reflektion. Det är däremot tveksamt huruvida eller i vilken omfattning materialet kan sägas definitivt kunna bidra till beprövad erfarenhet och en

ämnesteoretisk kunskapsbas som grund för sfi- och andraspråkslärares professionalisering.

11.8 Förslag och bedömningar om forskning

Bakgrunden ovan visar att det visserligen finns ett flertal verksamheter som stödjer och/eller producerar forskning, som sammanställer och kommunicerar forskning, samt verksamheter som stöder verksamma att tillämpa forskning. Avsnitten ovan visar dock att omfattningen av sådant arbete som är relevant för sfi och övriga komvux inte sker i någon större omfattning, och än mindre sätts undervisning för elever som studerar svenska som andraspråk och ämnen via sitt andraspråk i fokus. Utredningen bedömer att det är hög tid för en ambitionshöjning som bör omfatta en utbyggnad av utvecklingsprojekt samt praktiknära och didaktisk forskning rörande vuxnas lärande av och på andraspråket svenska.

För att genomföra en sådan ambition krävs medel för sådan forskning och att det finns forskare som är intresserade av att forska kring vuxnas lärande. Komvuxutredningen gjorde bedömningen att det bland lärosätena behövs åtgärder för att stärka resurserna för forskningen om vuxnas lärande och vuxendidaktik och öka intresset för detta forskningsområde. Övergripande instämmer KLIVA-utredningen i Komvuxutredningens och Skolkommissionens bedömning om att det behöver formas miljöer som integrerar forskning, lärarutbildning och huvudmän för att möjliggöra en aktiv och nära samverkan som grund för utveckling av praktiknära forskningen (SOU 2018:71, SOU 2017:35).

VR betonar i sitt remissvar[87] till KLIVA-utredningens promemoria[88] att omfattningen av forskning rörande vuxenutbildning är mycket begränsad och föreslår stöd för uppbyggnad av forskningsområdet:

> Vetenskapsrådets Utbildningsvetenskapliga kommitté har i sin Forskningsöversikt (VR 2019, s. 18) konstaterat att svensk forskning om vuxenutbildning är mycket begränsad, trots att väldigt många elever genomgår sådan utbildning. Kommittén konstaterar vidare att yrkesutbildning och lärande i arbetslivet, som berör vuxna i yrkesutbildning

[87] Vetenskapsrådet (2019). *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. Dnr 1.1.3-2019-05988.
[88] Promemoria Statens offentliga utredningar (2019) *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*

på Komvux, också är underbeforskade områden. Vetenskapsrådet menar att ett stöd till uppbyggnad av forskningsområdet bör göras långsiktigt genom förstärkning av medelsramen till utbildningsvetenskaplig forskning, för fördelning till exempelvis forskarskolor, nätverksbidrag eller projektbidrag efter kvalitetsbedömning /…/.

11.8.1 En övergripande ambitionshöjning behövs

Utredningens bedömning: Skolverket bör i utökad omfattning sammanställa och sprida forskning rörande undervisning av elever som lär svenska som andraspråk och använder sitt andraspråk för att lära ämnen och yrke inom komvux.

Skolverket ska enligt sin instruktion (SFS 2015:1047) sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning inom utbildningsområdet, inklusive komvux. Målet är att öka kunskapen om forskning hos lärare, förskollärare och annan pedagogisk personal, rektorer, förskolechefer och huvudmän i hela skolväsendet, så att de kan dra nytta av och använda forskningsresultaten i praktiken. Utredningen redogjorde i avsnitt 11.8.1 för en övergripande granskning av Skolverkets sammanställningar av resultat av forskning som är relevant för undervisning av vuxna som lär andraspråket svenska och lär ämnen och yrken via andraspråket. Granskningen visade att mycket lite av materialet var direkt relevant. Att även verksamma inom komvux kan hitta sammanställningar och artiklar om relevant forskning, särskilt nya rön, är av stor betydelse för möjligheterna att basera undervisningen på forskning och beprövad erfarenhet. Det kan vara särskilt viktigt för lärare och rektorer som inte kontinuerligt kan ta del av kompetensutveckling exempelvis via högskolepoänggivande kurser.

Skolverkets webb utvecklas kontinuerligt och det finns utan tvekan redan befintliga artiklar med mer generellt innehåll som även rektorer och lärare inom vuxenutbildningen kan ha nytta av, t.ex. ledarskap, bedömning, kvalitetsarbete och flerspråkighetsfrågor. Det är dock anmärkningsvärt att specifika kunskapssammanställningar för arbete inom vuxenutbildningsområdet saknas. Enligt instruktionen till Skolverket har man ett ansvar för att sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning för hela skolväsendet även om det enligt Skolverkets webb är de anlitade lärosätena som själv-

ständigt svarar för urval av artiklarna. Det kan därmed finnas anledning att reflektera över prioriteringar och intresset hos såväl Skolverket som lärosätena vad gäller sfi-elever och andra elever som lär på sitt andraspråk i den stora skolformen vuxenutbildning.

Ambitionshöjning avseende forsknings- och utvecklingssamverkan

Utredningen instämmer övergripande i rekommendationerna i betänkandet *Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring* (SOU 2018:19) och uppmanar regeringen att särskilt beakta och inkludera den kommunala vuxenutbildningens förutsättningar i kommande forskningspolitiska propositioner och i andra beslut rörande samverkan mellan lärosäten och skolverksamheter.

Ovan beskrev utredningen den försöksverksamhet som pågår under 2017–2021 och som benämns ULF-avtal. Syftet är att utveckla och pröva olika modeller för långsiktig samverkan mellan lärosäten och huvudmän inom skolväsendet. Försöksverksamheten ska bidra till en stärkt vetenskaplig grund i lärarutbildning och skolväsendet, men hittills medverkar komvux i denna försöksverksamhet endast genom ett projekt.

Att komvux är underrepresenterat i ULF-samarbetet kan enligt företrädare för de lärosäten som ingår ha flera orsaker. En anledning kan vara att komvux i vissa kommuner sorterar under arbetsmarknadsförvaltningen medan ULF-samarbetet i kommunen vanligtvis sker nära utbildningsförvaltningen. Det medför att kommunens representant i ledningsgruppen för ULF inte har kunskap om/mandat för komvux. Det finns dock exempel på att avtal skrivs såväl med verksamhetsdirektören för arbetsmarknads- och vuxenutbildning som med cheferna för övriga skolförvaltningar.

Skälen till underrepresentation inom ULF kan förmodligen också sökas i att antalet lektorer och förestelärare hos huvudmannen, som är de som ofta är aktiva i ULF-arbetet, inom komvux är litet eller obefintligt. Även det faktum att övningsskolor, som är en stödpunkt i ULF-arbetet, inte finns för komvux, kan bidra till att komvux inte är med i samarbetet.

Försöksverksamheten avslutas 2021 och ska slutredovisas till regeringen den 1 mars 2022. Utredningen erfar i samtal med företrädare för ULF att det finns ett brett stöd för fortsättning i någon

form hos olika parter. Man framför till utredningen att stöd för den kommunala vuxenutbildningens medverkan i ULF-avtal vore angeläget och önskvärt och att det finns goda möjligheter att inom ULF-strukturen inkludera även komvux-verksamheter. Enligt företrädarna bör specifika förutsättningar såsom t.ex. relativt korta upphandlingsperioder inte omöjliggöra att sfi omfattas av ULF eftersom avtalen mellan lärosäten och huvudman ofta uppdateras. Det krävs dock att processerna inom ULF-samverkan relateras till huvudmannens upphandlingsperioder.

Utredningen bedömer att berörda inom ULF-avtal i än högre grad bör eftersträva att även komvux involveras i samverkansarbetet så att strukturer och processer som möjliggör utvecklingsprojekt inom komvux kommer till stånd.

Att rektorer och lärare samverkar med doktorander och andra forskare/lärarutbildare inom ULF-avtal bidrar till att verksamheterna får fler förutsättningar att utveckla sin samlade kompetens och kvalitet. På så sätt kan förbättringskapaciteten i sfi-verksamheter öka samtidigt som det kan leda till att lärare önskar studera på högre nivåer. Att komvux snarast involveras i högre grad stödjer utredningens förslag i följande avsnitt 11.8.2 om forskarskola. Upparbetande av kontaktvägar och strukturer kan också gynna lärarstudenters möjligheter att göra sin VFU på komvux. Samverkan är också viktig för lärarutbildningarnas koppling till beprövad erfarenhet och skolverksamheternas förutsättningar och behov.

Utredningen ser, som tidigare nämnts, ett stort behov av långsiktigt och strukturerat utbyte mellan lärosäten och komvuxverksamheter. Ytterst få arenor för utbyte och samverkan finns dock i dag. Det är inte tillräckligt förekommande att lärarutbildare och skolverksamma möts inom ramen för VFU (se 11.5.5) och strukturerat utbyte sker inte heller via de relativt få långvariga uppdrag som lärosäten får rörande kompetensutveckling eller skolutveckling för komvux (se 11.3). Flera företrädare för huvudmän har till utredningen framfört att man upplever det som svårt att hitta rätt kontakter på lärosätena för frågor om forskning och utveckling; man vet inte vilka forskare/lärarutbildare – eller institutioner – som arbetar med vuxnas lärande. Det är också tydligt i utredningens samtal med lärarutbildare att man önskar möjligheter till ökad kontakt med komvuxverksamheter.

Forskarskolor som verktyg för ambitionshöjning

Utredningens förslag rörande stärkt kompetens syftar till att skapa en långsiktigt hållbar sammanhängande kedja; ett ekosystem för den kunskapsökning rörande vuxnas lärande av och på svenska som andraspråk som vi menar behövs hos flera aktörer inom och kring komvux, såväl skolverksamma som lärarutbildare och skolmyndigheter. Detta förutsätter ett strukturerat utbyte mellan aktörerna/parterna och att man upplever incitament för samverkan och annat utbyte. Som ett led i detta föreslår utredningen i det följande inrättande av en forskarskola samt specifika medel till forskningsprojekt.

Utredningen ser inrättande av en nationell forskarskola med ett praktiknära och ämnesdidaktiskt fokus rörande vuxnas lärande av och på svenska som andraspråk som ett sätt att långsiktigt öka kompetensen och tillgången till relevant ämnesdidaktisk forskning. Forskarskolor är ett relativt vanligt förekommande sätt att bygga kompetens, ofta genom att flera doktorander genomför sin forskarutbildning inom ett tema såsom exempelvis de befintliga forskarskolorna *Språk och lärande i ett mångfaldsperspektiv* eller *Flerspråkighet, litteracitet och utbildning* för att nämna några för utredningen relevanta teman. Primärt ökas på detta sätt kunskapen inom forskningsfältet och hos doktoranderna, men även hos lärosätets handledare och andra berörda under doktorandtiden.

Kommunlektorer anger att de i sin forskarutbildning, utöver kunskaper inom avhandlingsområdet, utvecklat en mängd kompetenser av värde för utvecklingen av en skola som ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet[89]. Hit hör exempelvis att förstå och förhålla sig till forskning och vetenskapliga resultat liksom till olika forskningsmetoder, förmågan att snabbt kunna överblicka nya kunskapsområden samt ett kritiskt tänkande som innefattar kunskap om analys och reflektion. För den nödvändiga uppbyggnaden av en kunskapsbas är detta avgörande kompetenser.

Inom ramen för en forskarskola och dess tema kan flera doktorander antas, vilket kan möjliggöra specialutformade kurser, särskilda seminarier, doktorandsamarbeten och annat som kan stödja doktorandens väg inom utbildningen. Det är också vanligt att

[89] Serder, M. (2016) *Tillbaka i skolan som kommunlektor Intervjuer med forskarutbildade lärare kring deras uppdrag hos kommunala och enskilda huvudmän*. Kommunförbundet Skåne.

doktorander, som ibland har en lärarexamen, undervisar i lärarutbildning och/eller på kurser under utbildningstiden. På det sättet kan den pågående forskningen direkt komma lärarutbildningen tillgodo.

Det finns olika typer av forskarskolor som på olika sätt är knutna till ett eller flera lärosäten. Aktuella i dagsläget är t.ex. forskarskolor för lärarutbildare. Utredningen finner dock att inget perspektiv på vuxnas lärande inryms i pågående forskningsprojekt däri. Ytterligare ett exempel är det i forsknings- och innovationspropositionen 2020 föreslogs en forskarskola till licentiatnivå för yrkesverksamma folkhögskollärare. Forskningen inom den forskarskolan förväntas bidra med att ny kunskap tillförs forskningsfältet om folkhögskolan och folkbildningen, men även utveckla den vetenskapliga grunden för undervisning på landets folkhögskolor.

Det finns sedan en tid också forskarskolor som delfinansieras av lärosäten och kommuner där verksamma lärare på deltid studerar mot en licentiatexamen eller en doktorsexamen. Tanken här är bland annat att läraren meriterar sig för arbete som lektor i skolan. Utredningen erfar att denna struktur initialt upplevdes som angelägen och relevant av såväl kommuner som lärosäten men att formatet kan vara tveksamt av flera anledningar, bland annat eftersom lärare/doktorander efter doktorsexamen tenderar att stanna i akademin i stället för att fortsätta sin anställning hos huvudmannen.

Att byta yrkesroll, dvs. att gå från att arbeta som erfaren lärare till att bli ”nybörjarforskare” i en forskarutbildning – eller upprätthålla båda rollerna samtidigt – är ofta mycket utmanande på många sätt. Att gå i en sammanhållen forskarskola/-utbildning kring ett tema innebär att doktoranderna lättare kan få stöd och sammanhang i sina studier.

11.8.2 Vetenskapsrådet ska utlysa medel till en forskarskola

Utredningens förslag: Vetenskapsrådet ska tilldelas medel för utlysning av en nationell forskarskola mot doktorsexamen. Forskarskolan ska ha ett praktiknära och ämnesdidaktiskt fokus rörande vuxnas lärande av och på svenska som andraspråk inom komvux.

Vid utformandet av forskarskolan ska tas hänsyn till de förutsättningar som råder för verksamma inom komvux.

Utgångspunkter för forskarskolan

Syftet med forskarskolan ska vara att både utveckla verksamhetsrelevant didaktisk kunskap och att stödja utbyte och samverkan mellan lärosäten och komvux. Vetenskapsrådet ska därför utforma en relevant och ändamålsenlig utlysning så att forskarskolan får förutsättningar att bidra till en ökad kunskapsbas och så att forskare efter genomgången utbildning kan fortsätta bidra till utveckling av komvuxverksamheter i landet. Utredningen resonerar här nedan om några faktorer som kan behöva beaktas vid utformandet av utlysningen och forskarskolans utformning.

Att formulera en ansökan till forskarskola eller ett forskningsprojekt är ett omfattande och kvalificerat arbete som kräver bland annat doktorsutbildning och senior forskningserfarenhet. Inom de utvecklingsområden utredningen prioriterar är det ytterst få seniora forskare som kan ansöka. Här kan övervägas om aktiviteter inför en utlysning kan bidra till att fler kan söka och till att kvaliteten i ansökningarna kan bli högre.

För att forskarutbildningen ska bli eftertraktad är det fördelaktigt att doktoranderna är fortsatt anställda hos huvudman under forskarutbildningen, eftersom det gör det möjligt att studera med bibehållen lön. Fler lärare kan förväntas söka forskarutbildningen om en ekonomisk situation likvärdig med anställningen som lärare kan erbjudas. Det finns få behöriga inom området och det är viktigt att attrahera de som har bäst förutsättningar att klara forskarutbildningen.

För att säkerställa att doktoranderna går igenom utbildningen i relativt hög takt bör studierna omfatta minst 80 procent. Resterande tid kan ägnas åt att upprätthålla ett praktiknära fokus genom närvaro i komvuxverksamheten. Doktoranden kan då exempelvis pröva teorier i egen eller annan lärares undervisning, diskutera studien med kollegor eller medverka i kompetensutvecklingsinsatser. Ersättning bör därmed utgå till huvudmännen för den tid läraren/doktoranden använder till studier, t.ex. 80 procent. Lärosäten bör ersättas för tid för handledning och administration samt utveckling och genomförande av sammanhållande kurser. En strukturerad samverkan med lärosäten är betydelsefullt för komvux arbete att utveckla en undervisning på vetenskaplig grund.

Huvudmannen bör involveras tidigt i processer kring forskningsprojekten. Utredningen ser det som viktigt att möjlighet ges till samverkan kring de projekt som den sökande läraren/blivande doktoranden vill genomföra. Det är viktigt att diskutera möjligheten att projekten ses som en del av huvudmannens systematiska utvecklingsarbete. Det betyder självklart inte att någon av parterna ensamma ska avgöra fokus för ett projekt. Det handlar i stället om att samverka och bjuda in till erfarenhetsutbyte mellan parterna för att diskutera det tänkta projektets relevans. Det kan också handla om en möjlighet att i samråd med läraren/doktoranden planera för såväl aktiviteter under den verksamhetsförlagda arbetstiden under studierna som för fortsatt anställning efter doktorsexamen. Detta förfarande kan bidra till att läraren i högre grad än vid traditionell forskarutbildning väljer att kvarstå i anställning hos huvudmannen efter doktorsexamen och till att forskningsprojekten kan stödja verksamhetens specifika behov av utveckling.

Att forskarskolans projekt härstammar från behov i komvuxverksamheter är en fördel. Lärares (be-)prövade erfarenhet bör utgöra en av flera utgångspunkter för forskarskolan. Härvidlag kan eventuella kommande regionala skolmyndighetskontor spela en roll för sammanställningar (se även SOU 2018:71).

Vi menar också att det är av vikt att utlysningen på ett väl avvägt sätt riktas mot de prioriterade utvecklingsområdena (se 11.4.1) för att bidra till stärkt förbättringskapacitet och effektivt kunskapsbygge. Det är också viktigt att säkerställa att teoretiskt inriktade forskningsprojekt inte prioriteras framför projekt med praktiknära och didaktiska fokus.

Den föreslagna forskarutbildningen bör kunna ingå i professionsprogrammets kvalificeringsprocesser.

Ett antal komvuxlärare kan söka forskarutbildning

De lärare som kan komma ifråga för en forskarutbildning bör vara legitimerade lärare och behöriga att söka forskarutbildning. Forskarskolan bör alltså inte riktas enbart mot lärare i svenska som andraspråk utan även lärare i teoretiska och yrkesämnen kan söka. För att ha grundläggande behörighet till utbildning på forskarnivå ska

sökanden ha en avlagd examen på avancerad nivå, minst 240 avklarade högskolepoäng (hp), varav minst 60 på avancerad nivå, eller i huvudsak motsvarande kunskaper förvärvade på något annat sätt.

Hur många komvux-lärare kan då potentiellt söka till forskarutbildning? När det gäller sfi-lärare och antalet högskolepoäng i svenska som andraspråk har utredningen tillgång till data rörande tjänstgörande sfi-lärare. I avsnitt 11.2.3 ser vi att det läsåret 2019/20 fanns 172 tjänstgörande legitimerade lärare som har 61 hp eller mer i svenska som andraspråk. Vi ser också se att det finns 324 lärare som har mellan 31 och 60 hp.[90]

Inom övriga komvux har utredningen inte tillgång till lika detaljerade data. Inom övriga komvux tjänstgjorde läsåret 2019/20 totalt 2 818 lärare, ungefär lika många på grundläggande respektive gymnasial nivå. Av dessa var 77,2 procent legitimerade. Dessa lärare är behöriga i ett eller flera undervisningsämnen men det går inte utifrån dessa uppgifter att fastställa hur många som är behöriga att söka forskarutbildning.

Sett till antalet tjänstgörande legitimerade lärare som kan söka forskarutbildning så är det avsevärt större inom grund- och gymnasieskolan men forskningsprojekt som riktas mot dessa skolformer är också avsevärt fler. I uppbyggnadsskedet av en gemensam kunskapsbas är det enligt utredningen behövligt med en särskilt utformad och praktiknära forskarutbildning. Det är också viktigt att komvux-lärare påbörjar högre studier och forskarutbildning med för lärare relevanta forskningsprojekt. För att fler lärare som undervisar i sfi och svenska som andraspråk ska kunna bli behöriga för forskarutbildning föreslår utredningen en satsning på högskolepoänggivande kurser och möjlighet till förlängd visstidsanställning under studier (se 11.4.2). Utredningen räknar alltså med att fler lärare kan komma kvalificera sig för forskarutbildning bland annat med stöd i utredningens olika förslag. Utredningen bedömer att åtminstone 8 doktorander bör kunna antas i forskarutbildningen med start 2023.

[90] Därutöver finns det lärare som har pedagogisk högskoleexamen men inte legitimation; av dessa har 30 lärare 61 hp eller mer och 129 lärare har mellan 31 och 60 hp.

Alternativa förslag

Utredningen har undersökt om det vore möjligt och lämpligt att inrätta en forskarutbildning som en del av det fortsatta utvecklings- och forskningsarbetet inom ramen för ULF-avtal.

I avsnitt 11.7.2 beskrevs kort den nationella försöksverksamheten ULF som genomförs på uppdrag av regeringen mellan 2017 och 2021. Försöksverksamheten ska utveckla och pröva hållbara samverkansmodeller mellan akademi och skola vad gäller forskning, skolverksamhet och lärarutbildning.

Utredningen utgår här från att försöksverksamheten inom ULF-avtal kommer att fortsätta i någon form efter den slutredovisning som ska ske i mars 2022. Baserat i de samtal utredningen fört med företrädare för lärosäten, skolverksamma och ULF bedömer vi att det finns ett stort intresse hos skolverksamma och forskare/lärarutbildare att delta i ULF-avtal. Utifrån det arbete som redan gjorts vad gäller uppbyggnad av strukturer, rutiner och processer för samverkan är det intressant att undersöka om ULF-avtal skulle kunna nyttjas som en plattform för en praktiknära forskarutbildning som leder till ökad kunskap hos huvudman och lärosäte. Det alternativ utredningen övervägt baseras i följande tankegångar.

Inom den befintliga processen inom ULF-avtal kan lärare formulera skisser till utvecklingsprojekt som grund för beviljande av projektmedel inom ULF. Dessa skisser skulle med stöd av forskare från ett lärosäte kunna byggas ut till ansökningar till forskarutbildningen. Även forskare skulle kunna föreslå projekt och intresserade lärare/doktorander skulle kunna eftersökas. Ett sådant förfarande skulle borga för att forskningsprojekten blev praktiknära och didaktiskt inriktade och samtidigt ha en tydligt vetenskaplig bas och kvalitet. Detta skulle också kunna ses som en förberedande procedur för en matchning av potentiell doktorand och handledare. Urvalet/beredningen av ansökansförfarandet skulle kunna göras av en beredningsgrupp inom ULF-avtal och lärosäten.

Lämpligen skulle en grupp bestående av företrädare för olika verksamheter gemensamt utforma innehåll och praktiska förhållanden inom forskarutbildningen. Gruppen kunde formulera en tydlig inriktning för forskarskolan för att säkerställa en praktiknära och didaktisk inriktning mot undervisning av elever som lär andraspråk och på andraspråket inom komvux. En uppgift skulle också vara att

besluta var och hur granskning och bedömning av ansökningar skulle ske. I gruppen kunde ingå företrädare för ULF och ingående lärosäten samt exempelvis lärarutbildare, Skolforskningsinstitutet, Nationellt centrum för svenska som andraspråk. ULF-avtal är i dag en uttalad försöksverksamhet. En forskarskola med den föreslagna inriktningen skulle också ses som en försöksverksamhet med syfte att pröva om en forskarskola inom ULF-avtal kunde ge de fördelar för en kort- och långsiktig kvalitetshöjning av undervisningen. Prövandet av en utformning av forskarskolan inom ULF-avtal – och eventuellt genomförandet och utvärderingen av en sådan – skulle kunna leda till utformandet av flera forskarskolor inom ramen för ULF-avtal.

Utredningen vill betona att alternativet om forskarskola inom ULF-avtal var tänkt nyttja det gedigna arbete som hittills är gjort för att hitta och pröva samverkansmodeller. Att skissa på en forskarskola med en inriktning mot vuxnas lärande var inte avsett att ge utveckling och forskning inom komvux en fördel framför övriga skolformer eftersom medel skulle avsättas. ULF-avtal ska självfallet omfatta hela skolväsendet. Med den grund som ULF-avtal upparbetat menar utredningen att ULF skulle vara väl rustat att hantera en forskarskola och stödja även utveckling och forskning inom komvux.

Vi har dock övervägt några invändningar mot tankegångarna. Inrättandet av en forskarskola inom ULF-avtal bygger på den struktur med noder och tillhörande lärosäten som gäller inom ULF, inte på omfattningen av den samlade kompetens som olika lärosäten har vad gäller vuxnas lärande av och på andraspråket, eller på ifall aktuella lärosäten har examinationsrätt i t.ex. svenska som andraspråk. Eventuella svårigheter som detta innebär borde dock gå att lösa bland annat med stöd av digitala mötesverktyg. Samtliga lärosäten är dock knutna till ULF-avtal.

En annan invändning är att det i dag inte förekommer forskarutbildning inom ramen för ULF-avtal, dvs. detta är inte prövat tidigare. Det finns dock erfarenheter av forskarutbildning inom ALF-avtal att bygga på och utredningen erfar att försöksverksamheten hittills inom ULF innebär att det i tillräckligt hög grad finns en plattform att bygga vidare på för denna för ULF-avtal nya komponenten.

Den huvudsakliga anledningen att utredningen inte går fram med ett sådant förslag är dock att det finns olika åsikter huruvida alternativet är i överensstämmelse med syftet med ULF-avtal och huruvida förslaget är genomförbart. Utredningen har dock här valt att redogöra för delar av det resonemang som legat till grund för detta alternativ eftersom vi också fått positiv kritik för idén. Vår förhoppning är att delar av tankegångarna kan väcka intresse för samverkan rörande olika områden inom ramen för ULF-avtal.

Andra överväganden

Ett argument mot utredningens förslag skulle kunna vara att få komvuxlärare är behöriga att söka forskarutbildningar och att de lärarna dessutom behövs i undervisningen och hos huvudmannen. Därför borde förslag om forskarskola inte läggas. Inom det förslag utredningen skisserar här ovan är det dock möjligt att ha del av sin anställning hos arbetsgivaren. Utredningen menar också att en nationell prioritering måste göras som innebär en satsning på en gemensam ämnesdidaktisk kunskapsbas så att kvaliteten kan stärkas på såväl kort som lång sikt. Att inte möjliggöra för just komvux-lärare att studera vidare och bidra till en kunskapsbas så som lärare i övriga skolformer i högre grad kan göra vore också orimligt och skulle bidra till att ytterligare minska attraktiviteten för läraryrket inom komvux. Att inte frigöra kvalificerade lärares tid till kompetensutveckling hindrar på längre sikt såväl undervisningens som individernas utveckling.

Utredningen föreslår forskarskola mot doktorsexamen. Forskarutbildning kan också utlysas mot licentiatexamen, som är ungefär halvvägs till doktorsexamen. Vid licentiatforskarutbildning är det vanligt att doktoranden efter examen vill fortsätta studierna mot doktorsexamen, vilket innebär att en tvådelad process behöver sammanfogas till en helhet, en doktorsexamen. Detta kan vara svårt att hantera för både doktoranden och lärosätet. En forskarskola som initialt fokuserar doktorsexamen kan därför vara att föredra, även om det är ett större åtagande för alla aktörer. Doktorsexamen ger också ger möjlighet att utvecklas vidare som forskare, dvs. forskarskola mot doktorsexamen kan potentiellt bidra till att det så småningom växer fram en grupp seniora forskare med den inriktning

som forskarskolan har. Med en licentiatexamen är sannolikheten för fortsatt utveckling lägre, delvis för att man då avslutat sitt projekt och delvis för att det formellt och praktiskt finns hinder för att ta sig till doktorsexamen (som då också kan ha en annan inriktning än doktoranden initialt hade).

Utredningen har också övervägt andra möjligheter för att öka kunskapsbasen. Ett alternativt förslag kunde varit att i stället för att inrätta en forskarskola anslå medel till ersättning för utvecklingsprojekt för utvecklingsprojekt av sfi på liknande sätt som förekom under 2013–2018 då huvudmän kunde ansöka statsbidrag om sammanlagt 251 miljoner[91]. Medlen beviljades efter ansökan för ett år i taget och de tillgängliga medlen som Skolverket fördelade varierade mellan åren. Utredningens analys visar dock att cirka 80 procent av statsbidraget användes till personalförstärkning inom ett stort antal olika projekt inom en mängd olika områden. Vår bedömning är också att de projekt som genomfördes, och som presenterades bland annat på konferenser som Mötesplats sfi, generellt sett hade en svag koppling till forskning och (be-)prövad erfarenhet. Ingen samlad uppföljning eller utvärdering av satsningen har gjorts men utredningen bedömer att det är ytterst tveksamt om dessa statsbidrag givit hållbara effekter för sfi-verksamheterna. Utredningen bedömer därför utifrån erfarenheterna från nyss nämnda satsning att ersättning/statsbidrag för enstaka kortsiktiga projekt kan vara ett mycket trubbigt verktyg för verksamhetsutveckling bland annat då eventuellt uppbyggda strukturer och kompetens inom projekten ofta ”försvinner” i verksamheterna eftersom projekten inte följs upp eller implementeras när medlen/projekttiden är slut. Vi menar därför att det är klokt att utforma en forskarskola med stöd av Vetenskapsrådets erfarenhet, och att tematiskt utforma forskarskolan inom de tre prioriterade utvecklingsområdena.

Sammanfattningsvis menar utredningen att inrättandet av en forskarskola är avgörande för en långsiktig uppbyggnad av en gemensam kunskapsbas för såväl sfi och övriga komvux som för lärosäten.

[91] Förordning (2012:993) om statsbidrag för utbildning i svenska för invandrare.

11.8.3 Skolforskningsinstitutet ska göra särskilda utlysningar för forskning om vuxnas lärande

Skolforskningsinstitutet ska enligt instruktion (SFS 2014:1578) identifiera områden inom skolväsendet där relevant praktiknära forskning saknas och utlysa medel för praktiknära forskning inom de områden där relevant sådan forskning saknas. Praktiknära skolforskning kan röra många olika områden inom skolväsendet. Utmärkande för den forskning som Skolforskningsinstitutet finansierar inom ramen för sina utlysningar är att den ska utgå från de behov, utmaningar och frågeställningar som professionen möter i anslutning till undervisningen. Forskningen ska bidra med kunskap om hur undervisningen kan utvecklas och förbättras, ytterst i syfte att främja barns och elevers utveckling och lärande. Forskningen ska vidare vara både professionsrelevant, dvs. vara angelägen och användbar för de verksamma, och hålla hög vetenskaplig kvalitet. Man menar vidare att praktiknära skolforskning innebär forskning för och med verksamma inom skolväsendet. Institutet har därför som krav för finansiering att forskningen bedrivs i verksamheter inom skolväsendet, med tydligt fokus på undervisningen. Man ser också positivt på att lärare eller andra verksamma ingår i forskarlaget.

Institutet har viss kompetens om sfi-undervisning och vuxnas lärande av ett andraspråk bland annat genom arbetet med den systematiska forskningsöversikten *Individanpassad vuxenutbildning – med fokus på digitala verktyg*.

Som tidigare nämnts anser utredningen att den forskning som bör prioriteras är praktiknära, didaktisk forskning för undervisning av elever som lär sig svenska som andraspråk och studerar inom komvux på sitt andraspråk.

Utifrån denna bakgrund bedömer utredningen det som mer verkningsfullt att ge Skolforskningsinstitutet i uppdrag att utlysa medel för forskningsprojekt än att detta ska inrymmas som en liten del i Vetenskapsrådets omfattande utlysning av medel inom det breda utbildningsvetenskapliga fältet.

Utredningens förslag: I regleringsbrevet till Skolforskningsinstitutet ska framgå att av det årliga anslaget för finansieringsbidrag till praktiknära skolforskning ska minst 6 miljoner per år avsättas för praktiknära och didaktiskt inriktade forskningsprojekt rörande vuxnas lärande av och på andraspråket svenska inom komvux.

Regeringen anger i budgetpropositionen 2021 (prop. 2020/21:1) att bidraget för praktiknära skolforskning bör ökas för att öka den vetenskapliga grunden i undervisningen.

Skolforskningsinstitutets årliga anslag för utlysningar av forskningsprojekt kommer enligt budgetpropositionen att kraftigt ökas under 2022 och 2023. Anslaget får användas till finansieringsbidrag inom den praktiknära skolforskningen och får disponeras och fördelas av Skolforskningsinstitutet. Utredningen anser att det är rimligt att forskningsmedel á minst 6 miljoner kronor per år öronmärks för projekt rörande vuxnas lärande av och på andraspråket svenska inom komvux.

Utredningens förslag om medelstilldelning utgår från att fyra projekt tilldelas 1,5 miljoner per år. Denna omfattning kan anses vara rimlig i beaktande av föregående förslag om forskarskola samt utifrån den forskningskapacitet rörande vuxnas lärande som lärosäten har i dagsläget. I dagsläget, när sådan forskning i stort sett saknas, är det avgörande att särskilda medel avsätts för att synliggöra behovet av och uppmuntra sådan forskning. Om inte detta sker riskerar forskning inom detta område att fortsatt inte prioriteras och försvåras.

Om ansökningar av forskningsprojekt rörande vuxnas lärande av och på andraspråket svenska inom komvux inte bedöms ha tillräckligt god kvalitet får medlen användas för andra projekt.

För att stödja byggandet av en kunskapsbas, och för att forskare ska våga satsa på forskning om vuxnas lärande, bör medelstilldelningen ske regelbundet över en längre tidsperiod och utlysas i god tid.

De utlysningar som görs inom ramen för detta anslag bör fokusera de prioriterade utvecklingsområden som nämnts ovan, dvs. de områden som utredningen bedömer är avgörande för kvalitet och likvärdighet inom sfi och övriga komvux. Utlysningarna och beredningarna av ansökningarna kan ske så som för övriga Skolforskningsinstitutets beredningar. Tilldelningen av specifika medel för detta ändamål bör säkerställas under längre tid så att forskarsamhället kan planera ansökningar i god tid.

Komvuxutredningen (2018:71) föreslog att Vetenskapsrådet skulle tillföras medel för en forskningsutlysning kring vuxendidaktik i form av en treårig satsning med fyra miljoner kronor per år. KLIVA-utredningen har två förslag; en utlysning av forskningsmedel via Skolforskningsinstitutet och en forskarskola. Anledningar till detta är bland annat att behörigheter och kompetens behöver byggas upp över tid och att de som kan söka projekt behöver kunna planera och utforma ansökningar över tid. För ökade incitament för lärosätesanställda att intressera sig för och utforma projekt inom vuxnas lärande kan långsiktighet och specifika utlysningar vara avgörande.

11.9 Sammanfattningsvis: ett paket för ökad kompetens

I tabellen nedan anges utredningens förslag och bedömningar i detta kapitel. Syftet med tabellen nedan är tvåfaldigt: dels vill vi ge en översiktlig sammanfattning, dels vill vi visa hur en möjlig tidshorisont för genomförandet av insatser/åtgärder skulle kunna se ut. Genom att undersöka när förslag/bedömningar kan påbörjas/genomföras kan man få syn på möjliga synergieffekter för klokt resursutnyttjande.

Observera att startpunkterna endast är imaginära; de är beroende av en mängd olika faktorer som utredningen inte råder över såsom exempelvis remissinstansers synpunkter, beredningsperiod och politiska beslut.

Tabell 11.5 Förslag och bedömningar samt imaginär tidshorisont

Förslag, bedömning, insats	Avsnitt	2021		2022		2023		2024		2025		2026	
		vt	ht	vt	ht	vt	ht	vt	ht	vt	ht	vt	ht
UKÄ rapport och ev. förslag åtgärder (bedömning)	11.6.2	X											
UKÄ följer upp lärosätens profilering (bedömning)	11.6.2								X			X	
Möjlighet till förlängd visstidsanställning vid studier (jfr komvux-utredningens förslag)	11.4.2	X	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Ett särskilt utformat skolutvecklingsprogram (NSP), framtagande (förslag)	11.4.4		X	+	+	+							
Moduler NSP, framtagande (förslag)	11.4.4		plan	X	+	+							
Högskolepoänggivande kurser, framtagande (förslag)	11.4.2		plan		plan, ansök	X							
Högskolekurser, deltagande (förslag)	11.4.2				X	+	+	+	+				
Material Bygga svenska vux, framtagande (förslag)	11.4.3			plan	X	+	+	+	+	+	+		
Riktade regionala insatser (förslag)	11.4.4			plan	plan, info	X	+	+	+	+	+	+	+
Profilering av ämnesstudier i svenska som andraspråk, framtagande (förslag)	11.6.4			plan	plan	X	+	+	+	+	+	+	+
Plan för ökad behörighet för sfi och sva på grundläggande nivå (nivå, validering, övergångsbestämmelser), framtagande (förslag)	11.6.3			plan	plan		X						
Skolverket bör sammanställa och sprida forskning … (bedömning)	11.8.1			X	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Berörda inom ULF-avtal bör eftersträva att komvux involveras … (rekommendation)	11.8.1			X	+	+	+	+	+	+	+	+	
Forskarskola, Vetenskapsrådet, utlysning (förslag)	11.8.2		plan	plan, info	X								
Skolforskningsinstitutet, utlysning forskningsmedel (förslag)	11.8.3	plan	X		X		X			X			

Källa: KLIVA, sammanställning.

Förklaringar till tabellen

plan	=	period för planering av genomförande, t.ex. för att utforma uppdrag till lärosäte eller utlysning alternativt lärosätes planeringstid.
X	=	start genomförande.
+	=	fortsättning genomförande (med föreslagen medelstilldelning).
info	=	information till berörda.
ansök	=	period för ansökan (till kurs t.ex.).
sva	=	svenska som andraspråk.

12 Konsekvenser

Enligt utredningens direktiv (dir. 2018:73) ska utredningen redogöra för konsekvenser av sina förslag i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Enligt direktiven ska utredningen därutöver redogöra för förslagens konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden och principen om icke-diskriminering. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i promemorian påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

12.1 Utgångspunkter för den ekonomiska delen av konsekvensanalysen

Utredningen redogör på olika ställen i detta betänkande för svårigheterna med att skapa en kvalitetssäkrad bild av kostnaderna för sfi och sfi i kombination med andra kurser i komvux. Förslag på åtgärder för att förbättra det statistiska underlaget ingår i utredningens uppdrag och utredningen lämnar i kapitel 5 sådana förslag. Finansieringen av vuxenutbildningen baseras primärt på kommunens skatteintäkter men också genom riktade och generella statsbidrag vilket i sig skapar svårigheter att beräkna olika typer av kostnader. Utredningen vill här framhålla att detta sammantaget skapar ett utgångsläge där det finns stora utmaningar i att träffsäkert beräkna kostnader för flera av utredningens förslag.

12.2 Samhällsekonomiska konsekvenser och syftet med utredningens förslag

Sfi är en del av den skollagsreglerade utbildningen i Sverige och spelar samtidigt en viktig roll i arbetet för god integration och arbetsmarknad. Genom åren har ett antal reformer av sfi och övriga delar av komvux genomförts och utredningen menar att ambitionerna om flexibilitet och individanpassning i grunden är goda. Dessa omständigheter har medfört ett system med stor potential men som är förknippat med svårigheter vad gäller tolkningar och genomförande. Utredningens förslag syftar till att på en övergripande nivå och sett ur ett helhetsperspektiv skapa ett tydligare regelverk, vilket i sin tur syftar till att öka individens möjligheter till lärande samtidigt som det sett till samhällsekonomiska konsekvenser på sikt minskar samhällets kostnader.

Stärkt kvalitet i komvux och specifikt sfi kan leda till besparingar på andra områden i samhället då en kvalitativ språkutbildning ger bättre språkkunskaper på kortare tid. Det råder konsensus om språkets betydelse för snabbare etablering på arbetsmarknaden liksom den så viktiga utbildningen på gymnasial nivå till vilken sfi för många är en förberedelse. Det finns sannolikt möjligheter att åstadkomma besparingar på områden som kan kategoriseras som arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det finns såväl kommunala som statliga insatser som utredningen menar kan ses som ett svar på brister i sfi och komvux. Som ett svar på bristerna erbjuds olika åtgärder och aktiviteter innehållande olika former av svenskundervisning, söka jobb-kurser och andra enklare utbildningsinnehåll inom exempelvis datakunskap. Åtgärderna erbjuds i kommunerna på arbetsmarknadsenheter och så kallade jobbtorg. Utredningens förslag kan bidra till en renodling av olika aktörers arbete och insatser där vuxenutbildningen och dess uppdrag prioriteras. Utredningens förslag illustrerar ambitionerna att genom samverkande krafter i grunden förbättra sfi snarare än att upprätthålla och skapa parallella och splittrande system.

Vuxenutbildningen ses i dag som en självklar del i frågan om kompetensförsörjning. Genom utredningens förslag kan individens progression i sfi öka och övergångarna till kombinationsutbildningar och renodlade yrkesutbildningar underlättas. Utbildningar som ges inom ramen för regionalt yrkesvux utgör en viktig del i statens strategiska arbete med kompetensförsörjning. Även för utrikes födda

med akademisk utbildning kan övergångar till arbete inom det egna kompetensområdet i Sverige öka.

Förslaget om en 4-årsgräns inom ramen för det kommunala språkansvaret, KSA, och tydlighet kring tidsatta kurser, studietakt och tydliga mål leder till ökat fokus på språkutbildning under de fyra åren och effektiviserar användningen av resurser under den tiden.

Utredningens förslag rörande kompetens är en avgörande faktor för de potentiellt positiva samhällsekonomiska konsekvenser som här beskrivits ska uppnås.

De samhällsekonomiska vinsterna ska betraktas som långsiktiga och utredningen väljer därför att inte inkludera dessa i utredningens ekonomiska konsekvensutredning och finansiering av de olika förslagen.

12.3 Alternativa förslag och nollalternativ

Nedan redogörs för de alternativa förslag och nollalternativ som utredningen bedömer vara av större vikt och särskilt bör lyftas fram här.

Utredningen har i uppdraget om styrning och ansvarsfördelning redogjort för tre olika färdvägar där de två som har uteslutits är att betrakta som alternativa förslag. I samma kapitel ingår redogörelse för förslag om statistik. Det är viktigt att inte öka administration kring uppgiftsinsamling utan att det med säkerhet tjänar sitt syfte. Utredningen menar dock att det finns så stora brister i uppgifterna om vuxenutbildningen och sfi specifikt att de lagda förslagen är nödvändiga.

I arbetet med förslaget om KSA övervägdes ett nollalternativ där det prövades om ytterligare information om och stöd i arbetet med huvudmannens ansvar för att aktivt verka för och motivera till deltagande i sfi kunde öka huvudmännens aktivitet. I och med att utredningen såg behov av att inte enbart öka aktiviteten utan också skapa ett ramverk för att få elever att börja, återuppta och slutföra studierna samt att göra detta inom tydligare tidsramar valdes nollalternativet bort. I utredningens promemoria redogjorde utredningen för hur huvudmännen kan arbeta med individuell tidsättning av elevers kurstid i form av timmar vilket kan betecknas som ett nollalternativ. Utredningen har dock under det fortsatta arbetet, bland annat i relation

till ökade ambitioner avseende kombinationsutbildningar och problemen med tolkning av studietakt, sett ett behov av att harmonisera sfi med de övriga delarna i komvux. Utredningen förslår därför införande av verksamhetspoäng och ger i uppdrag till Skolverket att tidsätta kurserna i sfi.

Utredningen har valt att föreslå att distansundervisningen i sfi ska regleras och att närundervisning ska vara utgångspunkten för elevernas studier. Detta har ställts mot att distansundervisningen även fortsättningsvis ska vara en del av individanpassning och flexibilitet i komvux. Förslaget bygger på en etablerad uppfattning att ett språk och alla de mål och syften som ryms i sfi-utbildningen snabbast kan utvecklas i närundervisning. Genom att distansundervisningen behovsprövas i en individuell bedömning kommer de elever som har förutsättningar att tillgodogöra sig kunskaperna även på distans att ges sådan möjlighet. Utredningen erfar att det i spåren av pandemin kan uppstå en ökad efterfrågan på och ett ökat utbud av distanskurser som riskerar bygga på en något förenklad uppfattning om vad som krävs från både verksamheten och elevens sida.

12.4 Konsekvenser för kommuner

Nedan redogörs för konsekvenser för kommunerna i relation till respektive förslag. Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och landsting inte ska åläggas nya uppgifter utan att de får ekonomisk kompensation för detta. De förslag och bedömningar som innebär ökade kostnader och behov av finansiering återges i tabell sist i avsnittet.

Statistik

Utredningens förslag om en förbättrad statistisk uppföljning av sfi medför positiva konsekvenser för kommunerna genom att de får tillgång till bättre underlag för beslut utan en ökning av mängden rapportering. Det finns i dag många svårigheter förknippade med jämförelser kommuner emellan vilket försvårar för huvudmannen att basera sina beslut om sfi på fakta och i relation till andra kommuner. Ändringar i inrapporteringen bedöms inte vara av sådan omfattning att det innebär utökat åtagande för kommunerna.

Kommunalt språkansvar

Utredningens förslag om införande av ett kommunalt språkansvar, KSA, medför nya uppgifter för kommunerna. Utredningen bedömer att kommunerna ska få tilldelning av medel för uppbyggandet av verksamheten under tre år och föreslår att kommunerna inom ramen för budgetprocessen ska tillföras medel för personella resurser. Utredningen har uppskattat behovet till totalt 120 tjänster à 720 tkr = 86 mnkr (månadslön 40 000 kronor[1]). Beräkningarna baseras på andelen mottagna flyktingar i kommunerna enligt fördelningen av välfärdsmiljarderna 2019. Kommunerna bedöms ha varierande behov av tjänstens omfattning och i beräkningarna har vi fördelat 100 procent tjänst till de 32 kommuner (Välfärdsmiljarderna 2019) med störst mottagande och därefter 25 procent respektive 50 procent tjänst i relation till övriga kommuners mottagande. Fördelningen av tjänster behöver räknas om enligt nuläget i kommunerna men antalet tjänster bedöms rimligt och även procentsatserna. Det är angeläget att de 32 kommuner som även i andra sammanhang bedöms som särskilt segregerade får en tjänst motsvarande 100 procent.

Förslaget om KSA föreslås finansieras genom att medel om 86 mnkr per år i 3 år omfördelas från riktade skolsatsningar avseende områden med socialekonomiska utmaningar för ökad likvärdighet och kvalitet till kommunernas vuxenutbildning.

Utredningen menar att införandet av det kommunala språkansvaret på längre sikt medför minskade kostnader för kommunerna då det är en konkret åtgärd för att minska avbrotten i sfi. Minskade avbrott har en positiv påverkan på elevernas progression vilket minskar kostnaderna för kommunerna. Dessa minskade kostnader kan dock inte ligga till grund för finansiering av förslag.

Utredningens förslag om reglering av elevers rätt att läsa i annan kommun än hemkommunen är kostnadsneutralt då ersättningen löses genom interkommunal ersättning.

[1] Uppgift från Skolverket om lärarlöneuppgift i riktade insatser 2020.

Tidsbegränsning om 4 år i sfi

Utredningens förslag om införandet av en begränsad tid om 4 år för elever att studera sfi är en åtgärd som på en övergripande kommunal nivå syftar till att stimulera tidiga insatser och förbättra planeringshorisonter. Genom ett tydliggörande av att det under 4 år är fokus på språkinlärning i dess skollagsreglerade mening kan kommunerna renodla de olika insatser inom utbildning och arbetsmarknad som erbjuds kommuninvånare. Utredningen menar att dessa effekter av förslaget enbart är positiva för kommunerna ur ett ekonomiskt perspektiv och innebär inga nya åtaganden för dem.

Bedömning av elevers kunskaper med obligatorisk kartläggning

Utredningen förslår att det i den kommunala vuxenutbildningen ska göras en bedömning av elevers kunskaper i form av obligatorisk kartläggning med fokus på litteracitet för samtliga elever inom komvux som ett underlag för den individuella studieplanen och därmed en individanpassad sfi-utbildning och undervisning. Framtagandet av förslaget om kartläggningsmaterialet för sfi har gjorts med utgångspunkt i det kartläggningsmaterial som är obligatoriskt att använda för nyanlända i grundskolan. Därför väljer utredningen att presentera sina kostnadsberäkningar på samma sätt som gjordes för grundskolematerialet 2016 och utgår därför ifrån följande kostnadsposter:

- Uppskattat antal nyanlända elever
- Tid för genomförandet av kartläggningen
- Lärarkostnader för genomförandet
- Tolkkostnader för genomförandet för elever utanför etableringsprogrammet.

För beräkning av antalet elever som kan vara aktuella för kartläggningen utgår utredningen från Skolverkets statistik över nybörjare i sfi:

År	Antal nybörjare i sfi
2015	53 027
2016	58 112
2017	63 168
2018	53 148
2019	46 679

Genomsnittet för de fem åren blir knappt 55 000 nybörjare per år men eftersom antalet nybörjare minskat 2019 och kan förmodas minska ytterligare de kommande åren väljer utredningen att uppskatta kostnaderna för 40 000 nybörjare i sfi. Tiden för kartläggningen beräknas till 60 min/elev och lärarkostnaden baseras på att en lärare med en månadslön på 40 tkr[2] genomför kartläggningen. Kostnaden för lärare uppgår då till 14 mnkr per år[3].

Kommunerna behöver planera för hur kartläggningen kan ske med tolk eller annan form av insats på modersmålet. I den ersättning för etableringsinsatser och introduktion för nyanlända personer som kommunen får ingår ett schablonbelopp som fastställs varje år. Schablonbeloppet ska täcka kostnader för etableringsinsatser för nyanlända och tolk är en av de insatser som anges i regleringen av ersättningen. Utredningen har gjort bedömningen att 20 procent av eleverna i sfi inte omfattas av etableringsprogrammet och flyktingschablonen. Kommunerna behöver därför kompenseras för detta genom att medel om 4,8 mnkr tillförs. Detta är beräknat på att 8 000 elever (20 procent) ska ha tillgång till tolk 1 timme à 600 kronor[4].

Kostnaden för genomförandet blir totalt 18,8 mnkr årligen och föreslås finansieras genom att medel från den kommunala utjämningen i utgiftsområde 25, *Allmänna bidrag till kommunerna*, öronmärks för den obligatoriska kartläggningen.

Individuell studieplan och överlämning mellan kommuner

Utredningens förslag om uppdrag till Skolverket att inom ramen för föreskrifter införa en individuell progressionsplanering som en del i den individuella studieplanen innebär inga utökade åtaganden för kommunerna. Den individuella progressionsplaneringen är ett sätt att formalisera ett åtagande som redan finns i dag och kan anses ingå i arbetet med betyg och bedömning och utredningen ser därmed inget behov av finansiering. Däremot kan den nationella styrningen verka stödjande för huvudmännen vilket är en positiv konsekvens. Det underlättar även för huvudmannen att det finns en likvärdighet

[2] Månadslön om 40 000 kronor (Uppgift från Skolverket om lärarlöneuppgift i riktade insatser 2020).
[3] Beräknat på månadslön om 40 000 kronor (uppgift från Skolverket om lärarlöneuppgift i riktade insatser 2020), sociala avgifter om 40 procent, 160 arbetstimmar per månad.
[4] 600 kronor per timme för tolk är ett genomsnitt av prisuppgifter från ett antal större tolkförmedlingar 2020.

i arbetet med individuell studieplan och progressionsplanering när elever flyttar mellan kommuner och planen överförs. Bland annat kan en korrekt nivåplacering göras på ett enklare sätt vilket kan anses ekonomiskt fördelaktigt.

Förslaget om överföring av den individuella studieplanen mellan huvudmän vid elevs byte av huvudman innebär ett nytt administrativt åtagande för kommunerna. Samtidigt bedömer utredningen att de positiva effekterna väsentligen överskrider dem genom att mottagande huvudman inte behöver genomföra ett lika omfattande arbete med kartläggning och introduktion. Förslaget kan därmed sammantaget inte anses innebära ökade kostnader för kommunerna.

Distansundervisning i sfi

Utredningens förslag om reglering av distansundervisning i sfi innebär en reglerad och mer restriktiv hållning till studieformen. Kommunen ska göra en individuell bedömning avseende skäl för distansundervisning och elevens förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Beslutet om distansundervisning ska även vid behov omprövas. Utredningen menar dock att de regleringar om flexibilitet, individanpassning och elevers möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen som finns i dagsläget rätt använt ska grundas på liknande individuella bedömningar som utredningens förslag innebär. Förslaget kan därmed inte anses utgöra ett utökat åtagande för kommunerna.

Stärkt kompetens

Utredningens förslag om olika former av kompetensförstärkning finansieras både på statlig nivå och på kommunal nivå. Utredningen menar att finansieringen är utformad för att skapa goda incitament för att huvudmännen ska möjliggöra att medarbetarna tar del av dem. Samtidigt vet utredningen av erfarenhet att det trots goda incitament kan vara svårt för huvudmännen att prioritera kompetensutveckling. Givet den låga behörighetgraden i sfi finns det sannolikt en mycket stor potential till resultatförbättring i verksamheterna om en sådan prioritering görs. Sannolikt behöver dock huvudmannen i den ekonomiska planeringen anta ett mer långsiktigt perspektiv på såväl kompetensförsörjning som kompetensutveckling och ha en tilltro till att

investeringarna i utveckling lönar sig på sikt. Detta är behövligt utöver den goda finansiering som utredningens förslag i sig innebär.

Utredningens förslag innebär en ökad tillgång till olika former av för komvux relevant kompetensutveckling och andra insatser som fordrar olika omfattande investeringar i form av exempelvis tid. Att insatserna är lätta att hitta, avgränsade till tre prioriterade utvecklingsområden och att stöd och ersättning erbjuds underlättar för huvudmannen att inkorporera kompetensutvecklande insatser i det systematiska kvalitetsarbetet. Fler kan därmed antas delta i kompetenshöjande insatser vilket leder till ökad kvalitet.

Förslagen har inga ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

I tabellen nedan sammanfattas utredningens förslag som innebär ökade kostnader för kommuner.

Tabell 12.1 Ökade kostnader, kommuner

Ökade kostnader	2022 (mnkr)	2023 (mnkr)	2024 (mnkr)
KSA-funktion och handlingsplan	86	86	86
Obligatorisk litteracitetskartläggning	18,8	18,8	18,8
Totalt	**104,8**	**104,8**	**104,8**

12.5 Konsekvenser för regioner

Riktade regionala insatser

Skolverket ska genomföra riktade regionala insatser där Skolverkets processtödjare tillsammans med regionala samordnare stödjer planering, genomförande och utvärdering av kompetenshöjande insatser. Genom arbetet inför, under och efter de riktade insatserna kommer regionerna att få en än bättre bild av läget gällande sfi och övriga komvux i kommunerna och därmed ett bättre planeringsunderlag för såväl kompetensförsörjning som utbildning. Detta kan leda till resursbesparingar och genomförandet av samordnade relevanta insatser kommer att öka kvaliteten i undervisningen på kort och lång sikt.

12.6 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Förslagen om inrättandet av ett kommunalt språkansvar (KSA) innebär en författningsreglerad skyldighet för kommuner som inte finns i dag och kan därför i viss mån anses begränsa den kommunala självstyrelsen. Kommunerna ska kontinuerligt följa upp och erbjuda insatser till de som omfattas av ansvaret. Åtgärderna ska även dokumenteras. Kopplat till KSA ska kommunerna även kartlägga individernas kunskaper och kartläggningen ska bli en del av den individuella studieplanen. Den individuella studieplanen föreslås även följa med eleven när eleven byter till utbildning med ny huvudman. Även förslaget om en reglerad distansundervisning innebär utökade skyldigheter för kommunerna jämfört med i dag. Detsamma gäller förslaget om rätt för elever att tas emot i utbildning i svenska för invandrare om de har särskilda skäl på grund av sina personliga förhållanden samt tillhörande förslag om interkommunal ersättning i dessa fall. Förslagen får anses innebära tämligen begränsade konsekvenser för det kommunala självstyret och syftar sammantaget till att skapa bättre förutsättningar för nyanlända vuxna att komma ut i arbetslivet och aktivt delta i samhällslivet. Effekterna av förslagen kan förväntas innebära såväl positiva samhällsekonomiska effekter i form av förbättrad integration och minskat utanförskap som att eleverna får tillgång till en mer sammanhållen utbildning av högre kvalitet. De begränsade inskränkningar i det kommunala självstyret som förslagen innebär måste därför anses vara proportionerliga och nödvändiga i förhållandet till syftet med förslagen. Syftet med förslagen hade enligt utredningens bedömning inte kunnat uppnås med förslag som inneburit ännu mindre inskränkningar i det kommunala självstyret.

12.7 Konsekvenser för staten

12.7.1 Generellt

Utredningens förslag för stärkt kvalitet och likvärdighet i sfi och sfi i kombination med annan utbildning i komvux avser att förtydliga och förenkla befintligt regelverk, skapa tydligare ramar för styrningen av verksamheten och ge huvudmän, rektorer och lärare stöd genom kompetenshöjande insatser på kort och lång sikt. Detta medför att

framför allt skolmyndigheternas olika uppdrag att stödja och utveckla vuxenutbildningen blir mer framträdande och kräver utökade insatser. Flertalet av utredningens förslag ryms inom skolmyndigheternas pågående uppdrag men behöver prioriteras i högre grad medan andra delar kräver utökad finansiering.

Utredningens förslag om en förbättrad statistisk uppföljning av sfi medför positiva konsekvenser för staten genom ett bättre underlag för beslut. Det finns i dag många svårigheter förknippade med att klargöra såväl kostnader som resultat i sfi vilket utredningen menar behöver förbättras och en anpassning av statistiken till de villkor som råder i komvux är av största vikt.

Utredningens förslag kombinerar stärkt tillsyn med ökat stöd till huvudmännen vilket syftar till att förbättra kvalitet och likvärdighet.

I avsnitten nedan redogörs för konsekvenser av utredningens olika förslag och i förekommande fall finansiering. De förslag och bedömningar som innebär ökade kostnader och behov av finansiering återges samlat i tabell sist i varje avsnitt.

12.7.2 Skolverket

Utredningen lägger en rad uppgifter på Skolverket där ett flertal föreslås finansieras inom Skolverkets befintliga uppdrag om att genomföra insatser för att styra och stödja huvudmän, rektorer och lärare i deras arbete för kvalitet och likvärdighet. Utredningen menar att myndighetens insatser behöver intensifieras under de kommande tre åren för att åstadkomma den kvalitetshöjning av sfi och sfi i kombination i första hand, och i komvux generellt i andra hand, som utredningens samlade förslag avser. Nedan redogör utredningen för hur de olika förslagen relaterar till kostnader i myndigheten. Finansieringen av de ökade kostnaderna beskrivs i de olika styckena men övergripande kan sägas att kostnader för kompetenshöjande insatser föreslås tas från medel inom professionsprogram och kostnader för Skolverkets stödjande insatser föreslås omföras från statsbidraget för regional yrkesinriktad utbildning.

För att konsekvenser av olika förslag så långt som möjligt ska kunna bedömas som helhet så har utredningen valt att här även ta upp vissa konsekvenser för övriga delar av staten, kommuner samt regioner.

Utveckling och uppföljning av föreskrifter, statistikinsamling, utvärdering av nationella prov sfi

Föreskrifter

Utredningen föreslår att Skolverket ska ta fram föreskrifter som gäller förtydliganden när det gäller Individuell studieplan med tillhörande progressionsplanering, Kommunalt språkansvar och omfatta införandet av verksamhetspoäng i revideringen av kursplanen för sfi. Skolverket ska också enligt utredningens förslag göra en uppföljning och analysera likvärdig betygsättning och genomförande av nationella prov i sfi samt se över uppgiftsinsamlingen inom komvux. Utredningen bedömer att de ovan beskrivna arbetsuppgifterna ingår i Skolverkets befintliga uppdrag.

Verksamhetspoäng

Utredningens förslag att verksamhetspoäng införs som mått för sfi medför en engångskostnad för Skolverket när det gäller de förändringar som krävs när det gäller insamling av statistik.

Skolverket ska bedöma hur verksamhetspoängen ska fördelas i förhållande till de tre studievägarna och sfi-kursernas innehåll enligt kursplanen. Detta bedöms ingå i Skolverkets löpande arbete med kursplaneöversyn.

Införande av en bedömning av nyanlända elevers kunskaper i form av obligatorisk kartläggning med fokus på litteracitet

Utredningens förslag om införandet av en obligatorisk litteracitetskartläggning av nyanlända elever i sfi innebär inte ett utökat åtagande för Skolverket. Materialet finns redan som en del i myndighetens stöd till verksamheter.

Upphandlingsstöd

Skolverket ska medverka i Upphandlingsmyndighetens framtagande av upphandlingsstöd för vuxenutbildning. Skolverkets kostnad för detta arbete beräknas till 400 tkr[5]. Kostnaden bedöms som ringa och tas inom Skolverkets förvaltningsanslag.

Bygga svenska

Materialet Bygga svenska kommer på sikt att leda till en mer likvärdig och kvalificerad undervisning baserad på en bedömning av progression genom språkutvecklingssteg. Materialet kommer konkret att bidra till bättre förutsättningar för en nära samverkan mellan lärare i sfi och svenska som andraspråk samt yrkeslärare.

Förutsatt att de lärdomar som gjordes vid framtagningen av materialet Bygga svenska för bland annat grundskolan kan utnyttjas kan Bygga svenska beräknas kosta cirka 4 mnkr årligen under 3,5 år, det vill säga totalt 14 mnkr. Årlig kostnad år 1–3 beräknat på 3,5 tjänst projektmedarbetare och 0,5 tjänst projektledare: 45 000[6] × 1,4 × 12 × 4 = 3 024 000 kronor. Externa granskare (forskare o.d.) arvodering 750 timmar à 750[7] kronor/timme: 750 × 750 = 562 500 kronor. Personal totalt 3 586 500 avrundat till 3 600 tkr. Resor, boende, material, kopiering m.m. 400 000 kronor. Totalt 4 mnkr per år och halverad kostnad år 4 då flera delar av materialet kan anses vara klara.

Utöver medel för framtagning av materialet kommer kostnader för implementering och kontinuerlig uppdatering av materialet. Detta bedöms ingå i Skolverkets reguljära verksamhet och ska därmed finansieras inom beslutade och beräknade ramar.

Ett riktat nationellt skolutvecklingsprogram

Ett riktat nationellt skolutvecklingsprogram utformas för ökad kvalitet i undervisning av elever med svenska som andraspråk inom komvux. Att för komvux relevant material samlas inom ramen för detta

[5] Kostnaden beräknas på en lön om 60 000 kronor baserat på behovet av juristkompetens av seniorkaraktär på myndighet.
[6] Löneuppgift exempel motsvarande kompetens från Nationellt centrum för svenska som andraspråk 2020.
[7] Uppgift om motsvarande kompetens från Nationellt centrum för svenska som andraspråk 2020.

program innebär att det blir lätt för verksamma att hitta och använda kompetenshöjande material för såväl individuella studier som för underlag för kollegialt lärande. Materialet inom programmet kommer att kunna användas inom lärarutbildningar och inom riktade insatser. Ett separat program innebär också att det blir lättare att följa upp och utvärdera innehållet, verksammas aktivitet och eventuella effekter i komvuxverksamheterna.

Baserat på kostnader för framtagande av andra program för initial uppbyggnad av ett sådant nationellt skolutvecklingsprogram beräknas 10 mnkr[8] per år i två år, dvs. totalt 20 mnkr. Därefter får material till detta program anses ingå i Skolverkets reguljära uppdrag enligt instruktion.

Framtagande av högskolekurser

De kurser som föreslås tas fram kommer att bidra till en ökad behörighet och kompetens inom sfi och övriga komvux, både för lärare i sfi/svenska som andraspråk och i kombinationer med andra ämnen och yrkesutbildningar.

Befintliga kurser för behörighet i sfi föreslås fortsätta och antas erbjudas i ungefär samma omfattning som i dag. Inga medel behöver därmed heller avsättas för ersättning till huvudman.

Fyra övriga kurser föreslås tas fram och kommer att öka kunskapen bland lärare och rektorer så att undervisningskvaliteten ökar vad gäller andraspråksinlärning och inom kombinationsutbildningar. Det finns ingen enhetlig prissättning av kurser som Skolverket uppdrar åt lärosäten. En kurs kan kosta från 1 600 kronor/hp och deltagare till 3 000 kronor/hp och deltagare. Utredningen utgår här från en genomsnittlig kostnad om 2 300 kronor/hp och deltagare. Kostnaden för 200 lärare som studerar 7,5 hp under ett år: 200 × 7,5 × 2 300 = 3 450 000 kronor.

Med ett utökat antal erbjudna kurser, tydlig innehållslig relevans samt riktad information och förmånlig ersättning kan antalet deltagare antas öka. Skolverkets delrapport 2 angående Lärarlyftet publiceras under våren 2021 och kommer att handla om ändamålsenliga incitament för deltagande och fullföljande av kurser, bland annat ekonomiska. Resultatet av den utvärderingen bör ligga till grund för

[8] Uppgift från Skolverket om kostnad för framtagande av ett program 2020.

utformningen av ersättningsmodell för kurserna. För att kunna beräkna förslaget utgår vi dock från en modell där kommunerna ersätts för 80 procent av lönen (jfr SFS 2016:79) som hittills varit eftersökt. Utredningen beräknar att de fyra nya kurserna à 7,5 hp erbjuds från 2022 och att 200 deltagare påbörjar. Kommunerna ersätts för 80 procent av lönen à 40 000[9] under studietiden, här beräknat på halvfart, dvs. 7,5 hp tar 2,5 månader (10 v.) × 200 lärare × 2,5 mån × 40 000 × 0,80 × 1,4 (sociala avgifter m.m.) × 0,5 (halvfart) = 11 200 000 kronor, dvs. cirka 11 mnkr.

Riktade regionala insatser

De riktade regionala insatser som kommer att ledas av Skolverkets processtödjare kommer att leda till att huvudmän får ett bättre underlag för systematiskt kvalitetsarbete även över kommungränserna. Insatserna kommer att vara relevanta för komvuxverksamheternas förutsättningar och behov vilket ökar möjligheterna till verksamhetsutveckling och till att Skolverket ökar sin kunskap på kort och lång sikt. Insatserna fokuseras av de prioriterade utvecklingsområdena vilket innebär ett klokt resursutnyttjande och ett fokus på utvecklingsarbetet. De utsedda samordnarna bidrar till stabilitet i förbättringsarbetet och till att lärdomar systematiseras och kan utnyttjas nationellt, regionalt och lokalt. Följande beräkning kan göras:

- Anställning av processtödjare på Skolverket. Över de första tre åren anställs 6–10 processtödjare som tillsammans under denna tidsperiod kan starta insatser i cirka 15 regioner beroende på storlek/omfattning. Tio processtödjare kostar 10 mnkr (inkl. sociala avgifter m.m.) utslaget på tre år, 3,3 mnkr per år. I processtödjarnas arbete ingår framtagande av underlag och processer. 10 processtödjares resor á 6 ggr/per år à 2 500 kronor, dvs. 150 000 per år eller totalt 450 000 för tre år.
- En samordnare på heltid per region, dvs. 15 samordnare vilket blir 15 mnkr per år i fyra år (inkl. sociala avgifter m.m.). Övriga verksammas arbete ingår i huvudmannens reguljära verksamhet.

[9] Skolverkets löneuppgift för kostnadsberäkning 2020.

- Kostnad för insatser à 5 mnkr per insats. Kostnaden per insats utgår från Skolverkets erfarenheter av kostnader för riktade insatser inom uppdraget *att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål.*[10] För 15 regioner blir då den totala kostnaden 75 mnkr fördelat på tre år, dvs. 25 mnkr per år.
- Arbetet med kommunernas självskattningar ingår i det systematiska kvalitetsarbetet.

Då vuxenutbildningen ingår i befintligt regeringsuppdrag till Skolverket att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska[11] överförs medel till dessa regionala riktade insatser. Utredningen bedömer att medlens omfattning är proportionerlig i relation till vuxenutbildningens behov och storlek.

Förbättringar i arbetet med studie- och yrkesvägledning

Som ett led i att förbättra kvaliteten i arbetet med den individuella studieplanen förslår utredningen att Skolverket tilldelas ytterligare medel för att kontinuerligt erbjuda huvudmännen kompetensutveckling och stöd. Stödet ska vara en fortsättning på uppdraget i regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Statens skolverk. Ett utbildningspaket beräknas kosta cirka 500 000 kronor enligt myndighetens egen basmodell[12]. Modellen täcker då kostnader för personal inklusive extern föreläsare, processtöd från lärosäte, resor, lokaler och förtäring. Utbildningspaketet beräknas behöva anordnas 3 ggr/år över 3 år till en total kostnad om 4,5 mnkr.

Distansundervisning

Utredningens förslag om distansundervisning är att betrakta som en del av Skolverkets ordinarie arbete med implementering av nya regleringar och stöd i arbetet med dessa. Förslaget innebär inga nya åtaganden för myndigheten.

[10] Uppgift från Skolverket 2020.
[11] U2019/01553/S(delvis) U2019/03787/S.
[12] Uppgift från Skolverket 2020.

I tabellen nedan sammanfattas utredningens förslag som innebär ökade kostnader för Skolverket.

Tabell 12.2 Ökade kostnader Skolverkets insatser

Ökade kostnader	2022 (mnkr)	2023 (mnkr)	2024 (mnkr)	2025 (mnkr)
Bygga svenska	4	4	4	2
Nationellt skol-utvecklingsprogram (NSP)	10	10		
Statsbidrag högskolekurser 200 lärare	11	11	11	
Högskolekurser 2 300 kronor/hp × 200 lärare × 7,5 hp	3,45	3,45	3,45	
Processtöd	10,45	10,45	10,45	
Riktade regionala insatser	25	25	25	
Samordnare regionala insatser	15	15	15	15
Fortbildning studie- och yrkesvägledning	1,5	1,5	1,5	
Ökade kostnader, totalt	**80,45**	**80,45**	**70,45**	**17**

Skolverkets ökade kostnader om 80,45 mnkr finansieras med medel på två olika sätt. Det första är att medel om 66 mnkr (se beräkning och förklaring nedan) för särskilda stödinsatser för yrkesutbildningar i kombination med sfi och svenska som andraspråk inom ramen för statsbidraget för regional yrkesinriktade utbildning överförs till Skolverket. Det andra är att 14,45 mnkr ska tas inom ram för Skolverkets insatser *för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska*[13].

Statsbidrag för att stimulera regional yrkesinriktad utbildning i komvux har funnits sedan 2009. Under åren därefter har villkoren förändrats och medelstilldelningen ökat. Kommunerna ansöker om medel och fram till 2020 har kommunerna fått egenfinansiera lika många platser som de ansökt statsbidrag för. 2017 infördes kravet på samverkan kring yrkesutbildningarna mellan minst tre kommuner, Gotland undantaget. Under åren 2016–2018 avsattes öronmärkta medel för yrkesutbildningar som kombineras med studier i sfi och svenska som andraspråk. Antalet sökta kombinationsplatser har successivt ökat och från och med innevarande år fördelas dessa platser proportionerligt till det totala antalet sökta yrkesutbildningsplatser.

[13] U2019/01553/S(delvis) U2019/03787/S.

Nya krav för medfinansiering har införts och nu finansierar statsbidraget 7 av 10 platser. Dessutom har medel om 35 000 kronor per plats avsatts för *stödjande insatser* för yrkesutbildningar som genomförs i kombination med sfi eller svenska som andraspråk.

> Bidraget ska användas till insatser som gör att det går att kombinera yrkesstudier med studier inom sfi och svenska som andraspråk. För att vara berättigad det nya statsbidraget krävs att huvudmannen kombinerar yrkesstudier med språkstudier på sådant sätt att det bidrar till att ge eleverna ökade möjligheter att nå målen för utbildningen. Insatserna kan handla om anpassningar, öka flexibiliteten, ge särskilt stöd men även öka pedagogisk personal eller liknande.

Utredningen menar att detta är ett välkommet bidrag för kommunerna men ser också en svårighet i att medlen helt är kopplade till platser. Utredningen beskriver i detta betänkande de stora behov som finns i verksamheterna av kompetenshöjande insatser och utvecklingsstöd. Utredningen menar också att kommunerna inte fullt ut har kapacitet och kompetens att själva anordna sådana insatser och det är inte heller ett effektivt sätt att nyttja medlen på.

Regeringen avsätter omfattande medel för att öka tillgången till regionala yrkesutbildningar i komvux men erfarenheten visar att trots att både efterfrågan och antalet utbildningar ökat nyttjas inte statsbidraget fullt ut. Därför föreslår utredningen att medel från statsbidraget för regional yrkesinriktad utbildning i komvux överförs till Skolverket.

Omfattningen av medel som ska överföras beräknas uppgå till 66 mnkr. Beräkningen bygger på följande resonemang:

Fördelningen av statsbidraget för 2021 visar att 168 314 454 kronor ska betalas för stödjande insatser för yrkesvux i kombination med sfi och sva. Enligt utredningens beräkning utgör detta 70 procent av de totala antalet platser i yrkesvux i kombination med sfi och sva. För finansiering av 30 procent platser ytterligare krävs 65 643 mnkr[14] kombinationsutbildningar med sfi och sva, dvs. tre av sju platser. Utredningen menar att det är rimligt att kommunerna medfinansierar platser samtidigt som de utvecklingsmedel för de stödjande insatserna för kombinationsutbildningar ska komma 100 procent av kombinationseleverna till del. För att få effekt av den ökningen ska medlen gå till utveckling och kompetenshöjning i form av de Skolverksinsatser som utredningen föreslår.

[14] 35 000 kronor × 30 procent × 168 314 454 kronor.

12.7.3 Skolinspektionen

Ändring i Skolinspektionens instruktioner; tillsyn och dokumentstöd

Utredningens förslag om att Skolinspektionen inte längre ska rikta sin regelbundna tillsyn av vuxenutbildning huvudsakligen mot huvudmannanivå är att betrakta som ett utökat åtagande för myndigheten. Skolinspektionen har i tidigare remissvar (SOU 2013:20) tagit ställning för att en utökning av uppdraget till att gälla skolenheter inom vuxenutbildningen inte ska påverka myndighetens tillsyn av barn- och ungdomsskolan. Den inställningen gäller fortfarande och därmed behöver tillsyn av skolenheter inom vuxenutbildningen ske utöver den tillsyn som sker i dag.

I förslaget om att inte enbart utöva tillsyn på huvudmannanivå har utredningen resonerat om det kan medföra en risk för att huvudmannen tar mindre ansvar för att följa upp verksamhet på entreprenad. Utredningen bedömer att en sådan risk är mycket liten eller obefintlig då regleringen av systematiskt kvalitetsarbete är tydlig och förslag om stärkt kompetens i kvalitetsarbete ska verka stödjande i uppföljningen av entreprenadverksamheten.

Myndigheten uppger att kostnaden för en regelbunden tillsyn uppgår till 280 000 kronor/beslut. Detta beräknat på att en årsarbetskraft genomför sju tillsyner per år och kostnaden för att anställa en årsarbetskraft uppgår till ungefär 1 miljon kronor per år. Skolinspektionen uppger vidare att man genomför cirka 1 000 inspektioner med skolbesök per år, motsvarande cirka en sjundedel av det totala antalet skolenheter inom barn- och ungdomsskolan, och att den regelbundna tillsynen utgör cirka 18 procent eller 180 stycken av dessa. Antal skolenheter inom den kommunala vuxenutbildningen har visat sig svårt att uppskatta, vilket utredningen redogör för i kapitel 5 om statistik. Enligt Skolinspektionen finns det 244 kommunala skolenheter inom kommunal vuxenutbildning. Även om inte alla enheter med externa utförare kan anses som skolenheter i skollagens mening, bland annat beroende på hur rektorsfunktionen är organiserad anser utredningen att man vid tillsynen måste utgå ifrån att besök även ska göras på enheter utanför egenregin. Utredningen anser att det är rimligt att utgå ifrån att minst cirka 30 procent av de enheter som bör besökas har externa utförare. Det totala antalet enheter som omfattas av ut-

redningens förslag blir då 317. Om en åttondel av enheterna inspekteras varje år handlar det om cirka 30 besök om året. Förslaget avser enbart den löpande tillsynen, vilken enligt myndigheten uppgår till 18 procent av den totala inspektionen på enhetsnivå. Utifrån dessa antaganden skulle aktuellt antal tillsynsbesök på verksamhetsnivå bli cirka sju stycken till en sammanlagd kostnad av knapp 2 mnkr årligen. Skolinspektionen har även till utredningen uppgett att utöver själva personalinsatsen i samband med tillsynsbesöken så kommer förslaget innebära utökade kostnader genom att ett skolenhetsregister behöver upprättas för att identifiera vilka skolenheter som finns inom vuxenutbildningen, att det behövs en ny, vuxenutbildningsanpassad risk- och väsentlighetsanalys för att välja ut vilka skolenheter inom vuxenutbildningen som ska få tillsyn samt att mallar och interna dokument behöver anpassas för att även gälla för skolenheter inom vuxenutbildningen. Utredningen vill här poängtera att förslaget inte innebär ett helt nytt åtagande för myndigheten eftersom det tidigare angivits att den löpande tillsynen ”i huvudsak” ska riktas mot huvudmannanivå. Detta utesluter inte ett ansvar för att även rikta denna tillsyn mot skolenhetsnivå. Utredningen bedömer kostnaden för utveckling av olika former av dokumentstöd kan uppskattas till cirka 10 mnkr som en engångskostnad.

Kvalitetsgranskning av distansutbildning i sfi

Utredningen föreslår att Skolinspektionen ska genomföra en kvalitetsgranskning av distansutbildning i sfi som engångsuppdrag. Kostnaden i genomsnitt för en avslutad tematisk kvalitetsgranskning är cirka 5 mnkr enligt Skolinspektionens egna uppgifter 2020. Skolinspektionen menar att kostnaden kan bli något högre med hänsyn tagen till behoven av tolk. Utredningens beräkningar visar på en extra kostnad om 24 000 kronor vilket kan anses försumbart och extra medel tillförs därmed inte för detta.[15]

I tabellen nedan sammanfattas utredningens förslag som innebär ökade kostnader för Skolinspektionen om 17 mnkr. Myndighetens förvaltningsanslag tillförs i budgetpropositionen för 2021 20 mnkr

[15] Utredningen bedömer att det kan vara rimligt att samtala med totalt 200 elever fördelat på relevanta språkgrupper om 5 elever i varje i 1 timme per grupp. 40 grupper med tolk 1 timme à 600 kronor (genomsnittlig kostnad hos större tolkförmedlingar). Total kostnad 24 000 kronor.

2021–2023 för närvaro och kapacitet. Utredningen föreslår att engångskostnaden om 10 mnkr för dokumentstöd tas inom dessa 20 mnkr vilket kan motiveras med att behoven av myndighetsinterna stöd för tillsyn och kvalitetsgranskning inom komvux enligt utredningen är eftersatta, särskilt i relation till organiseringen med huvudman och entreprenad.

I myndigheten eget budgetunderlag för 2021–2023 har myndigheten föreslagit en utökning av förvaltningsanslaget för att under en begränsad tid göra en koncentrerad satsning på kvalitetsgranskning inom komvux. Utredningen menar att 2 mnkr årligen för tillsyn i entreprenad ska tas inom ramen för myndigheten förvaltningsanslag. Kostnaden utgör mindre än 0,5 procent av anslagen vilket kan anses rimligt.

Resterande 5 mnkr i ökade kostnader för Skolinspektionen ska tillskjutas myndigheten efter beredning inom ramen för budgetprocessen.

Observera att den ökade kostnaden för 2022 är väsentligen högre än de efterföljande åren då kostnaden kan betraktas som ringa.

Tabell 12.3 Ökade kostnader, Skolinspektionens tillsyn

Ökade kostnader	2022 (mnkr)	2023 (mnkr)	2024 (mnkr)
Dokumentstöd	10		
Tillsyn – 7 beslut	2	2	2
Kvalitetsgranskning sfi	5		
Ökade kostnader, totalt	**17**	**2**	**2**

12.7.4 Skolforskningsinstitutet

Regeringen menar, liksom utredningen, att praktiknära skolforskning bör öka för att stärka den vetenskapliga grunden i undervisningen. Skolforskningsinstitutets årliga anslag för praktiknära forskning inom utgiftsområde 16, *Utbildning och universitetsforskning*, för utlysningar av forskningsprojekt kommer enligt BP 2021 kraftigt att öka från 18,5 mnkr 2021 till 32 mnkr 2022 och 36 mnkr 2023. Det är rimligt att forskningsmedel à 6 mnkr kronor per år öronmärks för projekt rörande vuxnas lärande av och på andraspråket svenska inom komvux då detta utgör 16,7 procent av anslaget år 2023, då forskning saknas för en gemensam kunskapsbas och då antalet elever inom

komvux är stort. Om inte denna prioritering görs riskerar forskning om vuxnas lärande att stanna på en låg och icke ändamålsenlig nivå.

I den händelse att ansökningar av forskningsprojekt rörande vuxnas lärande av och på andraspråket svenska inom komvux inte bedöms ha tillräckligt god kvalitet får medlen användas för andra projekt.

12.7.5 Upphandlingsmyndigheten

Utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten tillsammans med Skolverket tar fram ett upphandlingsstöd för vuxenutbildningen samt att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att förvalta och kontinuerligt utveckla stödet. Upphandlingsmyndigheten uppskattar den interna kostnaden till 300–500 tkr. Samverkan med annan myndighet inklusive relaterade kommunikationsinsatser av typen seminarier och föreläsningsserier beräknar utredningen till ytterligare 300–500 tkr. Därtill uppstår en kostnad hos Skolverket som utredningen menar är något lägre och uppskattas till 100 tkr i en engångskostnad. Då det i uppdraget även behöver ingå att kontinuerligt bevaka utvecklingen inom området, hantera och vid behov vidareutveckla stödet med anledning av sådan återkoppling krävs en förvaltning av stödet till en kostnad av 100 tkr per år.

Den ökade kostnaden som uppdraget om upphandlingsstöd medför för Upphandlingsmyndigheten är av mindre omfattning och föreslås finansieras i budgetarbetet inom utgiftsområde 2, *Samhällsekonomi och finansförvaltning.*

I tabellen nedan sammanfattas utredningens förslag som innebär ökade kostnader för Upphandlingsmyndigheten.

Tabell 12.4 Ökad kostnad Upphandlingsmyndigheten

Ökade kostnader	2022 (tkr)	2023 (tkr)	2024 (tkr)
Upphandlingsstöd	1 000		
Förvaltning av upphandlingsstöd	100	100	100
Ökad kostnad, totalt	**1 100**	**100**	**100**

12.7.6 Universitetskanslersämbetet (UKÄ)

Uppföljning av profilering av ämneskurser i svenska som andraspråk

Lämpliga lärosäten tilldelas medel för utformande av profilering av kurser i svenska som andraspråk mot vuxnas lärande av och på svenska som andraspråk inom komvux. Profileringen kan omfatta 1–90 högskolepoäng. Vid profilering inom lärarutbildningen ska VFU kunna göras inom komvux. UKÄ bör följa och utvärdera genomförandet av profileringen. Detta görs inom myndighetens befintliga uppdrag.

Plan för utökade behörighetskrav för undervisning i sfi och grundläggande vuxenutbildning

Regeringen ska ge lämpliga aktörer, varav UKÄ bör vara en, i uppdrag att tillsammans utforma en plan över hur högre behörighetskrav ska införas för behörighet i sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå i komvux. I uppdraget ingår att undersöka hur validering av reell kompetens kan genomföras för att behörighet och legitimation ska kunna ges samt hur övergångsbestämmelserna ska utformas. Utredningen beräknar för detta 5 personer under 5 månader på heltid: 5 personer × 5 månader × 50 000 kronor lön × 1,4 (sociala avgifter m.m.) = 1 750 000 kronor vilket ska tillföras via regleringsbrev.

I tabellen nedan sammanfattas utredningens förslag som innebär ökade kostnader för Universitetskanslersämbetet.

Tabell 12.5 Ökade kostnader UKÄ

Ökade kostnader	2022 (mnkr)	2023	2024
Plan för utökade behörighetskrav i sfi och sva på grundläggande nivå	1,75		
Ökad kostnad, totalt	**1,75**		

12.7.7 Universitet och högskolor

Flera av utredningens förslag involverar lärosäten på olika sätt. Sammantaget kommer utredningens förslag att innebära att lärarutbildare, forskare och andra anställda kommer att öka sin kunskap om vuxnas

lärande av och på svenska som andraspråk i komvux såväl på kort som lång sikt.

Profilering av ämneskurser i svenska som andraspråk

Lämpliga lärosäten ska tilldelas medel för utformande av profilering av kurser i svenska som andraspråk mot vuxnas lärande 1–90 högskolepoäng.

Inom utgiftsområde 16, *Utbildning och universitetsforskning*, får medel inom 2:65 Särskilda medel till universitet och högskolor användas för särskilda åtaganden för bidrag till insatser för ökad kvalitet på grundnivå och avancerad nivå. Utredningen menar att profileringen är en förutsättning för ökad kvalitet i ämneslärarutbildningen och ämnesstudierna i svenska som andraspråk såtillvida att dessa nu blir relevanta för lärare i sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå i komvux.

Utredningen beräknar att 3 lärosäten anses lämpliga och vill åta sig uppdraget och beräknar 3 personer/lärosäte under 5 månader på heltid: 3 personer × 3 lärosäten × 5 månader × 50 000 kronor lön × 1,4 (sociala avgifter m.m.) = 3,15 mnkr som en engångskostnad. Medlen beräknas täcka eventuell samverkan mellan lärosäten och inom lärosätena och ska ses som en schablon oavsett om lärosätenas profileringar omfattar hela 1–90 hp eller delar därav. Uppdraget och medlen tillförs via regleringsbrev till lärosäten.

Forskarskola

Förslaget att Vetenskapsrådet tilldelas medel för inrättande av en forskarskola är avgörande för en långsiktig uppbyggnad av en gemensam kunskapsbas för såväl sfi och övriga komvux som för lärosäten. För utlysning och inrättande av forskarskola i enlighet med utredningens förslag tilldelas Vetenskapsrådet 10 mnkr, vilket är beräknat i samtal med Vetenskapsrådet. Medlen tillförs genom omfördelning via avsatta medel inom utgiftsområde 16 *Utbildning och universitetsforskning*, dels direkta forskningsanslag till universitet och högskolor, dels anslaget Utvecklingsarbete inom områdena utbildning och forskning.

Tabell 12.6 Ökade kostnader högskola och universitet

Ökade kostnader	2022 (mnkr)	2023	2024
Proflering av ämneskurser i svenska som andraspråk	3,15		
Forskarskola	10		
Ökad kostnad, totalt	**13,15**		

12.7.8 Statistiska centralbyrån (SCB)

Verksamhetspoäng och statistikinsamling till det nationella räkenskapssammandraget

Utredningens förslag att verksamhetspoäng införs som berör SCB som arbetar på uppdrag av Skolverket med uppgiftsinsamling. SCB är ansvarig myndighet för det nationella räkenskapssammandraget. Utredningen föreslår att myndigheten ska göra en översyn av vilka uppgifter som ska samlas in gällande kommunal vuxenutbildning. Statistiska centralbyrån föreslås genomföra de ovannämnda uppgifterna inom befintligt anslag.

12.7.9 Arbetsförmedlingen

Utredningens förslag om ett kommunalt språkansvar och individuell studieplan tydliggör den höga prioritet sfi ska ha i en individs språkutveckling. Genom detta tydliggörande kan Arbetsförmedlingen fokusera på att erbjuda de delar i en individs utbildning och aktiviteter som inte kan anses rymmas i komvux vilket är positivt. Aktiviteter som praktik och andra former av arbetsmarknadsåtgärder blir då ett komplement till sfi snarare än ett alternativ till sfi. För de som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och har läst de 4 år i sfi som de har rätt till behöver därmed andra insatser. Utredningens förslag innebär inga nya åtaganden för myndigheten.

12.7.10 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ges i uppdrag, att inom ramen för sitt uppdrag att följa upp insatser som gynnar nyanländas etablering och främja deras hälsa, följa upp befintliga verksamheter och projekt på regional och

kommunal nivå som riktar sig till kortutbildade kvinnor och män och identifiera verksamheter som håller en sådan kvalitet att de är värda att sprida kunskapen om. Detta kan ge kommunerna bättre underlag för beslut om huruvida verksamheten ska permanentas eller inte efter genomfört projekt. Se kapitel om jämställda villkor.

12.8 Konsekvenser för företag och konkurrensförhållanden

Utredningens förslag bedöms inte medföra några konsekvenser för företag trots att de externa anordnarna utgör en väsentlig del av den kommunala vuxenutbildningen på entreprenad. Innehåll och villkor i det avtal som i dagsläget finns mellan huvudman och anordnare kan komma att bli inaktuellt om utredningens förslag blir regleringar. Vuxenutbildning på entreprenad tillhandahålls i de allra flesta fall efter upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), eller i form av auktorisation. Auktorisationsavtalen kan förändras löpande och effekter av utredningens förslag kan därmed hanteras genom justeringar i gällande auktorisationsavta. Avtal inom ramen för LOU kan inte på samma sätt anpassas efter utredningens förslag vilket dock är en övergående konsekvens givet att nu gällande avtal kan gälla längst i 4 år.

I de fall huvudmännen genomför nya upphandlingar kommer företagens möjligheter att verka på marknaden vara samma som i dag och därmed har utredningens förslag inga konsekvenser för företagen. Folkhögskolor är en viktig utförare av sfi och kan anordna sfi i tre former: på entreprenad, som utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i sfi samt i form av uppdragsutbildning. Konsekvenserna avseende folkhögskolor kan antas motsvara företagens.

Förslaget om ändring i Skolinspektionens instruktion att löpande tillsyn i komvux ska utövas på huvudmannanivå och skolnivå har positiva effekter på likvärdigheten i uppföljningen av anordnare på entreprenad. Detta eftersom huvudmannens uppföljning av anordnaren kompletteras med en statlig tillsyn.

12.9 Konsekvenser för elever

Samtliga utredningens förslag syftar till att elever i sfi och sfi i kombination med andra kurser i komvux ska ta del av en utbildning med stärkt kvalitet.

Införandet av det kommunala språkansvaret, KSA, syftar till att få fler att delta i sfi, minska avbrotten och underlätta återgång i studier efter nödvändiga uppehåll och avbrott. En ökning av obrutna utbildningskedjor har positiva effekter på sfi-elevernas lärande och de kan nå målen i sfi på kortare tid. Införandet av verksamhetspoäng tydliggör sfi-kursernas längd och underlättar arbetet med tidsatta mål. Den tidsbegränsning till fyra år som föreslås är ett sätt att tydliggöra sfi-studiernas längd. Likaså syftar förslaget till att harmonisera sfi med andra delar av komvux och övriga skolformer där eleverna med stöd ska ges möjligheter att nå så långt som möjligt under en begränsad tid. Insatserna för förbättrade resultat på elevnivå görs därmed snarare inom en tidsram än att förlänga elevens studietid. Detta ger eleven bättre möjligheter att planera för studier utöver sfi och annat som gynnar elevens etablering i samhälle och på arbetsmarknad. Goda språkkunskaper på kortare tid är också en viktig faktor i elevens personliga utveckling. Viss flexibilitet och möjlighet till behovsprövad förlängning av de fyra åren tar hänsyn till de individuella behov som eleverna har. Genom utredningens förslag om att läsa i annan kommun kan elevers vardag förenklas när de exempelvis kan läsa där de arbetar.

Genom en obligatorisk kartläggning möjliggörs en säkrare nivåplacering som kan korta elevens tid i sfi. Den individuella studieplanen förstärks med en individuell progressionsplanering som stöttar lärare i att planera för och genomföra en individanpassad undervisning som kan verka motivationshöjande och öka elevens möjligheter till lärande. Överlämningen av den individuella studieplanen mellan huvudmän gynnar elevens genom att lärandet i större utsträckning kan ta vid med bibehållen progression. En mer restriktiv hållning till sfi-utbildning på distans genom reglering av denna införs då merparten av eleverna i sfi når bäst resultat när de tar del av undervisning på plats i verksamheten. Tillsammans med de insatser som ska stärka lärare och andra gruppers kompetens bland annat bedömning kan elevens progression i sfi öka, övergångar till kombinationsutbildningar kan ske snabbare med en kortare etableringstid som mål.

12.9.1 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Regeringens övergripande mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Till detta mål hör även sex delmål varav ett är att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. Utredningens samlade förslag syftar till att stärka kvaliteten och öka likvärdigheten för andraspråkselever i komvux ur ett individperspektiv oavsett kön. Genom utredningens förslag om bedömning av elevers kunskaper med stöd av en obligatorisk kartläggning med fokus på litteracitet och en stärkt individuell studieplanering ges verksamheterna bättre planeringsförutsättningar för en individanpassad undervisning. Genom det kommunala språkansvaret, KSA, förbättras möjligheterna att ge individerna stöd vid ev. studieavbrott för att underlätta återgången till studier under de 4 år som eleven har till förfogande. Detta gynnar såväl kvinnor som män vid föräldraledighet och/eller förändrade arbetsvillkor.

12.10 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En stärkt sfi har positiva konsekvenser för de integrationspolitiska målen. Sfi-kursplanen och läroplan för vuxenutbildningen har båda ett innehåll som syftar till att förbereda individen för ett aktivt deltagande med såväl ett givande som ett tagande i samhällsliv och arbetsliv och detta med språkinlärningen som bas. Med stärkt kvalitet och likvärdighet genom utredningens förslag förbättras möjligheterna att sfi ska bidra till uppfyllelse av de integrationspolitiska målen.

12.11 Integritetsanalys avseende förslagen i förhållande till dataskyddsförordningen

Personuppgiftslagen (PuL) (1998:204) ersattes i maj 2018 av EU:s dataskyddsförordning (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av

sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG) – Dataskyddsförordningen.

En grundläggande princip enligt dataskyddsförordningen är att det måste finnas en rättslig grund enligt förordningen för att behandling ska vara tillåten. Enligt artikel 6 punkten d är en sådan grund att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Denna grund anses tillämplig i skolväsendet när det handlar om behandling av personuppgifter som är nödvändiga för att skolan ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt skollagen och andra nationella styrdokument. Datainspektionen har bland annat uttalat att artikel 6 punkten d utgör rättslig grund för behandling av personuppgifter för att tillhandahålla, anordna och bedriva undervisning.

Utredningen lämnar inga förslag som innebär att hantering av personuppgifter införs på något helt nytt område. Däremot så innebär några av förslagen en utökad hantering av personuppgifter jämfört med i dag. Det handlar om förslagen avseende individuella insatser inom ramen för ett kommunalt språkansvar, att den individuella studieplanen i vissa fall ska överlämnas till ny huvudman, kravet på obligatorisk kartläggning samt reglering av distansundervisning. Samtliga dessa förslag syftar till att på olika sätt skapa högre kvalitet i undervisningen för elever. Utredningen anser därför att denna hantering måste anses ingå i vad som enligt dataskyddsförordningen är nödvändig hantering för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Det får därmed anses finnas rättslig grund enligt dataskyddsförordningen för den utökade hantering av personuppgifter som följer av utredningens förslag. Utredningens förslag innebär inte att några känsliga personuppgifter ska hanteras och kan inte heller i övrigt anses ha några konsekvenser för den personliga integriteten.

12.12 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag anses inte ha några konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet, EU-rätten och andra internationella åtaganden eller miljön.

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i skollagen och förordningen om vuxenutbildning ska träda i kraft den 1 januari 2022 och tillämpas på utbildning som bedrivs efter den 1 juli 2022. Förslagen om rätt att fullfölja utbildning i sfi under 4 år, kommuners skyldighet att erbjuda riktade individuella insatser, kartläggning samt skyldigheten att överföra den individuella studieplanen till ny huvudman ska tillämpas på dem som första gången tas emot i sfi efter den 1 juli 2022. Ändringen i förordningen med instruktion för Statens skolinspektion ska träda ikraft den 1 januari 2022.

Skälen för utredningens förslag: För att de förslag som lämnas i detta betänkande ska kunna genomföras behöver ändringar göras i skollagen, förordningen om vuxenutbildning och förordningen med instruktion för Statens skolinspektion. Eftersom förslaget om lag om ändring i skollagen kräver riksdagsbehandling är det lämpligt att lagändringarna och därtill hörande förordningsändringar i förordningen om vuxenutbildning träder i kraft den 1 januari 2022. Denna tidpunkt ger utrymme för de olika stegen i lagstiftningsprocessen samt ger tid till förberedelser hos kommuner, andra utförare av vuxenutbildning samt för berörda statliga myndigheter. Den valda tidpunkten ger också möjlighet för Statens skolverk att informera om innehållet i förändringarna samt göra övriga nödvändiga förberedelser. Ändringarna ska tillämpas på utbildning som bedrivs efter den 1 juli 2022.

Förslagen om rätt att fullfölja utbildning i sfi under 4 år, kommuners skyldighet att erbjuda riktade individuella insatser, kartläggning samt skyldigheten att överföra den individuella studieplanen till ny huvudman ska tillämpas på dem som första gången tas emot i sfi efter den 1 juli 2022. Ändringarna i förordningen med instruktion för Statens skolinspektion ska träda i kraft den 1 januari 2022.

14 Författningskommentar

14.1 Förslag till lag om ändring i skollagen

3 kap.

12 j §

Paragrafens *tredje* stycke är nytt och reglerar att när en elev i utbildning i svenska för invandrare i vissa fall byter till skolenhet med annan huvudman ska den skolenhet som eleven lämnar, till den mottagande skolenheten lämna den individuella studieplan som ska upprättas enligt 20 kap. 8 §. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att den individuella studieplanen, där det bland annat ska anges vid vilken tidpunkt eleven första gången togs emot i utbildning i svenska för invandrare (se vidare författningskommentaren till 20 kap. 8 §), överlämnas när eleven efter avbrott byter till utbildning med ny huvudman. Övriga bestämmelser i paragrafen omfattar inte kommunal vuxenutbildning. Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

20 kap.

1 §

Innehållsförteckningen har justerats utifrån att två nya paragrafer, 33 a–b §§ ska införas.

8 §

Paragrafens *första* stycke har ändrats genom att det i sista meningen lagts till att den individuella studieplanen, avseende elever i utbildning i svenska för invandrare, även ska innehålla uppgift om det

datum då eleven första gången tagits emot till utbildningen enligt 31 § fjärde stycket. Bestämmelsen är kopplad till förslaget om ett kommunalt språkansvar i 20 kap. 29 § och syftar till att säkerställa att uppgift om när elev första gången togs emot i utbildningen följer med när eleven byter till utbildning med ny huvudman. Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

9 §

Paragrafens *tredje* stycke har ändrats genom att det anges att de som avbrutit utbildning i sfi frivilligt samt omfattas av rätten till utbildning i 4 år enligt förslaget i 31 § fjärde stycket, ska få påbörja utbildning igen efter önskemål. Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

28 §

Paragrafens *tredje* stycke är nytt och innehåller en upplysning om att det i 31 § tredje stycket införts en rätt till utbildning i annan kommun än hemkommunen, om eleven har särskilda skäl på grund av sina personliga förhållanden. Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

29 §

Paragrafens *fjärde* och *femte* stycke är nytt. I *fjärde* stycket regleras att hemkommunen ska erbjuda lämpliga individuella insatser till de som är inskrivna i utbildningen och har behov av att fullfölja utbildningen ska fullfölja sin utbildning i enlighet med den individuella studieplan som ska upprättas enligt 20 kap. 8 §. Kommunen ska dokumentera sina insatser på lämpligt sätt. I *femte* stycket finns bemyndiganden avseende hemkommunens skyldighet enligt paragrafens första och tredje stycke samt hantering av personuppgifter. Förslagen behandlas i avsnitt 6.3.

31 §

Paragrafens *tredje* och *fjärde* stycke är nytt. *Tredje* stycket reglerar en rätt för elev att bli mottagen i utbildning i svenska som invandrare som anordnas av en annan kommun än den som annars ska svara för

elevens utbildning. Motsvarande bestämmelse finns för de flesta andra skolformer. Särskilda skäl på grund av personliga förhållanden kan här t.ex. vara att eleven arbetar i en annan kommun än där man är bosatt och folkbokförd. Beslutet kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. *Fjärde* stycket reglerar en rätt till utbildning i svenska för invandrare fyra år från det datum eleven för första gången tagits emot till utbildning i svenska för invandrare. Föreligger särskilda skäl med hänsyn till elevens personliga förhållanden ska huvudmannen besluta att förlänga utbildningen upp till ett år i taget. Rätten till utbildning innebär ingen inskränkning i huvudmannens möjlighet att besluta att utbildningen ska upphöra enligt 20 kap. 9 §. Förslagen behandlas i avsnitt 6.4 och 6.5.

33 a §

Paragrafen är ny och *första* stycket reglerar att när en nyanländ elev tas emot till utbildning i svenska för invandrare ska elevens kunskaper bedömas, om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig. Bedömningen ska göras skyndsamt. Resultatet av bedömningen ska ligga till grund för den individuella studieplanen. Vad som avses med nyanländ framgår av 3 kap. 12 a §. I *andra* stycket finns ett bemyndigande om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om underlag för sådana bedömningar Förslaget behandlas i avsnitt 7.4.

33 b §

Paragrafen är ny och reglerar interkommunal ersättning i de fall då eleven enligt 31 § tredje stycket deltar i utbildning i annan kommun än hemkommunen. Mottagande kommun ska då ha rätt till ersättning för sina kostnader för elevens utbildning från elevens hemkommun. Bestämmelsen motsvarar reglerna i övriga skolformer där elever kan ha rätt till utbildning i annan kommun än hemkommunen om de på grund av sina personliga förhållanden har särskilda skäl. Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

22 kap.

1 §

I innehållsförteckningen för kapitlet har lagts till att det i kapitlet även finns regler om distansundervisning inom kommunal vuxenutbildning.

2 §

Paragrafens *första* stycke har ändrats genom ett tillägg om att även distansundervisning inom skolformen kommunal vuxenutbildning regleras i kapitlet. Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.

8 a §

Paragrafen är ny och reglerar kriterierna för att distansundervisning ska kunna användas inom kommunal vuxenutbildning. I *första* stycket anges att inom utbildning i svenska för invandrare får distansundervisning användas efter önskemål från elev, om eleven av personliga skäl avseende avstånd till skola, arbete eller hälsa har behov av sådan undervisning samt huvudmannen anser eleven har förutsättningar att tillgodogöra sig sådan undervisning. I *andra* stycket anges att distansundervisning även får användas inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå. I *tredje* stycket regleras att vid distansundervisning inom kommunal vuxenutbildning ska kravet i 22 kap. 11 § på regelbunden direktkontakt med lärare gälla. Reglerna i 9–10 samt 12 §§ ska inte gälla. Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.

28 kap.

12 §

Paragrafen har ändrats genom att det i *nionde* punkten lagts till att även beslut enligt 20 kap. 31 § tredje stycket, om rätt att vid särskilda skäl på grund av personliga förhållanden tas emot till utbildning i sfi i annan kommun än hemkommunen, kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Rätten att överklaga motsvarar rätten att i de flesta övriga skolformer överklaga sådant beslut. Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

Referenser

Alfarådet (2018) *Kompetensbeskrivning av lärare i grundläggande litteracitet för vuxna med andra modersmål än de nordiska.* Hämtad från: https://nvl.org/content/kompetensbeskrivning-av-larare-i-grundlaggande-litteracitet-for-vuxna-med-andra-modersmal-an-de-nordiska.

Arbetsförmedlingen (2017). *Har vi större problem med nyanlända kvinnors etablering och beror det i så fall på ett systemfel?*

Arbetsförmedlingen (2017). *Perspektiv på etableringsuppdraget.* Dnr Af-2017/0017 9995.

Arbetsförmedlingen (2017). *Kunskapsöversikt: Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden.* Working paper 2017:5.

Arbetsförmedlingen (2018). *Att utbilda sig eller att låta blir.* Dnr Af-2018/0027 1987.

Arbetsförmedlingen (2018). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering?*

Arbetsförmedlingen (2019). *Lägre andel nyanlända kvinnor kommer till etableringen Konsekvenser av tillfälliga uppehålls-tillstånd.* Dnr Af-2018/0011 5157.

Arbetsförmedlingen (2019). *Vad händer i mötet?*

Arbetsförmedlingen (2019). *Årsredovisning 2018.*

Arbetsförmedlingen (2020) *Årsredovisning 2019.*

Blossing, U., Nyen T., Söderström Å., & Hagen Tonder A. (2012) *Att kartlägga och förbättra skolor. Sex typskolor.* Lund: Studentlitteratur AB.

Blossing, U. (2004) *Skolors förbättringskulturer.* Karlstad: Institutionen för utbildningsvetenskap, Avdelningen för pedagogik.

Carlgren, I. *Lärarna i kunskapssamhället.* Hämtad från: www.lararnashistoria.se/article/lararna_i_kunskapssamhallet.

Dahlström, C. (2004) *Nästan välkomna: Invandrarpolitikens retorik och praktik.* Doktorsavhandling. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Ekonomifakta (2020) *Utbildningsnivå – utrikes födda.* Hämtad från: www.ekonomifakta.se/fakta/arbetsmarknad/integration/utbildningsniva/.

ESO (2018). Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering.

Fejes, A. (2019) *Redo för komvux? Hur förbereder ämneslärarprogrammen och yrkeslärarprogrammen studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning?* Studier av vuxenutbildning och folkbildning. Nr 10.

Florin, C. *Lärarnas professionalisering*. Hämtad från: www.lararnashistoria.se/article/lararnas_professionalisering.

Göteborgs stad. *Avbrott inom vuxenutbildningen – Vilka avbryter och varför?* Hämtad från: https://goteborgsregionen.se/download/18.2fb7ef24154346a8a8a47335/1461225638970/4.+Slutrapport+-+Avbrott+inom+vuxenutbildningen.pdf.

Göteborg stad. *Förslag till införande av rikttider inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare*. Tjänsteutlåtande 2019-11-12. Dnr 1591/19.

Hagström, P. (2017) *Usla villkor för lärare som går Lärarlyftet.* Artikel i Lärarnas tidning 2017-11-09.

Hrastinski, S. red. (2011) *Mer om nätbaserad utbildning.* Studentlitteratur.

IFAU (2017) *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*, 2017:7.

IFAU (2019) *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?* RAPPORT 2019:5.

Ifous (2017) *15 års forskning om sfi – en överblick*. 2017:3 en förstudie inför ett Ifous FoU-program.

Kommunal (2019) *Svenska språket A och O och i äldreomsorgen*.

Lindberg, I. (1996) Svenskundervisning for vuxna invandrare (sfi). I: Hyltenstam, K. (red.) *Tvåspråkighet med förhinder. Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige.* Lund: Studentlitteratur, s. 224–284.

Lund, K. & Svendsen Pedersen (2006). *Can (a second) language be learned in the workplace?* Roskilde Universitet.

Lärarnas Riksförbund (2017) *Låt kvalitet gå före pris i vuxenutbildningen – en rapport om vuxenutbildningens utmaningar.* Hämtad från: www.lr.se/opinion--debatt/undersokningar/2017/2017-03-31-lat-kvalitet-ga-fore-pris-pa-vuxenutbildningen.

Lärarnas riksförbund (2020) *Coronapandemin och undervisningens genomförande*. LRUND185PM.

Nationellt centrum för svenska som andraspråk (2007) *Den ämnesteoretiska kunskapsbasen för sfi-lärare – om professionalitet, professionalisering och behovet av formell lärarutbildning för sfi-lärare.* Hämtad från: www.andrasprak.su.se/polopoly_fs/1.47865.1326708228!/publ_kunskapsbasen.pdf.

Nationellt centrum för svenska som andraspråk (2019) *Digitalisering inom sva och sfi på vuxenutbildningen.* Hämtad från: www.andrasprak.su.se/polopoly_fs/1.444000.1561721496!/menu/standard/file/NC%20presenterar%20resultatet%20av%20enkätundersökningen%20Digitalisering%20inom%20sva%20och%20sfi%20på%20vuxenutbildningen.pdf.

Nationellt centrum för svenska som andraspråk (2020) *Distansundervisning på sfi.* Hämtad från: www.andrasprak.su.se/sfi-vuxenutbildning/aktuella-teman/distansundervisning-på-sfi-1.497705.

Nationellt centrum för svenska som andraspråk (2019) *Kan timmarna ta slut?* Hämtad från: www.andrasprak.su.se/polopoly_fs/1.438037.1557899222!/menu/standard/file/Kan%20timmarna%20ta%20slut%20på%20sfi.pdf.

NVL (2018) *Kompetensbeskrivning av lärare i grundläggande litteracitet för vuxna med andra modersmål än de nordiska*.

Proposition 1999/2000:135 *En förnyad lärarutbildning.*

Proposition 2009/10:89 *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning.*

Proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Proposition 2019/20:105 *Komvux för stärkt kompetensförsörjning.*

Regeringskansliet (2019) PM *Språkplikt – Deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd.* S2019/05353/FST.

Sandwall. K. (2013) *Att hantera praktiken – om sfi-studerandes möjligheter till interaktion och lärande på arbetsplatser* (Doktorsavhandling). Göteborg: Göteborgs universitet.

SCB (2019) *Kvalitetsdeklaration 2019*.

SCB (2020) *Kvalitetsdeklaration 2020-03-03.*

Serder, M. (2016). *Tillbaka i skolan som kommunlektor.* Intervjuer med forskarutbildade lärare kring deras uppdrag hos kommunala och enskilda huvudmän. Kommunförbundet Skåne.

SFS (1993:100) Högskoleförordningen.

SFS (1994:1194) Grundskoleförordningen.

SFS (1985:1100) Skollagen.

SFS (2011:185) Skolförordningen.

SFS (2010:800) Skollagen.

SFS (2010:1122) Förordning om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

SFS (2010:2039) Gymnasieförordningen.

SFS (2011:326) Förordning om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

SFS (2011:689) Förordning om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom förskolan som leder till lärar- eller förskollärarexamen.

SFS (2011:1108) Förordning om vuxenutbildning.

SFS (2012:993) Förordning om statsbidrag för utbildning i svenska för invandrare.

SFS (2014:2) Förordning om försöksverksamhet med övningsskolor. och övningsförskolor inom lärar- och förskollärarutbildningar.

SFS (2015:1047) Förordning med instruktion för Statens skolverk.

SFS (2016:350) Förordning om försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning.

SFS (2016:400) Förordning om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser.

SFS (2016:709) Förordning om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

SFS (2016:937) Förordning om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

SFS (2017:1303) Förordning om statsbidrag för lärcentrum.

SFS (2018:754) Förordning om ändring i förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

SFS (2017:820) Förordning om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

SFS (2017:1303) Förordning om statsbidrag för lärcentrum.

Sheikhi, K. (2013) *Vägar till förståelse* (Doktorsavhandling). Hämtad från: https://gupea.ub.gu.se/.

SKL (2017) *Schablonersättningar för flyktingmottagande – fördelning inom kommunen*. Dnr 17/06133.

Skolforskningsinstitutet (2019) *Individanpassad vuxenutbildning med fokus på digitala verktyg.* Systematisk översikt 2019:03.

SKOLFS (2010:37) Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet.

SKOLFS (2012:101) Förordning om läroplan för vuxenutbildningen.

SKOLFS (2013:180) Allmänna råd för studie- och yrkesvägledning.

SKOLFS (2017:91) Kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

SKOLFS (2018:257) Statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunalvuxenutbildning i svenska för invandrare.

Skolinspektionen (2015) *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning.* Dnr 400-2014:1138.

Skolinspektionen 2016. *Utbildningsanordnare med betygsrätt*. Dnr 401-2014:8769.

Skolinspektionen (2018) *Kvalitetsgranskning sfi 2018*. Dnr 400-2016:699.

Skolinspektionen (2019) *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – granskning av huvudmäns och rektorers arbete med flexibilitet och individanpassning.* Dnr 2017-10217.

Skolverket. *Att göra individuell studieplan.* Hämtad från: www.skolverket.se/skolutveckling/anordna-och-administrera-utbildning/administrera-utbildning/gora-individuell-studieplan#h-Individuellstudieplanidenkommunalavuxenutbildningen.

Skolverket (2009) *Redovisning av uppdraget att ta fram tabeller för officiell statistik över deltagare i svenskundervisning för invandrare.* Dnr U2008/8481/SAM/S (delvis).

Skolverket (2012) *Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen.* Dnr U2011/3405/S.

Skolverket (2015) *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier*. Dnr U2014/4128/S.

Skolverket (2016) *Grundläggande litteracitet. Att undervisa vuxna med svenska som andraspråk*.

Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*. Dnr U2016/02335/S.

Skolverket (2017) *Etableringsstatus efter avslutat komvux år 2015. Statistik för år 2016 och 2017, tabell 2A o B*.

Skolverket (2018) *Redovisning av uppdraget att utvärdera de nationella skolutvecklingsprogram* – men givet i regeringsuppdrag Uppdrag till Statens skolverk om nationella skolutvecklingsprogram, U2015/03844/S. Dnr 2017:00251.

Skolverket (2018) *Stödmaterial Studie- och yrkesvägledning i vuxenutbildningen.*

Skolverket (2019) *PM Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2018*.

Skolverket (2019) *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2019.* Dnr 2020:906.

Skolverket (2019) *Lärarprognos 2019 – uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

Skolverket (2019) *Redovisning av Skolverkets uppdrag om att genomföra verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp från gymnasieskolan.* Dnr 7.2.1-2016:32.

Skolverket (2019) *Digital kompetens i förskola, skola och vuxenutbildning.* Rapport nr 476.

Skolverket (2020) *Att ställa frågor och söka svar*.

Skolverket (2020) *Kvalitetsdeklaration 2020-06-11.*

Skolverket (2020) *Utvärdering av Lärarlyftet*. Delrapport 1 – utveckling över tid. Rapport 2020:6.

Skolverket (2020) *Uppdrag om utvärdering av försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning* (KPU).

Skolverket (2020) *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2019/20.* Dnr 5.1.1-2020:211.

Skolverket 2020. *Redovisning av uppdrag om statsbidrag för lärcentrum 2019.* Dnr 8.1.1-2020:440.

Skolverket (2020) *Sammanställd information om situationen hos huvudmän inom riktade insatser med anledning av Corona-krisen.*

Skolverket (2020) *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet.* Dnr 5.1.3-2020:1056.

SKR (2016) *Åtgärdsförslag för att hantera lärarbristen inom sfi*.

SKR (2020) *Sfi – svenska för invandrare.* (webbsida). https://skr.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/etableringsinsatsersfi/svenskaforinvandraresfi.7071.html.

SOU 1998:84. *Flexibel utbildning på distans (DUKOM).*

SOU 1999:63 *En lärarutbildning för samverkan och utbildning.*

SOU 2003:77 *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv.*

SOU 2008:52 *Legitimation och skärpta behörighetsregler.*

SOU 2008:109 *En hållbar lärarutbildning.*

SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.*

SOU 2013:76 *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning.*

SOU 2017:51 *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola.*

SOU 2017:56. *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?*

SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.*

SOU 2018:19 *Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring.*

SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden.*

SOU 2019:4. *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*

SOU 2019:69. *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande.*

SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

Statens offentliga utredningar (2019) Promemoria. *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*

Statskontoret (2009) *Sfi – resultat, genomförande, lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare*. 2009:2.

Strategirådet (2019) *Utvärdering av kombinationsutbildningar för utrikesfödda*. Slutrapport.

UKÄ (2019) *Ämneslärare i årskurs 7–9 och gymnasiet: Ökande behov väntas i flera undervisningsämnen.*

UKÄ (2020) *Utvärdering av försöksverksamhet med övningsskolor inom lärarutbildning.* Slutrapport av ett regeringsuppdrag.

Uppdrag till Statens skolverk att svara för fortbildning för rektorer, U2011/1195/S).

Uppdrag till Statens skolverk om nationella skolutvecklingsprogram, U2015/03844/S.

Uppdrag att genomföra fortbildning i Specialpedagogik U2019/04371/S.

Uppdrag till Statens skolverk att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska, U2019/01553/S (delvis) U2019/03787/S.

Uppdrag till Statens skolverk om samverkan för bästa skola, (U2019/03786/S).

Utbildnings- och kulturdepartementet (2006) Regeringsbeslut. Kompetensutveckling för lärare inom svenskundervisning för invandrare (sfi), 2006-09-07, II:4, U2006/6403/SV.

Tilläggsuppdrag till Statens skolverk om nationella skolutvecklingsprogram, U2016/05732/S.

Vetenskapsrådet (2012) *Flerspråkighet – en forskningsöversikt*.

Kommittédirektiv 2018:73

En sfi och vuxenutbildning av högre kvalitet

Beslut vid regeringssammanträde den 26 juli 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning. Syftet är att analysera förutsättningarna för att sfi-elever ska kunna erbjudas en utbildning av god kvalitet som motsvarar elevernas behov och förutsättningar samt att förbättra genomströmningen inom sfi och underlätta övergången till och kombinationer med andra vuxenutbildningar. Syftet är även att utreda hur utbildning kan erbjudas för nyanlända som omfattas av utbildningsplikt.

Utredaren ska bl.a.

- utreda och föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
- utreda om en utökning av den garanterade undervisningstiden inom sfi, främst i kurs A och B, kan påskynda genomströmningen i sfi och övergången till andra utbildningar,
- undersöka hur stödåtgärder och andra insatser kan användas för att elever, såväl kvinnor som män, ska nå målen med utbildning och i högre grad kunna kombinera sfi med annan vuxenutbildning,
- utreda och föreslå hur kompetensen hos obehöriga lärare inom sfi kan förbättras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska redovisas i en promemoria senast den 28 februari 2019. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 maj 2019.

Behov av kunskaper i svenska

Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare

En nyckel till etablering i det svenska samhället för nyanlända vuxna är kunskaper i svenska språket. Att kunna tala, skriva och läsa på svenska kan vara ett krav inom vissa yrken, en förutsättning för att få ett arbete eller för att kunna delta i utbildning.

Den som är bosatt i landet och saknar grundläggande kunskaper i svenska språket har enligt skollagen (2010:800) rätt att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi). Förutom att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i språket syftar utbildningen också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter (20 kap. 4 och 31 §§ skollagen).

Undervisningstiden i sfi ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Den kommunala huvudmannen ska även verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov (20 kap. 24 § skollagen). Det är inget som hindrar en kommun att erbjuda fler timmar per vecka vilket också sker på flera håll, men i en kommun som tillämpar skollagens regel efter miniminivån ges individen i snitt tre timmars undervisning i sfi om dagen.

Sfi består av tre olika studievägar. Dessa studievägar består i sin tur av en kombination av fyra olika kurser, A, B, C och D. Kunskapskraven för respektive kurs är detsamma oavsett inom vilken studieväg den läses men studietakten skiljer sig åt mellan de olika studievägarna. En elev påbörjar sina studier inom den studieväg och på den kurs inom studievägen som bäst passar hans eller hennes individuella förutsättningar. Studieväg 1, som vänder sig till de elever som har kort studiebakgrund, utgörs av samtliga kurser: A, B, C och D. Studieväg 2 utgörs av kurserna B, C och D och studieväg 3, som i första hand

vänder sig till de som har studievana och förväntas klara en högre studietakt, utgörs av kurserna C och D. Alla kurser inom sfi (A, B, C och D) kan således vara ”startkurs” och det förekommer även att elever som börjar på studieväg 3 börjar direkt på kurs D.

Nyanländas etablering på arbetsmarknaden

Etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända som är mottagna i en kommun har förbättrats under de senaste åren. Detta kan delvis förklaras av en starkare konjunktur men också av exempelvis de nyanländas utbildningsbakgrund. Det kan även vara en indikation på att förändringar som regeringen har genomfört inom utbildningsområdet och andra politikområden underlättar nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

För många nyanlända vuxna är tiden från bosättning till arbete fortfarande dock alltför lång. Detta gäller inte minst nyanlända med kort tidigare utbildning, en grupp vars etablering på arbetsmarknaden ofta tar betydligt längre tid än den genomsnittliga tiden för etablering för nyanlända. Bland nyanlända med kort utbildning utgör kvinnor en stor andel vilket är en del av förklaringen till att de i lägre grad än nyanlända män är etablerade på arbetsmarknaden.

Vissa nyanlända omfattas av en utbildningsplikt

I samband med att det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet) infördes har regeringen infört en utbildningsplikt. Programmet regleras i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, som trädde i kraft den 1 januari 2018. Utbildningsplikten innebär att alla nyanlända som tar del av insatser inom etableringsprogrammet, och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna komma i arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning, annars kan etableringsersättningen dras in. En nyanländ som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna komma i arbete under sin tid i etableringsprogrammet ska i huvudsak ägna sig åt utbildning.

Det är inte utbildningsnivån i sig som är avgörande om en person blir föremål för utbildningsplikt utan om man bedöms kunna matchas

mot ett arbete under tiden i etableringsprogrammet eller inte. Anvisning till utbildning kan därför även gälla personer som har fullföljt grundskolan, men som Arbetsförmedlingen bedömer är i behov av ytterligare utbildning för att kunna matchas mot ett arbete eller tillgodogöra sig andra insatser.

Utbildning inom etableringsprogrammet

Inom ramen för etableringsprogrammet ska nyanlända ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen och samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering så snart som möjligt efter det att en individuell handlingsplan har upprättats. Detta gäller dock inte om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att den nyanlände i stället deltar i andra insatser inom etableringsprogrammet (12 § förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare).

En nyanländ som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet ska inom ramen för programmet i huvudsak ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen, samhällsorientering enligt lagen om samhällsorientering och utbildning inom kommunal vuxenutbildning (komvux) på grundläggande eller gymnasial nivå, särskild utbildning för vuxna eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan. En anvisning till etableringsprogrammet ska som huvudregel avse verksamhet på heltid (7 och 14 §§ förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare).

Inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå används inte timmar som mått på studieomfattning utan verksamhetspoäng. Tjugo verksamhetspoäng motsvarar en veckas heltidsstudier eller validering av kunskaper av motsvarande omfattning (2 kap. 1 och 2 §§ förordningen [2011:1108] om vuxenutbildning). Inom sfi används varken timmar eller verksamhetspoäng som mått på studieomfattning. Däremot finns, som tidigare nämnts, en skyldighet för kommunen att erbjuda undervisning i svenska med i genomsnitt minst 15 timmar per vecka utslaget på en fyraveckorsperiod.

En del av de individer med kort tidigare utbildning som berörs av utbildningsplikten kommer att vara studieovana individer som saknar

grundläggande utbildning, varav några även är illitterata. För dessa är behovet av lärarledd undervisning extra stort och förmågan att bedriva självstudier vid sidan av den lärarledda undervisningen mycket begränsad, i vissa fall helt obefintlig. För att stödja kommunerna i arbetet med att erbjuda utbildning för korttidsutbildade har regeringen gett Statens skolverk tre deluppdrag. Skolverket har bl.a. tagit fram ett stödmaterial som ska underlätta för kommunerna att kombinera sfi med andra delar av komvux till en utbildning främst anpassad för målgruppen, så att utbildning ska kunna bedrivas under hela dagar, fem dagar i veckan (Skolverket, Delredovisning av regeringsuppdrag om utbildning för nyanlända med kort utbildning – utveckling av vuxenutbildning, U2017/04486/GV). Skolverket har också sett över om innehållet i kursplanerna och kursutbudet inom komvux på grundläggande nivå motsvarar de behov och förutsättningar som finns hos gruppen och lämnat förslag på ändringar (Skolverket, Redovisning av uppdrag att föreslå hur kursplanen för utbildning i svenska för invandrare [sfi] kan förändras så att studievägarna i sfi målgruppsanpassas och blir sammanhållna, U2016/05310/GV). Slutligen har det ingått i Skolverkets uppdrag att undersöka om det finns behov av ett kartläggningsmaterial för bedömning av vuxna nyanländas kunskaper. Även denna del har Skolverket redovisat och konstaterat att behovet finns (Skolverket, Delredovisning av regeringsuppdrag om utbildning för nyanlända med kort utbildning – utveckling av vuxenutbildning, U2017/04486/GV). Som ett nästa steg kommer Skolverket att ta fram detta kartläggningsmaterial.

Genomströmningen i sfi

För många elever, särskilt de med kort tidigare utbildning, tar det lång tid att uppnå godkänt betyg i kurs D. Endast var tredje elev som påbörjade sfi 2014 avslutade sfi med godkänt betyg i kurs D inom en tvåårsperiod. Majoriteten av dessa hade påbörjat sfi på kurs D. Av de 68 procent som inte har uppnått godkänt betyg i kurs D efter två år fortsatte 12 procent sina studier och 23 procent avbröt studierna eller gjorde ett studieuppehåll. Orsaker till avbrott eller studieuppehåll kan vara många, exempelvis föräldraledighet. Cirka hälften av de som avslutar sina studier i förtid gör det på grund av att de har fått

arbete medan andra avbryter sfi utan att vare sig ha tillräckliga kunskaper i svenska språket eller annan utbildning som krävs för att få ett arbete. Skolverket har följt upp elever som 2012 avslutade sina sfi-studier i förtid. Uppföljningen visade att bland män hade 33 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden jämfört med 18 procent av kvinnorna. Andelen män som två år efter avslutade sfi-studier varken var i studier eller arbete var 24 procent jämfört med 33 procent av kvinnorna.

Vuxenutbildningens målgrupp är heterogen och eleverna är individer med olika behov och förutsättningar. Utbildningen måste därför anpassas utifrån individens behov och förutsättningar och kan följaktligen variera både till omfattning, studietakt och till innehåll. Som har nämnts tidigare anges i skollagen att huvudmannen ska verka för att undervisningen i sfi ska erbjudas på tider som är anpassade efter elevens behov. Att så inte alltid är fallet framkommer bland annat i Skolinspektionens granskningsrapport Undervisning i svenska för invandrare (dnr 2016:6995).

Sfi kan behöva kombineras med annan utbildning

Endast kunskaper i svenska språket räcker oftast inte för att kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Många nyanlända behöver kombinera utbildning i sfi med annan utbildning, t.ex. yrkesutbildning inom komvux på gymnasial nivå. Om övergången till annan utbildning inom komvux kan ske snabbare finns sannolikt stor potential till snabbare genomströmning i utbildning och därmed i förlängningen snabbare etablering på arbetsmarknaden.

Språkkrav som hinder

Det förekommer att det ställs generella krav på kunskaper i svenska för deltagande i komvux på grundläggande eller gymnasial nivå, något som Skolverket visat på i en rapport (Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning [Dnr U2017/05022/S, U2018/00760/S]). Språkkraven kan t.ex. bestå i krav på genomgången sfi-kurs C eller D. Kommunen ska individuellt bedöma om

en sökande är behörig till en viss utbildning och i det ingår att bedöma om den sökande har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (20 kap. § 20 skollagen). Skolverkets granskning visar dock att kommunen ofta inte gör en individuell bedömning av förutsättningarna för en vuxen att klara en utbildning, utan sätter upp mer eller mindre formella krav på att den sökande ska ha genomgått sfi upp till en viss nivå. Därmed blir prövningen av behörighet i praktiken ett förkunskapskrav, vilket kommuner inte har rätt att föreskriva. Skolverket påpekar att förekomsten av språkkrav kan bero på andra hinder, t.ex. att det saknas personal med rätt kompetens och möjligheter att anpassa utbildningen till individer med bristande kunskaper i svenska språket.

Betydelsen av lärarnas förutsättningar och utbildningens kvalitet för studiernas resultat

Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Detta ska också ske på enhetsnivå. Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, övrig personal och elever. Inriktningen på kvalitetsarbetet ska på båda nivåerna vara att de mål som finns för utbildningen i lag och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls (4 kap. 3–5 §§ skollagen). I läroplanen för vuxenutbildningen finns ett flertal mål inom områdena Kunskaper, Utbildningsval – arbete och samhällsliv samt Bedömning och betyg.

Sfi är en utbildning där elevantalet stadigt har ökat över tid för att 2017 omfatta drygt 163 000 elever (51 procent kvinnor och 49 procent män). En del av dessa elever deltar i sfi som en del av sin etableringsplan. Den 31 december 2017 deltog cirka 75 000 personer i etableringsuppdraget (45 procent kvinnor och 55 procent män) varav cirka 30 000 hade sfi. För Sveriges kommuner är det en utmaning att kunna erbjuda en utbildning som både i omfattning och kvalitet motsvarar skollagens krav, bland annat på grund av bristen på behöriga lärare.

En central fråga för utbildningens kvalitet är vilka förutsättningar kommunerna, utbildningsanordnarna och lärarna har för att kunna stödja eleverna i att utveckla nödvändiga språkfärdigheter för aktiv delaktighet i samhälle och arbetsliv. Utbildningsanordnaren ska möta elevers olika behov och förutsättningar t.ex. genom att utbildningen leds av behöriga och skickliga lärare som ser och klarar av att anpassa

undervisningen efter såväl gruppens som enskilda elevers behov. Lärarnas förutsättningar att bedriva kvalitativ undervisning styrs av faktorer som de inte alltid kan påverka. Såväl elevernas bakgrund som ekonomiska och personella resurser har betydelse för kvaliteten på utbildningen som erbjuds. Det kan handla om lärartäthet, elevgruppers storlek och sammansättning, möjligheter till flexibel och individanpassad undervisning, lärarens möjlighet att få tid både till förberedelser och individuella samtal med en elev som tillgången till olika stödjande resurser som exempelvis modersmålsstöd, specialpedagogiskt stöd, kuratorsstöd och tillgången till studie- och yrkesvägledning. Hur man väljer att möta behoven skiljer sig åt mellan landets huvudmän.

Elevers olika behov av stöd i utbildningen

Måluppfyllelsen och genomströmningen i sfi måste alltid relateras till både undervisningens genomförande och elevernas förutsättningar. Elevers förutsättningar att uppnå resultat i utbildning handlar bl.a. om utbildningsbakgrund, motivation och studievana. I vissa fall kan det finnas behov av kompletterande insatser och stöd i olika former för att den enskilde ska nå sitt utbildningsmål. Vissa sådana möjligheter finns i dag i form av bl.a. yrkessvenska och modersmålsstöd som orienteringskurser inom komvux (Skolverket, Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning, U2018/01815/GV).

Skollagen stadgar att om det inom ramen för undervisningen eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen (3 kap. 5 a §). En huvudman för kommunal vuxenutbildning eller särskild utbildning för vuxna får vidare anordna elevhälsa för sina elever, men någon skyldighet att göra detta finns inte (2 kap. 26 § skollagen).

Det finns en brist på behöriga lärare inom sfi

Det finns ingen särskild lärarexamen eller inriktning i någon lärarutbildning för den som är intresserad av att arbeta inom komvux eller särskild utbildning för vuxna (särvux). Av bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) framgår dock att man för både yrkeslärarexamen och ämneslärarexamen ska visa kännedom om vuxnas lärande.

Behörig att undervisa inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå är den som är behörig att undervisa på motsvarande nivå och i motsvarande ämne i grundskolan eller gymnasieskolan. Behörig att undervisa i särvux är den som är behörig att undervisa på motsvarande nivå och i motsvarande ämne i grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Behörig att undervisa i sfi är den som har en ämneslärarexamen med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 eller med inriktning mot arbete i gymnasieskolan, om examen omfattar ämnet svenska som andraspråk eller en äldre sådan examen som är avsedd för undervisning i ämnet svenska som andraspråk. En lärare som har en examen som ger behörighet att undervisa i något ämne och som har kompletterat sin utbildning med minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i svenska som andraspråk är också behörig att bedriva undervisning i sfi (2 kap. 31 och 32 §§ förordningen [2011:326] om behörighet och legitimation för lärare och förskolelärare).

Vuxenutbildningen har alltså behov av samma lärare som grundskolan och gymnasieskolan och vice versa. Inom hela skolväsendet råder det brist på behöriga lärare. Sfi hör till de delar inom skolväsendet med lägst andel behöriga lärare. Lärartätheten är också som lägst inom sfi och låg läsåret 2016/2017 på i snitt 22,2 elever per lärare (20,1 elever per lärare i kommunal verksamhet och 27,8 elever per lärare i annan verksamhet).

Uppdraget att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända inom etableringsprogrammet

Som har nämnts tidigare innebär utbildningsplikten att alla nyanlända som tar del av insatser inom ramen för etableringsprogrammet, och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna komma i arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning. En nyanländ som har

kort utbildning och som därför inte bedöms kunna komma i arbete under sin tid i etableringsprogrammet ska i huvudsak ägna sig åt utbildning.

Eftersom utbildningen ska utformas efter varje elevs behov och förutsättningar (20 kap. 2 § skollagen) kommer innehållet i olika elevers utbildning att skilja sig åt. Utöver sfi och andra nationella kurser inom komvux och särvux, kan det t.ex. handla om orienteringskurser, stöd eller validering av elevens kunskaper och kompetens.

En del av de individer som berörs av utbildningsplikten är studieovana med större behov av lärarledd undervisning då de har begränsade förutsättningar att bedriva studier på egen hand. För dessa kan det finnas ett behov av fler undervisningstimmar per vecka än de 15 timmar som kommunerna är skyldiga att erbjuda inom sfi. Detta gäller i synnerhet elever med begränsade kunskaper i svenska språket som befinner sig i de inledande kurserna, A och B i sfi, men kan även gälla andra som omfattas av utbildningsplikten.

Det finns i dag ingen reglering som förpliktigar kommuner att ansvara för utbildning för elever som omfattas av utbildningsplikten och som kan vara i behov av mer lärarledd undervisning än de 15 timmar sfi per vecka som kommunen är skyldig att tillhandahålla.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att förbättra genomströmningen inom sfi och för att underlätta övergången till annan vuxenutbildning

Kan mer undervisning påskynda genomströmningen?

Som tidigare har nämnts ska utbildning i sfi i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Detta innebär i genomsnitt tre timmars undervisning om dagen, fem dagar i veckan. För elever som redan har vissa grundläggande kunskaper i svenska språket och som deltar i annan utbildning eller arbetar, kan detta vara fullt tillräckligt. För elever som saknar grundläggande

kunskaper i svenska språket kan dock behovet av undervisning vara större. Elever i de inledande kurserna i sfi, främst kurs A och B, saknar ofta förutsättningar att såväl få ett arbete som att delta i annan utbildning eftersom de ännu inte har tillräckliga kunskaper i svenska språket. För dessa elever tar det också i regel längre tid att genomföra sfi.

För att förbättra genomströmningen inom sfi finns det skäl att överväga om den minsta garanterade undervisningstiden i sfi bör öka, i synnerhet för de elever som deltar i de inledande kurserna A och B. Vissa elever inom dessa kurser omfattas av utbildningsplikten. Andra elever, som inte omfattas av utbildningsplikten, kan ändå ha samma behov av mer utbildning som den elev som omfattas av utbildningsplikt. Det kan handla om elever som saknar arbete och där det kan antas att övergången till annan utbildning och deras etablering i arbets- och samhällslivet kan påskyndas av en utökad undervisningstid.

Stödåtgärder och andra insatser för att öka elevers möjlighet att nå utbildningsmålen

Utbildningsanordnaren ska möta elevers olika behov och förutsättningar t.ex. genom att anpassa undervisningen efter såväl gruppens som enskilda elevers behov.

Stöd och anpassning i undervisningen kan vara särskilt betydelsefullt för att motivera och hjälpa vissa elever i grupper där genomströmningen är svag och där individerna i stor utsträckning inte fullföljer sfi. Med rätt insatser, exempelvis modersmålsstöd, skulle sfi även i högre grad kunna kombineras med studier i andra ämnen. De elever i sfi som kan ha behov av stöd i undervisningen är främst elever med kort tidigare utbildning och elever med någon form av funktionsnedsättning. Bland de förstnämnda återfinns framför allt kvinnor.

I Sfi-utredningens betänkande (SOU 2013:76) anförs att det sannolikt även finns ett antal elever inom sfi som skulle kunna tillhöra personkretsen för särvux som påbörjar studier inom sfi men avbryter studierna utan att nå målen med utbildningen. Enligt utredningen är det ofta svårt att identifiera dessa individer eftersom det sällan framkommer att de har en utvecklingsstörning. Detta problem påtalas också av andra utredningar. Svårigheterna kan bero på traumatiska upplevelser men de kan också handla om att individen har en utveck-

lingsstörning. I elevens tidigare hemland har kanske inte utvecklingsstörningen inneburit något hinder eller så har den av andra skäl inte identifierats.

Språkkrav som hinder

Som har nämnts tidigare förekommer det att det ställs mer eller mindre formella krav på att den sökande till utbildning ska ha genomgått sfi upp till en viss nivå för att få delta i en sökt utbildning. Dessa krav handlar till stor del om dels att individen inte anses ha förutsättningar att kunna genomföra studierna, dels att huvudmannen inte har möjlighet att erbjuda det stöd och insatser som behövs. Det kan således finnas behov av anpassningar och stöd för att kunna ta emot elever med bristande kunskaper i svenska språket och ge dem förutsättningar att fullfölja utbildningen.

Kommuner gör i vissa fall en korrekt bedömning av att en individ saknar förutsättningar att tillgodogöra sig en utbildning på grund av bristande kunskaper i svenska språket. I dessa fall bör dock kommunerna tillsammans med individen planera för hur en individ kan bli behörig till utbildningen och erbjuda de utbildningsinsatser som krävs. Detta ska kommunerna göra inom ramen för deras skyldighet att erbjuda studie- och yrkesvägledning (20 kap. 10 a och 30 §§ skollagen), skyldigheten att ta fram och vid behov revidera en individuell studieplan (20 kap. 8 § skollagen och 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning) och skyldigheten att aktivt verka för individer att delta i utbildning (20 kap. 10 och 17 §§ skollagen).

Utredaren ska därför

- utreda om en utökning av den garanterade undervisningstiden inom sfi, främst i kurs A och B, kan påskynda genomströmningen och övergången till andra utbildningar,
- vid behov lämna förslag om att den garanterad utbildningstiden i sfi ska utökas för vissa elever,
- undersöka hur stödåtgärder och andra insatser kan användas för att elever, såväl kvinnor som män, ska nå målen med utbildning och i högre grad kunna kombinera sfi med annan vuxenutbildning,

- undersöka och vid behov rekommendera hur kommunerna kan arbeta för att vuxna med bristande kunskaper i svenska språket ska kunna delta i och fullfölja utbildning i komvux på grundläggande och gymnasial nivå, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Brist på behöriga lärare kräver andra lösningar

Som tidigare har konstaterats råder det stor brist på behöriga lärare inom sfi, liksom i nästan hela skolväsendet. Regeringen har satsat på en utbyggnad av lärar- och förskollärarutbildningarna och på fler vägar in i dessa yrken, men prognoserna visar att en utökad lärarutbildning inte är tillräcklig för att lösa bristen. Skolverkets prognos för 2016–2031, som överlämnades till regeringen i december 2017, visar att det behövs 55 procent fler nybörjare på lärarutbildningarna för att nå det mål om behöriga lärare som Skolverket anser är optimalt. Även med en markant höjning av lärarutbildningarnas examensfrekvenser skulle examinationsbehovet inte kunna mötas utan andelen behöriga lärare riskerar snarare att gradvis sjunka.

Antalet lärare som är 65 år och äldre har ökat. På kort sikt kan lärarbristen lindras om fler lärare arbetar längre upp i åldrarna. År 2016 var drygt 5 500 av lärarna, eller närmare 4 procent, i dessa åldrar. Sedan 2009 har antalet mer än fördubblats. I vissa verksamhetsformer utgör äldre lärare en större del. Det gäller t.ex. komvux och sfi där 7 respektive 9 procent av lärarna var 65 år eller äldre.

En utökning av undervisningstiden inom sfi kan vara motiverad men bidrar samtidigt till ett ytterligare ökat behov av lärare. Lärarbristen blir större vilket riskerar att urholka kvaliteten i utbildningen. Därför kan även satsningar för att öka kompetensen hos de många obehöriga lärare som undervisar inom sfi övervägas. Det skulle t.ex. kunna handla om kortare kompetenshöjningsinsatser som inte ger behörighet men som ger obehöriga lärare kunskaper som hjälper dem att bli bättre i sin uppgift att undervisa inom sfi och möta nyanlända elever utifrån deras behov och förutsättningar.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur kompetensen hos obehöriga lärare inom sfi kan förbättras, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redogöra för förslagens konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden och principen om icke-diskriminering. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som har lett fram till förslaget redovisas. Utredaren ska också analysera förslagens konsekvenser för behovet av lärarresurser.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta upplysningar från Skolverket, Statens skolinspektion, Arbetsförmedlingen och andra myndigheter och organisationer som kan vara berörda av de olika sakfrågorna. Utredaren ska även samråda med pågående relevanta offentliga utredningar.

Den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska redovisas i en promemoria senast den 28 februari 2019. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast 31 maj 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:3

Tilläggsdirektiv till utredningen Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) (U 2018:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 28 februari 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 26 juli 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning (dir. 2018:73).

Enligt direktiven ska den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare redovisas i en promemoria senast den 28 februari 2019. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 maj 2019.

Den förstnämnda delen av uppdraget ska inte längre delredovisas utan ska i stället redovisas tillsammans med uppdraget i övrigt senast den 31 maj 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:23

Tilläggsdirektiv till utredningen Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) (U 2018:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 maj 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 26 juli 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning (dir. 2018:73).

Enligt direktiven skulle den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, redovisas i en promemoria senast den 28 februari 2019. Uppdraget i övrigt skulle redovisas senast den 31 maj 2019. Regeringen beslutade genom tilläggsdirektiv den 28 februari 2019 att uppdraget i sin helhet skulle slutredovisas senast den 31 maj 2019 (dir. 2019:3).

Utredningstiden förlängs. Den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska redovisas i en promemoria senast den 31 maj 2019. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 16 augusti 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:40

Tilläggsdirektiv till utredningen Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) (U 2018:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juli 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 26 juli 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning (dir. 2018:73).

Enligt de ursprungliga direktiven skulle den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare redovisas i en promemoria senast den 28 februari 2019. Uppdraget i övrigt skulle redovisas senast den 31 maj 2019. Regeringen beslutade genom tilläggsdirektiv den 28 februari 2019 att uppdraget i sin helhet skulle slutredovisas den 31 maj 2019 (dir. 2019:3). Regeringen beslutade den 23 maj 2019 att den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare skulle redovisas i en promemoria senast den 31 maj 2019. Uppdraget i denna del har redovisats. Uppdraget i övrigt ska enligt tilläggsdirektivet redovisas den 16 augusti 2019 (dir. 2019:23).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 1 oktober 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:65

Tilläggsdirektiv till utredningen Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) (U 2018:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 september 2019

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 26 juli 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning (dir. 2018:73). I juni 2019 redovisades i en promemoria i enlighet med tilläggsdirektiv (dir. 2019:23) den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Uppdraget i övrigt skulle enligt tilläggsdirektiven redovisas senast den 16 augusti 2019. Enligt ytterligare tilläggsdirektiv förlängdes utredningstiden så att uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2019 (dir. 2019:40).

Utredaren ska nu även bl.a.

- föreslå hur huvudmännens styrning och ledning kan förbättras inom sfi och sfi i kombination med annan utbildning,
- föreslå hur huvudmännens ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet inom sfi kan förtydligas och hur arbetet kan utvecklas och följas upp när det gäller såväl utbildning i egen regi som utbildning som utförs på entreprenad,

- föreslå hur huvudmännens möjligheter att kontrollera verksamhet som utförs på entreprenad inom sfi kan stärkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 november 2020.

Huvudmännens styrning och ledning samt systematiska kvalitetsarbete behöver förbättras

Ett av syftena med utredningens övergripande uppdrag är att öka kvaliteten inom sfi och sfi i kombination med andra utbildningar inom kommunal vuxenutbildning (komvux). En ändamålsenlig och effektiv ledning och styrning är en förutsättning för att vuxenutbildningen ska utvecklas med stärkt kvalitet och likvärdighet som mål. Utredningens arbete hittills indikerar enligt promemorian På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA U2019/02278/GV) att det finns brister när det gäller styrning och ledning inom vuxenutbildningen. Utredningen anför att vuxenutbildningens ledning och styrning är ett komplext system vilket medför att de nationella styrdokumenten får en svag verkansgrad. Utredningen konstaterar att detta kan medföra att regleringar och statliga reformer inte genomförs i tillräcklig utsträckning och därför inte heller får avsedd effekt. Sammanfattningsvis anser utredningen att det finns ett behov av att utreda frågor om styrning och ansvarsfördelning inom vuxenutbildningen vidare.

Ett kontinuerligt och genomgripande systematiskt kvalitetsarbete är en förutsättning för att en verksamhet både ska hålla god kvalitet och kunna utvecklas. Enligt skollagen (2010:800) ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen uppfylls. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt, framkommer att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas (4 kap. 3, 5 och 7 §§). Detta ansvar gäller oavsett om utbildningen utförs i egen regi eller på entreprenad. I uppföljningsuppdraget ligger t.ex. att aktivt

följa upp kvaliteten i kurser som anordnas av andra än huvudmannen. Statens skolinspektion har dock i sin tillsyn funnit att huvudmän i sitt kvalitetsarbete inte följer upp sin vuxenutbildning på samma sätt som andra skolformer. Detta gäller framför allt den vuxenutbildning som bedrivs på entreprenad. Enligt Skolinspektionen omfattas utbildning som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare med betygsrätt av färre krav, exempelvis på egenkontroll i form av ett systematiskt kvalitetsarbete. Skolinspektionen har i en granskning 2016 sett att styrningen kan uppfattas som otydlig (Utbildningsanordnare med betygsrätt, Skolinspektionen, Riktad tillsyn 2016). Otydligheten kan exempelvis leda till att avtal mellan uppdragsgivare och utbildningsanordnare riskerar att bli mer styrande än elevernas rätt till en god utbildning.

Sammantaget finns det behov av att tydliggöra huvudmannens ansvar och skyldigheter.

Utredaren ska därför

- föreslå hur huvudmännens styrning och ledning kan förbättras inom sfi och sfi i kombination med annan utbildning,
- föreslå hur huvudmännens ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet inom sfi kan förtydligas och hur arbetet kan utvecklas och följas upp när det gäller såväl utbildning i egen regi som utbildning som utförs på entreprenad,
- föreslå hur huvudmännens möjligheter att kontrollera verksamhet som utförs på entreprenad inom sfi kan stärkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det behövs ändamålsenlig och tillförlitlig statistik för ökad kvalitet och likvärdighet

Ett viktigt verktyg för systematisk styrning mot kvalitet och likvärdighet och för att huvudmannen ska kunna fatta ändamålsenliga beslut som rör verksamheten är en ändamålsenlig och tillförlitlig statistik. Statistikens kvalitet är i hög grad beroende av det underlag som uppgiftslämnarna rapporterar in. De mätproblem som uppstår i undersökningar består enligt Statistiska centralbyråns rapport Kvalitetsdeklaration, Kommunal vuxenutbildning: elever, kursdeltagare

och utbildningsresultat (SCB 2017-06-20) huvudsakligen av att uppgiftslämnarna feltolkar instruktioner eller brister i engagemang. Utöver rena mätproblem kan brister i statistiken också bestå i att data är svåra att tolka och använda på grund av att huvudmännen organiserar sin verksamhet på så olika sätt eller inte känner till att uppgifter ska rapporteras in.

Utredaren ska därför

- med beaktande av den administrativa bördan förknippad med uppgiftslämnandet, föreslå hur uppgiftsrapporteringen inom sfi kan förbättras för att utgöra underlag för ändamålsenlig och tillförlitlig statistik, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utbildningens omfattning, flexibilitet och individanpassning behöver öka

Hur kan utbildningen göras mer tillgänglig?

Målet för komvux är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar (20 kap. 2 § skollagen).

Komvux har inte samma terminssystem som exempelvis grundskola och gymnasieskola utan ska erbjudas kontinuerligt året runt (2 kap. 25 § förordningen [2011:1108] om vuxenutbildning). Huvudmannen ska verka för att undervisningen inom sfi erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov (20 kap. 24 § skollagen).

Den sfi som i dag erbjuds ges i huvudsak på dagtid och det är inte ovanligt att sfi-verksamhet stänger ner under en del av sommaren. För de elever som deltar i utbildningen efter anvisning av Arbetsförmedlingen möter det inget problem att delta under dagtid. Det är inte heller ett problem för den grupp som uppbär försörjningsstöd och deltar på anvisning av kommunens socialtjänst. Däremot kan det vara svårt för dem som försörjer sig genom eget arbete att ta del av undervisningen om den bara erbjuds på dagtid. Vidare kan personer som exempelvis bor på en ort där avstånden till utbildning är långa eller kommunikationerna dåliga behöva delta i utbildning på distans.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur undervisning inom sfi i högre utsträckning ska erbjudas även under sommaren och på kvällstid,
- analysera och föreslå hur möjligheter till distansundervisning av god kvalitet inom sfi kan stärkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Undervisningstiden måste kunna öka

Sfi ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Undervisningens omfattning får dock minskas om eleven begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med utbildningens syfte (20 kap. 24 § skollagen).

Utredningen har enligt sina ursprungliga direktiv i uppdrag att utreda om en utökning av den garanterade undervisningstiden inom sfi, främst i kurserna A och B, kan påskynda genomströmningen i sfi och övergången till andra utbildningar. I den sakpolitiska överenskommelse som ingicks mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna i januari 2019 anges att antalet sfi-timmar måste kunna öka.

Överenskommelsen omfattar även införande av ett integrationsår med bl.a. intensiv yrkessvenska och yrkesförberedande och yrkesinriktad sfi. Regeringen har med anledning av detta gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att ta fram förslag och analysera vissa frågor inför införandet av ett intensivår för nyanlända inom etableringsprogrammet. Införandet av intensivåret syftar bl.a. till att öka individernas möjligheter att frivilligt kunna ta del av vissa insatser utöver heltid, och att individerna ska kunna erbjudas fler utbildningstimmar för språkundervisning och en snabbare utbildningstakt för att nå ambitiösa mål (A2019/01265/A).

Utredaren ska därför

- analysera och vid behov föreslå en utökad garanterad undervisningstid för sfi-studerande inom etableringsprogrammet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Den individuella studieplanen behöver användas bättre

Varje elev i komvux ska ha en individuell studieplan och det är den planen som är verktyget för att planera elevens utbildning. Planen ska innehålla uppgifter om elevens utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Det är hemkommunen som ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev. Bestämmelser om studieplanen finns i 20 kap. 8 § skollagen, förordningen om vuxenutbildning och läroplanen för vuxenutbildningen. Studieplanen ska bl.a. innehålla uppgift om vad och hur länge eleven behöver studera.

Av Skolverkets stödmaterial Individuell studieplan inom vuxenutbildningen, stöd för tillämpning inom kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna samt utbildning i svenska för invandrare (reviderat 2013-06-04) framgår att det vid upprättandet av den individuella studieplanen är viktigt att i samverkan med eleven beakta elevens studiegång ur olika perspektiv för att analysera den vuxnes behov av stöd när det gäller att välja kurser eller studieform eller att kombinera studier inom vuxenutbildningens olika skolformer eller studier med arbete. En väl genomtänkt individuell studieplan ger både eleven och berörd utbildningsverksamhet en tydlig bild av planerade studier, även om utbildningen genomförs av flera olika anordnare. Därmed bidrar studieplanen till en effektiv utbildning som utgår från elevens mål med studierna.

Vid Skolinspektionens tillsyn över vuxenutbildning granskar inspektionen bl.a. om hemkommunen tar ansvar för att det för varje elev inom komvux upprättas en individuell studieplan, att planen innehåller det som författningarna kräver och att eleven informeras när studieplanen revideras. Det har dock visat sig att det inom sfi inte alltid upprättas någon studieplan och även när det görs används inte planerna alltid som det är tänkt. Av Skolinspektionens granskning Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektorers arbete för flexibilitet och individanpassning (2019 dnr 400-2017-10217) framgår att det saknas rutiner för hur lärare ska ta del av elevernas individuella studieplaner och att lärare, oavsett studieform, inte utgår från studieplanerna när de planerar och genomför undervisningen. De individuella studieplanerna blir ofta dokument som enbart finns hos studie- och yrkesvägledare. Många individuella studieplaner är dessutom av låg kvalitet där flera viktiga uppgifter som exempelvis elevens mål med utbildningen och tidigare

studie- och yrkeserfarenhet kan saknas. Eleverna känner inte heller alltid till sina individuella studieplaner. Om det saknas väsentliga uppgifter i elevernas individuella studieplaner, och om dessa varken är kända av lärare eller elever, uppfylls inte syftet med planerna. De individuella studieplanerna blir därmed inte de verktyg de är tänkta att vara i arbetet med att planera och genomföra en undervisning anpassad efter elevernas behov och förutsättningar. Den kontinuerliga antagningen till sfi kan innebära att lärare tar emot nya elever varje vecka. De individuella studieplanerna är även av det skälet ett viktigt verktyg för en individanpassad utbildning. Det finns därför behov av att se över hur planerna används.

Förutom att det är viktigt att de individuella studieplanerna används på det sätt som det är tänkt kan det finnas skäl att komplettera bestämmelserna om vad planerna ska innehålla.

Till skillnad från komvux på grundläggande och gymnasial nivå beräknas det inte inom sfi ett antal verksamhetspoäng per vecka och det finns ingen begränsning i tid av hur länge studierna kan pågå. En person har i stället rätt att delta i sfi om han eller hon saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge (20 kap. 31 § skollagen). Då studier inom sfi inte berättigar till studiemedel försörjer sig majoriteten av eleverna i sfi genom förvärvsarbete eller så försörjs de av en partner. Om eleven deltar i sfi efter anvisning av Arbetsförmedlingen är deltagandet en förutsättning för exempelvis aktivitetsstöd eller etableringsersättning. Den som utan godtagbart skäl inte har deltagit i insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom ett visst arbetsmarknadspolitiskt program, inte sökt en anvisad utbildning eller avvisat en utbildning som han eller hon har anvisats att söka och är antagen till kan varnas eller stängas av från rätt till ersättning (6 kap. 2 § första stycket 4 och 6 och 3 § första stycket 2 förordningen [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser). Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande (4 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). Det förekommer att kommuner ställer krav på deltagande i sfi för att individen ska få försörjningsstöd. Om studierna upphör, exempelvis på grund av bristande progression, kan stödet dras in eller sättas ned.

Studietakten kan alltså variera mycket från individ till individ, beroende på individernas olika förutsättningar och andra omständigheter. Exempelvis kan oregelbundna arbetstider och en oförutsägbar timtjänstgöring medföra att tiden i sfi blir både lång och splittrad. Vidare är elever inom sfi mycket olika när det gäller exempelvis ålder, utbildning, modersmål och incitament för deltagande. Sådana faktorer påverkar förutsättningarna för inlärningen. Många har även svåra upplevelser med sig från hemlandet eller har skiljts från sin familj, vilket påverkar det psykiska välbefinnandet och därmed inlärningsförmågan. Även om studietiden för vissa förväntas bli lång kan det dock inom sfi, som inom annan utbildning, finnas behov av tidsatta mål som bidrar till både ökad motivation och kontinuerlig uppföljning.

Om en elev saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller av annan anledning inte gör tillfredsställande framsteg får huvudmannen besluta att utbildningen på en kurs ska upphöra (20 kap. 9 § skollagen). Ett sådant beslut kan som nämnts ha betydelse för elevens möjlighet att försörja sig. Beslutet kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 12 § skollagen). Vid ett beslut om att avsluta en elevs deltagande i utbildningen måste huvudmannen kunna styrka att eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller inte har gjort några framsteg. En kontinuerlig uppföljning av den individuella studieplanen med tidsatta mål skulle kunna ge det underlag som krävs för ett beslut om att utbildningen ska upphöra.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur den individuella studieplanen inom sfi kan kompletteras med tidsatta mål och tydligare krav på progression som kontinuerligt följs upp samt åtgärder då målen inte uppnås,
- analysera och föreslå hur det kan säkerställas att den individuella studieplanen inom sfi upprättas och följs upp enligt lag och förordning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En ökad nivåindelning kan göra att utbildningen i större utsträckning motsvarar individens behov

Sfi består av tre olika studievägar, 1, 2 och 3. Dessa studievägar består i sin tur av en kombination av fyra olika kurser, A, B, C och D. Vissa kurser finns bara på vissa studievägar. Kunskapskraven för en kurs är desamma oavsett studieväg, men studietakten skiljer sig åt mellan de olika studievägarna. En elev påbörjar sina studier inom den studieväg och på den kurs inom studievägen som bäst passar hans eller hennes individuella förutsättningar. Studieväg 1, som vänder sig till elever som har kort studiebakgrund, utgörs av samtliga kurser: A, B, C och D. Studieväg 2 utgörs av kurserna B, C och D och studieväg 3, som i första hand vänder sig till de som har studievana och förväntas klara en högre studietakt, utgörs av kurserna C och D. Det förekommer även att elever som läser på studieväg 3 börjat direkt på kurs D. Alla kurser inom sfi (A, B, C och D) kan således vara ”startkurs”. Betyg sätts på varje avslutad kurs (20 kap. 35 § skollagen) och nationella prov ska användas i slutet av kurserna B, C och D (4 kap. 10 § förordningen om vuxenutbildning och Skolverkets föreskrifter [SKOLFS 2018:263] om nationella prov i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare andra kalenderhalvåret 2019 och första kalenderhalvåret 2020).

I den sakpolitiska överenskommelse som ingicks mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna i januari 2019 anges att sfi-undervisningen ska förbättras genom en ökad nivåindelning. Alla elever ska placeras in på den nivå som motsvarar deras förutsättningar och behov, något som kanske inte alltid sker i praktiken. För kommuner med litet elevunderlag kan det vara svårt att tillhandahålla kurser som motsvarar alla elevers behov. En lösning skulle då kunna vara att samverka med andra huvudmän inom regionen. En sådan regional samverkan skulle kanske kunna öka utbudet av kurser. Samverkan skulle vidare kunna bidra till en ökad flexibilitet, med fler möjligheter att läsa sfi på kvällar, helger och sommaren.

En ökad nivåindelning kan även innebära att de nuvarande kurserna inom sfi delas upp i flera eller att kursutbudet utökas med kurser vars innehåll och inriktning är mer anpassade för den som exempelvis ska fortsätta med en yrkesutbildning. Sfi är en kvalificerad språkutbildning som syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. De kunskapskrav som i kursplanen för

sfi ställs för de olika betygen på en kurs handlar om hörförståelse, läsförståelse, muntlig interaktion, muntlig produktion och skriftlig färdighet. Detta möjliggör en individanpassning och målgruppsanpassning av innehållet och sfi kan kombineras och integreras med andra kurser i komvux utan att ett bestämt innehåll i sfi styr. Det går också att skapa ett innehåll som är anpassat till en mer homogen elevgrupp, t.ex. en utbildning med en viss yrkesinriktning.

Utredaren ska därför

- analysera och vid behov föreslå insatser som ökar individens möjlighet till en korrekt nivåplacering inom sfi,
- analysera om en regional samverkan mellan olika huvudmän skulle kunna medföra en i praktiken ökad nivå- och inriktningsindelning inom sfi så att utbildningen i högre grad erbjuds på ett sätt som motsvarar individens behov,
- analysera om det är ändamålsenligt med fler kurser än de nuvarande, och vid behov lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur ska utbildningen utformas så att den bidrar till att kvinnors etablering på arbetsmarknaden ökar?

Utrikes födda kvinnor är i lägre grad än utrikes födda män etablerade på den svenska arbetsmarknaden. Utbildningsnivån har betydelse för både män och kvinnor när de ska etablera sig på arbetsmarknaden. Bland utrikes födda kvinnor är utbildningsnivån lägre än bland utrikes födda män. Men skillnaden i sysselsättning mellan könen kan dock inte i sin helhet förklaras av skillnader i utbildningsnivå.

Det råder en jämn könsfördelning mellan män och kvinnor i sfi, trots att fler män än kvinnor invandrar till Sverige. Detta tyder på att utrikes födda kvinnor studerar på sfi i högre utsträckning än utrikes födda män. Utrikes födda kvinnor har också i allmänhet en bättre genomströmning och bättre studieresultat. Trots det tar det längre tid för utrikes födda kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden än det gör för utrikes födda män.

Skillnaden mellan mäns och kvinnors etablering, när det gäller personer som har tagits emot i en kommun för bosättning, är som störst fem till sex år efter invandringen, men minskar sedan konti-

nuerligt. En faktor som kan fördröja kvinnors etablering på arbetsmarknaden är att de, ibland kort tid efter sin ankomst till Sverige, väljer att bilda familj. En annan, mer svåranalyserad faktor kan vara synen på könsroller och därmed inställningen till fortsatta studier och etablering på arbetsmarknaden.

Utredningen har sedan tidigare i uppdrag att undersöka hur stödåtgärder och andra insatser kan användas för att elever, såväl kvinnor som män, ska nå målen med utbildning och i högre grad kunna kombinera sfi med annan vuxenutbildning (dir. 2018:73). För kvinnor kan en kombination av sfi och annan utbildning, exempelvis en kombination av sfi och regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux), bidra till att de snabbare kan etablera sig på arbetsmarknaden.

Ett tydligt jämställdhetsperspektiv inom sfi är av central betydelse för att öka och tidigarelägga framför allt kvinnors etablering på arbetsmarknaden. För detta krävs att utbildningsanordnarna har både kunskap och medvetenhet om att könsroller och andra strukturer kan bidra till att kvinnors deltagande i utbildning och etablering på arbetsmarknaden fördröjs. Regeringen införde i juli 2018 nya nationella kurser på grundläggande nivå inom komvux, i samhällsorienterande och naturorienterande ämnen. Kurserna lämpar sig väl för framför allt elever som inte har gått i svensk grundskola och har kort eller ingen tidigare utbildning. Samtidigt infördes två nya syften med orienteringskurser i komvux: att ge grundläggande digital kompetens och att ge grundläggande kunskaper om arbetsliv och arbetsmarknad i Sverige. Orienteringskurser kan kombineras med sfi för att ge nyanlända en bra introduktion till det svenska samhället och en ändamålsenlig utbildning för en snabbare etablering på den svenska arbetsmarknaden.

Vid en kvalitetsgranskning av sfi som Skolinspektionen genomförde 2018 fann man inga verksamheter där lärarna var helt omedvetna om jämställdhetsaspekterna när det gäller innehållet i undervisningen och i de flesta fall rådde inga könsbaserade skillnader när det gäller exempelvis talutrymme och uppdelning mellan könen i kvinnogrupper och mansgrupper. I några fall fann man ett väl utvecklat tankesätt bland lärarna när det gäller arbetet med jämställdhet (Skolinspektionens rapport Undervisning i svenska för invandrare, 2018). Trots det kan det behövas ett tydligare jämställdhetsfokus i utbildningen som inkluderar att eleverna ges möjlighet att reflektera över könsroller

och hur könstillhörighet kan påverka vardags- och samhällsliv samt val av studier och yrkesliv.

Utredaren ska därför

- analysera skillnader mellan män och kvinnor i genomströmningen inom sfi,
- föreslå hur elever i sfi, särskilt kvinnor, ska motiveras och stöttas till fortsatta studier och etablering på arbetsmarknaden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan kompetensen när det gäller vuxnas andraspråksutveckling och lärande öka?

Utredningen har enligt sina ursprungliga direktiv i uppdrag att utreda och föreslå hur kompetensen hos obehöriga lärare inom sfi kan förbättras. För ökad kvalitet i sfi och sfi i kombination med annan utbildning kan det dock även behövas en satsning på kompetensutveckling av andra lärare och personer i ledningsfunktion inom vuxenutbildningen.

Om en utbildning ska innehålla t.ex. både en språkkurs och en yrkeskurs måste båda kurserna utformas så att de stödjer lärandet i den andra kursen. För detta krävs ett nära samarbete mellan de olika lärarkategorierna och en respekt och förståelse för varandras roll i undervisningen. Här finns ett mycket stort behov av ökad kompetens om hur lärare tillsammans kan stödja elevernas utveckling när det gäller både att lära sig svenska och att lära sig ämnen och yrken på svenska.

Utredaren ska därför

- föreslå hur kompetensen i fråga om vuxnas andraspråksutveckling och lärande kan öka hos alla lärarkategorier inom komvux i syfte att stärka kvalitet, likvärdighet och effektivitet.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Det som anges i utredarens ursprungliga direktiv om konsekvensbeskrivningar gäller även vid genomförande av uppdraget enligt dessa tilläggsdirektiv.

Utredaren ska, när det gäller uppdraget om regional samverkan, samråda med och hålla sig informerad om Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola (U 2018:01) samt Kommunutredningen (Fi 2017:02). I den sakpolitiska överenskommelse som ingicks mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna i januari 2019 aviseras att en sfi-peng baserad på uppnådda språkresultat ska utredas och att utredningen ska tillsättas under 2020. Utredaren ska i sitt arbete skapa goda förutsättningar för samarbete med den kommande utredningen.

Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 1 oktober 2019. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 november 2020.

(Utbildningsdepartementet)

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

2019-12-13
Komm2019/00519

Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA)
U 2018:06
sekreterare
Inger Bergendorff
08-405 45 02
072-239 64 35
inger.bergendorff@regeringskansliet.se

Till skolchefen för kommunens vuxenutbildning

Enkät som underlag för förslag till förbättringar av sfi och sfi i kombination med annan utbildning inom komvux

Denna enkät genomförs av KLIVA-utredningen om stärkt kvalitet och likvärdighet i komvux för elever med svenska som andraspråk, U 2018:06.

Vi hoppas att du kan ta dig tid att besvara enkäten noggrant och uppriktigt. Enkätens syfte är att inhämta fakta och underlag. Därför är dina svar mycket viktiga för att utredningen ska få tillförlitliga underlag för att lägga fram sina förslag. Utredningen ska senast den 30 november 2020 lämna förslag på hur kvaliteten och likvärdigheten kan stärkas när det gäller sfi och sfi i kombination med annan utbildning. Information om utredningens uppdrag finns att läsa på www.sou.gov.se.

Observera att du **inte** kan kopiera enkäten, länken är unik och kan bara besvaras en gång. Däremot kan detta mail vidarebefordras om du anser att någon annan än du är bättre lämpad att besvara den.

Enkäten och mer information om hur du besvarar den finner du genom att klicka på länken nedan.

Vi behöver ditt svar senast den 1 mars. Om du har frågor kring enkäten kan du kontakta sekreterare Inger Bergendorff, inger.bergendorff@regeringskansliet.se tel. 072-239 64 35

Stort tack på förhand!

Karin Sandwall, särskild utredare

Enkät som underlag för förslag till förbättringar av sfi och sfi i kombination med annan utbildning inom komvux

Nuläge/Bakgrundsfakta

1. Kommunens namn och kommungruppstillhörighet
   a) Storstäder
   b) Pendlingskommun nära storstad
   c) Långpendlingskommun nära storstad
   d) Mindre stad/tätort
   e) Pendlingskommun nära mindre stad
   f) Landsbygdskommun
   g) Landsbygdskommun med besöksnäring
2. Antal elever i sfi – aktuell mätvecka (v.4)
   a) 0–100
   b) 101–500
   c) 501–1000
   d) 1001 eller fler
3. Andel behöriga sfi-lärare i kommunen?

   Frisvar ….
4. Sfi-lärares genomsnittliga undervisningstid/vecka

   Frisvar…….
5. Antal anställda lärare/ ansvarig rektor

   Frisvar …….
6. Vem är huvudman för vuxenutbildningen enligt skollagen i er kommun?

   Frisvar …….

Styrning och ansvarsfördelning

1. Vad gör kommunen för att leva upp till skollagens krav på att varje kommun *aktivt* ska *verka för* att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare eller på grundläggande nivå och *motivera dem att delta* i sådan utbildning?

   (Flera svar möjliga)

   a) Information på kommunens hemsida

   b) Tryckt information på olika platser i kommun: bibliotek, vårdcentral, arbetsmarknadsenhet m fl.

   c) Återkommande riktad information på gruppnivå

   d) Återkommande uppsökande verksamhet på individnivå

   e) Annat. …….

2. Hur bedrivs sfi i er kommun?

   a) Endast i egen regi

   b) Både i egen regi och på entreprenad

   c) Endast på entreprenad

   d) I formell samverkan med andra kommuner enligt 23 kap. 8 § skollagen

3. Hur bedrivs övrig komvux i er kommun?

   a) Endast i egen regi

   b) Både i egen regi och på entreprenad

   c) Endast på entreprenad

   d) I formell samverkan med andra kommuner enligt 23 kap. 8 § skollagen

   e) Hur bedrivs särvux i er kommun?

   a) egen regi

   b) entreprenad

   c) I formell samverkan med andra kommuner enligt 23 kap. 8 § skollagen

4. Vilket förfarande ligger till grund för tecknande av avtal med utbildningsanordnare på entreprenad för sfi och övrig vuxenutbildning i er kommun?

   (flera svar möjliga)

   a) LOU

   b) Auktorisation

   c) LOV

   d) Tjänstekoncession

   e) Ej aktuellt

5. Hur många utbildningsanordnare för sfi på entreprenad har er kommun aktivt avtal med?

   a) 1

   b) 2–4

   c) 5–10

   d) fler än 10

   e) Ej aktuellt

6. Är betygsrätt ett krav för entreprenadavtal i kommunen?

   a) Ja

   b) Nej

   c) Ej aktuellt

7. Har huvudmannen vid entreprenad överlämnat myndighetsutövning som hör till rektorsuppgiften till utföraren enligt 23 kap. 6 § skollagen?

   a) Ja

   b) Nej

   a) Ej aktuellt

8. Om ni svarat ja på fråga 8, ligger då hela rektorsfunktionen på utföraren?

   a) Ja

   b) Nej

9. Hur många olika kombinationsutbildningar med sfi enligt förordningen (2016:937) om regionalt yrkesvux erbjuds idag i kommunen eller i samverkan med annan kommun?

   a) 0

   b) 1–3

   c) 4–5

   d) fler än 5

10. Vad avgör främst det utbildningsutbud som huvudmannen fastställer när det gäller kombinationsutbildningar med sfi?

    a) Elevernas behov och önskemål

    b) Bristyrken och samverkan med arbetsgivare

    c) Verksamhetens (egen regi och entreprenad) förutsättningar t ex. personal, kompetens, lokaler m m

    d) Annat, vad i så fall ……

    e) Ej aktuellt

11. Skulle en ökad regional samverkan mellan er och andra huvudmän medföra ett i praktiken bredare utbud när det gäller sfi och kombinationsutbildningar med sfi?

    (flera svar möjliga)

    a) Ja, fler nivåer inom sfi

    b) Ja, ökad differentiering avseende studietakt

    c) Ja, fler inriktningar inom sfi (t.ex. hälsa, café, starta eget, enklare branschinfärgning)

    d) Ja, fler kombinationsutbildningar (sfi i kombination med andra kurser i komvux)

    e) Ja, annat i så fall vad …..

    f) Nej

Systematiskt kvalitetsarbete

1. Vilka nyckeltal/faktorer följs upp kontinuerligt och utvärderas för att beskriva resultat och kvalitet i sfi och sfi i kombination med andra kurser i komvux?

   (flera svar möjliga)

   a) Betygsresultat

   b) Timmar till betyg

   c) avbrott

   d) lärarbehörighet

   e) lärartäthet

   f) stödinsatser

   g) vägledning

   h) elevnöjdhet

   i) kompetensutveckling

   j) avtalsefterlevnad

   k) övergång till arbete

   l) annat, i så fall vad? …….

2. Vilka metoder för uppföljning används kontinuerligt?

   (flera svar möjliga)

   a) Enkäter

   b) Förberedda och kommunicerade verksamhetsbesök

   c) Oanmälda verksamhetsbesök

   d) självskattning

   e) intervjuer

   f) bearbetad statistik från administrativa system

   g) andra metoder i så fall vilka?

3. Skiljer sig nyckeltal/faktorer och metoder för uppföljning mellan verksamhet i egen regi och på entreprenad?

   a) Ja

   b) Nej

   c) Ej aktuellt

4. Har ni den interna statistik ni behöver för det systematiska kvalitetsarbetet?

a) Ja

b) Nej

Om nej, vad saknar ni? ……

5. Tillgodoser den statistik som finns på nationell nivå era behov för t ex jämförelse med andra kommuner?

   a) Ja

   b) Nej

   Om nej, vad saknas?.....

6. Anser ni att det systematiska kvalitetsarbetet idag bedrivs på ett sådant sätt att det går att fastställa i vilken utsträckning som målen i de nationella styrdokumenten är uppfyllda inom verksamhet…

… i egen regi

   a) Ej aktuellt

   b) Ja

   c) Nej

   d) Delvis

   Om nej eller delvis, vad är anledningen? …….

… på entreprenad

a) Ej aktuellt

b) Ja

c) Nej

d) Delvis

7. Om nej eller delvis, vad är anledningen?
……

Kompentensutveckling

1. Har sfi-lärarna i kommunen tagit del av kompetensutveckling under det senaste året?

   a) Nej

   b) Ja

2. Hur stor andel av sfi-lärarna har deltagit?

   Fri svar …….

3. I vilken omfattning har sfi-lärarna deltagit?

   a) 1 - 2 dagar: intern studiedag, kurs, konferens

   b) flera dagar, tematisk utbildning t ex Skolverkets webbkurser

   c) sammanhängande utbildning t ex Lärarlyftet

4. Har ämnes-/yrkeslärare i kommunen som undervisar sfi-elever i kombinationsutbildningar tagit del av kompetensutveckling under det senaste året?

   a) Nej

   b) Ja

5. Hur stor andel av dessa lärare har deltagit?

   Fri svar …….

6. I vilken omfattning har dessa lärare deltagit?

   a) 1–2 dagar: intern studiedag, kurs, konferens

   d) flera dagar, tematisk utbildning t ex Skolverkets webbkurser

   e) sammanhängande utbildning t ex Lärarlyftet

Individanpassning och studieplanering

1. Hur säkerställer hemkommunen att den individuella studieplanen i enlighet med skollagens krav innehåller uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna?

   Frisvar …….

2. Hur säkerställer huvudmannen att eleven får utbildning i enlighet med sin individuella studieplan när verksamheten bedrivs på entreprenad respektive när eleven studerar i annan kommun?

   Frisvar ……

3. Vilka rutiner finns för att säkerställa att hemkommunen informeras om revidering av den individuella studieplanen?

   Frisvar ….

4. Vem följer upp och reviderar den individuella studieplanen i förhållande till elevens utbildningsmål?

   (flera svar möjliga)

   a) Lärare

   b) Studie- och yrkesvägledare

   c) Annan, i så fall vem…..

5. Hur följs elevens progression enligt utbildningsmålen i den individuella studieplanen upp och vilken dokumentation görs?

   Frisvar…….

6. Hur erbjuds studie- och yrkesvägledning inför sfi-studier enligt skrivningen i skollagens 30 § om att hemkommunen är skyldig att se till att den som *avser att påbörja* utbildning i svenska för invandrare erbjuds studie- och yrkesvägledning?

   (flera svar möjliga)

   a) Drop in

   b) online

   c) telefon

   d) bokat möte

   e) informationsmaterial

   f) erbjuds inte när man avser att påbörja

7. Vilken vägledning ges den som avser att påbörja studier i sfi?

   (flera svar möjliga)

   a) Information om studievägar och kurser inom sfi

   b) Information om möjliga studier utöver sfi

   c) Information om yrken och arbetsmarknad i Sverige

   d) Validering

   e) Annan i så fall vilken ….

8. Var fattas beslut om elevens nivåplacering när hen påbörjar sfi?

   a) På en central enhet

   b) I sfi-verksamheten

   c) Annat, i så fall var ….

9. Vad ligger i huvudsak till grund för elevens nivåplacering när hen påbörjar sfi?

   a) Kartläggningssamtal

   b) Blankett som elever fyller i själv

   c) Språktest

   d) tidigare betyg eller intyg i sfi

   e) Annat, i så fall vad …..

10. Vilken princip tillämpas för att besluta om en elevs kurstid i sfi?

   a) individuellt bedömd tidsåtgång i timmar/veckor

   b) fastställd schablon för kurs/studieväg

   c) ingen fastställd tid

   d) Annat i så fall vad …

11. Vilka av följande studieformer för sfi erbjuds:

   (flera svar möjliga)

   a) distans

   b) flex

   c) klassrum - dagtid

   d) klassrum - kvällstid

   e) klassrum - helg,

   f) sommar – undervisning som övrig tid på året

   g) sommar – anpassat upplägg: t ex. färre grupper, handledning, distans/flex

   h) anpassad undervisning för olika behov t ex psykisk ohälsa, särvuxelever,

   i) intensiv

12. Vilka skäl ligger till grund för beslut om eleven ska läsa färre timmar än de 15h/vecka under en fyra-veckorsperiod som de enligt skollagen är garanterade?

    (flera svar möjliga)

    a) Arbete

    b) praktik

    c) andra kurser och utbildningar

    d) föräldraledighet

    e) hälsoskäl

    f) andra skäl ……

    g) vet ej

13. Hur organiseras undervisningen för elever som läser färre timmar än de 15h/vecka under en fyra-veckorsperiod som de enligt skollagen är garanterade?

    a) distans

    b) flex

    c) särskild grupp för elever som studerar deltid

    d) ingår i reguljär sfi-grupp

    e) studieverkstad e dyl.

    f) Annat i så fall vad ….

14. Hur erbjuds grundläggande läs- och skrivundervisningen enligt sfi-kursplanen till den elev som har rätt till det?

    a) Undervisning inom den garanterade undervisningstiden om 15h/v

    b) Undervisning på timmar utöver de 15h/v

    c) Genom deltagande i studieverkstad e dyl.

    d) Annat, i så fall vad …..

15. Hur bedrivs kombinationsutbildningar med sfi enligt förordningen (2016:937) om regionalt yrkesvux?

    a) parallellt – (helt fristående kurser utan pedagogisk samordning)

    b) kombinerat – (i någon mån pedagogiskt samordnat)

    c) integrerat – (helt integrerad undervisning med genomgående pedagogisk samordning)

    d) Annat, i så fall vad …

Nationellt stöd till vuxenutbildningen med fokus på andraspråkselever

Skolverket stödjer utvecklingen och förbättringsarbetet i förskolan och skolan och erbjuder fortbildning för förskolans och skolans personal.

Skolinspektionen ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.
Specialpedagogiska skolmyndigheten ska verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.

1. Anser du att de nationella skolmyndigheterna erbjuder erforderligt stöd till huvudmän och utbildningsanordnare inom vuxenutbildningen?

    a) Ja

    b) Nej

    c) Delvis

Om nej eller delvis, vad saknas:

Skolinspektionen. ……

Skolverket ……

Specialpedagogiska skolmyndigheten ……

Tack för din medverkan!

Olle Lundin
Professor i förvaltningsrätt
Vid Uppsala universitet

Vänge 200928

Innehåll

1 Inledning ... 2
2 Bakgrund ... 3
3 Upphandlingsrättsliga regler ... 4
3.1 Inledning ... 4
3.2 Syftet med upphandlingsreglerna ... 4
3.3 SGI och NESGI ... 5
3.4 Lagstiftningen, EU-direktiv och den svenska regleringen ... 7
3.5 De grundläggande principerna ... 8
3.6 Upphandlande myndigheter, tröskelvärden samt vissa undantag ... 8
3.7 HFD:s dom från 2020 om upphandlingsreglernas tillämplighet, ideburèt offentligt partnerskap ... 10
4 Lagen om valfrihetssystem ... 13
4.1 Inledning ... 13
4.2 Processen ... 14
4.3 vad är ett valfrihetssystem? ... 15
4.4 Rättsmedel ... 16
4.5 Är LOV förenlig med EU-rätten? ... 16
4.5.1 Inledning ... 16
4.5.2 Falk Pharma 2016 ... 17
4.5.3 Tirkkonen mot Landsbygdsverket ... 19
4.5.4 Praxis och LOV ... 21
5 Utredningens frågor ... 21
5.1 inledning ... 21
5.2 Är skollagsreglerad vuxenutbildning upphandlingspliktig enligt EU-rätt och nationell rätt? ... 22
5.3 Komvux och valfrihetssystem ... 22

5.4 Finns det ett rättsligt utrymme att inom ramen för gällande rätt använda valfrihetssystem på området utan ett uttryckligt författningsstöd i nationell rätt? 23

5.5 Vilka för- och nackdelar innebär ett författningsreglerat valfrihetssystem på den skollagsreglerade vuxenutbildningens område. 25

6 Avslutande ord 27

7 Slutsats 28

Skollagsreglerad vuxenutbildning, upphandling och valfrihetssystem

1 Inledning

Jag har fått i uppdrag av KLIVA-utredningen, (U2018:06), att utreda ett antal rättsfrågor rörande olika aspekter av skollagsreglerad kommunal vuxenutbildning, offentlig upphandling och valfrihetssystem. KLIVA är en statlig offentlig utredning som har i uppdrag att utreda och lämna förslag kring hur kvaliteten kan stärkas i utbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning.

De rättsfrågor som denna promemoria ska utreda är följande:

1. Är skollagsreglerad vuxenutbildning upphandlingspliktig enligt EU-rätt och nationell rätt?

2. Om skollagsreglerad vuxenutbildning faller inom det upphandlingspliktiga området, skulle det ändå kunna införas ett valfrihetssystem på området, motsvarande det som regleras i lagen om valfrihetssystem (LOV). Vilken är i så fall den rättsliga grunden för detta i svensk rätt samt EU-rätt? Om det bedöms möjligt önskar vi även en analys av för- och nackdelar som ett författningsreglerat valfrihetssystem skulle innebära på den skollagsreglerade vuxenutbildningens område.

3. Finns det ett rättsligt utrymme att inom ramen för gällande rätt använda valfrihetssystem på området utan ett uttryckligt författningsstöd i nationell rätt?

Frågorna kommer att nedan beröras i det avslutande avsnitten 5-7 tillsammans med en analys och slutsatser. Avsnitten innan berör de rättsliga delarna som är relevanta för utredningens frågor.

2 Bakgrund

Svenska för invandrare är en del av den kommunala vuxenutbildningen och regleras huvudsakligen i skollagen (2010:800). En kommun kan med stöd av skollagen välja att lägga ut sådan kommunal vuxenutbildning på entreprenad[1], dvs. sluta avtal om att någon annan än kommunen ska utföra uppgifter inom utbildningen. Huvudmannaskapet för utbildningen ligger kvar hos kommunen men driften av verksamheten kan lämnas över till en enskild fysisk eller juridisk person.

Skollagens 23 kapitel reglerar vilka typer av uppgifter i den skollagsreglerade utbildningen som kan lämnas över till någon annan. För den kommunala vuxenutbildningen ges möjlighet att överlämna samtliga uppgifter till någon annan medan det inom t.ex. grund- och gymnasieskolan finns begränsningar för vilka typer av uppgifter som kan ges till någon annan. Skollagen reglerar alltså *vad* som får läggas ut på entreprenad men innehåller inga närmare regler för *hur* ett sådant förfarande ska gå till.[2] Förfarandet innebär dock att avtal sluts mellan kommunen och den som avses utföra verksamheten och som sådant aktualiseras frågor om huruvida ett sådant avtal, kontrakt, måste upphandlas och vilka regler som i så fall gäller.

[1] Skollagen 23 kapitel

[2] Notera att det finns specifika regler i förordning (2011:1108) om vuxenutbildning. Där stadgas bland annat i 1 kapitel 4 § att om kommunal vuxenutbildning anordnas på entreprenad får den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter endast överlämnas till en enskild entreprenör om denne har betygsrätt.

3 Upphandlingsrättsliga regler

3.1 Inledning

De upphandlingsrättsliga regler som kan aktualiseras då offentlig verksamhet läggs ut på entreprenad hittar vi främst i lag (2016:1145) (LOU) om offentlig upphandling. Där regleras, som det uttrycks i 1 kapitel 2 §, offentlig upphandling. Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt.

Offentlig verksamhet genom entreprenad träffas av regelverket då entreprenören utför en tjänst åt den upphandlande myndigheten genom att bedriva den offentliga verksamhet som den upphandlande myndigheten är huvudman och ansvarig för. Förhållandet mellan huvudmannen och entreprenören regleras i ett avtal, ett kontrakt, och förhållandet är primärt av ekonomisk art. Kontraktet innehåller bland annat ekonomiska skyldigheter och åtaganden. Enkelt uttryckt, huvudmannen, den upphandlande myndigheten, köper en tjänst av entreprenören. Tjänsten innebär att entreprenören bedriver viss verksamhet för huvudmannens räkning.

Utgångspunkten då offentlig verksamhet läggs ut på entreprenad är således att upphandlingsreglerna är tillämpliga på förfarandet. Entreprenaden måste upphandlas enligt de regler som följer av upphandlingsregleringen.

Frågan är dock vad som gäller för kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Det har hävdats att sådan utbildning när den läggs ut på entreprenad inte omfattas av upphandlingsregleringen. Denna fråga kommer att behandlas ur olika perspektiv nedan.

3.2 Syftet med upphandlingsreglerna

Offentlig upphandling är ett regelverk som upphandlande myndigheter[3] måste följa när de köper varor och tjänster. Regelverket innebär som huvudregel att myndigheter då de köper in varor och tjänster ska konkurrensutsätta dessa genom att publicera förfrågningsunderlag så att samtliga aktörer som är intresserade av att tillhandahålla dessa varor eller tjänster har möjlighet att lämna anbud. Myndigheten utvärderar anbuden och tilldelar kontrakt till den leverantör som lämnat det bästa anbudet. Det huvudsakliga syftet med den offentliga upphandlingen är att säkerställa att de offentliga medlen används på ett effektivt sätt och öka konkurrensen. Hur upphandlingen ska ske i detalj, t.ex. hur annonsering ska ske eller hur anbud ska utvärderas regleras i ett flertal lagar. Vilken lag som är aktuell i en given upphandling beror på vilken typ av vara eller tjänst det handlar om.

[3]Upphandlande enheter i LUF.

3.3 SGI och NESGI

Vissa typer av tjänster har i EU-lagstiftningen givits en särskild behandling, s.k. ”tjänster av allmänt intresse”, på engelska ”services of general interest” (SGI). Begreppet återfinns i protokoll nr. 26 till fördraget om europeiska unionens funktionssätt (SGI-protokollet).

SGI-protokollet gör skillnad på två olika typer av SGI-tjänster, ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse” (SGEI) och ”icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse” (NESGI). Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse återkommer även på andra håll i EU-lagstiftningen; i artiklarna 14 och 106.2 i EUF-fördraget och i artikel 36 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (36).

Av intresse för denna utredning är dock endast de icke-ekonomiska tjänsterna av allmänt intresse (NESGI). Av artikel 2 SGI-protokollet framgår att ”Bestämmelserna i fördragen ska inte på något sätt påverka medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt intresse som inte är av ekonomisk art.”[4] Innebörden av detta är att NESGI-tjänster inte är underkastade huvuddelen av EU-lagstiftning t.ex. upphandlingsdirektiven. Denna tolkning av protokollet återges i bland annat EU-kommissionens ramverk från 2011. Dessa tjänster kan endast bli föremål för tillämpning av generella fördragsprinciper såsom principen om icke-diskriminering.[5]

Detta undantag innebär att frågan om vilka tjänster som kan anses vara icke-ekonomiska och av allmänt intresse är av stor betydelse. Frågan aktualiserades i utredningen SOU:2017:44 ”Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning” just med utbildningstjänster i åtanke. Där dras slutsatsen att ”*den utbildning och verksamhet inom de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna som vi har beskrivit ovan utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, NESGI. Det gäller med andra ord hela skolväsendet som regleras i skollagen.”*[6]

Utredningens slutsats avseende utbildningsväsende och upphandlingsplikt bygger på två premisser. Den första är att skolformen ska ingå i ett nationellt

[4]EUF-Fördraget, protokoll nr 26, Artikel 2

[5]Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committe and the committee of the regions – A Quality Framework for Services of General Interest in Europe.

[6] SOU 2017:44 s. 356. Sannolikt avses med obligatorisk skolform sådana skolformer som huvudmannen är skyldig att erbjuda, varken gymnasie- eller vuxenutbildning är obligatoriska för den enskilde eleven.

utbildningssystem. Den andra är att skolformen ska vara huvudsakligen offentligt finansierad. Om dessa båda premisser är uppfyllda leder det till, enligt utredningen från 2017, att skolformen, tjänsten, inte behöver upphandlas då den utgör NESGI.

EU-lagstiftningen där SGI-begreppet används innehåller inga närmare definitioner om vad som menas med tjänster av allmänt intresse eller hur ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster ska skiljas åt. För att få någon vägledning på området måste man istället se till rättsfall från EU-domstolen.

EU-domstolen har på flera håll behandlat medlemsstaternas utrymme att bedöma huruvida en tjänst är av allmänt ekonomiskt intresse. Enligt rättspraxis har medlemsstaterna ett stort utrymme att själva bestämma vilka tjänster som kan anses vara SGEI-tjänster.[7]

Allmänt ekonomiskt intresse måste tolkas inom ramen för det sammanhang som följer av EU-fördragen vilket framförallt innebär att det ska göras enligt SGI-protokollet. Det ska dock sägas att inte heller SGI-protokollet ger någon större vägledning här. Tolkningen får inte vara helt godtycklig. EU-institutionerna har dock endast möjlighet att kontrollera huruvida en medlemsstat gjort en uppenbart oriktig bedömning av en tjänst.[8]

Skillnaden mellan SGEI-tjänster och NESGI-tjänster är huruvida det finns ett ekonomiskt intresse förknippat med tjänsten. Det finns här, likt resten av begreppen på området, ingen definition i lagstiftningen för hur gränsen ska dras mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster.

Huruvida kommunal vuxenutbildning kan anses vara en NESGI-tjänst och därmed bli undantaget bland annat upphandlingsskyldighet enligt EU-direktiven bygger därmed på två saker. Är det en ”tjänst av allmänt intresse” och är det en tjänst som saknar ekonomiskt intresse?

Med den lagstiftning och rättspraxis som finns är det väldigt svårt att ge ett konkret svar på huruvida en tjänst kan anses utgöra en NESGI-tjänst. Som angetts tidigare är varje medlemsstats utrymme för att själva göra en bedömning om huruvida det är fråga om en tjänst av allmänt intresse mycket stort.

Argumentet att kommunal vuxenutbildning skulle kunna utgöra en tjänst av allmänt intresse är nog huvudsakligen okontroversiellt. Det finns som sagt stort utrymme för medlemsstaterna själva att bestämma vilka tjänster som är av allmänt intresse. Att det skulle vara fråga om en icke-ekonomisk tjänst är dock svårt att se. Då det varken finns vägledning i direktiven eller i rättspraxis för vad som menas

[7]Rättsfall C-121/15 Anode
[8]Rättsfall T-289/03 BUPA

med icke-ekonomisk verksamhet så är tolkning på området givetvis öppet för ifrågasättande. Den senaste domen från HFD, från 2020, rörande bl.a. upphandling och idéburet partnerskap visar dock att domstolen inte ställer särskilt höga krav på vad som ska anses som ekonomisk verksamhet. I fallet, som redogörs för nedan, konstaterar HFD att kommunen köpte en tjänst, äldreomsorg, erlade betalning för tjänsten och det faktum att entreprenören inte var vinstdrivande spelade ingen roll. Entreprenören bedrev, enligt HFD, ekonomisk verksamhet på en marknad och avtalet innehöll ömsesidiga ekonomiska villkor. Därför var avtalet mellan kommun och entreprenör ett kontrakt enligt upphandlingsreglerna och måste därför upphandlas. Samma resonemang kan föras då en kommun köper en komvuxtjänst från en entreprenör. Det kommer att finnas ett avtal mellan kommun och entreprenör som innehåller ömsesidiga ekonomiska villkor. Således ett kontrakt som enligt upphandlingsregleringen måste upphandlas.

3.4 Lagstiftningen, EU-direktiv och den svenska regleringen

Den svenska upphandlingslagstiftningen är uppdelad i fyra lagar. Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, (LOU), kan på sätt och vis anses vara huvudlagen av de fyra. LOU gäller för all upphandling som inte omfattas av någon annan upphandlingslag eller är undantaget upphandling helt. De andra tre upphandlingslagarna gäller för upphandling inom specifika områden. Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, (LUF), gäller huvudsakligen för upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader av upphandlande enheter inom områdena för vatten, energi, transporter eller posttjänster. Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, (LUFS), tillämpas på upphandlingar inom försvars och säkerhetsområdet; varor och tjänster som är avsedda för militära ändamål. Lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, (LUK), avser upphandling vid bygg- och tjänstekoncessioner, dvs. när en leverantör uppdras att utföra tjänster som riktar sig mot annan än huvudmannen. Denne annan är också den som betalar leverantören.[9] Samtliga av dessa lagar har i huvudsak stiftats för att införliva de EU-direktiv som finns på områdena.[10] Det finns dock områden där det svenska genomförandet går längre än direktiven. Till exempel i fråga om upphandling som faller under de tröskelvärden som anges i LOU-direktivet har den svenska lagstiftaren valt att ändå införa regler

[9] Exempelvis kan en myndighet låta en koncessionsinnehavare bedriva restaurangverksamhet i myndighetens lokaler. Verksamheten riktar sig primärt till de anställda och det är de anställda som betalar koncessionsinnehavaren.
[10]Direktiv2014/24/EU (LOU), 2014/25/EU (LUF), 2014/23/EU (LUK) och 2009/81/EG (LUFS)

om upphandling[11] trots att dessa annars är undantagna direktivens regler. Detta innebär att EU-direktiven utgör en slags minimistandard för de nationella lagarna.

3.5 De grundläggande principerna

Den offentliga upphandlingen bygger på fem principer med grund i EU-rätten. Principerna återges i 4 kapitel 1§ LOU.

Principen om likabehandling innebär att den upphandlande myndigheten ska behandla alla leverantörer lika. Detta innebär bland annat att alla leverantörer ska ges samma information och samma tid att förbereda ett anbud.

Principen om icke-diskriminering förbjuder att myndigheten på något vis missgynnar en leverantör på grund av nationalitet. Lokala leverantörer får alltså inte ges preferens.

Upphandlingar ska genomföras på ett öppet sätt; den s.k. transparensprincipen. Det handlar om hur myndigheten ska lämna tydlig information om t.ex. hur anbud ska göras och på vilka villkor kontrakt kommer att tilldelas.

Kraven som ställs på leverantörer i en upphandling måste vara rimliga i förhållande till det som upphandlas, proportionalitetsprincipen. Kraven måste vara nödvändiga och dessutom knutna till kontraktsföremålet.

Slutligen innebär principen om ömsesidigt erkännande att intyg och certifikat från andra medlemsstaters myndigheter ska vara giltiga i alla EU- och EES-länder.

Dessa principer är grundläggande för upphandlingslagstiftningen, både i den nationella regleringen och EU-lagstiftningen.

3.6 Upphandlande myndigheter, tröskelvärden samt vissa undantag

Lagen om offentlig upphandling (LOU) gör skillnad på två olika typer av upphandlingar; upphandling enligt EU-direktiven och upphandling enligt nationella regler som inte grundas på direktiven. Dessa nationella regler återfinns i LOU 19 kapitel och är något förenklade jämfört med resten av upphandlingslagstiftningen. Tillämpningsområdet för reglerna i kapitel 19 anges i dess första paragraf. Reglerna gäller för det första upphandlingar där antingen värdet på upphandlingen beräknas understiga det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 eller 2 §§. Dessa tröskelvärden meddelas av Europeiska kommissionen enligt artikel 6 i LOU-direktivet. Upphandlingar över tröskelvärdet ska ske enligt EU-direktivets regler (i Sverige genomfört i LOU utom 19 kap.) medan upphandlingar

[11] LOU 19 kapitlet

under detta värde har det huvudsakligen lämnats till de enskilda medlemsstaterna att reglera (LOU 19 kap. i den Svenska lagstiftningen). I lagstiftningen görs skillnad mellan olika typer av upphandlingar där tröskelvärdena skiljer sig, t.ex. varor och tjänster, bygg-entreprenader och sociala och särskilda tjänster. För upphandling om varor och tjänster görs även skillnad på tröskelvärdet beroende på vilken typ av myndighet det är som upphandlar. För s.k. statliga myndigheter (begreppet centrala upphandlande myndigheter används i direktivet) är tröskelvärdet betydligt lägre (1 427 377 SEK från januari 2020) än för övriga upphandlande myndigheter (2 197 545 SEK från januari 2020). Med statliga myndigheter menas de upphandlande myndigheter som anges i bilaga I till upphandlingsdirektivet. Kommuner ingår inte i denna lista; de faller alltså under kategorin ”övriga upphandlande myndigheter”. Kommuner har därmed ett större utrymme, i fråga om upphandlingens värde, att upphandla enligt de förenklade nationella reglerna i LOU 19 kap. än de statliga myndigheterna har.

Det andra tillämpningsområdet för kapitel 19-reglerna gäller särskilt undantagna tjänster.[12]Vissa typer av tjänster är undantagna de direktivstyrda reglerna oavsett värde. Dessa tjänster ska därmed upphandlas enligt de förenklade reglerna i 19 kapitel oberoende av dess värde.[13] Vilka typer av tjänster som är undantagna anges i bilaga 2 och 2a till LOU. Undantaget gäller vissa social- och välfärdstjänster och anges genom CPV-kod[14] i bilagorna. Ett relevant undantag i detta sammanhang är det som gäller tjänster inom ”Undervisning och utbildning” vilket bland annat omfattar vuxenutbildning.[15] Undantaget grundar sig på LOU-direktivet[16] I artikel 74 i direktivet anges att kontrakt som avser dessa sociala tjänster och särskilda tjänster av andra slag som anges i bilagan ska tilldelas enligt artiklarna 75-77 om värdet av kontraktet uppgår till minst det tröskelvärde som anges i artikel 4d. Reglerna i artiklarna 75-77 ställer några minimikrav bl.a. på att upphandlingen ska meddelas på något av de sätt som anges (art. 75) och att kontrakt ska tilldelas enligt principerna om öppenhet och likabehandling (art. 76). I övrigt är det upp till medlemsstaterna att reglera sådan upphandling. Under tröskelvärdet är upphandlingen givetvis helt undantaget direktivets regler. Det tröskelvärde som används för att bedöma huruvida upphandling av dessa typer av tjänster är föremål för upphandlingsdirektivets regler är substantiellt högre än det som generellt används för varor och tjänster. Enligt de tröskelvärden som gäller från januari 2020

12 LOU 19 kap. 1 § pt. 2
13 LOU 1 kapitel 4 §
14 Common Procurement Vocabulary. Standardiserad terminologi för upphandlande myndigheter att beskriva föremålet för upphandling.
15 CPV 80000000-4 till 80660000-8
16 2014/24/EU Avdelning III Kapitel I

är tröskelvärdet för dessa speciella tjänster 7 701 675 SEK. (jämför med 2 197 545 för andra tjänster ovan). Ett av skälen för det högre tröskelvärdet är att dessa typer av tjänster anses ha en mer begränsad gränsöverskridande dimension då sådana tjänster tillhandahålls i ett sammanhang som kan variera betydligt mellan medlemsstaterna.[17] Lagstiftaren har gjort bedömningen att sådana tjänster till värden under detta högre tröskelvärde inte brukar vara av intresse från leverantörer från andra medlemsstater och det kan därför lämnas till de enskilda medlemsstaterna att lagstifta om hur upphandling ska ske i dessa fall. För kontraktsvärden över tröskelvärdet har man däremot ansett att det finns visst intresse av gemensamma regler. Man har dock ”med hänsyn till betydelsen av det kulturella sammanhanget och dessa tjänsters känslighet” givit medlemsstaterna stor frihet att organisera valet av tjänsteleverantörer enligt vad som anses lämpligt och därmed är direktivets krav på regler för dessa tjänster mycket begränsade. Kraven är framförallt att de nationella reglerna för tilldelning av dessa kontrakt ska följa de grundläggande principerna om öppenhet och likabehandling.

I det svenska genomförandet av LOU-direktivet har man valt att behandla dessa tjänster på samma sätt som upphandlingar under tröskelvärdena, dvs. upphandlingar som är undantagna EU-lagstiftningen. Någon hänvisning till tröskelvärde för dessa sociala och välfärdstjänster återfinns därför inte i den svenska lagstiftningen utan de ska upphandlas på samma sätt oavsett värde.

Att upphandling av tjänster såsom vuxenutbildning är undantagna en stor del av upphandlingsdirektivens regler innebär att den svenska lagstiftaren har större möjligheter att förändra eller förenkla reglerna på området om det anses nödvändigt. Notera dock att de grundläggande principerna måste tillämpas på utbildningsverksamhet över tröskelvärdet för dessa tänster56. Det innebär exempelvis, enligt principen om transparens, att upphandlingar måste kommuniceras med marknaden, t.ex. genom annonsering. Det relativt höga tröskelvärdet (nu cirka 7,7 miljoner SEK) ger dock ett stort utrymme för lagstiftaren där upphandlingen är helt undantagen upphandlingsdirektivet.

3.7 HFD:s dom från 2020 om upphandlingsreglernas tillämplighet, ideburèt offentligt partnerskap

I HFD 2020 ref. 15 gällde frågan om ett avtal mellan Alingsås kommun och Stiftelsen Bräcke diakoni om driften av ett äldreboende. Avtalet hade tidigare upphandlats men i mars 2016, då det tidigare avtalet löpt ut, beslutade kommunen

17 Skäl 114 LOU-direktivet

att fortsätta låta stiftelsen driva boendet inom ramen för ett s.k. ”idéburet offentligt partnerskap” utan att upphandla nytt kontrakt.

Konkurrensverket har därefter ansökt till förvaltningsrätten om att kommunen ska betala en upphandlingsskadeavgift på fem miljoner kr. Verket menar att kommunens avtal med stiftelsen är ett upphandlingspliktigt tjänstekontrakt och att tjänsterna det omfattar är att anse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och att kommunen därmed genomfört en otillåten direktupphandling. Efter att förvaltningsrätten bifallit Konkurrensverkets ansökan och kammarrätten sedermera avslagit kommunens överklagande av förvaltningsrättens avgörande togs saken upp i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).

Kommunen hävdade att kontraktet/tjänsten inte var upphandlingspliktigt. Kommunen menade vidare att även om ett avtal är ett offentligt kontrakt så behöver det inte avse ekonomiska tjänster. Kommunen hade, hävdade kommunen, en lagstadgad skyldighet att tillhandahålla äldreomsorg och kan välja att göra detta i egen regi eller uppdra åt en privat utförare att ha hand om äldreomsorg för kommunens räkning. Kommunen menade att den senare konstruktionen, att lägga utförandet på en privat aktör, inte innebar att äldreomsorgen förlorar sin icke-ekonomiska karaktär. Att det finns en marknad innebär inte, enligt kommunen, att tjänsterna automatiskt blir ekonomiska. Kommunen vidgår att avtalet är ett offentligt kontrakt men bestrider att kontraktsföremålet är en tjänst som skulle omfattas av upphandlingslagstiftningen då man anser den vara icke-ekonomisk till sin natur.

HFD har i linje med underinstanserna dragit slutsatsen att avtalet mellan kommunen och stiftelsen ska anses utgöra ett tjänstekontrakt enligt lagen om offentlig upphandling.

HFD hänvisar först till definitionen av offentlig upphandling i LOU[18]; ”med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att t.ex. tilldela ett kontrakt avseende tjänster.” och att ”med tjänstekontrakt avses ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som sluts mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer och som avser t.ex. hälsovård och socialtjänster”.

Enligt HFD är frågan om tolkningen av unionsrätten i målet ”så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel om hur frågan ska avgöras” och man har därför valt att inte inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen i frågan.

Domstolen gör följande bedömning: Att det framgår av EUF-fördraget att med tjänst avses en prestation som utförs mot ersättning och att av

[18]2007 års LOU hänvisas till men gör i detta fall ingen skillnad.

upphandlingslagstiftningen framgår att med tjänstekontrakt avses ett avtal med ekonomiska villkor som den upphandlande myndigheten ingår med en leverantör på marknaden. Man anmärker ytterligare att *icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse* inte kan bli föremål för ett tjänstekontrakt enligt LOU och att det är därmed en förutsättning att tjänsterna ska vara av ekonomisk art för att lagen ska vara tillämplig. Däremot saknar det betydelse hur myndighetens anskaffning av tjänsterna finansieras.

Domstolen hänvisar till EU-domstolens praxis om vad som krävs för att det ska föreligga ett avtal med ekonomiska villkor. Man menar att dels krävs att den upphandlande myndigheten mot vederlag erhåller en prestation som är av direkt ekonomiskt intresse för myndigheten, dels att det uppstår rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär.[19] HFD anser ytterligare att det saknar betydelse huruvida myndighetens motpart, i detta fall stiftelsen, bedriver verksamhet i vinstsyfte eller inte.[20]

Med bakgrund av detta resonerar HFD på följande sätt: Kommunen är skyldig att tillhandahålla sina kommuninvånare äldreomsorg så som anges i socialtjänstlagen vilket bland annat innefattar äldreboende så som det är fråga om i det aktuella avtalet. Genom avtalet åtar sig stiftelsen att tillhandahålla dessa tjänster för kommunens räkning i utbyte mot ekonomisk ersättning. Stiftelsens prestationer är därmed av direkt ekonomiskt intresse för kommunen. Avtalet innebär även att det skapas ömsesidiga rättigheter och skyldigheter mellan kommunen och stiftelsen. Det är på denna grund som HFD menar att det är fråga om ett avtal med ekonomiska villkor i upphandlingslagstiftningens mening. Domstolen pekar även på att det i Sverige finns en marknad för denna typ av tjänster och att kommunen tidigare upphandlat driften av samma äldreboende. Eftersom stiftelsen tillhandahåller tjänster på marknaden anser man att den är att betrakta som en leverantör i upphandlingslagstiftningens mening.

Utifrån resonemanget som ovan förts för icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (NESGI) kan det initialt förefalla märkligt att HFD här har funnit rättsläget så uppenbart. Ovan har konstaterats att gränsdragningen mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse är svår med bakgrund av att det saknas praxis och vägledning från EUs lagstiftning. Trots de snarlika termerna har rättsfallet inget med NESGI att göra. Det HFD har gjort är att pröva om kontraktet i fråga, mellan kommunen och stiftelsen, uppfyller definitionen för ett tjänstekontrakt enligt LOU och upphandlingsdirektivet. För att det ska vara fråga om ett kontrakt i denna mening måste det innehålla ekonomiska villkor. HFD har därmed prövat frågan om huruvida det aktuella kontraktet

[19]Domen hänvisar här till ”Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985 punkt 43)
[20]Domen hänvisar till ”Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, punkt 29)

innehåller sådana ekonomiska villkor vilket det självklart gör. Detta är inte detsamma som en prövning av om tjänsten i fråga uppfyller kraven för att klassas som en NESGI-tjänst och därmed undantas lagstiftningen. Inte för att det inte är fråga om ett kontrakt enligt upphandlingens definitioner, utan för att sådana tjänster är uttryckligen undantagna i det s.k. NESGI-protokollet. Dessa är helt skilda bedömningar och skilda definitioner på ekonomiskt och icke-ekonomiskt. I fråga om det som HFD tar upp, huruvida avtalet innehåller ekonomiska villkor finns ett flertal rättsfall på området som rätten hänvisar till. När det handlar om bedömningen om tjänsten är ekonomisk så som det menas i NESGI-protokollet saknas praxis.

Domen får dock sägas göra det ännu tydligare att kommunal vuxenutbildning måste hanteras enligt upphandlingsreglerna d.v.s. upphandlas. Det är ekonomisk verksamhet som befinner sig på en marknad. Avtalet mellan kommunen och entreprenören innehåller villkor och skyldigheter av ekonomisk art. Det är således ett kontrakt rörande en ekonomisk verksamhet och upphandlingsreglerna blir därmed tillämpliga. Vidare kan tilläggas att HFD:s dom med största sannolikhet innebär att skollagsreglerad vuxenutbildning, precis som äldreomsorg, är en tjänst av ekonomiskt intresse. Därmed kan vuxenutbildning inte vara NESGI.[21]

4 Lagen om valfrihetssystem

4.1 Inledning

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) trädde i kraft i januari 2009. Lagen innehåller regler för hur kommuner och regioner ska agera när de vill konkurrensutsätta verksamhet genom att tillämpa valfrihetssystem.

Tillämpningsområdet för LOV är förhållandevis smalt. Begreppet *upphandlande myndigheter* används i LOV men har här en annan definition än i LOU. Med upphandlande myndighet i LOV avses en kommunal myndighet, beslutande församlingar i kommuner och regioner, offentligt styrda organ[22] eller sammanslutningar av dessa.[23] LOV är därmed uteslutande tillämpbar på

[21] I parantes kan sägas att om HFD tillämpat resonemanget i SOU 2017:44 rörande NESGI så borde slutsatsen blivit att äldreomsorg utgör NESGI och inte behöver upphandlas. Äldreomsorg ingår i ett nationellt system och är offentligt finansierad. HFD gör uppenbarligen inte det utan konstaterar att det finns ett ekonomiskt intresse och tjänsten måste därmed upphandlas.

[22] Bolag och stiftelser som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av kommersiell karaktär och som antingen till största delen finansieras av, står under kontroll av, eller i vars styrelse mer än hälften av antalet ledamöter är utsedda av kommun/region/upphandlande myndighet. LOV 2 kapitel 5 §.

[23] LOV 2 kapitel 7 §

kommunal verksamhet[24], antingen bedriven av kommunen själv eller genom sådana kommunala bolag eller stiftelser som anses vara offentligt styrda organ enligt LOV 2 kapitel 5 §. Lagen är till exempel inte tillämplig på statliga myndigheter till skillnad mot LOU.

LOV är endast tillämplig på vissa typer av tjänster. Lagen är skriven med målet att reglera dessa typer av system för kommunala hälsovårds- och socialtjänster och det är därmed endast för sådana som lagen ska tillämpas. De specifika tjänster som omfattas av LOV anges genom dess CPV-koder i lagens första paragraf. Dessa är: jobbsökningstjänster (79611000-0) och en rad tjänster inom hälso- och sjukvård (85000000-9 till 85323000-9) med vissa undantag för exempelvis barnomsorg.

4.2 Processen

Upphandlande myndigheter som beslutat inrätta eller förändra ett valfrihetssystem ska annonsera detta på den nationella webbplats som upprättats för ändamålet. Förfrågningsunderlaget ska tillsammans med annonsen finnas tillgängligt på webbplatsen.[25] Detta ska inkludera bland annat hur en ansökan ska ges in och inom vilken tid myndigheten ska fatta beslut om ansökan. Grunderna för den ekonomiska ersättningen till leverantörerna ska även framgå av underlaget. Alla potentiella leverantörer ska på så vis ges möjlighet att ta del av den information som är relevant för en eventuell ansökan till valfrihetssystemet. Ansökningar till systemet ska kunna göras löpande dvs. så länge valfrihetssystemet finns ska nya leverantörer kunna ansöka om att delta.

Regler om hur en ansökan görs och på vilka grunder en ansökan kan uteslutas finns i kapitel 5 resp. kapitel 7. Grundtanken med valfrihetssystem är att alla kvalificerade leverantörer som vill delta ska få göra det och att det sedan är upp till den slutliga "brukaren" att utvärdera och välja mellan de olika alternativen.

Vad gäller uteslutning av leverantörer så är dessa möjligheter strikt reglerade. Det är huvudsakligen fråga om personer som är föremål för konkurs eller likvidation som kan uteslutas, alternativt personer som gjort sig skyldig till brott som avser yrkesutövningen.[26] Paragrafen om uteslutning är uttömmande, dvs. en ansökan kan inte uteslutas på någon annan grund än de som räknas upp förutsatt att den annars uppfyller de av kommunen i underlaget ställda kraven. Kommunen är dock även något begränsat i vilka krav som får ställas. Bland annat ska

[24] I begreppet "kommunal" inkluderas här även regioner.
[25] LOV 3 kapitel 1 §
[26] LOV 7 kapitel 1 §

proportionalitetsprincipen iakttas dvs. att kraven måste stå i rimlig proportion till dess eftersträvade syfte.

Kommunen tecknar kontrakt med samtliga sökande som uppfyller de krav som angetts i annonsen och förfrågningsunderlaget och som inte uteslutits enligt 7 kapitel 1 §.[27] Sökanden ska därefter snarast underrättas om beslut och skälen för beslutet. Vid beslut om godkännande ska myndigheten utan dröjsmål teckna kontrakt med leverantören.

9 kapitlet reglerar hur myndigheten ska kommunicera information till enskilda, dvs. kommunmedlemmar som är de slutliga användarna av tjänsterna i systemet. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. Exakt hur detta ska ske inom dessa ramar lämnas upp till varje kommun att bestämma själva. Information om vilka alternativ som finnas att välja på och hur dessa skiljer sig åt måste anses vara av huvudsaklig vikt då hela målet med valfrihetssystemet är att skapa konkurrens och frihet att välja. För enskilda som inte gör ett aktivt val i systemet ska den upphandlande myndigheten tillhandahålla ett s.k. ickevalsalternativ. Myndigheten ska på förväg ha beslutat om vilka regler som gäller i dessa fall. Alternativet ska behandla samtliga leverantörer lika och konkurrensneutralt. Detta innebär ett förbud mot att t.ex. slumpvis tilldela dessa till olika leverantörer eller ett system där man rangordnar leverantörerna.[28] I många fall blir kommunens egen verksamhet, om det finns sådan parallellt med externa leverantörer, ickevalsalternativet, det vill säga för de brukare som inte väljer.

4.3 Vad är ett valfrihetssystem?

Enligt LOV är ett valfrihetssystem: "ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med".[29] Den upphandlande myndigheten har som huvudman för verksamheten ansvar för att tjänsterna tillhandahålls. Myndigheten tecknar avtal med ett antal leverantörer som uppfyller de krav som den upphandlande myndigheten angett i förfrågningsunderlaget. Det är sedan upp till den enskilde "brukaren", som de benämns i förarbeten, att välja mellan de olika godkända leverantörerna. Detta är den grundläggande skillnaden mellan valfrihetssystem och den ordinära upphandlingen, dvs. att den upphandlande myndigheten i valfrihetssystemet endast ska göra en bedömning huruvida leverantören uppfyller de ställda kraven, inte vilken leverantör som är bäst. Avtal

[27] LOV 8 kapitel 1 §
[28] Prop. 2008/09:29 s. 100
[29] LOV 1 kapitel 1 §

sluts mellan myndigheten och samtliga de leverantörer som uppfyller kraven och det lämnas därefter upp till den enskilde brukaren att välja vilken leverantör den vill använda. Detta innebär ett mycket annorlunda förfarande jämfört med annan upphandling. Det är kanske mer riktigt att säga att valfrihetssystem är ett alternativ till upphandling[30] snarare än en form av upphandling i sig.

4.4 Rättsmedel

I 10 kapitel 1-2 §§ stadgas att en leverantör, som gör gällande att en upphandlande myndighet brutit mot en bestämmelse i LOV, får ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol. Endast den sökande som inte godkänts får ansöka om rättelse av den upphandlande myndighetens beslut. Om den upphandlande myndigheten brutit mot någon bestämmelse i LOV och detta medfört att en leverantör lidit eller kan komma att lida skada, ska domstolen besluta om att den upphandlande myndigheten ska vidta rättelse. Enligt förarbetena kan en leverantör ha anledning att få sin sak prövad vid domstol i t.ex. följande situationer;

- när det föreligger brister i annonseringen,

- om ett eller flera krav i förfrågningsunderlaget inte uppfyller de grundläggande principerna om bland annat likabehandling, proportionalitet och ickediskriminering och ömsesidigt erkännande eller något annat krav i lagen.[31]

I 10 kapitel 5 § stadgas att en upphandlande myndighet som inte följt bestämmelserna i denna lag ska ersätta sökanden för därigenom uppkommen skada. Ett exempel, enligt förarbetena, där skadestånd kan bli aktuellt är om den upphandlande myndigheten på felaktiga grunder har vägrat att godkänna en leverantör.[32]

De rättsmedel som finns i LOV, rättelse och skadestånd liknar rättsmedlen enligt upphandlingsreglerna.

4.5 Är LOV förenlig med EU-rätten?

4.5.1 Inledning

När LOV infördes så hördes en del kritiska röster som menade att lagen stred mot EU-rätten. Det har dock relativt nyligen kommit två domar från EU-domstolen som belyser frågan. Denna relativt nya praxis visar att det svenska LOV-systemet är förenligt med EU-rätten.

[30] Prop. 2008/09:29 s. 1
[31] Prop. 2008/09:29 s. 102.
[32] Prop. 2008/09:29 s. 103.

4.5.2 Falk Pharma 2016

Domen är ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Saken gäller hur tolkning ska göras av begreppet ”offentligt kontrakt” i artikel 1.2 a i det gamla LOU-direktivet 2004/18/EG. Detta motsvarar artikel 2.1.5 i det nu gällande LOU-direktivet 2014/24/EU. Skillnaden mellan de två direktiven är mycket liten och endast språklig. Att domen refererar till det äldre direktivet har därmed endast betydelse så långt att hänvisningar till den relevanta artikeln skiljer sig. Bestämmelsen i sin helhet så som den återfinns i det nu gällande direktivet är:

Offentligt kontrakt: ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera ekonomiska aktörer och en eller flera upphandlande myndigheter och som avser utförande av byggentreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster. - Artikel 2.1.5, Direktiv 2014/24/EU

Målet som förhandsavgörandet gäller är från den regionala överdomstolen i Düsseldorf, Tyskland. Parterna är företaget ”Dr. Falk Pharma GmbH” mot sjukförsäkringskassan ”DAK-Gesundheit”.

I augusti 2013 offentliggjorde DAK, i bilagan till *Europeiska unionens officiella tidning*, ett meddelande om ett s.k. auktorisationsförfarande i syfte att avtala om prisnedsättning skulle ingås med avseende på läkemedel innehållande ett specifikt verksamt ämne. Förfarandet innebar att alla berörda företag som uppfyllde uppställda kriterier godkändes och därmed kunde ingå avtal med DAK. Innehållet i dessa avtal var uppställda på förhand och var identiska mellan företagen. Dessutom hade företag, som uppfyllde kraven men som inte initialt anslutit sig till systemet, möjlighet att ansluta sig på samma villkor under hela systemets giltighetstid. Endast ett företag, ”Kohlpharma”, visade intresse för systemet och tecknade avtal med DAK i december 2013.

I januari överklagade Falk beslutet till den tyska federala nämnden för offentliga upphandlingar där man yrkade att det förfarandet som DAK använd var oförenligt med bestämmelserna om offentlig upphandling. Den regionala överdomstolen i Düsseldorf var behörig att pröva överklagandet och hade begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

EU-domstolen menar att förfarandet visserligen har inneburit att ett kontrakt med ekonomiska villkor har ingåtts mellan ett offentligt organ som skulle kunna utgöra en upphandlande myndighet i den mening som avses i direktivet, och ekonomiska aktörer avseende leverans av varor, vilket motsvarar definitionen av begreppet ”offentligt kontrakt” i direktivet.

Domstolen pekar på skäl 2 i det äldre direktivet där det anges att bestämmelser om samordning som direktivet inrättar bör tolkas i överensstämmelse med principerna i EUF-fördraget, särskilt principen om fri rörlighet för varor, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster samt principerna om likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitetsprincipen och öppenhetsprincipen, vilka ska iakttas vid förfaranden för offentlig upphandling i medlemsstaterna.

Rätten menar även att syftet för den harmoniserade upphandlingslagstiftningen är att skydda intressena hos ekonomiska aktörer som är etablerade i en medlemsstat och önskar tillhandahålla varor eller tjänster i en annan. Målsättningen med direktivet är, enligt domstolen, att ”undanröja risken för att nationella anbudsgivare eller nationella anbudssökande ges företräde när upphandlande myndigheter tilldelar kontrakt”. Domstolen uttrycker dock att då den upphandlande myndigheten i denna typ av förfarande inte väljer ut någon ekonomisk aktör som ges ensamrätt, då alla intresserade leverantörer som uppfyller kraven får ingå kontrakt, är det inte heller nödvändigt för den upphandlande myndighetens agerande att omfattas av de precisa bestämmelserna i direktivet som ämnar förhindra att den behandlar nationella aktörer på ett mer förmånligt sätt. Domstolen anser här att ”urvalet av ett anbud och därmed av en vinnande anbudsgivare ska därför anses vara ett grundläggande kriterium med avseende på offentlig upphandling i den mening som avses i detta direktiv och således för begreppet ”offentligt kontrakt” i den mening som avses i 1.2a i samma direktiv”.

Domstolen menar alltså att den upphandlande myndigheten måste göra ett urval för att det ska vara fråga om ett offentligt kontrakt i direktivets mening. Man hänvisar ytterligare till artikel 1.2 i det nya upphandlingsdirektivet som stöd för denna princip. Artikeln definierar vad som menas med begreppet upphandling i direktivets mening:

Med upphandling avses i detta direktiv en eller flera upphandlande myndigheters anskaffning genom ett offentligt kontrakt av byggentreprenader, varor eller tjänster från ekonomiska aktörer som utvalts av dessa upphandlande myndigheter oberoende av om byggentreprenaderna, varorna eller tjänsterna är avsedda för ett offentligt ändamål eller inte.

I definitionen för upphandling ingår kriteriet att den upphandlande myndigheten ska ha valt ut den ekonomiska aktör som den sedan tecknar kontrakt med för anskaffning av varor/tjänster/byggentreprenader.

Domstolen menar ytterligare att omständigheten att intresserade leverantörer står fria att ansluta sig till systemet under hela dess giltighetstid, dvs. att det inte är fråga

om en begränsad inledande period under vilken de kan ansluta sig, är tillräckligt för att skilja ett sådant system från ett ramavtal.

Sammanfattningsvis har domstolen besvarat frågan om tolkning av begreppet offentligt kontrakt i direktivet som följande: ”Artikel 1.2 a[33] ska tolkas på så sätt att de inte ska anses föreligga ett offentligt kontrakt i den mening som avses i det direktivet när det inrättas ett system med avtal, såsom det system som är i fråga i det målet.

4.5.3 Tirkkonen mot Landsbygdsverket

Det finns ett annat förhandsavgörande[34] från EU-domstolen som liknar det tidigare avgörandet gällande Falk Pharma. Avgörandet gäller även här framförallt tolkningen av begreppet ”offentligt kontrakt” i det äldre upphandlingsdirektivet 2004/18/EG. Sakomständigheterna är dock något annorlunda och avgörandet går på vissa håll längre än domen i Falk Pharma varför det är intressant att belysa även detta.

Finland inrättade 2014 ett program för utveckling av landsbygdsområden. Det finska ”Landsbygdsverket” inledde ett upphandlingsförfarande med syfte att sluta kontrakt om rådgivningstjänster inom ramen för Systemet för jordbruksrådgivning. Anbudsförfarandet meddelades i september 2014. De rådgivningstjänster det är fråga om skulle erbjudas till jordbrukare och andra markförvaltare som ingått ett miljöavtal om utbetalning av miljöersättning. För de som uppfyller dessa villkor och önska ta del av denna rådgivning skulle de ha möjlighet att vända sig till valfri rådgivare som var medlem i rådgivningssystemet. Rådgivaren skulle därmed ersättas på timbasis.

Valet av tjänsteleverantörer för rådgivningssystemet innebar att leverantörerna skulle uppfylla vissa krav; de skulle kunna visa att de var kvalificerade, regelbundet genomgick utbildning och hade relevant erfarenhet som rådgivare inom de områden som avsågs.

Landsbygdsverket antog i ett första skede genom ett villkorligt tilldelningsbeslut samtliga rådgivare som inkommit med anbud som uppfyllde de minimikrav som angivits i anbudsinfordran. I ett andra skede, som slutligt tilldelningsbeslut, antogs de som gått vidare i det första och som klarat det prov som angavs i bilagan till anbudsinfordran.

[33] Artikel 2.1.5 i det nya direktivet

[34] Mål C-9/17 Tirkkonen.

Målet gäller Tirkkonen, en av de rådgivare som inte blivit villkorligt antagen i det första skedet med motiveringen att hon inte uppfyllt ett av kraven då hon inte i formuläret vid anbudet angett att hon godtog villkoren i det bifogade förslaget till ramavtal. Landsbygdsverket ansåg att detta var en absolut nödvändighet och avslog därmed Tirkkonens anbud. Myndigheten godtog inte heller att hon sedan ändrade sitt anbud där hon godkände villkoren.

Tirkkonen överklagade myndighetens beslut till Marknadsdomstolen i Finland där hon yrkade att hon skulle få rätt att komplettera sitt anbud. Här hävdade hon att det var fråga om ett tillståndsförfarande och att den därför inte omfattades av begreppet ”offentligt kontrakt” och att hon därmed borde fått tillstånd att komplettera sitt anbud.

Överklagandet ogillades och hamnade därefter i Finlands Högsta förvaltningsdomstol som begärt förhandsavgörandet från EU-domstolen. Domstolen ville få klarhet i huruvida lagen om offentlig upphandling är tillämplig i det nationella målet. Specifikt vill domstolen veta om definitionen för offentligt kontrakt omfattar avtal där:

1. ett offentligt organ har för avsikt att på marknaden upphandla tjänster för en på förhand bestämd avtalsperiod genom att på de villkor som framgår av ett förslag till ramavtal som fogats till anbudsförfrågan ingå avtal med alla sådana ekonomiska aktörer som uppfyller i handlingarna i anbudsförfrågan ställda specificerade krav i fråga om anbudsgivarens lämplighet och den tjänst som ska tillhandahållas samt godkänns vid det prov som närmare beskrivs i anbudsförfrågan, och

2. som det inte längre är möjligt att ansluta sig till under avtalets giltighetstid.

Målet skiljer sig huvudsakligen på två punkter från Falk Pharma: för det första så kräver myndigheten i detta fall att samtliga anbudsgivare ska klara ett prov utöver de andra kraven. För det andra så antas endast ansökande under en initial period och inte under hela avtalets giltighetstid. I Falk Pharma var detta andra inslag, dvs. möjligheten att under hela avtalets giltighetstid ansöka om att ingå i systemet, som enligt EU-domstolen skiljde systemet från ett ramavtal.

Domstolen för här initialt samma resonemang som i fallet Falk Pharma; att systemet i och för sig innebär att ett kontrakt med ekonomiska villkor ingås mellan offentligt organ och ekonomisk aktör avseende leverans av tjänster så som anges i definitionen av begreppet ”offentligt kontrakt” i direktivet men att målsättningen med direktivet, att undanröja risken att nationella anbudsgivare ges fördelar, inte är relevant här då risken avvärjts genom att samtliga leverantörer som uppfyller kraven väljs ut. Precis som i Falk Pharma menar man att urvalet av ett vinnande anbud är ett grundläggande kriterium för begreppet ”offentligt kontrakt”.

EU-domstolen menar ytterligare att den omständigheten att det i det finska systemet inte står ekonomiska aktörer fritt att ansluta sig till systemet även efter denna inledande anbudsperiod är utan betydelse. Avgörandet, som innebär att det finska systemet inte omfattas av den offentliga upphandlingen, bygger närmast uteslutande på EU-domstolens uppfattning att anbud måste väljas ut för att det överhuvudtaget ska vara fråga om ett offentligt kontrakt enligt upphandlingsdirektivet.

4.5.4 Praxis och LOV

Ovanstående rättsfall, Falk Pharma och Tirkkonen, visar att då en myndighet använder sig av ett system för att teckna kontrakt med leverantörer utan att myndigheten gör ett urval inte behöver upphandlas. Urvalet görs i ett senare led, hos konsumenten. Enligt EU-domstolen är syftet med upphandlingsreglerna att nationella leverantörer inte ska gynnas framför andra leverantörer. Det blir ju inte fallet då urvalet inte görs av den nationella kontraktstecknande myndigheten utan av konsument/brukare.

Dessa domar visar tydligt att det svenska LOV-systemet är förenligt med EU-rätten såsom EU-domstolen tolkar den. LOV innebär att myndigheten ger leverantörer, som uppfyller kraven och inte ska uteslutas, en möjlighet att ansluta sig till ett system där urvalet slutligen görs av konsument/brukare. LOV är därmed förenligt med EU-rätten och EU-domstolens praxis.

5 Utredningens frågor

5.1 inledning

KLIVA-utredningen har ställt ett antal frågor som denna rättsutredning ska söka besvara. Dessa frågor är:

1. Är skollagsreglerad vuxenutbildning upphandlingspliktig enligt EU-rätt och svensk rätt?
2. Är det möjligt att införa ett LOV-system vad gäller skollagsreglerad vuxenutbildning?
3. Finns det ett rättsligt utrymme att inom ramen för gällande rätt använda valfrihetssystem på området utan ett uttryckligt författningsstöd i nationell rätt?

5.2 Är skollagsreglerad vuxenutbildning upphandlingspliktig enligt EU-rätt och nationell rätt?

Utbildning och undervisning, som inbegriper skollagsreglerad vuxenutbildning, komvux, är undantagen upphandlingsprocessen enligt EU-direktiven. Däremot ska de grundläggande principerna iakttas i sådana fall då komvux läggs ut på entreprenad om värdet överstiger tröskelvärdet 7,7 miljoner. Det betyder i praktiken[35] att ett upphandlingsförfarande måste användas även om det kan vara av förenklad art. Under tröskelvärdet är inte ens de grundläggande principerna tillämpliga enligt direktiven. Lagstiftaren har då bedömt att det inte finns ett EU-gemensamt marknadsintresse. Det finns inget intresse av gränsöverskridande handel.

Den svenska lagstiftningen är annorlunda och mer genomreglerad. Det framgår av LOU att utbildning och undervisning ska, oavsett värde, upphandlas med de förenklade reglerna i 19 kapitlet. Processen liknar i stora delar ett öppet upphandlingsförfarande. ”Förenklad” är i viss mån missvisande.

Den svenske lagstiftaren har således i viss mån reglerat upphandling av utbildning och undervisning, bland annat komvux, mer än EU-rätten kräver genom att låta dessa tjänster regleras av 19 kapitlet LOU. Det finns således ett reformutrymme i det svenska systemet för att ytterligare förenkla processen vid komvux på entreprenad. Under tröskelvärdet 7,7 miljoner har den svenske lagstiftaren möjlighet att helt låta upphandling av komvux på entreprenad vara oreglerad.

5.3 Komvux och valfrihetssystem

Utredningen har följande fråga: *Om skollagsreglerad vuxenutbildning faller inom det upphandlingspliktiga området, skulle det ändå kunna införas ett valfrihetssystem på området, motsvarande det som regleras i lagen om valfrihetssystem (LOV). Vilken är i så fall den rättsliga grunden för detta i svensk rätt samt EU-rätt?*

Att införa ett valfrihetssystem på komvux området är rättsligt möjligt. EU-domstolen har i flera fall konstaterat att sådana system som liknar det svenska valfrihetssystemet är rättsligt möjliga utan att det bryter mot upphandlingsreglerna, Se ovan EU-domstolens domar, Falk Pharma och Tirkkonen.

[35] Till exempel innebär principen om öppenhet/transparens att potentiella leverantörer måste informeras om att en myndighet ska genomföra en upphandling. Det görs enklast genom att myndigheten annonserar eller på annat sätt informerar. Tillämpningen av de grundläggande principerna leder till att någon slags process måste iakttas.

EU domstolen menar att sådana system inte genererar kontrakt i upphandlingsrättslig mening. I det initiala skedet då leverantörer godkänns och ansluts till ett valfrihetssystem sker ingen konkurrenspåverkan. Alla som uppfyller de ställda villkoren får ingå i systemet. EU-rättsligt finns således inget problem med att införa ett valfrihetssystem för kommunal vuxenutbildning.

På det nationella planet är läget än mindre problematiskt. Om den svenske lagstiftaren, riksdagen, beslutar att införa en lag om valfrihetssystem gällande kommunal vuxenutbildning på entreprenad så är det oproblematiskt såvida det inte finns några hinder i de fyra grundlagarna eller i annan redan befintlig lagstiftning. Några sådana hinder synes inte finnas.

Det är således möjligt att lagstiftningsvägen införa ett LOV-system gällande kommunal vuxenutbildning. Den grundläggande utformningen måste dock vara att den kontraktstecknande myndigheten inte gör urvalet av leverantörer. Det ska göras av konsument/brukare.

5.4 Finns det ett rättsligt utrymme att inom ramen för gällande rätt använda valfrihetssystem på området utan ett uttryckligt författningsstöd i nationell rätt?

En svensk myndighet har bland annat att iaktta legalitetsprincipen. Den finns numera lagfäst i förvaltningslagens (2017:900) 5 §. Där stadgas att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Att lägga ut komvux på entreprenad har stöd i skollagen. I 23 kapitel 2 § stadgas att inom komvux får uppgifter överlämnas på entreprenad till enskild fysisk eller juridisk person. Det finns således redan idag lagstöd för att lägga ut komvux på entreprenad.

Ett valfrihetssystem är ett sätt att reglera *hur* detta ska genomföras. Sannolikt behövs inte ett särskilt lagstöd för det. Rent faktiskt är det relativt sällan reglerat exakt hur en myndighet ska genomföra en viss uppgift. Exempelvis är en av universitetens centrala uppgifter att bedriva forskning. Det regleras i högskolelagen (1992:1434). *Hur* detta ska genomföras, t.ex. att omfattande laboratorieutrustning m.m. får köpas in till universiteten har däremot inget särskilt eget lagstöd. Inköp av sådan utrustning är ett medel på vägen till att bedriva forskning. Precis som ett anordnande av ett valfrihetssystem skulle vara ett medel till att lägga ut komvux på entreprenad.

Vad händer då om en myndighet inför ett valfrihetssystem utan att det är reglerat. Viktiga regler i dagens LOV är 10 kapitlet där rättsmedlen regleras. Det finns både en möjlighet till att ansöka om rättelse och även en möjlighet till skadestånd. Dessa

regler ger en ökad rättssäkerhet för leverantörerna. Att införa ett valfrihetssystem som inte omfattas av LOV innebär att dessa rättsmedel går förlorade.

En viktig inskränkning i LOV är att förvaltningslagen inte är tillämplig på ärendehandläggning inom LOV-förfarandet, se 3 §. Det innebär bland annat att myndighetsbeslut inom ramen för LOV inte kan överklagas med stöd av 41 § förvaltningslagen. Där stadgas att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. En myndighets beslut att till exempel utesluta någon som ansökt att få deltaga i ett valfrihetssystem kan alltså inte överklagas till förvaltningsdomstol. Denna möjlighet till överklagande har ersatts i LOV med möjligheten att ansöka om rättelse, vilket i princip blir samma sak som ett överklagande.[36]

Ett valfrihetssystem utanför LOV innebär att myndighetens handläggning av ärenden regleras i grunden av förvaltningslagen. Det innebär att reglerna om överklagande i förvaltningslagen gäller. En leverantör som utesluts av myndigheten kan därmed få sin sak överprövad i förvaltningsdomstol enligt 41 §. Möjligheten till rättelse enligt LOV ersätts sålunda med en möjlighet att överklaga enligt förvaltningslagen.

Möjligheten att utfå skadestånd enligt LOV torde dock inte ersättas med någon annan rättslig möjlighet att utfå skadestånd. Den enda möjliga grunden är 3 kapitel 2 § skadeståndslagen (1972:207). Där stadgas att om en myndighet vid myndighetsutövning gör fel som orsakar skada så ska myndigheten ersätta detta. Det operativa rekvisitet är ”vid myndighetsutövning”. Begreppet myndighetsutövning är i vissa avseenden oklart. Klart är att det ska vara fråga om ett utövande av offentlig makt. Denna makt ska i sin tur baseras på offentligrättslig lagstiftning. Exempelvis är en disciplinåtgärd, varning eller löneavdrag, riktad mot en statligt anställd med stöd i lag (1994:260) om offentlig anställning att anse som myndighetsutövning då lagen är en offentligrättslig föreskrift. Arbetsgivaren, staten, har offentligrättslig makt att utöva mot den enskilde anställde. Om samma arbetsgivare avskedar en anställd är det däremot inte att anse som myndighetsutövning. Avskedande regleras i en annan lag nämligen lag (1982:80) om anställningsskydd. Denna lag är däremot inte att anse som offentligrättslig föreskrift utan en privaträttslig föreskrift.

Om en myndighet använder sig av ett valfrihetssystem som är oreglerat kan då beslut inom ramen för systemet vara myndighetsutövning eller ”vid” myndighetsutövning och därmed kunna vara skadeståndsgrundande enligt 3 kapitel 2 § skadeståndslagen? Med största sannolikhet är svaret nej. Förfarandet från myndighetens sida grundar sig inte på en offentligrättslig föreskrift och därmed

[36] Möjligen finns processuella olikheter.

faller rekvisitet myndighetsutövning och ”vid” myndighetsutövning. Den möjlighet till skadestånd som finns enligt LOV ersätts inte med en annan möjlighet till skadestånd i ett oreglerat valfrihetssystem.

5.5 Vilka för- och nackdelar innebär ett författningsreglerat valfrihetssystem på den skollagsreglerade vuxenutbildningens område.

Ett väl fungerande valfrihetssystem kan ha stora fördelar framför en vanlig upphandling. För det första ges brukarna valmöjligheter som inte skulle finnas då man istället upphandlat om och tecknat kontrakt med en leverantör. I ett sådant fall blir den enskilde brukaren låst till den ende leverantören och momentet av valfrihet blir frånvarande.

Konkurrensen mellan olika aktörer på marknaden bör ha den effekt att kvaliteten på tjänsten som erbjuds höjs över hela marknaden. Då ersättningen till leverantörerna är på förhand bestämd, och i vilket fall detta inte är en kostnad som betalas direkt av brukaren, är det bara möjligt för leverantörer på marknaden att differentiera sig och konkurrera med andra på basis av den kvalitet på tjänsten de erbjuder. Tanken är att brukare ska ha flera olika leverantörer att välja mellan och att de kommer välja den som håller högst kvalitet, såsom det uppfattas av den enskilde brukaren. I teorin borde detta leda till att sämre leverantörer inte kan attrahera kunder och därmed till slut faller ur systemet, och att andra leverantörer jobbar på att förbättra sin kvalitet på att de kan inta en större andel av marknaden. Det är ett sunt ekonomiskt argument förutsatt att det handlar om en väl fungerande väl konkurrensutsatt marknad.

En ytterligare fördel med valfrihetssystem är att det är ett mycket enklare regelverk än det som gäller för upphandling. Upphandlingen styrs framförallt av EU-direktiv på området och innebär en omfattande reglering över hur det ska göras med många detaljregler. Ett valfrihetssystem har förhållandevis få regler att förhålla sig till. Det är till och med så att det bara är valfrihetssystem inom särskilda typer av tjänster som alls är särskilt reglerade dvs. genom Lagen om valfrihetssystem (LOV). Även för de tjänster som regleras genom LOV är skillnaden mellan regleringen för de två olika förfaranden stor. LOV är en liten och lättöverskådlig reglering. Detta har betydelse för en kommun som önskar anordna ett valfrihetssystem. Ett enkelt och okomplicerat regelverk innebär ett enklare och billigare förfarande jämfört med en upphandling enligt LOU.

Både upphandlingen och valfrihetssystemen har samma målsättning; att skapa en konkurrensutsatt marknad med förhoppningen att detta ska leda till en mer effektiv användning av skattebetalares pengar antingen genom lägre kostnader eller bättre kvalitet på de tjänster som köps in av privata utförare. En principiell skillnad mellan

de två systemen är vem som beslutar vilken leverantör som är den bättre. Att jämföra kostnader för en utförd tjänst mellan olika leverantörer är enkelt; en krona är en krona och en lägre kostnad för en tjänst, *ceteris paribus*, är bättre än en högre. Men grunden för att jämföra kvaliteten utförare är sällan så simpel eller ens nödvändigtvis mätbar. Det är inte heller säkert att det som kan mätas är det som faktiskt slutligen är relevant för brukaren som är den som slutligen ska ta del av tjänsten och den för vilken kvaliteten har betydelse.

I en upphandling måste vi jämföra anbud på en objektiv basis. Kriterier måste ställas upp, mätas, viktas, och jämföras mellan de olika anbuden för att komma fram till vilket som är det mest ekonomiskt fördelaktiga. Här måste en upphandlande myndighet veta vad som är relevant, vad som är viktigt för den slutliga brukaren på förhand för det är myndigheten som ska besluta vilket anbud som antas. Ett väl fungerande valfrihetssystem innebär att sådana kvalitetsbedömningar inte nödvändigtvis behöver göras av myndigheten utan kan lämnas till brukarna själva. Som konsumenter vet vi vad vi föredrar även om vi inte alltid kan artikulera varför vi gör det och det skiljer sig från person till person. Valfrihetssystemet har fördelen att låta slutanvändarna, brukarna, göra bedömningen av leverantörernas kvalitet medan myndigheten endast behöver specificera de minimikrav de anser nödvändiga för att överhuvudtaget agera på marknaden.

Svårare i valfrihetssystem än i ett upphandlat förfarande är att minimera kostnader. I upphandlingar konkurrerar leverantörer både i pris och kvalitet där ofta priset väger tungt i avgörandet om vilket anbud som är det mest ekonomiskt fördelaktiga. I ett valfrihetssystem är priset satt på förhand av myndigheten och samtliga leverantörer ersätts på samma basis. Det finns här ingen mekanism för leverantörer att erbjuda en billigare tjänst och på så vis driva ner kostnaden. Myndigheten är självklart den som avgör hur ersättningsmodellen ska se ut och det är därmed fullt möjligt för den att sätta ersättningen till en nivå de anser rimlig. Men, det kan vara svårt, till skillnad från i en upphandling, för myndigheten att avgöra vart denna rimliga nivå ligger. Leverantörerna har inget incitament att hjälpa till att hitta en lägre nivå för ersättningen då samtliga leverantörer har tillgång till marknaden på samma villkor. Vid en upphandling innebär ett lägre pris en bättre chans till tilldelning av kontrakt och därmed en ensamrätt på marknaden under kontraktets giltighetstid.

Det finns även en principiell problematik på området där nivån på ersättningen är omvänt proportionell till konkurrensen. Företagen som levererar tjänsterna är inte identiska. De kommer ha olika kostnader och olika miniminivåer där det inte längre är ekonomiskt lönsamt att bedriva verksamheten. En hög ersättningsnivå kommer innebära att många företag kommer att vilja vara med och konkurrera i

valfrihetssystemet för det finns större vinster att ta del av och det behövs relativt färre kunder för att täcka fasta kostnader. Ju mer man sänker ersättningen till leverantörerna desto fler kommer falla ur systemet då det inte längre är lönsamt för dem att delta. Detta innebär att valen för brukarna och konkurrensen i systemet blir sämre och sämre ju mer ersättningen sänks. En ersättningsnivå i systemet som motsvarar det lägsta anbudet i en upphandling bör i teorin innebära att endast en leverantör finns kvar i systemet. Då konkurrensen är en nödvändig del i systemet, grunden på vilket systemet är byggt, innebär denna relation mellan ersättning och konkurrens att ersättningsmodellen bör hamna högre i ett valfrihetssystem än vid ett upphandlat förfarande. Valfriheten för brukarna kan därmed sägas ha ett pris, en ökad kostnad, för huvudmannen.

Det är dock viktigt att komma ihåg att oavsett om kommunen använder sig av upphandling för att köpa komvuxtjänster eller om kommunen använder sig av ett valfrihetssystem så är kommunen fortfarande huvudman. Det framgår bl.a. av 2 kap. 2 § Skollagen. Där stadgas att kommunen är huvudman för kommunal vuxenutbildning. Det ansvaret förändras inte av att själva tjänsten köps av annan.

6 Avslutande ord

Denna rapport bygger på de utgångspunkter och frågor som Utredningen ställt. Frågorna har fått sina svar. Eftersom det handlar om juridik kan det finnas flera olika uppfattningar, tolkningar av gällande rätt, i en viss fråga. Ingen uppfattning/tolkning behöver vara självklart felaktig. På frågan om vad som är upphandlingspliktigt och inte får vi det slutgiltiga svaret från HFD, slutligen EU-domstolen. Juridiken är under ständig förändring och slutligen kommer en domstol med ett svar i det enskilda fallet. Detsamma gäller användandet av LOV eller LOV-liknande system på komvuxområdet.

Alla juridiska analyser bör bedömas utifrån ett robusthetsperspektiv. Det vill säga hur sannolikt är det att denna bedömning står sig vid en domstolsbedömning. Vad gäller upphandling och komvux torde den bedömningen vara tämligen robust. Att alla varor och tjänster ska upphandlas är huvudregeln. Att påstå att huvudregeln ska gälla är tämligen robust. Det är mycket svårare att hävda motsatsen, undantaget, att just den här tjänsten inte ska upphandlas. Argumentationen i den utredning som hävdade just undantaget för komvux övertygar inte.[37] Det fall från EU-domstolen som utredningen tar avstamp i rör det franska skolväsendet som är helt och hållet statligt. Situationen i Sverige är som bekant helt annorlunda. Här finns en tydlig marknad för skolverksamhet. Därtill kan läggas att om utredningens generella

[37] Se SOU 2017:44.

argument, att sådant som är offentligt finansierat och offentligrättsligt reglerat, skulle vara gällande så blir det mesta undantaget från upphandling, vägbyggen, de flesta byggentreprenader m.m. Det blir för vidlyftiga kriterier som slår undan hela syftet med upphandlingsregelverket.

Frågan om LOV:s tillämpning på komvux är måhända mindre kontroversiell. Att lagstiftaren kan skapa nya regler så att LOV kan tillämpas är självklart. Två tydliga domar från EU-domstolen visar att sådana valfrihetssystem är förenliga med EU-rätten. Det blir således en bedömning från lagstiftarens sida vad som bedöms lämpligt. Därtill bör läggas att min bedömning är att ett LOV-liknande system på komvuxområdet kan användas av myndigheterna utan att lagstiftningsåtgärder krävs.

Avslutningsvis är min bedömning att de rättsliga slutsatser som dras i denna rapport är mycket robusta.

7 Slutsats

KLIVA-utredningens frågor har besvarats i denna utredning på följande vis.

4. Är skollagsreglerad vuxenutbildning upphandlingspliktig enligt EU-rätt och svensk rätt? *Svaret är: Ja*
5. Är det möjligt att införa ett LOV-system vad gäller skollagsreglerad vuxenutbildning? *Svaret är Ja*
6. Finns det ett rättsligt utrymme att inom ramen för gällande rätt använda valfrihetssystem på området utan ett uttryckligt författningsstöd i nationell rätt? *Svaret är Ja*

Är det samhällsekonomiskt lönsamt med en mer omfattande, sammanhållen och långsiktig satsning på vuxenutbildning av hög kvalitet än vad som görs idag?

- ett ekonomiskt diskussionsunderlag kring vuxenutbildning för elever med svenska som andraspråk

April 2020

Anders Johrén
Nyckeltalsinstitutet AB

Innehåll

Sammanfattning 2

Uppdraget 4

Bakgrund 4

Metod 5

Avgränsningar 6

Hur ser kostnaderna ut avseende av olika sätt att organisera SFI? 7

Hur ser kostnadsbilden ut för de insatser som en nyanländ/ utrikesfödd tar del av som ett led i att nå etablering på arbetsmarknad och samhällsliv?

Vilka insatser kan leda till positiva effekter på etablering?

Är det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv lönsamt med en mer omfattande, sammanhållen och långsiktig satsning på vuxenutbildning av hög kvalitet för elever med svenska som andraspråk än vad som görs idag? 23

Kritiska värden 39

Perspektiv på Individ, kommun och samhälle 41

Slutsatser 43

Vidare frågeställningar och utvecklingsområden 44

Bilaga: övergripande frågor till de som intervjuats.

Sammanfattning

Denna rapport är framtagen våren 2020, mitt under brinnande Corona-kris. Den mycket speciella situationen, där stora delar av svenskt samhällsliv förlamades och där efterfrågan på arbetskraft i vissa branscher på bara några dagar kunde gå från "stor brist på arbetskraft" till omfattande övertalighet med permitteringar och uppsägningar som följd, skulle kunna påverka en del av slutsatserna i denna rapport, framför allt möjligheten till etablering för nyanlända på svensk arbetsmarknad. Vi har dock i denna rapport "tänkt bort" Corona-krisen och de slutsatser som dras är sådana som gällde före Corona-krisen. Följderna av Corona-krisen är alltså exkluderade i denna rapport. Huruvida en framtid efter Corona-krisen innebär en återgång till det som gällde före Corona vågar vi inte ha en uppfattning om.

Uppdraget har bestått av att försöka svara på några övergripande frågor:

- Hur ser kostnaderna ut avseende olika organisering av SFI?
- Hur ser kostnadsbilden ut för de insatser som en nyanländ/utrikesfödd tar del av som ett led i att nå etablering på arbetsmarknad och samhällsliv?
- Vilka insatser kan leda till positiva effekter på etablering?
- Är det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv lönsamt med en mer omfattande, sammanhållen och långsiktig satsning på vuxenutbildning av hög kvalitet för elever med svenska som andraspråk än vad som görs idag?

Dessa frågor hör i hög grad ihop så det går inte att svara på en av frågorna utan att också beröra svaren på övriga frågor. Efter att ha intervjuat ett 30-tal experter inom området[1] och tolkat deras bild av verkligheten blir ett gemensamt svar på dessa frågor: det beror på.

Det beror på en mängd olika saker, t.ex.

- Den nyanländes[2] utbildningsbakgrund. Det finns stora variationer i utbildningsbakgrund hos de nyanlända, från att vara analfabeter till universitetsutbildade. Både kostnaden och sannolikheten för att etableras på arbetsmarknaden samvarierar med den nyanländes utbildningsbakgrund. Utbildningsbakgrunden påverkar också vilka insatser som kan leda till mer eller mindre positiva effekter på etablering[3].
- Den nyanländes språkkunskaper i andra språk än svenska, vilket framför allt kan ha bäring på kostnaderna för språkutveckling.

[1] Experter från kommuner, externa leverantörer, Arbetsförmedlingen, SKR m.fl. Se lista på intervjuade personer längst bak i rapporten.
[2] Med nyanländ menar vi i denna rapport en person som har mottagits inom ramen för kommunens flyktingmottagande och ingår i etableringslagen.
[3] Med etablering menar vi i denna rapport etablering antingen i ett varaktigt arbete eller i CSN-studier som i förlängningen kan leda till ett varaktigt arbete.

- Den nyanländas livssituation, psykiska hälsa och boendesituation. Många nyanlända har psykisk ohälsa, bl.a. som en effekt av tidigare upplevelser. Den psykiska hälsan påverkar studieresultaten, ibland i avgörande omfattning. Med en fast bostad finns en ökad trygghet som gör att fokus på studier kan öka.
- Omfattningen av avbrott i studier, som kan bero på många olika saker.
- Kontinuitet och samverkan i handläggningen hos Arbetsförmedlingen, socialtjänsten och övriga aktörer som medverkar i etableringsprocessen. För vissa nyanlända är de personliga mötena av avgörande betydelse, därmed blir en kontinuitet hos Arbetsförmedlingen, som kan bidra till att nyanlända hamnar ”rätt”, och socialsekreterare viktig.

Men trots alla dessa ”det beror på” är det mycket som talar för att kombinationsutbildningar, där språkutveckling samtidigt kombineras med olika former av yrkesutbildningar eller t.o.m. praktik, ger större effekt på etablering än insatser som börjar med språkutveckling och först när den är ”klar” går vidare till yrkesutbildningar o.d. De exempel vi har granskat tyder på att etableringsgraden kan vara så mycket som 20 – 40 procentenheter högre (vad gäller etablering efter 3 – 3,5 år) än vad traditionella utbildningskedjor har visat[4]. Om det visar sig stämma för alla kommuner, i hela landet, är det en fråga som handlar om många miljarder kronor att styra etableringsprocessen än mer mot kombinationsinsatser.

Allra viktigast, med störst samhällsekonomisk effekt, är att minska antalet misslyckade etableringar, där den nyanlände aldrig blir etablerad på arbetsmarknaden. Nästan alla sådana misslyckanden kostar samhället många miljoner kronor. Samtidigt kan vi konstatera att vi inte har hittat någon kommun, eller annan part, som på ett systematiskt sätt försöker sammanställa de kostnader som finns för misslyckade eller försenade etableringar.

Det tycks även som att det i genomsnitt kan vara något billigare att organisera SFI i extern regi jämfört med intern regi, detta även om interna kostnader inom kommunen för administration och uppföljning i samband med extern regi inkluderas. För att det ska bli en god kvalitet förutsätter det i så fall att det finns kapabla externa leverantörer på orten och att det finns en god kvalitetsuppföljning i kommunen. Huruvida auktorisation eller ”vanlig upphandling” är att föredra beror på. Kostnaden kan bli lägre med auktorisation men många av de som intervjuats är inte övertygade om att effekten blir lika bra.

Slutligen finns det ett behov av att både bland beslutsfattare och många andra öka medvetandet om den samhällsekonomiska potentialen av att skapa ännu effektivare etableringsprocesser. Med ett antagande om att det i framtiden kan vara 50 000 personer per år som ska etableras på den svenska arbetsmarknaden är en effektiv etableringsprocess, som kan minska etableringstiden med ett år (jämfört med traditionella etableringsprocesser)

[4] Så såg det ut ”före Corona”. Vi vet inte hur det ser ut efter Corona.

värd någonstans i storleksordningen 10 – 15 miljarder kronor per år. Den potentialen, och mer därtill, finns om Sveriges etableringsprocesser kan bli ännu effektivare.

Uppdraget

I januari 2020 fick undertecknad i uppdrag av Utredningen Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (U 2018:06) att försöka utreda svaren på följande frågor:

- Hur ser kostnaderna ut avseende olika organisering av SFI?
- Hur ser kostnadsbilden ut för de insatser som en nyanländ/utrikesfödd tar del av som ett led i att nå etablering på arbetsmarknad och samhällsliv?
- Vilka insatser kan leda till positiva effekter på etablering?
- Är det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv lönsamt med en mer omfattande, sammanhållen och långsiktig satsning på vuxenutbildning av hög kvalitet för elever med svenska som andraspråk än vad som görs idag?

Slutsatserna kring dessa frågeställningar skulle kunna stärka ett ekonomiskt diskussionsunderlag kring framtida organisering av etablerings- och språkinsatser för nyanlända med svenska som andraspråk. I uppdraget ingick att intervjua personer från ett antal verksamheter från olika delar av landet med expertkunskaper i dessa frågor.

Redan i samband med starten av uppdraget tydliggjordes att rapporten inte kommer att visa exakta kostnader av olika insatser eller typer av insatser, eller deras eventuella lönsamhet eller olönsamhet. Resultatet är detta diskussionsunderlag med framför allt exempel från ett antal kommuner, där olika förutsättningar ger olika tänkbara scenarier och olika tänkbara ekonomiska effekter. Förhoppningen är att detta diskussionsunderlag ändå ska bidra till att öka förståelsen av vilka kostnader och effekter som kan uppstå utifrån olika förutsättningar.

Bakgrund

Efter 2005 ökade antalet nyanlända till Sverige markant och nådde en topp i mitten av 2010-talet. Under 2015 hade Sverige det högsta antalet asylsökande någonsin, en nivå som sedan har minskat kraftigt.

Samtidigt har Sverige inom vissa branscher och yrken en arbetskraftsbrist[5] där nyanlända med rätt utbildning och möjlighet till etablering kan tillföra stora samhällsekonomiska värden.

Hela samhällets kostnad för språkutveckling och andra etableringsinsatser för nyanlända kostar förstås stora resurser. Frågan, som denna rapport ska försöka svara på, är hur mycket det egentligen kostar men framför allt att granska vilka insatser som kan ge störst effekt per satsad krona och huruvida en annan organisering av SFI och vidare etableringsinsatser för nyanlända kan vara samhällsekonomiskt försvarbar.

Metod

Detta är ingen vetenskaplig rapport i traditionell mening. Det är en sammanställning och tolkning av svar från ett 30-tal personer som alla på något sätt är experter inom området.

Undertecknad har börjat med att intervjua två personer, Michaela Zankl och Inger Bergendorff, som är väl insatta i *Utredningen stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*, samt att ta del av rapporter och annat skrivet material som finns i ämnet, se litteraturlistan. Det har gett bakgrunden och den övergripande bilden av hela frågeställningen.

Därefter har sammanlagt 29 personer på olika arbetsplatser runt om i Sverige intervjuats. Intervjuerna tog var och en mellan 45 och 75 minuter. De flesta intervjuer har gjorts fysiskt på plats hos den aktuella verksamheten men några intervjuer, som hade planerats till andra halvan av mars, fick göras via Teams-möten då Coronakrisen gjorde resor och fysiska möten opraktiska. Personerna som intervjuats är, utifrån sina egna kompetensområden, experter kring frågor som handlar om språkutveckling och etablering av nyanlända med svenska som andraspråk. Det har varit chefer, rektorer, studie- och yrkesvägledare, SFI-lärare, sakkunniga, ekonomer, med flera. Dessa personer har funnits i kommuner (bl.a. Nacka med cirka 1 500 elever, Falun med 300–700 elever, Göteborg, Ronneby och flera Lapplandskommuner), hos externa leverantörer (Alpha CE med cirka 1 000 elever på fem olika orter, Hermods med bl.a. närmare 3 000 elever i Stockholm), folkhögskolor (Angereds folkhögskola med cirka 80 SFI-elever), Folkuniversitetet, SKR och Arbetsförmedlingen. De personerna har också varit behjälpliga med att ta fram ytterligare statistik och annan fakta som har kunnat användas i denna rapport. En fullständig förteckning av intervjupersonerna finns längst bak i denna rapport.

De personer som har intervjuats, och de verksamheter som har besökts, utgör inte något slumpmässigt urval av personer och verksamheter som arbetar med dessa frågor. Urvalet är

[5] När vi talar om arbetskraftsbrist talar vi om situationen ”före Corona”. Huruvida den gäller även ”efter Corona” vågar vi inte uttala oss om.

däremot i hög grad baserat på verksamheter som uppdragsgivaren menar har relevanta erfarenheter som denna rapport bör beakta. Vi kan heller inte utesluta att vissa intervjupersoner kan ha gett en något förskönad bild av den egna verksamheten och dess resultat. Det innebär att slutsatserna och erfarenheterna från dessa 29 personer och närmare 15 verksamheter inte med automatik kan överföras till samtliga kommuner och verksamheter där språkutveckling och andra etableringsinsatser genomförs. Det är exempel på kostnader och effekter som intervjupersonerna har upplevt och lyft fram i de verksamheter som har besökts men det vore förvånande om inte mycket av det som framkommer går att generalisera till andra verksamheter. Därmed borde de kunna användas som diskussionsunderlag även för andra verksamheter.

Avgränsningar

I denna rapport granskas enbart ekonomiska argument kring språk- och andra utbildningar och angränsande insatser som via den kommunala vuxenutbildningen tillhandahålls nyanlända, enbart i åldrarna 20–64 år, för att kunna etableras på arbetsmarknaden. Vi granskar inte, i ett första skede, kostnader för försörjningsstöd, bostäder, processer kring uppehållstillstånd eller någon av alla de andra processer som involverar nyanlända till landet. När det gäller kostnaderna granskar vi enbart insatser för språkutveckling och andra förberedande utbildningar för etablering på arbetsmarknad eller till fortsatta studier. Vi granskar inte ekonomiska konsekvenser i ett individperspektiv utan fokus ligger på ett övergripande samhällsperspektiv.

Däremot kan resonemang om kostnader för försörjningsstöd, senare insatser för arbetslösa, och till och med förlorad arbetskraftspotential finnas med i de ekonomiska resonemang som förs kring värdet av att lyckas, och att inte lyckas, med de utvecklingsinsatser som görs med målet att kunna etableras på arbetsmarknaden. I resonemang om kostnader för ”misslyckad etablering” har vi dock inte tagit med eventuella kostnader för misslyckad integration som skulle kunna märkas i form av social oro, kanske kriminalitet eller andra störningar.

Vi har i ett avslutande avsnitt försökt särskilja effekter som syns tydligt hos en viss intressent, som kostnader för kommun, Arbetsförmedlingen eller annan part, och effekter som är av mer övergripande samhällsekonomisk karaktär, som ökad tillgång på efterfrågad arbetskraft och andra effekter än ovanstående. Vi för där också resonemang om kortsiktiga och långsiktiga effekter och konsekvenser. Allra sist i rapporten förs ett resonemang kring områden där vi[6] anser att en ökad kunskap och uppföljning skulle kunna bidra till bättre resultat.

[6] Med ”vi” menas i denna rapport, om inget annat anges, författaren.

Till sist vill vi åter påminna om att denna rapport är slutförd mitt under Coronakrisen. Om hänsyn skulle tas till den mycket speciella situationen, där stora delar av svenskt samhällsliv förlamades och där efterfrågan på arbetskraft i vissa branscher, som i hotell- och restaurangbranschen, på bara några dagar gick från ”stor brist på arbetskraft” till omfattande övertalighet med permitteringar och uppsägningar som följd, skulle en hel del av slutsatserna i denna rapport påverkas, framför allt möjligheten till etablering för nyanlända på svensk arbetsmarknad. Vi har dock i denna rapport ”tänkt bort” Corona-krisen och de slutsatser som dras är sådana så som gällde före Corona-krisen. Följderna av Corona-krisen är alltså exkluderade i denna rapport. Huruvida en framtid efter Corona-krisen innebär en återgång till allt det som gällde före Corona är nog tveksamt, men det kan du som läser detta i framtiden bättre bedöma. Vi vågar inte, i april 2020, spekulera närmare kring det.

Hur ser kostnaderna ut avseende olika sätt att organisera Svenska för invandrare, SFI?

Här ges en ganska entydig bild av både intervjupersoner och det skriftliga material som vi har tagit del av. Utifrån dessa intervjuer och det inlästa materialet drar vi slutsatsen att även om SFI-kostnaden skulle kunna vara mer likartad, framför allt vid anlitande av externa leverantörer, så beror kostnaden för insatser som en nyanländ tar del av som ett led i att nå etablering på arbetsmarknad och samhällsliv framför allt på:

- **Den nyanländes utbildningsbakgrund**. Det finns stora variationer i utbildningsbakgrund, från analfabeter till universitetsutbildade. Kostnaden för SFI och möjligheten att etableras på arbetsmarknaden samvarierar starkt med den nyanländes utbildningsbakgrund. Flera av de vi har intervjuat menar att ”en analfabet kan behöva fyra terminer eller mer för att uppnå relevanta språkkunskaper, för en högskoleutbildad kan det räcka med en termin”. Därmed kan kostnaden för en analfabet, enbart i språkutvecklingskostnad, vara mer än fyra gånger så stor som för en högskoleutbildad. Det görs också en uppdelning i SFI i olika studievägar beroende på utbildningsbakgrund. Studieväg 1 riktar sig till elever som har kort eller ingen skolbakgrund. Studieväg 2 riktar sig till elever vars skolbakgrund är mindre omfattande än motsvarande svensk gymnasieskola. Studieväg 3 vänder sig till de elever vars skolbakgrund motsvarar svensk gymnasieskola eller som har deltagit i högskolestudier. Kostnaderna för de olika studievägarna är olika stora, störst kostnad finns i studieväg 1, lägst i studieväg 3.
- **Den nyanländes språkkunskaper**, vilket framför allt har bäring på kostnaderna för språkutveckling. För nyanlända som har kunskaper i engelska eller annat indoeuropeiskt språk, ju närmare svenska desto bättre, behöver generellt kortare tid, och kostar därmed mindre, för att utveckla en språknivå i svenska som är tillräcklig för att kunna etableras på arbetsmarknaden. Det finns dock exempel på att personer

med goda kunskaper i engelska inte haft motivation att lära sig svenska då de kan klara sig på engelska i det svenska samhället.

- **Den nyanländas livssituation och psykiska hälsa**. Många nyanlända har psykisk ohälsa, bl.a. som en effekt av tidigare upplevelser. Den psykiska hälsan påverkar studieresultaten, ibland i avgörande omfattning.
- **Omfattningen av avbrott**. T.ex. gör en relativt stor andel kvinnor avbrott p.g.a. att de får barn och prioriterar familj före etableringsinsatser. Även män gör avbrott, i de fallen ofta för kortare anställningar eller uppdrag som genomförs innan de är klara med sin utbildning.
- **Bostadssituationen**. Med fast bostad så finns en trygghet som gör att den nyanlände kan fokusera på studier.
- **Kontinuitet och samverkan i handläggningen** hos Arbetsförmedlingen, socialtjänsten och övriga aktörer som medverkar i etableringsprocessen. För vissa nyanlända är de personliga mötena av avgörande betydelse, därmed blir en kontinuitet hos Arbetsförmedling, som kan bidra till att nyanlända hamnar ”rätt”, och socialsekreterare viktig.

Dessa ”det beror på” har bäring även på andra frågor längre fram i rapporten.

Trots alla dessa och andra ”det beror på”, kan vissa indikationer på olika kostnadsnivåer anges utifrån olika scenarier, framför allt vad gäller SFI.

Kommunerna kompenseras av staten med en schablonersättning, som 2020 var 146 100 kr för varje nyanländ flykting i den aktuella ålderskategorin. Den ska räcka till nyanlända personers etablering och introduktion, som förutom SFI och annan utbildning ska täcka bosättning, ekonomiskt bistånd, socialtjänst och en mängd andra kostnader. Hur kommunerna använder denna ersättning, hur mycket som läggs på bosättning, ekonomiskt bistånd, utbildning m.m., avgörs i stora delar av varje kommun själv.

Dåvarande SKL[7] tog 2017 fram samlade kostnader aggregerat 3,5 år efter uppehållstillstånd. Där utgjorde SFI 37 procent av den totala kostnaden på 217 000 kronor, eller strax över 80 000 kronor, medan arbetsmarknad och vuxenutbildning utgjorde 4 procent, 9 000 kronor.

En kostnadsjämförelse av Skolverket 2017[8] noterar att totalkostnaden per elev omräknad till heltidsstuderande för ett antal kommuner i framför allt Stockholmsområdet varierade mellan 3 700 och 124 000 kronor. med ett genomsnitt på 42 400 kronor. Även om det säkert finns stora skillnader i vad kommuner lägger på SFI-utbildning torde det vara mycket osannolikt att det kan vara tillförlitliga och jämförbara siffror.

När en nyanländ får uppehållstillstånd gör Arbetsförmedlingen ett etableringsprogram med bedömning om möjlighet till etablering inom två år. Bedömningen görs utifrån:

[7] *Schablonersättning för flyktingmottagande – fördelning inom kommunen,* SKL 2017.
[8] Refererad i *Översyn av ersättningsmodellen svenska för invandrare*, Nacka kommun 2019.

- Arbetsmarknaden.
- Individens förutsättningar (alla som har icke-gymnasieutbildning bedöms oftast att de inte klarar etablering inom två år, vissa saknar helt formell utbildning).
- Arbetsförmedlingens möjligheter till utbildningsinsatser. Arbetsförmedlingen har etableringsuppdraget.

Utbildningen kan ske i olika former:

- Klassrumsundervisning, där lokalkostnader i storstädernas centrala lägen kan driva upp kostnader.
- Individuellt digitalt.
- Flexibla lösningar med viss schemaläggning och distansundervisning. Dock menar flera av de som har intervjuats att det finns en större risk att eleverna inte klarar målen med detta upplägg.

Många av de som har intervjuats menar att det optimala upplägget till stor del beror på målgrupp, vissa grupper klarar olika modeller olika bra. Det beror på bakgrund, språk, livssituation m.m. som berörs närmare på sidorna 7–8. Det effektivaste är att sätta rätt person i rätt utbildningsform.

Kostnaden, men också effekten, kan bero på om och i så fall i vilken omfattning en kommun sätter gränser för hur lång tid en SFI-utbildning får ta. Tidigare (2017) lutade sig t.ex. Kalmar kommun mot ett gammalt, numera borttaget, riktvärde från Skolverket där 525 timmar skulle räcka för en SFI-utbildning. I många andra kommuner finns ingen sådan övre gräns.

Nationellt centrum för svenska som andraspråk gjorde 2019 en undersökning[9] (svar från 79 kommuner) om det finns en förutbestämd tidsbegränsning angående timmar för SFI-elever. I ungefär en tredjedel av svaren fanns en sådan uttalad tidsbegränsning, i två tredjedelar inte. Exempel på sådan tidsbegränsning var från 190 timmar (studieväg 3) till 1000 timmar för studieväg 1 och 2. En representant för en annan kommun menade att ”vi skriver ut alla elever efter 1000 – 1200 timmar även om det inte finns något uttalat timantal som gräns”. Det varierar alltså väldigt mycket mellan olika kommuner.

Lite förenklat kan kommuner organisera sin vuxenutbildning, och SFI, på fyra olika sätt:

- Egen regi.
- Auktorisation.
- Extern entreprenad enligt LOU.
- En kombination av ovan.

[9] *Tidsbegränsning på SFI – kan timmarna ta slut?*

Vi kan konstatera att det åtminstone tidigare till stora delar har varit och fortfarande till viss del är en politisk fråga huruvida en kommun genomför SFI-utbildningar i egen regi eller genom externa entreprenörer. Det kanske tydligaste exemplet är Nacka kommun som i många år, utifrån en politisk agenda, varit tydliga med att SFI-utbildningar enbart ska genomföras i extern regi, genom auktorisation via externa leverantörer, medan andra kommuner åtminstone delvis utifrån en politisk agenda, har genomfört SFI-utbildning i egen regi. T.ex. har Göteborgs stad ett tydligt politiskt mål att minst 25 procent ska genomföras i egen regi. Det betyder att vissa kommuner, till mer eller mindre grad, har haft en politisk agenda som underlag för hur de har organiserat sin vuxenutbildning, inklusive SFI.

I detta avsnitt ska kostnaderna för olika sätt att organisera SFI-utbildning granskas. I den granskningen har vi försökt att lägga alla eventuella politiska värderingar åt sidan. Men det kanske är lättare sagt än gjort. Flera personer[10] som företräder verksamheter som bygger på externa SFI-utförare, som externa leverantörer själva och vissa kommunföreträdare i kommuner som till stora delar köper in externa leverantörer, ser nästan bara fördelar med att ha (all, eller det mesta av) SFI-utbildning i extern regi medan andra, framför allt vissa kommunföreträdare som har det mesta i egen regi, nästan bara ser fördelar med SFI-utbildning i egen regi. Detta trots uppmaningar till samtliga intervjuade att lägga alla eventuella politiska agendor åt sidan. Att det ändå blir så pass olika svar tolkar vi utifrån en eller flera av följande orsaker:

- Det är väldigt olika förutsättningar i olika kommuner som gör att i vissa kommuner finns det mest fördelar med egen regi medan det i andra kommuner finns mest fördelar med extern regi. I vissa mindre kommuner finns inga externa leverantörer över huvud taget, kanske för att det är för små volymer för att kunna driva en affärsmässig verksamhet. Därmed finns heller inga förutsättningar för något annat än intern regi.
- Det blir ofta en förstärkning av positiva effekter av det ”egna sättet att arbeta” vilket kan göra att det ”egna sättet” övervärderas och ”det andra sättet” undervärderas.
- Det finns, trots uppmaningar att inte ha, ändå med en politisk agenda i intervjupersonernas svar.[11]

Det kan mycket väl vara en kombination av dessa och även andra orsaker som inte har identifierats.

Det finns dock några för- och nackdelar med extern respektive intern regi som majoriteten av de vi har intervjuat är överens om. Därmed skulle vi kunna dra slutsatsen att det kan vara generella för- och nackdelar.

[10] Av de som har intervjuats för denna rapport.
[11] Författaren själv har i just denna fråga ingen tydlig politisk uppfattning. Däremot blir han tveksam och t.o.m. misstänksam när en intervjuperson enbart ser fördelar och inga nackdelar med ”det aktuella sättet” att organisera SFI-utbildningar. Det har han mött både hos personer som förordar ”egen regi” och personer som förordar ”extern regi”.

Generella fördelar med externa leverantörer skulle i så fall vara:

- Det blir ofta en större flexibilitet med externa leverantörer, speciellt om volymerna på nyanlända som behöver utbildning varierar över tid. Ofta går det då att ordna plats åt alla och kötiderna blir korta om ens några alls. Enligt flera av de som intervjuats kan det bero på att kommuner har längre anställningar med omplaceringsskyldighet vid volymnedgångar, externa leverantörer kan ha lättare att anpassa sin kapacitet till variationer i volymer.
- Det är ofta kortare och snabbare beslutsvägar hos en extern leverantör, det går snabbare att få igenom förändringar. Eller som en intervjuperson sade: ”I kommunen gäller budgeten”, med antydandet att en extern leverantör kan vara mer flexibel och kostnadseffektiv än en kommun.
- De totala fasta kostnaderna kan bli lägre när externa leverantörer anlitas, även om kommunen, trots extern regi, måste ha intern personal som arbetar med administration, uppföljning, statistik m.m.
- Stora externa leverantörer finns ofta i hela landet och kan framför allt när det gäller distans- och flexutbildningar (kombinerat klassrums- och distansutbildning) göra bättre individuella upplägg än vad en ensam kommun kan.
- Det finns flera exempel på att externa anordnare har bättre branschkontakter och på så sätt lättare kan förmedla kontakter för att få jobb, främst via jobbspår och praktikplatser.
- Flera representanter för externa leverantörer menar att externa leverantörer har starkare incitament att lyckas eftersom det är hårdare konkurrens. Även en verksamhet som drivs i kommunens egen regi kan, om den är konkurrensutsatt från externa leverantörer, få motsvarande incitament. Samma representanter menar, med lite olika ord, att ”externa anordnare är bättre på att belöna en stark resultatkultur och ta bort onödiga kostnader”.
- Merparten av intervjupersonerna har lyft att det finns tydliga indikationer på att SFI i intern regi ofta är dyrare än SFI i extern regi. Det gäller speciellt i storstäder där det kan finnas ett stort utbud av externa leverantörer som ofta har mindre overhead, större flexibilitet och är bättre och billigare på distansundervisning. Hos externa leverantörer kan lärare flytta mellan olika närliggande orter på ett sätt som inte är vanligt hos kommuner som anordnar verksamhet i intern regi.

Vad gäller bedömningen av den sista punkten, där en stor majoritet av de vi intervjuat menar att det ofta är billigare att anordna SFI i extern regi, bör hänsyn tas till att även om det är externa leverantörer som anlitas för att genomföra den faktiska utbildningen så har kommunen ändå vissa övergripande kostnader för upphandling, kvalitetsuppföljning, administration, kanske arbetsledning med mera. Dessa kostnader, liksom de mesta som vi berör i denna rapport, varierar och ingen av de kommuner vi har talat med har full kontroll eller en tydlig uppföljning av dessa overheadkostnader som finns oavsett om en verksamhet drivs i intern eller extern regi. I en kommun blev bedömningen, med omräkning av

kostnaderna för de aktuella befattningarna, cirka 8 000 kronor per elev och SFI-år. I en annan kommun blev det hälften så mycket. Även inom respektive kommun kunde olika personer ha helt olika uppfattning om hur många heltidstjänster som egentligen kunde hänföras till språkutveckling av nyanlända.

Generella nackdelar med att driva verksamhet i extern regi:

- Det kan vara svårare att göra kvalitetsuppföljningar, även om alla som intervjuats inte är överens om detta, speciellt om det finns många olika externa leverantörer. Om så är fallet kan det ta längre tid att upptäcka mindre goda externa leverantörer. Just detta tar flera kommunrepresentanter, både de som till stor del arbetar med extern regi och de som arbetar med intern regi, upp som den största utmaningen med extern regi: att säkerställa likvärdiga utbildningar så att det inte spelar någon roll vilken skola den nyanlände hamnar på. Det kräver bra uppföljning och bra kvalitetssäkring. Framför allt har flera representanter för mindre kommuner erfarenheter av att externa leverantörer inte har levt upp till ställda kvalitetskrav som efterfrågats och i de fallen har också samarbeten avslutats inom något år. Det har då bland annat handlat om icke behöriga lärare, stora klasser och många utbildningstimmar per lärare.
- Externa leverantörer anlitas ofta på tre- eller fyraårskontrakt, då blir det också tre- eller fyraårsperspektiv i de flesta beslut som tas. En verksamhet i intern regi kan ibland ha längre perspektiv (men har ibland också tydliga ettårsperspektiv).
- Det är ofta en fördel att kunna kombinera SFI och andra insatser. Det kan vara svårare att göra det om det finns många externa leverantörer.

Vad gäller eventuella skillnader i kvalitet mellan intern och extern regi finns det alltså olika uppfattningar och erfarenheter. De flesta av de som intervjuats tycks ändå vara överens om att det kan vara en större utmaning att följa upp kvaliteten hos externa leverantörer. Det betyder inte att kvaliteten skulle vara sämre hos externa leverantörer. En kommunrepresentant med erfarenhet av extern upphandling uttryckte det som att ”de externa leverantörer som drivs av en utbildningstanke kan vara lika bra eller bättre än verksamheter i intern regi, medan de företag som bara ser detta som en affärsidé eller marknadspotential riskerar att ge en sämre kvalitet”.

Generella fördelar med egen regi i kommunen:

- Kommuner kan, åtminstone i jämförelse med mindre externa anordnare, lättare tillhandahålla kuratorer, specialpedagoger, studie- och yrkesvägledare, samt andra specialistkompetenser.
- En kommun kan lättare samordna kombinationsutbildningar om ”allt finns under samma tak”. Även externa leverantörer kan samordna sådana utbildningar men, åtminstone om det är flera olika externa leverantörer, kan det bli en extra utmaning.

- En del av de vi har intervjuat, men långt ifrån alla, menar att det är lättare att följa upp kvaliteten, och därmed säkerställa en hög kvalitet, i en internt driven verksamhet.
- Verksamheter i egen regi kan ofta ha längre tidsperspektiv i sina beslut. Det kan innebära en större kontinuitet, t.ex. att det är mindre rörlighet bland lärare. Externa leverantörer har ofta ett treårsperspektiv eller mindre, beroende på att deras avtal ofta är på tre år.
- En kommun är ekonomiskt stabilare, långsiktigt stabil och går inte i konkurs.
- Anställningstryggheten för de anställda inom kommunen är normalt högre. Vid volymminskningar har kommunen större möjligheter till omplaceringar istället för uppsägningar.

Generella nackdelar med egen regi i kommunen motsvarar det som är generella fördelar med externa leverantörer.

En intervjuperson sammanfattade genom att konstatera att ”det finns bra och det finns mindre bra både interna och externa anordnare. För att undvika mindre bra externa anordnare är det viktigt att ha bra avtal, bra uppföljning och bra ansvarig rektor. För att undvika dåliga interna anordnare krävs en systematisk kvalitetsuppföljning.”

En representant för en extern leverantör menade att ”det starkaste incitamentet för att göra ett bra arbete är ryktet, för att kunna rekrytera bra lärare, framtida elever och i slutändan få fler uppdrag”.

Vid sidan av ovan för- och nackdelar menar de flesta vi talat med att löner, lokalkostnader m.m. inte skiljer sig mer än marginellt mellan verksamheter i intern och extern regi. Möjligen att chefslöner tenderar att vara högre hos externa leverantörer än vad de är i kommunintern regi. Några har också framfört att en kommun är mer beroende av att det är rätt personer på centrala poster. Däremot kan det generellt vara högre lokalkostnader i storstäder medan det kan bli dyrare lärarkostnader på små orter, där det ofta är brist på rätt kompetens.

Flera personer menar att det inte är ”intern eller extern” regi av SFI som är det avgörande för hur framgångsrik en SFI-verksamhet är. Båda kan vara bra och båda kan vara mindre bra. Det är istället hur kombinationen SFI och annan yrkesutbildning ser ut, se senare avsnitt.

Ovan avsnitt har handlat om att sammanställa och tolka uppfattningar från de personer som intervjuats. Men vad säger forskningen om intern eller extern regi?

Vi hittar vissa forskningsartiklar kring skillnader mellan privat och offentlig verksamhet, men det rör ofta skola, förskola och äldreomsorg, däremot hittar vi inte mycket med fokus på SFI eller andra etableringsinsatser för nyanlända. Vad gäller skolor i allmänhet så är vår slutsats,

efter att ha granskat några olika rapporter[12], att det tenderar vara lite bättre betyg i privata skolor och det i sin tur kan bero på att de antingen har ”bättre elever” (vilket betyder elever med mindre sociala problem och allra helst döttrar till höginkomsttagare), att de använder betyg för att rekrytera eller på att privata skolor helt enkelt är bättre. En studentuppsats kring organisering av förskolor[13] kom fram till att förskollärare på både privata och kommunala förskolor jobbar ganska lika när det gäller hur resurser används. Däremot arbetar de kommunala förskolorna betydligt mer mål- och resultatstyrt än vad privata förskolor gör. Trots en del skillnader i hur de arbetar upplevde alla förskollärare som blev intervjuade i den studien att arbetssituationen var bra. Något svar på vad som ”var bäst” gavs inte.

Sedan finns det partsinlagor som bör tolkas försiktigt. I Friskolornas Riksförbunds sammanställning[14] kommer friskolor ut bättre. Enligt deras analys är friskolor överrepresenterade bland de skolor som återfinns i toppen av Skolverkets SALSA-statistik över grundskolors resultat med hänsyn tagen till elevernas bakgrundsfaktorer. Svenskt kvalitetsindex från 2016[15] visar att fristående förskolor och gymnasieskolor får högre betyg än kommunala verksamheter medan i grundskolan får kommunala verksamheter högre betyg än de fristående. Forskarna Anders Böhlmark och Mikael Lindahl kommer i en studie[16] fram till att friskolor höjer kvaliteten även i kommunala skolor och att en positiv effekt av friskolor håller i sig ända upp i högskolan.

Vår tolkning är att många av dessa studier är påverkade av forskarens teori- och metodval. Det kan ibland, det är i alla fall författarens erfarenhet, finnas en ”dold agenda som ska bevisas”.

Precis som vi inledde avsnittet med så beror kostnaderna för SFI på många olika saker, inte minst vad eleven har för bakgrund vad gäller bland annat tidigare utbildning. Kommuner gör mer eller mindre effektiva saker, det kan skilja mellan storstad, där det ofta finns ett större utbud, och mindre kommuner och det skiljer mellan olika kommuner helt enkelt beroende på hur effektiva de personer är som jobbar med frågan. Precis som i andra verksamheter beror framgång till stor del på de anställdas prestationer, och då menar vi alla anställdas prestationer, i det här fallet lärare, administratörer, chefer, vägledare, etc.

---

[12] *SNS Analys nr 7. Friskolereformens långsiktiga effekter på utbildningsresultat,* Anders Böhlmark & Mikael Lindahl, 2012. *Om privata intressen och skolans omvandling*, Thomas Englund, seniorprofessor, Örebro universitet.

[13] *En kvalitativ studie om hur förskollärare arbetar och därmed ser på arbetssituationen på kommunala förskolor jämfört med privata förskolor,* Delin Botrous, Södertörns högskola 2018.

[14] *https://www.friskola.se/fakta-om-friskolor/.*

[15] *Refererat av Svenskt näringsliv på https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/vinst-i-valfarden/privat-vs-offentlig-valfard-hur-ser-kvalitetsskillnaderna-ut_690622.html.*

[16] *SNS Analys nr 7. Friskolereformens långsiktiga effekter på utbildningsresultat,* Anders Böhlmark & Mikael Lindahl, 2012.

Vi granskar här de olika alternativen att organisera SFI var för sig, med exempel från olika kommuner.

Auktorisation

Nacka är en kommun som var tidigt ute med auktorisation och som organiserar hela sin SFI-utbildning med auktorisation. Det innebär att kommunen anlitar externa leverantörer som uppfyller ett antal krav, bl.a. måste företaget vara registrerat, inte ha några obetalda skulder, betalar skatter, ha behöriga lärare m.m. Nacka anlitar 6 – 10 externa leverantörer.

Förutom ”skolpengen” som leverantören får, se nedan, har Nacka kommun en del administrativa kostnader. Cirka 5 – 10 helårsarbetare (olika uppskattningar av olika personer) arbetar med administration, processer, uppföljningar, vilket alltså inte ingår i kostnaden för leverantören. Till viss del kan det bli dubbel administration, dels hos kommunen, dels hos utbildningsanordnaren.

Flera av de som har intervjuats, både representanter för kommuner och externa leverantörer, menar att med auktorisation finns en liten risk att mindre goda externa leverantörer kommer in, antingen beroende på att de inte är tillräckligt seriösa eller helt enkelt inte har rätt kompetens. I riktade upphandlingar är den risken mindre. Med många externa leverantörer finns det med auktorisation också en högre risk att alla inte kan ha kuratorer, specialpedagoger m.m.

Så vad kostar SFI-utbildning enligt auktorisationsmodellen? Eftersom det är olika omfattning på olika studievägar är det förstås också olika prislappar för olika studievägar.

I Nacka kommun, som mest uttalat arbetar med auktorisationsmodellen, finns följande ersättningar per slutförd kurs:

- Kurs A: 21 030 kronor per elev och slutförd kurs.
- Kurs A distans: 14 520 kronor per elev och slutförd kurs.
- Kurs B: 16 600 kronor per elev och slutförd kurs.
- Kurs B distans: 11 460 kronor per elev och slutförd kurs.
- Kurs C och D: 13 020 kronor per elev och slutförd kurs.
- Kurs C och D distans: 8 990 kronor per elev och slutförd kurs.
- Arbetspraktik i samband med SFI: 3 065 kronor per elev och slutförd praktik.

Lägg till kostnaden för kommunens 5 – 10 helårsarbetare fördelat på 1200 – 1500 elever så blir det en ytterligare kostnad på i genomsnitt närmare 4 000 kronor per elev och år.

100 procent av ersättningen betalas vid godkänt betyg, 90 procent om det blir ett F-betyg. 20 procent av slutbeloppet betalas för elever som är kvar 4 veckor efter kursstart, ytterligare 40 procent för elever som är kvar efter 12 veckor samt resterande 40 procent betalas vid godkänt betyg (eller 30 procent om det blir ett F-betyg).

Notera att det kan ta mycket olika lång tid för en elev att slutföra en kurs. För en analfabet kan det ta fyra terminer, för en högskoleutbildad kan det ta en termin. Men leverantören får samma totala SFI-ersättning oavsett hur lång tid det tar.

2018 uppnådde 42 procent av eleverna i Nacka godkänt terminen efter SFI:s kursstart (35 procent 2017)[17]. Nästan 40 procent avbryter sina studier inom ett år p.g.a. att de har flyttat, fått fast jobb, fått barn eller annan orsak.

Nacka kommun har gjort en översyn[18] vars övergripande slutsats är att det finns många fördelar med deras ersättningsmodell inom SFI. Den är emellertid, utifrån dess ersättningsprinciper, sårbar för anordnare vid mindre kundvolymer, långa ledtider och sena studieavbrott.

I översynen nämns också att en viktig faktor för att förbättra måluppfyllelsen inom SFI är att minska andelen avbrott. För att förebygga avbrott måste det finnas incitament för anordnare att stödja elever så att de blir mer motiverade att fortsätta studera.

Falu kommun, som har ett liknande auktorisationssystem som Nacka kommun om än med lite hårdare kvalitetskrav på leverantörer och dessutom har en tydligare inriktning av SFI i kombination med yrkesförberedande utbildningar, använder också till 100 procent externa leverantörer och har en ersättningsmodell som ger följande nivåer:

- Kurs A och B: 22 000 kronor per slutförd kurs.
- Kurs C: 20 000 kronor per slutförd kurs.
- Kurs D: 12 000 kronor per slutförd kurs.
- SFI distans per slutförd kurs:
    - C: 10 000 kronor.
    - D: 7 000 kronor.

Det vill säga liknande ersättningsnivåer som Nacka kommun. Lägger vi till interna kostnader inom kommunen för administration, kvalitetsuppföljning, chefer med mera, så tillkommer ungefär 16 000 kronor per elev och år. Men eftersom SFI utgör mindre än hälften av hela utbildningskostnaden kan en renodlad ”SFI-overhead” då bli någonstans mellan 4 000 och 8 000 kronor per elev och år, beroende på hur beräkningen görs.

65 procent av ersättningen betalas ut en månad efter kursstart för kurser inom gymnasial vuxenutbildning. Resterande 35 procents ersättning betalas ut då godkänt betyg (A–E) är satt i elevadministrativt system senast 14 dagar efter kursens slut.[19]

[17] *Översyn av ersättningsmodellen svenska för invandrare,* Nacka kommun 2019.
[18] *Översyn av ersättningsmodellen svenska för invandrare,* Nacka kommun 2019.
[19] *Ersättning till anordnare av vuxenutbildning i Falun för 2020.*

Extern entreprenad enligt LOU.

Många kommuner tillämpar LOU när det gäller upphandling av externa leverantörer kring SFI. T.ex. gäller det tillvägagångssättet för landets två största kommuner, Stockholms stad och Göteborgs stad samtidigt som båda kommunerna också har en hel del av SFI-undervisningen i egen regi. Stockholms stad erbjuder ett fast pris och externa företag presenterar innehåll för det priset. Deltagarna (de nyanlända) väljer vilket företag de vill komma till. Stockholms stad ger även en bonus om eleven lyckas. Om eleven får ett F-betyg ger och betalar Stockholms stad ytterligare 200 timmar, men därefter är det stopp. I Göteborg har det varit mervärden och lägsta pris som avgör vem som får uppdraget. Fler och fler kommuner sätter stopp om inte framsteg görs inom rimlig tid även om det kan diskuteras vilket stöd som finns för ett sådant stopp i regelverket.[20]

Det är priset som ska vara avgörande vid en LOU-upphandling. Det finns olika betalningsmodeller:[21]

- Pris/närvarotimme.
- Pris/poäng.
- Pris/betyg.

Betygen sätts ofta av den externa leverantören själv, ibland av kommunen.

Ibland kombineras SFI-utbildning med jobbspår. Några intervjupersoner menar att det kan vara begränsande, om en elev tas ur SFI till arbete innan SFI är klart får leverantören inte alltid betalt. Andra menar, se senare avsnitt, att denna kombination är den mest effektiva för att få en hög etableringsgrad.

En extern leverantör menar att då många LOU-upphandlingar är fyraårsavtal blir det första året alltid en ekonomisk förlust (för leverantören) då det krävs en hel del investeringar och det kan finnas ”barnsjukdomar” som uppstår i början. År 2–3 blir det oftast en god ekonomi och kvalitet, allra bäst blir kvaliteten år 3, medan år 4 riskerar bli sämre, ekonomiskt och kvalitetsmässigt, då det kan betraktas som ett ”avvecklingsår”. En annan extern leverantör menade att upphandlare i vissa kommuner ”ofta har ett politiskt raster” som fokuserar på t.ex. personaltäthet men där andra ofta viktigare faktorer inte granskas. Även om vikten av

[20] I Skollagen kap 20 § 9 står det att den som antagits till en kurs har rätt att fullfölja kursen. Huvudmannen får dock besluta att utbildningen på kursen ska upphöra om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

[21] Ofta är det en blandning av pris/poäng och pris/betyg. Men det kan vara olika priser beroende på olika spår, om yrkesspår är inkluderat, om eleverna har någon funktionsnedsättning som hörselskador, och mycket mer. Folkuniversitetet i Göteborg menar att ersättningen för SFI kan skilja mellan 40 kronor per elevtimme och så mycket som 190 kronor per elevtimme, det sistnämnda kan gälla för elever med hörselnedsättningar vilka då behöver extra utrustning för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. På motsvarande sätt tar det väldigt olika lång tid att bli klar med utbildningen, även här ger Folkuniversitetet exempel på stora variationer, från 6 månader till 4 – 5 år.

en politisk agenda har minskat så finns många gånger ändå en politisk agenda med i bakgrunden när krav och upplägg diskuteras.

Vad kostar då SFI enligt detta sätt att organisera?

Nacka kommun gjorde våren 2019 en jämförelse med bland annat Stockholms stad[22] och konstaterade då att Stockholm stad har SFI både i egen regi och genom upphandlad verksamhet. Den enskilde eleven har full frihet att välja leverantör inom antingen den egna regin eller den upphandlade verksamheten. Alla elever tilldelas, utifrån bedömning av kurs och studieväg av kommunens SFI-centrum, ett antal timmar á 60 minuter som utgör en elevs timpott. Leverantören ska inom tilldelade timmar säkerställa att eleven når kursens mål. Om eleven trots detta inte når kursens mål kan leverantören tilldela eleven extra timmar, med högst 50 procent av timpotten. Leverantören ska då uppta dialog med kommunen om en elev, som trots tilldelning av extra timmar inte når kursens mål. Om eleven gör ett studieavbrott och sedan återupptar studierna har eleven rätt till återstående timmar oavsett om det gäller studier hos den tidigare leverantören eller hos en annan leverantör.

Ersättningen skiljer sig mellan de olika studievägarna/kurserna. För kurser inom studieväg 1 är ersättningen 57 kronor/timme. Inom studieväg 2 är ersättningen 43 kronor/timme inom kurs B och C samt 37 kronor/timme inom kurs D. Inom studieväg 3 är ersättningen 37 kronor/timme.

Ersättning utgår för upp till 14 frånvarodagar i följd i samband med avbrott och i samband med frånvaro. Ingen ersättning utgår för kallad elev som efter 8 dagar inte infunnit sig till leverantören på överenskommen tid. Ingen ersättning utgår för elever som skrivits ut eller som förbrukat sina timmar. Utbetalning sker månatligen under kursens gång med 80 procent av ersättningen för de timmar som erbjudits månaden före. Resterande 20 procent får leverantören när eleven klarat målen och fått godkänt betyg samt att korrekta betygsdokument översänts till beställaren. För de elever som inte når målen inom ramen för de tilldelade timmarna betalas inte de innehållande 20 procenten av ersättningen. För enskild undervisning betalas full ersättning.

Så vad innebär allt detta?[23]

Studieväg 1, kurs 1 A: 800 timmar x 57 kr/tim = 45 600 kronor per elev.
Studieväg 1, kurs 1 B: 1000 timmar x 57 kr/tim = 57 000 kronor per elev.
Studieväg 1, kurs 1 C: 1000 timmar x 57 kr/tim = 57 000 kronor per elev.

[22] *Översyn av ersättningsmodellen svenska för invandrare.*
[23] Studieväg 1 riktar sig till elever som har kort eller ingen skolbakgrund. Inom studieväg 1 finns kurserna A, B, C och D. Studieväg 2 riktar sig till elever vars skolbakgrund är mindre omfattande än motsvarande svensk gymnasieskola. Inom studieväg 2 studerar eleverna i kurs B, C och D. Studieväg 3 vänder sig till de elever vars skolbakgrund motsvarar svensk gymnasieskola eller som har deltagit i högskolestudier. Inom studieväg 3 finns kurserna C och D.

Studieväg 1, kurs 1 D: 800 timmar x 57 kr/tim = 45 600 kronor per elev.
Studieväg 2, kurs 2 B: 700 timmar x 43 kr/tim = 30 100 kronor per elev.
Studieväg 2, kurs 2 C: 800 timmar x 43 kr/tim = 34 400 kronor per elev.
Studieväg 2, kurs 2 D: 700 timmar x 37 kr/tim = 25 900 kronor per elev.
Studieväg 3, kurs 3 C: 450 timmar x 37 kr/tim = 16 650 kronor per elev.
Studieväg 3, kurs 3 D: 500 timmar x 37 kr/tim = 18 500 kronor per elev.

En extern leverantör berättade att de hade följande kostnader för en studieväg:

- För A-elever läggs ungefär 600 timmar, vilket motsvarar 40 veckor. I en klass om 16 elever kostar det cirka 70 000 kronor per månad för lärare, lokaler, material med mera. Det innebär knappt 4 400 kr per månad och elev. På 10 månader blir det 44 000 kronor.
- För B-elever tar det ungefär 800 timmar, vilket motsvarar 53 veckor. Motsvarande 70 000 kronor per månad och klass fördelat på 25 elever per klass blir cirka 2 800 kr per månad och elev vilket på 13,25 månader blir 37 000 kronor.
- C-elever tar ungefär 400 timmar, eller 27 veckor. 70 000 kronor per månad och klass fördelat på 30 elever blir 2 333 kr/månad, vilket blir 16 000 kronor efter 6,75 månader.

Kommunen har därutöver kostnader för eventuell betygsättning, kvalitetskontroller, eventuell studie- och yrkesvägledning, kurator, administration, upphandling m.m.

Som vi sett i tidigare exempel är utbildningsbakgrunden bland eleverna mycket avgörande. Beroende på utbildningsbakgrund, och därmed studieväg, kan kostnaderna bli olika.

En representant för Angereds folkhögskola, som kan ses som likvärdig med en extern leverantör i samband med LOU, berättar att de får i genomsnitt, för B-, C- och D-nivå, efter upphandling 800 kronor per elev och deltagarvecka. Med 20 elever per klass B-nivå, 20–25 elever per klass i C-nivå och 25 elever per klass i D-nivå menar ansvariga att det egentligen är för låg ersättning alternativt för små klasser (det kan krävas 35 elever per klass) för att det ska vara ekonomiskt försvarbart att driva sådan utbildning. Det blir dessutom svårare att hantera löpande antagning (att elever, med olika nivåer, kan tillkomma när som helst under en termin och ska då beredas plats) vilket tillsammans gör att det finns betydande stordriftsfördelar vid anordning av SFI. Det gäller inte minst vid löpande antagningar då anordnare med stora volymer har enklare att löpande sätta upp nya klasser.

Ett problem som representanter för Angereds folkhögskola lyfte fram är att det bästa vore om SFI efter ett år kan gå vidare till ett jobbspår, med någon form av kombinationsutbildning, men p.g.a. upphandlingssystem och regelverk skulle ersättningen till folkhögskolan då komma från två håll, något som inte är möjligt med nuvarande regelsystem. Det fungerar för andra leverantörer men inte för folkhögskolor. Detta, bristen på tidiga kombinationer av SFI och yrkesutbildning/jobbspår, kan vara en bidragande anledning till att etableringsgraden bland de nyanlända efter två år är relativt låg.

Auktorisation eller LOU?

Vad är då bäst? Auktorisation eller LOU? Liksom för de flesta andra frågor vi ställer i denna rapport blir svaret: det beror på. Att döma av svaren från alla som har intervjuats tyder mycket på att auktorisation kan ge lägre kostnader för SFI, räknat per elev och kurs. Men många, både representanter för kommuner och externa leverantörer, lyfter fram att det finns uppenbara kvalitetsrisker om kvalitetsuppföljningen inte är den bästa. Men Falu kommun har i sin auktorisationsmodell lagt in högre kvalitetskrav som man hävdar minskar dessa risker.

Intern regi

Som vi beskrev tidigare kan det finnas ett antal generella både för- och nackdelar för en kommun att genomföra SFI i egen regi. Några av de viktigaste fördelarna kan vara att kommuner, åtminstone i jämförelse med mindre externa anordnare, lättare kan tillhandahålla specialistkompetenser samt att de ofta kan ha längre tidsperspektiv i sina beslut. Speciellt i små glesbygdskommuner kan de externa alternativen dessutom vara få och t.o.m. icke existerande.

Som nämnts finns det också generella nackdelar med att genomföra SFI i egen regi. Förutom att flexibiliteten, t.ex. vid stora volymförändringar, ofta är sämre i egen regi, menar nästan alla som har intervjuats att det kostar mer att genomföra SFI i egen regi jämfört med extern regi. Detta även med hänsyn tagen till att kommuner som har stora delar av SFI-utbildningarna, eller t.o.m. alla, i extern regi ändå har övergripande gemensamma kostnader för administration, upphandling, kvalitetsuppföljning, arbetsledning och ibland också specialistkompetenser som kuratorer m.m.

Varför skulle det då kosta mer att genomföra SFI i egen regi jämfört med extern regi? Det finns även här stora variationer och speciellt i kommuner som har SFI i både intern och extern regi kan konkurrensen från externa leverantörer pressa kostnaderna även för den interna regin. Det finns också exempel på att ”den interna regin” får samma pengar att genomföra sin utbildning som ”den externa regin” får.[24] Och framför allt har konkurrens av externa leverantörer fått verksamheter i intern regi att effektivisera både vad gäller kostnader och resultat.

En representant för Göteborgs stad menar att ”SFI i intern regi kostar någon procent mer än extern regi”. Även om ”någon procent” kan vara mycket pengar i absoluta tal är det

[24] Så har det i alla fall tidigare fungerat i Göteborgs stad.

försumbart när vi granskar värdet av skillnaderna i möjligheterna att tidigare eller senare etableras på arbetsmarknaden, se senare avsnitt. En annan kommunrepresentant menar att ”det tar lite längre tid att nå C-D-nivå i intern regi, externa leverantörer är något snabbare”.

Men i kommuner som har en svag, eller t.o.m. icke-existerande, konkurrens av externa leverantörer är riskerna uppenbara att kostnaderna för SFI-utbildningarna blir höga. Det kan ju också vara en orsak till att externa leverantörer inte har etablerat sig på orten, att små volymer inte är en grund för en för leverantören lönsam och kostnadseffektiv verksamhet. Det kan speciellt gälla om det finns brist på behöriga lärare vilket kan innebära att kostnaden för att kunna locka rätt lärare bir hög.

Om det ”beror på” när det gäller kostnaden för externa leverantörer är det ännu mer ”beror på” när vi ska granska kostnaden för intern regi. Till alla de ”beror på” som gäller för externa leverantörer måste vi här i högre omfattning lägga till kostnadsläge för lärare och att kostnaden per elev är starkt beroende av antal elever per klass eller lärare (små kommuner med små volymer har oftast högre kostnader per elev). I de exempel på intern regi som vi har träffat på där det inte finns några externa leverantörer över huvud taget, det gäller framför allt några Lapplandskommuner och Ronneby kommun, görs ingen tillförlitlig uppföljning av kostnader per kurs eller per elev, kanske främst för att volymerna är så små att det inte är möjligt, eller i alla fall inte meningsfullt, att dela upp per kurs eller elev. Istället granskar vi verksamhetens totala kostnad per elev och från t.ex. Jokkmokk ser vi att den kostnaden för ett år, cirka 1,5 miljoner kronor plus en lokalkostnad som räknas som ”fri nyttighet” från kommunen (men som i en jämförelse med andra kommuner och verksamheter bör belasta kostnaderna med i storleksordningen hundra tusen kronor), blir, fördelat på 40 – 50 elever, cirka 40 000 kronor per elevår. Även i andra lapplandskommuner finner vi att genomsnittskostnaden är i samma storleksordning. Men det finns väldigt mycket ”det beror på”. Det är många olika studievägar (det görs ingen kostnadsuppföljning per studieväg) som rimligen kostar olika mycket. Studieväg 3 kan dessutom genomföras delvis som distansutbildning. Många elever ”hoppar in och ut” ur SFI-utbildningen beroende på tillfälliga jobb, föräldraledigheter eller andra tillfälliga avbrott. Det finns exempel på elever som har mer eller mindre tillfälliga arbeten och som kommer ”då och då” till SFI, en del förkovrar sin svenska i dessa arbeten medan andra inte gör nämnvärda framsteg och SFI-utbildningen drar då ut på tiden.

Ronneby kommun har all SFI i egen regi (för några år sedan hade de även en extern leverantör men den blev av olika skäl kortvarig). Inte heller här finns en noggrann uppföljning av varken kostnader eller etableringsresultat, fokus har lagts på att hålla en hög kvalitetet i SFI och hela etableringsprocessen. En grov uppskattning ger ändå att spår 1 kostar kommunen cirka 40 000 kronor per år, spår 2 48 000 kronor per år och spår 3 32 000 kronor per år. Men det finns enligt de vi har intervjuat från Ronneby kommun, liksom i många andra kostnadsbedömningar, en reservation för att ”det beror på”, bland annat beroende på hur många av de cirka 300 elever som finns (2019) som går respektive spår.

Dessa kostnader är i genomsnitt något mer än vad kostnaderna för SFI är i andra kommuner och i jämförelse med externa leverantörer i andra kommuner. En förklaring kan vara att SFI har stordriftsfördelar och med så få som 50 – 100 elever (som några av kommunerna har) blir kostnaden per elev större. Externa leverantörer har ju heller inte etablerats vilket kan vara en signal om att det är för små volymer för att kunna vara en affärsmässigt god verksamhet. En annan förklaring skulle kunna vara det som framför allt några representanter för externa leverantörer framhåller, ”att kommuner som driver SFI i egen regi inte har en lika stark resultatkultur, d.v.s. inte agerar lika ekonomiskt i samma utsträckning som en extern leverantör”. Huruvida det är på det sättet och i så fall i vilken omfattning har vi svårt att bedöma.

Utifrån detta är vår slutsats att det ofta är något och ibland mycket dyrare att driva SFI i egen regi jämfört med extern regi, även om hänsyn tas till kommunens gemensamma kostnader för extern regi. Men variationerna är stora.

I detta avsnitt har vi konstaterat att en stor del av SFI-kostnaden beror på de nyanländas utbildningsbakgrund m.m. Men vi kan konstatera att bland de som har intervjuats finns många tankar om hur SFI kan förbättras, och även bli mer kostnadseffektiv. Fyra områden som mest frekvent har kommit upp är:

- Storlek på SFI-klasserna. Precis som i den ”vanliga” skolan är klasstorlek en fråga för mycket diskussion och ett typexempel på ett område där kvalitet och produktivitet står emot varandra. Med stora klasser blir kostnaden per elev lägre samtidigt som kvaliteten riskerar att försämras. Så hur ser den optimala klasstorleken inom SFI ut, med beaktande av både kostnaden och det förväntade resultatet, helst mätt i etableringsgrad? Vi har inte funnit det svaret i denna utredning men vi berör problematiken, i form av kritiska värden, i slutet av denna rapport. De flesta av de vi har intervjuat menar dock att med mer resurser skulle antal SFI-elever per lärare kunna minska, med ökad kvalitet som följd.
- Behöriga lärare. Även här kan en jämförelse göras med den ”vanliga” skolan där andelen behöriga lärare normalt är ett kvalitetsmått för en skola. Så även för SFI-verksamhet. Alla som vi har talat med är överens om att behöriga lärare är en kvalitetsfråga. Men frågan, som vi inte har kunnat besvara, är hur stor påverkan på det slutliga resultat som behöriga lärare har.
- Löpande antagning. Hos små utbildningsanordnare kan löpande antagning, d.v.s. att nya elever med olika språknivåer löpande sätts in i existerande SFI-klasser, skapa utmaningar för att kunna hålla en hög kvalitet. Med mer resurser skulle, hos mindre utbildningsanordnare, nya elever kunna följas upp i mindre grupper och i ett senare skede integreras i större klasser.
- Det går knappast att ha en effektiv SFI-undervisning mer än 15 – 20 timmar i veckan. Men det betyder samtidigt, om SFI-undervisningen inte kombineras med någon form av yrkesutbildning, att det finns ytterligare minst 15 – 20 timmar i veckan som eleven

kan förkovra sin svenska utanför den ordinarie utbildningen. Många av de vi har intervjuat menar att det går att få ut en större effekt om det finns bättre möjligheter att använda övrig tid, med hjälp av språkkaféer, lättläst litteratur, svenska tv-program m.m. Det går med andra ord, med olika insatser, att öka motivationen till att använda tiden utanför den ordinarie SFI-undervisningen till språkutveckling.

Hur ser kostnadsbilden ut för de insatser som en nyanländ/utrikesfödd tar del av som ett led i att nå etablering på arbetsmarknad och samhällsliv?

Vilka insatser kan leda till positiva effekter på etablering?

Är det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv lönsamt med en mer omfattande, sammanhållen och långsiktig satsning på vuxenutbildning av hög kvalitet för elever med svenska som andraspråk än vad som görs idag?

Eftersom dessa tre frågeställningar i hög grad hör ihop, svaret på en fråga leder ofta vidare till svaret på nästa fråga, hanterar vi alla dessa frågor tillsammans i detta avsnitt.

Till att börja med: Det har i denna rapport framgått att en del kommuner har bristfälliga ekonomiska uppföljningar av kostnader både för SFI och andra etableringsinsatser och de har också svårt att följa upp resultaten. Med resultat menas inte betyg på SFI, de finns oftast väldokumenterade, utan det som i slutändan är det viktiga, etableringsresultat. Vissa kommuner förmedlar en bild av att egentligen inte veta tillräckligt mycket om vad de får för pengarna – och ibland kanske inte ens vilka pengar som satsas på olika typer av insatser. En del kommuner har också gett intrycket att detta, att få en bättre uppföljning, många gånger inte är en prioriterad fråga och inte något som diskuteras i tillräckligt stor omfattning. Många av de som har intervjuats pratar om vikten av kvalitet, att kvalitet är prioriterat i etableringsinsatserna. De flesta håller säkert med om att kvalitet är viktigt men det bästa måttet på god kvalitet borde vara goda och varaktiga etableringsresultat. Och i den kvalitetsuppföljningen finns mycket att göra. Författaren menar att det borde vara en prioriterad fråga att få fram bättre uppföljningssystem, framför allt vad gäller etableringsresultat och kopplingen mellan etableringsinsatser och etableringsresultat.

Samtidigt vet författaren att detta inte är en enkel fråga. Det är bevisligen mycket svårt att dra enkla slutsatser om vad som leder till hög effektivitet. Det har i denna rapport redan

pekats på en mängd variabler som kan påverka både kostnader och resultat och om hänsyn skulle tas till alla de faktorerna skulle vi få ett olösligt ekvationssystem.

Om vi ändå försöker svara på de tre frågeställningar som finns i avsnittsrubriken så blir svaren, liksom på många andra frågor i denna rapport: det beror på! Det är till stor del samma ”det beror på” som vi såg på sidan 7. De viktigaste var den nyanländes utbildningsbakgrund, den nyanländes livssituation och psykiska hälsa, eventuella avbrott i studier, effektiviteten i handläggning hos Arbetsförmedling, socialtjänst och andra aktörer, m.m.

Kan vi trots alla dessa ”det beror på” ändå ge några generella kostnadsnivåer utifrån olika scenarier? Och vad kostar det i olika kommuner utifrån olika sätt att organisera utvecklingsinsatserna? Samt: vilka resultat i form av etableringar uppnås på arbetsmarknaden?

Många av de som har intervjuats menar att även om det är mycket ”det beror på” är det tydligt att någon form av kombinationsutbildning i många fall ger klart bättre resultat på etablering än separata spår för språk och yrkesutbildning. Det handlar då om en kombinationsutbildning, med både språk- och yrkesutbildning eller annan förberedande arbetsmarknadsutbildning. Även om det, utifrån de exempel vi har granskat, ofta kostar mer, på kort sikt, än en separerad process med först helt fokus på SFI för att senare, efter kanske två år, gå vidare med mer yrkesinriktade utbildningar.

Flera av intervjupersonerna har, med lite olika ord, lyft fram att den bästa effekten fås om eleven har motivation och hopp om ett arbete (att det finns arbetsgivare som vill anställa) i kombination med en relevant och kompetenshöjande utbildning (SFI och relevanta yrkesutbildningar) plus erfarenhet från reguljär arbetsmarknad (praktik kombinerat med lärande och stöd från Arbetsförmedlingen).

Göteborgs stad har de senaste åren sett goda etableringsresultat, vi talar då om resultat för nyanlända flyktingar som via Arbetsförmedlingens etableringsprogram har kommit till Göteborgs stad. Hela etableringsprocessens längd och innehåll varierar stort men ett förlopp enligt följande är vanligt:

Den nyanlända går först SFI uppemot ett år på varje kurs, med stora variationer beroende på mycket av det som tidigare noterats. Beroende på område, efter kurs B i vissa fall och kurs C i andra, kan en del gå vidare till yrkesutbildning med språkstöd. Efter en inledande SFI genomförs någon form av yrkesutbildning, ofta med språkstöd, vanligen i 2 – 2,5 år. Efter 3 – 3,5 år är den nyanlände redo att etableras.

Vad kostar då detta? Åter är det stora variationer men en vanlig kostnadsbild är att SFI, under ett år kostar cirka 60 000 kronor (per kurs), yrkesutbildning med språkstöd, 450 poäng per termin i två år, cirka 100 000 kronor (450 poäng per termin ger 1800 poäng på två år, 55 kronor per poäng ger 100 000 kronor). En stor del av dessa utbildningsinsatser köps in av

externa leverantörer. Då tillkommer interna kostnader för Göteborgs stad som kostnader för studie- och yrkesvägledare, specialpedagoger, rektorer, administratörer, kvalitetsuppföljning med mera. En mycket grov uppskattning är att dessa interna resurser handlar om mellan tio och tjugo heltidstjänster, kostnader som skulle kunna fördelas på cirka 700 elever. Om dessa interna kostnader fördelas ut blir det mellan 10 000 kr och 20 000 kronor per elev och år.

Den totala kostnaden under utbildningstiden, och det finns stora variationer, kan bli någonstans kring 200 000 kronor per elev för de 3 – 3,5 åren.

Men, återigen, kostnaden varierar stort och det kan, menar ansvariga i Göteborgs stad, bland annat bero på det som nämndes på sidan 7 men att olika yrkesutbildningar kostar olika mycket. Utbildningar med tunga fordon, som chaufförsutbildningar för lastbil, är ofta betydligt dyrare än t.ex. utbildningar inom vård och omsorg. Lite generaliserande kan utbildningar som framför allt lockar män kosta mer än utbildningar som framför allt lockar kvinnor.

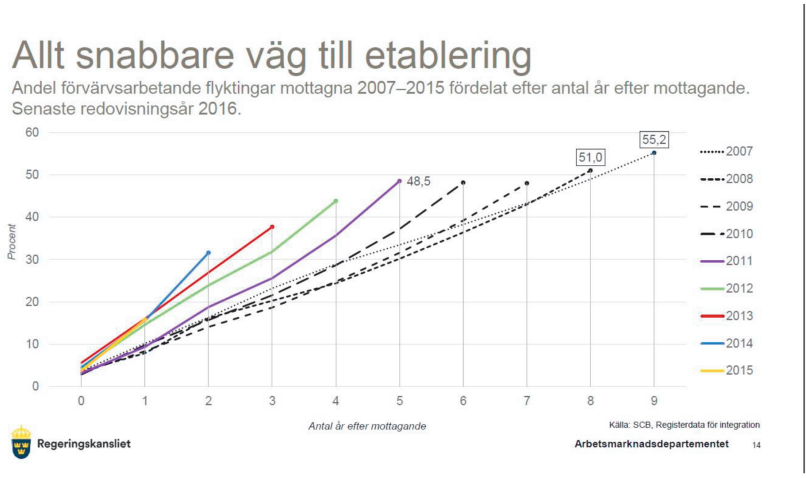
Vad har då detta gett för resultat på etablering[25]?

Representanter för Göteborgs stad berättar att 3,5 år efter start har cirka 70 procent av alla yrkeselever som slutfört sin utbildning fått ett arbete i den bransch som de är utbildade för. Detta gäller på totalen. Siffran är lite lägre för elever som slutfört en yrkesutbildning med språkstöd; 59–64 procent. Ytterligare en stor andel har gått vidare till CSN-studier. Cirka 20 procent kvarstår som inte har blivit etablerade. Den siffran var tidigare mångfalt större.

Är en etablering på 60–70 procent en bra siffra? Vad har vi att jämföra med?

Först måste vi konstatera att detta gäller de elever som har slutfört sin utbildning. Alla elever gör inte det. Det måste vi komma ihåg när vi jämför med bilden nedan, där SCB har redovisat andel förvärvsarbetande flyktingar mottagna 2007–15 fördelat efter antal år efter mottagande.[26]

[25] Dessa resultat uppnåddes tiden före ”Corona-krisen”. Huruvida de kan uppnås ”efter Corona” vågar varken vi eller Göteborgs stad uttala oss om.
[26] SCB. Registerdata för integration.



Vi ser att efter 4 – 5 år kommer i slutet av 2010-talet 50 procent av vuxna flyktingar i arbete. Men fortfarande efter 10 – 15 år är en del utanför arbetsmarknaden.

Experter från SKR, Sveriges Kommuner och Regioner, konstaterar också att efter 7 år är 80 procent av gymnasieutbildade män i arbete (de som kom till Sverige 2011) och 63 procent av gymnasieutbildade kvinnor. Dessa andelssiffror har ökat de senaste åren.

Från bilden konstaterar vi även att:

- Andelen förvärvsarbetande två år efter mottagning har ökat, från 16 procent (mottagna 2010), 24 procent (2012), 32 procent (2014) till 38 procent (mottagna 2016).
- Tre år efter mottagning har andelen förvärvsarbetande gått från 22 procent (mottagna 2010) till 47 procent (mottagna 2015).
- Fyra år efter mottagning (mottagna 2014) är andelen förvärvsarbetande precis över 50 procent.
- Av mottagna 2016 är det en klart högre andel män (49 procent) än kvinnor (21 procent) som två år efter mottagning var förvärvsarbetande.

Att män snabbare kommer i förvärvsarbete bekräftas av statistik som Nyckeltalsinstitutet tar fram på andel anställda med utländsk bakgrund i 35 medelstora och stora organisationer.[27] Det är en klart högre andel män än kvinnor med utomeuropeisk bakgrund som arbetar i dessa organisationer. Även om beräkningen grundar sig på delvis andra faktorer finns det tydliga signaler om att män med utomeuropeisk bakgrund har lättare att etablera sig på

[27] Nyckeltalsinstitutets rapport om svensk och utländsk bakgrund, 2020.

arbetsmarknaden än vad kvinnor med utomeuropeisk bakgrund har. Statskontoret menar dock att utomeuropeiska kvinnor efter 10 år i Sverige har samma nivå av förvärvsarbete som utomeuropeiska män med 10 år i Sverige.[28]

Historiskt är 60 – 70 procent etablerade i Göteborg efter 3,5 år en mycket bra siffra som klart överstiger de nivåer som fanns tidigare. Även jämfört med övriga Sverige är det höga nivåer.

Men kostnaden för hela etableringsprocessen har också ökat, i alla fall räknat per år. Det kostar mer, per år, att göra den satsning som Göteborg har gjort än att först göra en rejäl SFI-satsning och sedan, i de flesta fall, gå vidare med yrkesutbildning.

Går det att visa huruvida den ökade satsningen är ekonomiskt försvarbar? För att svara på den frågan måste vi föra ett resonemang om värdet av att lyckas med en etablering.

Vad kostar det att inte lyckas med etablering?

Det finns förstås stora värden både för individ och samhälle av en lyckad etablering av en nyanländ på den svenska arbetsmarknaden. Enklast kan vara att granska kostnaderna, framför allt de samhällsekonomiska kostnaderna, av att misslyckas med en etablering.

Här är, utifrån de intervjuer som är gjorda, några vanliga kostnader som är förknippade med en misslyckad etablering.

- Kostnader för Arbetsförmedlingen.
- Försörjningsstöd.
- Förlorade skatteintäkter.
- Förlorad arbetskraft framför allt inom branscher och yrken där det råder kompetensbrist.
- Fortsatta utbildningskostnader.
- Eventuella segregationskostnader.

Det är alltså dyrt, för samhället, att hamna utanför, att inte etableras på arbetsmarknaden. Varje månad och varje år tickar både klockan och den samhällsekonomiska kostnaden. Den kostnaden är förstås inte bara förknippad med själva etableringsprocessen, utan samma klocka och en liknande samhällsekonomisk kostnad finns även från att en nyanländ kommer till Sverige och till dess att ett uppehållstillstånd ges. Men den tiden och den kostnaden ligger utanför detta uppdrag.

Vad kan då detta kosta?

Det blir samma svar här som på många andra ställen i denna rapport: det beror på. Det beror bland annat på familjesituation (försörjningsstöd), vilka möjliga yrken som kunde varit

[28] *Utrikes födda kvinnor – Arbetsförmedlingens återrapportering 2019.*

aktuella (omfattningen på eventuell kompetensbrist inom sådana yrken), ålder (hur många år med dessa kostnader och alternativkostnader talar vi om) hur integrationen fungerar i övrigt (segregationskostnader) med mera. Samtidigt kan vi konstatera att vi inte har hittat någon kommun, eller annan part, som på ett systematiskt sätt försöker sammanställa de kostnader som finns för misslyckade eller försenade etableringar.

Om vi ändå försöker oss på en väldigt grov uppskattning över vad det skulle kunna handla om för ekonomiska storheter kommer vi fram till nedanstående kostnader. Det är författarens egna slutsatser baserade både på tidigare egna erfarenheter och svar från de personer som har intervjuats.

- Kostnader för Arbetsförmedlingen. Personen blir inskriven som arbetslös hos Arbetsförmedlingen och om den är över 25 år hamnar den i jobb- och utvecklingsgaranti för långtidsarbetslösa. Det går att räkna ut en kostnad per inskriven, den är normalt högre än för en ”vanlig” arbetssökande, men även om det handlar om ett antal tusen kronor så blir det i det stora hela en marginell kostnad. Det kan dock bli vidare arbetsmarknadsutbildningar, som kan kosta allt från 40 000 kronor (t.ex. vård- och omsorgsutbildningar) till flera hundra tusen kronor (t.ex. svetsar- och maskinförarutbildningar).
- Försörjningsstöd. Omfattningen av ett eventuellt försörjningsstöd beror bland annat på familjesituation. En flerbarnsfamilj kan räkna med större försörjningsstöd än en ensamstående. Det är dock inte ovanligt, snarare vanligt, med försörjningsstöd på uppemot 10 000 kronor per månad, eller drygt 100 000 kronor per år.[29]
- Förlorade skatteintäkter. Med en på längre sikt lågt räknad inkomst, säg 25 000 kronor per månad, skulle enbart de vanliga skatteintäkterna och arbetsgivaravgifterna generera över 150 000 kronor per år. Detta förutsätter att arbetsgivaren betalar hela lönekostnaden för den nyanställde. Det är dock inte ovanligt att Arbetsförmedlingen går in med lönebidrag när en arbetsgivare anställer en nyanländ person. Då ska förstås det lönebidraget dras bort i kalkylen. Även om lönebidraget på kort sikt kan vara större än de skatteeffekter vi har räknat på här ska det dock ses som en samhällsinvestering för att öka framtida produktionsvärden.
- Förlorad arbetskraft inom bristyrken. Fram till mars 2020[30] fanns inom stora delar av landet behov av arbetskraft inom framför allt hotell och restaurang, vård- och omsorg och, om än inte lika omfattande, inom industri. SKR, Sveriges kommuner och regioner, konstaterar att Sverige fram till 2026 behöver rekrytera närmare 500 000 nya medarbetare. Många nyanlända har kunnat etableras inom de yrken som betraktas som bristyrken. Skillnaden mellan att etablera, eller inte lyckas etablera, en

[29] Vad gäller försörjningsstöd så minskar andelen personer med ekonomiskt bistånd med antalet år i Sverige men utbetalningarna är generellt som högst åren efter avslutade etableringsinsatser, d.v.s. 3 – 5 år efter uppehållstillstånd (refererat i *Schablonersättning för flyktingmottagande*). Detta innebär att den stora delen av kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd för målgruppen faller utanför tidsramen på 3,5 år.
[30] Före Coronakrisen. Behoven inom välfärdssektorn var dock akuta och påverkas rimligen inte lika mycket av Coronakrisen som t.ex. hotell och restaurangbranschen.

nyanländ inom ett bristyrke bör i ett samhällsekonomiskt produktionsvärde stavas åtminstone värdet av lön och arbetsgivaravgifter[31], vilket mycket lågt blir 350 000 kronor per år, på några års sikt handlar det om miljonbelopp.

- Fortsatta utbildningskostnader. Det förekommer att nyanlända går SFI år efter år, eventuellt kombinerat med andra utbildningar, utan att några stora framsteg görs eller att etablering uppnås. För den som etableras på arbetsmarknaden blir det inga fler utbildningskostnader, i alla fall inte i någon större omfattning. Ett eventuellt behov av stärkta språkkunskaper uppstår ofta på arbetsplatsen i samband med svensktalande interaktion. Även om denna kostnad, i vissa situationer, kan bli upp till 40 000 eller till och med 60 000 kronor per år, så blir det ändå en liten kostnad i det stora samhällsekonomiska sammanhanget.
- Segregationskostnader. Att hamna utanför arbetsmarknaden och riskera att inte integreras i det svenska samhället kan förstås få oanade konsekvenser. Vi konstaterar här att det kan bli, men behöver inte bli, stora kostnader för segregation men vi gör ingen bedömning av hur stora de kan vara.

Det finns andra kostnader som uppstår för att misslyckas med etablering. T.ex. kan en lön, istället för försörjningsstöd, öka konsumtionen och därmed den ekonomiska aktiviteten i samhället (och ökad moms för staten). Vi tar inte med dessa hypotetiska kostnader utan utgår från det vi tidigare räknat på. Vi kan då konstatera att vi förmodligen räknat mycket lågt när vi kommer fram till att den samhällsekonomiska kostnaden för en misslyckad etablering kan vara i storleksordningen 250 000 kronor per år. Många gånger, speciellt om det hade kunnat bli en etablering inom ett bristyrke, talar vi om betydligt högre summor, ofta i halvmiljonkronorsklassen, per år.

Det betyder att varje år som en etablering försenas blir den samhällsekonomiska kostnaden, lågt räknat, en kvarts miljon kronor per individ. I ett femårsperspektiv talar vi om miljonbelopp (även om hänsyn tas till ränta). Ett livslångt utanförskap, om den nyanlände åtminstone inte har fyllt 40 år, kan handla om samhällsekonomiska kostnader med åttasiffriga tal (från 10 miljoner kronor).

Med detta som grund kan vi fortsätta frågeställningen om hur ekonomiskt försvarbart det är att lägga de resurser, som t.ex. Göteborgs stad gör, på sitt etableringsprogram. Ett etableringsprogram som syftar till att öka etableringsgraden över tid jämfört med den traditionella ”först språkutbildning sen arbete”-upplägget.

Vi kan utifrån ovan resonemang dra några slutsatser:

- Det är värt minst 250 000 kronor, kanske uppemot en halv miljon kronor om det handlar om ett bristyrke, att korta etableringstiden med ett år.

[31] Eftersom en arbetsgivare är beredd att betala lön och sociala avgifter för att utföra arbetet så måste sådant arbete vara värt minst lön och sociala avgifter. Om tjänsten står vakant produceras inte det värdet. Här finns risk för en dubbelräkning om både hela produktionsvärdet och förlorade skatteintäkter räknas med.

- Det är en fråga om många miljoner, kanske tio, att skapa förutsättningar för etablering, jämfört med ett liv utanför arbetsmarknaden.

Därmed har vi grunden för att bedöma huruvida en etableringsinsats på 200 000 kronor är ekonomiskt försvarbar. Det kan t.ex. jämföras med en inte lika omfattande satsning på 150 000 kronor (se tidigare exempel). I den jämförelsen satsar alltså Göteborg 50 000 kronor mer!

Hur mycket mer effektiv måste en etableringsinsats på 200 000 kronor vara jämfört med en insats på 150 000 kronor?

Om värdet av att minska etableringstiden med ett år, lågt räknat, är 250 000 kronor, måste den mer omfattande insatsen ge ett års tidigare etablering i ett fall av fem[32].

Om värdet av att undvika ett livslångt utanförskap, utanför arbetsmarknaden, lågt räknat är fem miljoner kronor, så måste den mer omfattande insatsen innebära att en av 100 som annars aldrig hade etablerats nu blir det[33].

När vi granskar resultatet av Göteborgs insatser, 60 – 70 procents etablering, och jämför dels med tidigare resultat (under 30 procent), dels med landet i stort så torde, lågt räknat, en ökad etablering med 30 procentenheter bara det innebära att satsningen är mycket ekonomiskt försvarbar även om dessa etableringstider bara har kortats ett år[34]. Mycket talar för att många etableringar har kortats mer än så och i några fall har de varit avgörande för att över huvud taget komma in på arbetsmarknaden. Det är alltså tveklöst lönsamt.

Andra aspekter på möjligheter att lyckas

När vi bedömer möjligheten att lyckas med en etablering konstaterar många av de vi intervjuat följande:

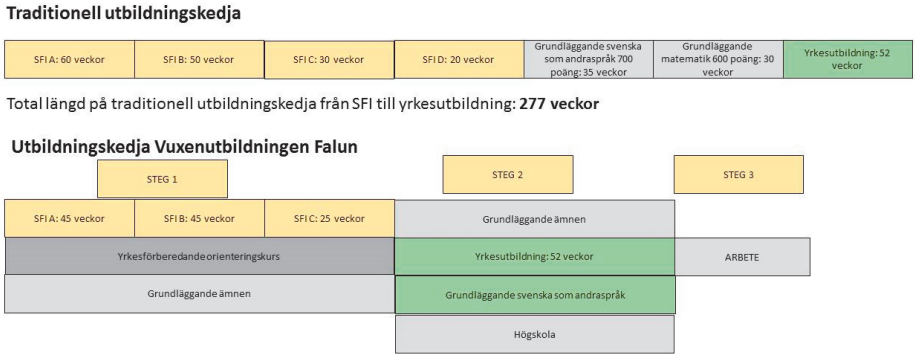
- Det är högre arbetslöshet, generellt, bland människor med utländsk bakgrund, även hos dem som varit i Sverige en längre tid.[35] Flera av de som intervjuats menar att det ”kulturella avståndet har stor betydelse, personer från Afghanistan och Somalia har det svårare, medan personer från Syrien och Balkan har det lättare”. Det tar längre tid för personer med utomeuropeisk bakgrund att etableras.

[32] Fem insatser med en merkostnad på 50 000 kronor per person är 250 000 kronor. Värdet av att minska etableringstiden med ett år för en person är minst 250 000 kronor.
[33] 100 insatser med en merkostnad på 50 000 kronor per person är 5 miljoner kronor. Värdet av att undvika ett livslångt liv utanför arbetsmarknaden är ur ett samhällsekonomiskt perspektiv förmodligen värt mer än 5 miljoner kronor.
[34] Om etableringstiden förkortas med ett år för 30 av 100 personer bör det vara värt mellan 5 och 10 miljoner kroor (30 x 250 000 kronor = 7,5 miljoner kronor).
[35] Enligt ett pressmeddelande från Arbetsförmedlingens i februari 2019 konstaterades att arbetslösheten bland inrikes födda var 3,8 procent och bland utrikes födda 19 procent.

- Bland nyanlända med utomeuropeisk bakgrund är utbildningsbakgrunden ofta låg, speciellt svårt kan det vara att etablera ensamkommande med låg utbildningsbakgrund.
- Kommuner som har en extra utmanande ekonomisk situation har ofta svårare att möta behov som finns hos nyanlända p.g.a. att kommuner ibland prioriterar ned resurser till nyanlända till förmån för den vanliga gymnasieskolan.
- Flera av de som intervjuats menar en förklaring till ovan är att vissa arbetsgivare är mer tveksamma till att anställa personer med framför allt utomeuropeisk bakgrund än vad de är till personer med svensk eller nordisk bakgrund även om det finns likvärdiga formella meriter.
- Kvinnor har lägre etableringsgrad[36], kanske p.g.a. att kvinnor tar större ansvar för hemarbete och att kvinnor oftare har avbrott, t.ex. p.g.a. graviditeter.

Andra kommuner, som Falu kommun, har liknande erfarenheter av kombinationsutbildningar. Istället för den traditionella utbildningskedjan, med SFI under kanske två år eller mer och sedan yrkesutbildning, är SFI och yrkesförberedande utbildning (uppdelat på 21 möjliga olika yrkesutbildningar) i Falu kommun ett enda paket, se nedan bild. Individerna väljer mellan servicearbete, yrkesförare (alltså förberedande inför yrkesförare), teknik och hantverk, vård, barnskötare.

Yrkesförberedande utbildning med integrerad SFI i Falun



Det blir en något högre kostnad per år men det tar kortare tid för etablering. I en traditionell kedja tar det ofta 5–7 år att etableras, i Falun tog det tidigare 4–6 år, 2019 tog det 3–5 år,

[36] Bland annat enligt en sammanställning från SKR: *Förvärvsfrekvens kommunmottagna 20 – 64 år*.

ibland ännu kortare tid. Efter två år var (2019) 51 procent etablerade i CSN-studier eller arbete med eller utan stöd, motsvarande siffra (53 procent) gällde 2018. Etableringstiden har med den nya utbildningskedjan minskat med i genomsnitt minst 1 år.

Så vad kostar detta? Återigen varierar kostnaden beroende på ett antal olika faktorer. Men ett prisexempel kan se ut så här:

År 1: SFI A, 22 000 kronor, plus 400 poäng yrkesförberedande orienteringskurs à 53,57 kr/poäng, sammanlagt närmare 45 000 kronor.

År 2: SFI B, 22 000 kronor, plus ytterligare 400 poäng yrkesförberedande, sammanlagt närmare 45 000 kronor.

Därefter SFI C, 20 000 kronor, plus ytterligare 200 poäng yrkesförberedande, sammanlagt 30 000 kronor.

På det följer yrkesutbildning med olika inriktningar integrerat med SFI. Alla dessa utbildningar görs av externa leverantörer. Det integreras med svenska som andraspråk på grundläggande nivå. För de flesta utbildningarna behöver individen inte studera SFI D (med undantag för vård och barnskötare).

Utöver dessa kostnader finns kommungemensamma kostnader, i form av chefer, kvalitetsuppföljning, administration m.m. Dessa kostnader, totalt cirka fem miljoner kronor per år, är för all vuxenutbildning: yrkesvux med 23 yrkesutbildningar, särvux, gymnasial vuxenutbildning, grundläggande vuxenutbildning och vårt Vägledningscentrum med studie- och yrkesvägledning). Vilka beräkningar som ska användas för fördelning per elev går att diskutera men en nivå på kanske 8 000 kronor, inklusive yrkesutbildningar, per elev och år kan vara rimlig. Det är också en nivå som vi har sett i andra kommuner som gjort liknande bedömningar av gemensamma overheadkostnader.

Det betyder att hela utbildningskedjan, i 3 – 3,5 år, kan kosta närmare 200 000 kronor per elev[37]. Det är lite dyrare per år räknat än vad den traditionella utbildningskedjan hade kostat men i och med att längden på utbildningskedjan blir kortare blir det inga stora skillnader i den totala kostnaden. Men, som representanter för Falun kommun framhåller, effekterna, i form av etableringsresultat, är klart bättre.

Vårt tidigare resonemang, att ett års tidigare etablering ur ett samhällsperspektiv kan vara värt 250 000 kronor eller mer är förstås tillämpligt även här[38], kanske i än högre grad än i många andra delar av landet då Dalarna, före Corona, bedömdes ha ett ökat arbetskraftsbehov på 6 000 personer varje år[39] inom framför allt vård och omsorg, industri,

[37] 45 000 + 45 000 + 30 000 + 45 000 + 3,5 x 8 000 = närmare 200 000 kronor.
[38] Det var det i alla fall ”före Corona”.
[39] Enligt representanter för Falun kommun.

hotell och andra branscher. Om denna omvända utbildningskedja, yrkesförberedande utbildning med integrerad SFI, har minskat den genomsnittliga etableringstiden med ett år eller mer så kan vi konstatera att kostnaden för dessa utbildningsinsatser på 200 000 kronor, blir, i ett samhällsperspektiv, återbetalad på mindre än ett år. Faktiskt skulle det vara lönsamt att göra denna satsning även om alternativet, den traditionella utbildningskedjan, hade varit gratis (nu kostar den nästan lika mycket som den yrkesförberedande utbildningen med integrerad SFI).

Skiljer det mellan extern och intern regi?

Hur ser etableringsresultaten ut för verksamheter som har utbildningar i egen regi? De kommuner som vi har talat med och som har hela sin SFI och det mesta av vidare eventuella yrkesutbildningar i egen regi är Ronneby och de kommuner i Norrbotten och Lappland som ingår i Lapplands lärcenter (Kiruna, Gällivare, Jokkmokk och Pajala). Gemensamt för dessa kommuner är att de är förhållandevis små och att inga externa leverantörer har funnits på orterna, förutom i några fall under en tidigare kortare period.

I Lapplandskommunerna (och Norrbottenkommunen Pajala) är det, i jämförelse med storstadskommunerna i södra och mellersta Sverige, små volymer. I några av kommunerna tillkommer bara cirka 25 nyanlända varje år. Därmed blir det svårt att ha mer omfattande kombinationsutbildningar utan fokus ligger på SFI. Denna SFI kombineras inte alltid med andra yrkesutbildningar utan med någon form av jobbspår med praktik på olika arbetsplatser, t.ex. inom städ, reception, affär, teknik och service. Ofta enkla jobbspår som alla kan utföra. I denna del av landet var det inom flera branscher stor brist på arbetskraft[40], det gällde t.ex. inom hotell och restaurang, vård och omsorg och vissa industrier. Det var många gånger brist på arbetskraft när det gäller enklare jobb, något som passar många av de nyanlända som kommit till Sverige de senaste åren på ett utmärkt sätt. Detta har bidragit till att etableringsgraden har varit hög, en representant menade att den efter ett par år kan vara ”100 procent”. En mer korrekt gissning är förmodligen att 15 – 20 (av 25) nyanlända har jobb inom en 2 – 3 årsperiod, eller 60 – 80 procent. Några av de som då inte har etablerats kan ha gjort uppehåll, t.ex. p.g.a. graviditeter, flyttat till annan kommun, eller har en fortsatt svag utveckling av sina SFI-resultat (med eller utan praktik). Några kan ”falla ur” helt.

Tyvärr finns ingen säkerställd statistik på detta i någon av dessa kommuner, bl.a. beroende på att en del flyttar efter eller under utbildning till en annan kommun, och även om de nyanlända får jobb inom kommunen så är uppföljningen, vad gäller att konstatera just det, bristfällig. Men mycket talar ändå för att dessa Lapplandskommuner har en hög etableringsgrad. En förklaring till det kan vara att i små kommuner är det enklare att skapa förutsättningar för att ”ingen blir bortglömd”, och faktiskt se till att alla får möjlighet att

[40] Återigen, det var ”före Corona”. Det kan se annorlunda ut ”efter Corona”.

etableras. En annan förklaring är att den kombination av SFI och praktikplatser som tillämpas fungerar utmärkt i en liten kommun. Ytterligare en förklaring är en mycket bra samverkan mellan Arbetsförmedlingen, lärcenter (där utbildningarna genomförs) och kommunerna. Allt enligt representanter för dessa Lapplandskommuner.

Inte heller i Ronneby, en annan kommun med SFI enbart i intern regi, finns en noggrann uppföljning av etableringsresultat. Det är, som Ronnebys representanter säger, ”jättesvårt att bedöma hur lång tid en etablering tar med tanke på att det blir många avbrott på grund av föräldraledigheter, andra arbetsmarknadsutbildningar eller praktik, det är väldigt mycket ut och in. Många har haft nystartanställningar och varit borta i arbete ett år, en del kommer tillbaka med bättre språkkunskaper, andra med sämre.” Men även här är övertygelsen stor att med en kombination av SFI och andra yrkesutbildningar alternativt praktik blir etableringsresultatet mycket bättre än om eleven enbart har SFI och först när den är ”klar” går vidare till andra yrkesutbildningar eller praktik.

Vi har också exempel på att en etablering kan vara mycket billigare än vi har sett i exemplen ovan. En extern leverantör menar att det 2018 kostade 28 600 kr att få ut en person i arbete. Då var det personer som snabbt kunde ta till sig SFI och i några fall även fick jobb utan SFI.

Vi kan bara konstatera att, beroende på förutsättningar och hur etableringsprocessen går till, är variationerna enorma.

De som inte etableras inom 3 – 4 år?

Trots att vi de senaste åren har sett att en allt större andel av nyanlända etableras så finns det fortfarande många som har varit i Sverige i både fyra, fem och ännu fler år och som inte har etablerats.

Det finns förstås olika sätt att hantera det. Göteborgs stad har sedan 2014 något som de kallar för talangkonceptet. Talangkonceptet berör nyanlända som gått flera år (5 – 7) på SFI men som aldrig etablerats på arbetsmarknaden.

Talangkonceptet innebär att en analys görs av

- Vad den nyanlända (som inte längre är så nyanländ) kan arbeta med.
- Var det finns lägst tröskel att komma in på arbetsmarknaden.
- Branschens behov av arbetskraft.

Utifrån detta köps utbildningar upp med ett upplägg som handlar om en kombination av SFI (15 timmar per vecka) och yrkesutbildning och praktik (15 – 20 timmar per vecka), detta under 15 – 17 veckor.

Alexander Decerein, planeringsledare på Arbetsmarknad och Vuxenutbildning i Göteborgs stad menar att ”vi tar bort allt onödigt och vi frågar vad som krävs för att kunna anställa en

person. Utifrån svaren vi får från arbetsgivare och branschen gör vi ett utbildningspaket tillsammans med våra skolor.”

Resultatet har blivit att 70 procent av deltagarna har kommit i arbete! Det är ungefär samma etableringsgrad för män som för kvinnor, lite högre för yngre, lite lägre för äldre. Svårast är det för de med 6 – 9 års skola, det är lättare för personer som är kortutbildade och som både kan och är beredda att ta ”enklare” jobb. Kvinnor går i något högre grad till CSN-studier.

Av de 30 procent som inte lyckas etableras går 20 procentenheter vidare till det försörjningsstöd som de ändå skulle haft utan utbildningen.

För varje elev köper Göteborgs stad in utbildningar för 22 500 kronor, vilket motsvarar 53 kronor per timme. Lägg på en del interna kostnader för Göteborgs stad så kan vi hamna någonstans kring 30 000 kronor per elev. Alternativet, att inte genomföra detta, hade i de allra flesta fall inneburit ett fortsatt liv utanför arbetsmarknaden. Det innebär att om tio elever genomgår utbildningen, till en kostnad på kanske 300 000 kronor, så blir sju etablerade på arbetsmarknaden. Även om det för vissa kan behövas en del andra arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder, åtminstone i ett inledningsskede, så torde det samhällsekonomiska värdet, av sju etableringar, vara ett par miljoner kronor per år. I ett längre perspektiv är det förstås en mångmiljonkronorsfråga. Multiplicera upp detta med hundratals utbildningsinsatser så inser vi att detta är bland det mesta lönsamma en kommun kan göra.

Notera att de flesta från talangkonceptet utgör ett tillskott till arbetsmarknaden i branscher och befattningar där det är brist på arbetskraft[41]. Alternativet för många företag har annars varit att importera utländsk arbetskraft, omfördela eller att helt enkelt gå miste om produktion.

Det här talangkonceptet har inte alltid genomförts i Göteborg, och det finns många kommuner där det fortfarande inte finns något liknande koncept, med konsekvens att många nyanlända aldrig etableras på arbetsmarknaden. Men, åter enligt Alexander Decerein, det finns förstås problem som gör att det kanske inte riktigt är så enkelt som det har beskrivits ovan.

- Alla nyanlända som har haft 5 – 7 års ”utanförskap” vill inte delta i denna insats. Då kommer de heller inte med, detta är ett frivilligt program och för att få ett gott resultat krävs ett motiverat deltagande.
- För vissa personer kan det vara svårt att gå från ”0” (d.v.s. ett liv utan arbete) till ”heltidsarbete”. Det kan behövas anpassningar som kostar både samhälle och arbetsgivare.

[41] Åtminstone var det så före Coronakrisen. Vi kan inte bedöma hur det kommer att se ut ”efter Corona”.

- Det blir ofta lite längre inskolningstider, förutom för städare och vissa tjänster inom handeln, än vad det blir för andra, både relativt nyanlända och personer med svensk bakgrund.

Författaren drar också slutsatsen att om många års SFI-utbildning inte har gett resultat, i form av relevanta språkkunskaper, kanske den organiserade språkutvecklingen får läggas åt sidan för att istället fokusera på att etableras på arbetsmarknaden, då ofta i jobb som inte kräver goda kunskaper i svenska. Det i kombination med att språkutvecklingen i alla fall inte blir sämre i ett arbete än vad den skulle bli i fortsatt organiserad SFI.

Vad drar vi då för slutsatser av dessa exempel?

Författaren konstaterar att det finns mycket som talar för att någon form av kombinationsutbildning, SFI och yrkesanpassad utbildning, i ett tidigt skede ger större effekter, och därmed ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är att föredra, än att ha en mer traditionell utbildningskedja med kanske två år med SFI för att sedan gå vidare med någon form av yrkesanpassad utbildning. Skillnaden i tid till etablering jämfört med traditionell SFI och sedan yrkesutbildning stavas snarare år än månader. Det beror, enligt flera intervjupersoner, framför allt på att ”med en individuell studieplan och vägledning ökar motivationen, det är ofta avgörande för ett bra resultat. Motivationen hos den nyanlände att delta och ta in utbildningarna ökar om det finns ett tydligt mål i form av ett arbete.” En annan faktor är att tiden faktiskt kan utnyttjas bättre i en kombinationsutbildning än om det enbart är SFI-utbildning under ett till två år. Som flera av de som intervjuats sagt, med lite olika ord: ”Det är svårt att få en effektiv SFI-utbildning på mer än 15 eller 20 timmar i veckan, även om eleven förväntas studera på egen hand på övrig tid”. I flera exempel på kombinationsutbildningar kan betydligt mer än 20 timmar per vecka användas, t.ex. 15 timmar SFI och ytterligare 15 timmar med en yrkesanpassad utbildning, eller en direkt kombination av de båda. Med fler effektiva utbildningstimmar per vecka borde genomloppstiden, från start av SFI till etablerad på arbetsmarknaden, minska.

Även om etableringsresultaten har förbättrats de senaste åren och även om än effektivare etableringsprocesser, se ovan, initieras, kommer ändå en del nyanlända att inte etableras inom önskade 3 – 3,5 år. Därmed finns risken att dessa inte längre så nyanlända hamnar i ett livslångt utanförskap vad gäller arbetsmarknad. Det finns många exempel på att nyanlända fortsätter läsa SFI år efter år utan att några större framsteg görs. Kostnaden för detta, inklusive eventuellt försörjningsstöd och förlorade skatteintäkter, är i ett samhällsperspektiv lågt räknat 250 000 kronor per år. Därmed finns mycket starka samhällsekonomiska incitament att genomföra riktade insatser mot denna grupp. Som vi såg i exemplet från Göteborgs stad går det att med ganska begränsade kostnader få åtminstone en del i denna grupp att etableras. Sådana insatser är förmodligen bland det mest lönsamma som en kommun kan göra. Det svåraste här är kanske att kunna motivera personer som stått utanför arbetsmarknaden i många år att faktiskt se möjligheterna och därmed lägga de insatser i tid och motivation som en etablering på arbetsmarknaden kräver.

Olika kommuner har olika förutsättningar att genomföra olika former av etableringsprogram. Större kommuner har generellt bättre möjligheter. De har större volymer av nyanlända vilket innebär att de kan ha ett större utbud av olika yrkesinriktade utbildningar. Det kan också vara lättare att få externa aktörer att etableras i större kommuner än i mindre. Även den löpande antagningen ställer till större problem i mindre kommuner än i större då de senare i större omfattning kan ha nya grupper som hela tiden anpassas efter olika nivåer. Men även den generella ekonomiska statusen hos kommunen påverkar. Kommuner som har extra stora ekonomiska utmaningar kanske i högre grad prioriterar de knappa resurser de har till andra verksamheter, som t.ex. gymnasieskolan.

Försvårande omständigheter och förbättringsidéer

Förutom alla de ”det beror på” som vi såg på sidan 7 kan vi konstatera, utifrån de intervjuer som gjorts, att det finns några för etableringsmöjligheterna ytterligare försvårande omständigheter:

- Elever flyttar ofta mellan olika kommuner, det blir då svårt att följa en elev. Risken för misslyckande ökar.
- Det kan med vissa upplägg finnas en inlåsningseffekt i SFI. Det gäller främst när externa leverantörer inte får betalt för elever som går ut i arbete innan de är klara med SFI. Det vill säga den externa leverantören kan, med vissa upplägg, få mindre betalt om en elev etableras på arbetsmarknaden, men inte läst färdigt SFI, än vad den skulle ha fått om eleven läser färdigt SFI men inte får något arbete.
- Det finns exempel på SFI-utbildningar som är kl 10 – 14 varje vardag. Det blir då 15 – 20 timmar per vecka som spärrar hela dagen och försvårar kombinationsinsatser.
- Det har funnits exempel på att politiska agendor har rivit ner fungerande verksamheter. Det gäller både övergång från egen regi till extern regi och från extern till egen regi.

Bland alla intervjupersoner, som alla är väl insatta i verkligheten, finns en mängd olika tankar om förslag på insatser för att förbättra etableringsmöjligheterna. Här är några sådana tankar:

- En extern leverantör menar att det behövs en nationell strategi för kvalitetssäkring. Nu kan omfattningen på insatser, d.v.s. vilka resurser som läggs på bl.a. SFI, skilja beroende på om det är en rik eller fattig kommun. Med en generell SFI-peng på studieresultat i hela landet skulle det kunna bli en tydligare kvalitetssäkring. Andra menar att det måste finnas utrymme för flexibla lösningar och att förutsättningarna i olika delar av landet är så olika att en generell SFI-peng inte skulle fungera.

- Det är viktigt med lärarledd och engagerad undervisning, speciellt för lågutbildade elever. Det är också mycket viktigt med rätt utbildad lärare med behörighet. Utan behöriga lärare finns en risk att det blir relationerna i gruppen som fokuseras.
- Storlek på klasserna: ju mindre klasstorlek, desto större möjligheter att få en bra språkinlärning.
- Löpande antagning, att nya elever tillkommer löpande under året, är ett problem framför allt för små aktörer och små kommuner. Löpande antagning innebär problem med väldigt olika nivåer på deltagarna. För stora anordnare kan nya klasser startas utifrån en löpande antagning, och därmed blir detta inte något större problem.
- Arbetsförmedlingen har i uppdrag att samordna arbetsmarknadsinsatser och vägledning. I praktiken är det många kommuner som gör detta även om de egentligen inte har uppdraget. Oavsett vilket kan många bli bättre på denna samordning, med någon som ”peppar individer och löser strul”. Det går ofta bra. Men kan bli mycket bättre.

Flera personer tar upp att just ”samordningsfrågan mellan olika aktörer är avgörande”.

På frågeställningen om det är mer resurser som krävs för att nå en högre etableringsgrad menar många av de vi talat med, om än inte alla, att det viktigaste är att använda de resurser som finns på ett effektivt sätt. Det är viktigare än att få mer resurser. Men med resurser för extra språkstöd, coacher och mer stöd i studierna skulle mer resurser säkert öka resultaten. Även stöd för dem som slutfört sin utbildning, att stötta dem att få arbete samt vidare uppföljning och analys av de områden där de som slutfört ändå inte är i arbete, skulle också kunna tillföra.

Så hur mycket mer resurser skulle ur ett samhällsekonomiskt perspektiv vara ekonomiskt försvarbart? Det är en snudd på omöjligt fråga att svara på men vi för återigen ett resonemang kring kritiska värden.

Med utgångspunkten att det samhällsekonomiska värdet av att undvika ett misslyckande, det vill säga få en nyanländ etablerad på arbetsmarknaden jämfört med att inte få det, är värt åtminstone minst 250 000 kronor per år, skulle varje procentenhet ”minskat misslyckande” vara värd cirka 2 500 kronor per elev[42]. Om vi antar att andelen som misslyckas är 40 procent av alla som börjar en utbildning och vi tror att vi kan minska den andelen med tio procentenheter skulle det vara värt 25 000 kronor för varje elev som påbörjar en utbildning. Då har vi enbart räknat med att ”minska misslyckanden” med ett år. Kan ett ”minskat misslyckande” innebära att några som annars aldrig skulle etableras istället blir etablerade på arbetsmarknaden talar vi, som vi tidigare redovisat, om mångmiljonbelopp. Därmed blir också värdet på insatser som minskar sådan ”misslyckanden” betydligt större.

[42] Om antalet ”misslyckanden”, menande ett års försening i etablering, minskar med en på 100 innebär det en samhällekonomisk effekt på cirka 250 000 per år, eller 2 500 kronor per elev fördelat på 100 elever.

Vad är det då som framför allt skulle kunna göras bättre med ytterligare resurser? Efter åtskilliga intervjuer och inläsning av rapporter kan författaren sammanfatta det i dessa punkter:

- Att få nyanlända snabbare in i språkutveckling samt att studieplaneringen går lite längre än bara till SFI.
- Mer kombinationsutbildningar med kvalitet.
- Mer studiehandledning på modersmål för att öka sannolikheten att eleverna hamnar ”rätt” vad gäller studieinriktning och yrkesval.
- Fler SFI-lärare som kan elevernas modersmål, det gäller även utbildningar för grundskola och gymnasienivå.
- Se över klasstorlekarna.
- Ge extra resurser vid löpande antagningar.
- SFI är ofta 15 – 20 timmar i veckan, när den inte kombineras med andra insatser. En idealsituation är att eleverna på övrig tid läser lättlästa böcker, tittar på svensk tv och på annat sätt förbättrar sina språkkunskaper. Men beroende på elevernas ambitionsnivåer är det stora variationer i hur den tiden används.
- Mer språkpraktik, ge möjlighet att praktisera språket på eftermiddagar t.ex. på språkcaféer.
- Att Arbetsförmedling och kommuner kan bli bättre på att samarbeta kring planering och informationsöverföring, gärna automatiskt.
- Att utveckla och följa upp utbud.
- Att alla lärare och rektorer har relevant utbildning.
- Små kommuner skulle kunna ge ett bredare utbud av yrkesutbildningar i kombination med SFI, det gäller speciellt de lite dyrare yrkesutbildningarna som små kommuner idag ofta har brist på.

Se dessa punkter framför allt som exempel på vad olika intervjupersoner har lyft för att ytterligare förbättra etableringsgraden. Den går att fylla på med andra väsentliga insatser.

Notera att på frågan ”hur stor andel av alla nyanlända kommer aldrig att etableras” blir svaret från Arbetsförmedlingen att ”det kan inte besvaras, vi har aldrig gjort några sådana beräkningar.” Författaren blev väldigt betänksam när han insåg att det inte finns en ordentlig uppföljning kring en fråga där varje enskilt misslyckande innebär en samhällskostnad på många miljoner kronor.

Kritiska värden

Vi drar i denna rapport slutsatsen att kombinationsutbildningar, SFI kombinerat med någon form av jobbspår eller yrkesutbildning, torde ge bättre etableringsresultat än en mer

traditionell utbildningskedja med först SFI under kanske två år för att senare gå vidare med olika yrkesanpassade utbildningar.

Ett exempel är den kombinationsutbildning som flera kommuner, i vår rapport handlar det framför allt om Falun och Göteborg, har lyft fram som exempel på lyckade insatser. Men det behöver inte betyda att det blir samma resultat överallt. Det är olika förutsättningar i olika kommuner, och olika förutsättningar beroende på ett antal faktorer.

Som vi redan berört under tidigare avsnitt är det mycket svårt att säkert ”bevisa” effekterna av olika typer av insatser. Det går att argumentera för att de insatserna är lyckade men det går inte att garantera att samma resultat uppstår automatiskt någon annanstans. Vad vi däremot kan göra är att ta fram kritiska värden för olika insatser. Det innebär att vi utifrån en viss given insats jämför vilka effekter som måste uppstå för att insatsen ska vara ekonomiskt försvarbar. Utifrån det kan var och en göra sin bedömning.

Med bara några få antaganden kan vi få ett bra diskussionsunderlag huruvida sådana insatser är ekonomiskt försvarbara.

Vi antar att

- Den samhällsekonomiska kostnaden för varje år som en nyanländ inte blir etablerad på arbetsmarknaden kan vara minst 250 000 kronor, i utbildningskostnader, försörjningsstöd, uteblivna skatteintäkter, förlorad produktion i yrken med kompetensbrist, resurser för Arbetsförmedlingen, med mera.
- En kombinationsutbildning kan, under en treårsperiod, vara 50 000 kronor dyrare än en mer traditionell utbildningskedja. Kostnaden varierar, det kan gå att göra en kombinationsutbildning lika ”billig” som en traditionell utbildning, det kan gå att göra den mycket dyrare.
- En nyanländ, som är under 45 år, som aldrig etableras på arbetsmarknaden kommer att kosta samhället många miljoner (3, 5, 7, 10?) och det kan bli ännu mer om det tillkommer andra stora kostnader för misslyckad integrering.

Med dessa antaganden får vi ett ekonomiskt diskussionsunderlag som säger att för en treårig kombinationsutbildning, jämfört med en mer traditionell utbildningskedja, måste etableringsgraden vara 20 procent högre (räknat som att 20 procent måste etableras ett år tidigare än vad de annars skulle gjort) för att den ska vara ekonomiskt försvarbar.[43]

Ett räkneexempel förtydligar: Om 100 nyanlända under en treårsperiod genomgår en kombinationsutbildning måste 20 av dessa etableras ett år tidigare än vad de skulle ha gjort med en traditionell utbildningskedja för att den ökade satsningen ska vara ekonomiskt försvarbar. Det är ett kritiskt värde. Ett annat kritiskt värde är att om vi genom en ökad

[43] Om merkostnaden är 50 000 kronor och värdet av att etableras ett år tidigare är 250 000 kronor måste en av fem etableringar göras ett år tidigare för att det ska vara ekonomiskt försvarbart (250 000 kr / 50 000 kr = 5).

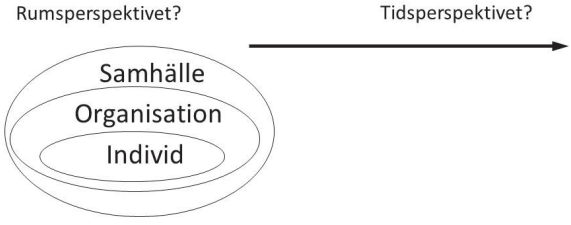
satsning kan förhindra att en, eller möjligen två, nyanlända aldrig etableras på arbetsmarknaden så torde det vara ekonomiskt försvarbart.

Dessa kritiska värden uppfyller både Göteborg och Falun med råge. Huruvida andra kommuner, med andra förutsättningar, har liknande kritiska värden, är svårt att bedöma utan närmare analys av deras förutsättningar.

Perspektiv på individ, kommun och samhälle

Så här långt har vi betraktat alla kostnader och intäkter utifrån ett långsiktigt samhällsekonomiskt perspektiv. Med det menar vi att vi inkluderar kostnader för kommunen, Arbetsförmedling, staten och även näringslivet i stort (när vi talar om att täcka arbetskraftsbrist i yrken med kompetensbrist). Det är förstås en väldig förenkling av hur ekonomin fungerar i ett samhälle. Det finns olika perspektiv, både olika rumsperspektiv och olika tidsperspektiv.

Vi kan åskådliggöra de olika perspektiven med följande bild:



Till att börja med har vi i denna rapport inte tagit hänsyn till individperspektivet över huvud taget. Det finns förstås stora och viktiga konsekvenser för varje enskild person beroende på hur organisering sker och vilka effekter som uppstår. Men de har vi lagt åt sidan och istället tittat på kostnader och effekter för kommunen (organisation) i ett övergripande samhällsperspektiv.

När vi granskar kostnaderna för SFI och andra etableringsinsatser så hamnar kostnaderna till stor del i ett kommunperspektiv. Det är kommunen som står för kostnaden, oavsett om insatserna sker i egen eller extern regi. Även om kommunen får ett bidrag från staten som ska räcka till bl.a. utbildningskostnader så är det kommunen som prioriterar och som får kostnaden[44].

I ett kortsiktigt ettårsperspektiv finns det nästan enbart kostnader förknippade med SFI och andra etableringsinsatser. Men eftersom själva karaktären på denna typ av insatser är av arten ”långsiktig investering” så har vi i hela denna diskussion ett långsiktigt ekonomiskt perspektiv. Den som enbart har ett ettårsperspektiv i sina beslutsunderlag ska välja det som på ett år kostar minst, kanske till och med försöka prioritera bort vissa etableringsinsatser över huvud taget. Det finns förstås regelverk som ska förhindra sådant kortsiktigt tänkande.

När det gäller det långsiktiga perspektivet blir det dock inte lika lätt. Även om de flesta av kostnaderna för etableringsprocessen hamnar hos kommunerna (som dock får bidrag av staten för att täcka sina kostnader), och en i sammanhanget liten del hos Arbetsförmedlingen, så hamnar effekterna av en mer eller mindre lyckad etablering på många olika konton. Om vi vänder tillbaka till de största kostnaderna för en misslyckad etablering (d.v.s. personer som inte etableras på arbetsmarknaden, eller där det tar lång tid innan de etableras) så finner vi framför allt:

- Kostnader för Arbetsförmedlingen.
- Försörjningsstöd.
- Förlorade skatteintäkter.
- Förlorad arbetskraft inom branscher och yrken där det råder kompetensbrist.
- Fortsatta utbildningskostnader.
- Eventuella segregationskostnader.

Vem står för dessa kostnader? Några är enkla att reda ut. Resurser som Arbetsförmedlingen får lägga ned är kostnader för Arbetsförmedlingen. Fortsatta utbildningskostnader är det förmodligen kommunen eller Arbetsförmedlingen som får stå för. Det är även kommunen som svarar för eventuellt försörjningsstöd. Och det är kommunen som inte får del i några skatteintäkter om den nyanlände inte får något arbete. Men en del av skatteintäkterna skulle hamnat på regionnivå och, om det på sikt hade handlat om inkomster som är underlag för statlig skatt, också statskassan. Om den nyanlände hade kunnat etableras inom ett bristyrke så handlar det om ökad produktion som skulle kunna komma företag och andra

[44] Det är förstås staten som tar kostnaden i slutändan. Kommunen får en kostnad som bör täckas av det statliga bidraget. Så på så sätt bör kommunen inte få någon nettokostnad, eller en låg nettokostnad, medan staten får en ny kostnad, på kort sikt, för varje nyanländ som ska etableras. På lång sikt, om etableringen går bra, kan staten göra en ”bra affär” på en nyanländ. I ett vidare samhällsperspektiv går det att jämföra vad det kostar att etablera en nyanländ på den svenska arbetsmarknaden jämfört med vad det kostar att utbilda och etablera en person som är född och uppvuxen i landet. En sådan fråga ligger dock långt utanför detta uppdrag.

organisationer till del. Eventuella andra segregationskostnader kan hamna på väldigt många olika ställen.

Så när vi har talat om att en misslyckad etablering kan kosta samhället i storleksordningen 250 000 kronor per så kanske 150 000 kronor ”märks” hos kommunen, även om det även för kommunen är pengar som hamnar på olika ”konton”. Ytterligare sammanlagt kring 100 000 kronor kan märkas i andra perspektiv, som inte direkt kommer kommunen till del. Återigen, detta är förmodligen lågt räknat.

Så om en kommun är så trångsynt att den enbart tittar på direkta konsekvenser för kommunen är det nog inte 250 000 kronor per år som en misslyckad etablering kostar utan kanske 150 000 kronor (återigen, det är väldigt stora variationer). Hur de ekonomiska diskussionsunderlagen då blir överlåter vi i så fall till den som enbart granskar det egna perspektivet.

Slutsatser

Precis som vi inledde denna rapport med så är det svårt, nästan omöjligt, att påvisa vad olika sätt att organisera SFI och andra etableringsinsatser kostar generellt. Likaså är det omöjligt att ge ett generellt svar på vad olika insatser ger för etableringsresultat. Det beror på. Utifrån ”det som det beror på” varierar svaren.

Men vi vågar oss ändå på att göra några kvalificerade gissningar utifrån det som har kommit fram från alla de som vi har intervjuat. Dessa kvalificerade gissningar är:

- Det tycks som att det kan vara något billigare att organisera SFI i extern regi jämfört med intern regi, detta även om kommunens interna kostnader för administration och uppföljning i samband med extern regi inkluderas. Det förutsätter att det finns kapabla externa leverantörer på orten och, för att resultatet ska bli bra, att det finns en god kvalitetsuppföljning i kommunen. Huruvida auktorisation eller ”vanlig upphandling” är att föredra beror på. Kostnaden kan bli lägre med auktorisation men långt ifrån alla som har intervjuats är övertygade om att effekten blir lika bra.
- Kombinationsutbildningar, där SFI kombineras med någon form av jobbspår eller yrkesutbildning, tycks ge betydligt bättre etableringsresultat än traditionella utbildningskedjor (med först SFI och senare eventuella yrkesutbildningar). Detta oavsett om verksamheten bedrivs i intern eller extern regi. De exempel vi har granskat tyder på att etableringsgraden kan vara så mycket som 20 – 40 procentenheter högre än vad traditionella utbildningskedjor har visat[45]. Om det visar

[45] Återigen, så såg det ut ”före Corona”. Hur ser det ut efter Corona?

sig stämma för alla kommuner, i hela landet, är det en fråga värd många miljarder att styra etableringsprocessen än mer åt det hållet.

Väldigt många av de personer som intervjuats i denna utredning är också överens om att en viktig, kanske den viktigaste, framgångsfaktorn är en bra samverkan mellan olika aktörer, framför allt mellan Arbetsförmedling och kommunens aktörer såsom socialtjänst, utbildningssamordnare m.fl.

Även om dessa slutsatser har dragits från en värld ”före Corona” så finns det mycket som talar för att de kommer att gälla även ”efter Corona”. Dock finns det en uppenbar risk att etableringsgraden kan minska om ”efter Corona” innebär ökad arbetslöshet[46] framför allt inom sektorer där nyanlända ofta har fått arbete, som hotell- och restaurang. Men den etableringsgraden kommer i så fall att minska oavsett hur etableringsprocesserna ser ut och effektskillnaderna mellan olika sätt att organisera utbildningar och andra etableringsinsatser kommer förmodligen att bestå, om än med lägre absoluta etableringsgrader.

Vidare frågeställningar och utvecklingsområden

Även om denna rapport förhoppningsvis har klargjort några frågor kring nyanländas etableringsprocesser har det under arbetet uppkommit ett antal andra frågeställningar som författaren menar kan vara värda att utreda och utveckla vidare.

- Hur skapa bättre uppföljningssystem för kommuner både vad gäller kostnader för språkutveckling och andra insatser för nyanlända, men framför allt vad gäller effekter av olika etableringsinsatser? Många kommuner har idag mindre goda uppföljningssystem, många saknar helt eller delvis uppföljning över etableringsresultat. Vissa kommuner ger intryck av att inte veta tillräckligt mycket om vad de får för pengarna – och ibland vet de inte ens vilka pengar de satsar. Eftersom värdet av att jobba med effektiva etableringsproceser är, för landet i stort, en mångmiljardkronorsfråga borde värdet av en bra uppföljning vara en mycket prioriterad fråga.
- Kan det finnas anledning att se över kommunernas organisering? När författaren har bett kommunrepresentanter att även få tala med någon ekonom, controller eller motsvarande som har ansvaret för uppföljning av kostnader och resultat av nyanländas etableringsprocesser, har svaret oftast varit att ”vi har ingen” och i de fall det har funnits har den ekonomen haft bristande kunskaper om både kostnader och effekter. Det finns redovisningsekonomer som bokför och sammanställer kostnader och intäkter på övergripande nivå men som inte alltid har närmare detaljkunskaper om kostnader och effekter av olika etableringsinsatser. Kan det alltså finnas

[46] I april 2020 bedömde Sveriges regering att arbetslösheten under året skulle stiga till 9 procent, med ett alternativt scenario där arbetslösheten skulle stiga till 13,5 procent.

anledning att stärka uppföljningar med hjälp av ekonomer/controllers som i högre grad stöttar verksamhetsansvariga?

- Hur skapa närmare samarbete mellan olika kommuner? Det gäller inte minst de kommuner som genomför en stor del av etableringsinsatserna i egen regi. En av de fördelar med extern regi som kommit fram har varit att större externa leverantörer ofta finns i hela landet och de kan framför allt när det gäller distans- och flexutbildningar (kombinerat klassrums- och distansutbildning) göra bättre individuella upplägg än vad en ensam kommun kan. En del kommuner har ett bra samarbete, t.ex. har ett antal Lapplands- och Norrbottenskommuner gått ihop och gör gemensamma insatser, men många kommuner borde kunna förbättra kvaliteten på sina insatser genom ett ökat samarbete.
- Hur ser optimala gruppstorlekar ut i SFI-utbildningar? Många av de som intervjuats har talat om att en viktig fråga för effektiviteten i SFI-utbildningar är gruppstorlekar, vikten av behöriga lärare och även hanteringen av löpande antagningar. Det har dock inte klarlagts i vilken omfattning gruppstorlek, behöriga lärare och löpande antagningar påverkar slutresultatet, i form av betyg och i slutändan etablering. Med ökad kunskap om hur sambanden ser ut, och hur starka de är, skulle möjligheterna till mer effektiva utbildningsinsatser öka.
- Hur påverkar en bra samverkan mellan Arbetsförmedlingen och olika aktörer inom kommunen etableringsresultatet? Många av de som intervjuats har lyft detta som en central fråga för etableringsresultatet. Författaren har dock inte fått någon klar bild i vilken omfattning detta påverkar. Precis som med alla andra centrala framgångsfaktorer kan beslutsunderlag, och i slutändan etableringsresultat, bli ännu mycket bättre om vi kan gå från att tro hur det ser ut till att faktiskt veta. Det kan vara ett underlag för en utredning i sig.

Slutligen finns det ett stort behov av att både bland beslutsfattare och många andra öka medvetandet om den samhällsekonomiska potentialen av att skapa ännu effektivare etableringsprocesser. År 2019 fick nästan 120 000 personer uppehållstillstånd i Sverige[47]. Knappt hälften handlade om familjeanknytning, 16 procent var asyl. Antalet har varierat stort under 2010-talet, som högst var det i mitten av decenniet. Med ett antagande om att det i framtiden kan vara 50 000 personer per år som ska etableras på den svenska arbetsmarknaden är en effektiv etableringsprocess, som kan minska etableringstiden med ett år (jämfört med traditionella etableringsprocesser) värd någonstans i storleksordningen 10 – 15 miljarder kronor per år[48]. Detta utifrån antagandet att varje års tidigare etablering, i ett samhällsperspektiv, är värd minst 250 000 kronor. I ett tioårsperspektiv talar vi om 100 – 150 miljarder kronor!

[47] *https://www.migrationsinfo.se/migrationsinfo-sammanfattar-migrationsaret-2019/*
[48] 50 000 personer x 250 000 kronor.

April 2020

Anders Johrén
Nyckeltalsinstitutet AB

Om författaren:

Anders Johrén, född 1960, är civilekonom och har arbetat i över 30 år med utbildningar, utredningar och konsultation, framför allt med ekonomiska argument kring personalfrågor. Den utredning som ligger närmast detta område var ”Är det ekonomiskt försvarbart att satsa på språkombud inom hälso- och sjukvård?” från 2018 där satsningen på språkombud inom framför allt samhällets äldreomsorg granskades ur ett ekonomiskt perspektiv.

Anders har skrivit åtskilliga böcker och är medförfattare till bland annat ”Boken om Personalekonomi”, Personalekonomi idag”, ”Boken om nyckeltal” och ”Hälsosammare livsstil, bättre ekonomi”.

Intervjuade personer:

- Michaela Zankl, utbildningssekreterare, Utbildningsdepartementet
- Inger Bergendorff, utbildningssekreterare, Regeringskansliet
- Frida Plym-Forshell, arbetsmarknadsdirektör, Nacka kommun
- Jen Holmberg, biträdande rektor, vuxenutbildningen, Nacka kommun
- Karin Axzell Nymark, controller, Nacka kommun
- Petter Hallman, utbildningsdirektör, Hermods
- Philippa Börjesson, utbildningschef, Hermods
- Erik Gustafsson, vd, Alpha CE
- Maria Mattsson, grundare och huvudägare Alpha CE
- Kina Thorsell, rektor, Angereds Folkhögskola
- Anna Bryntse, studie- och yrkesvägledare, Angereds Folkhögskola
- Stefan Carlsson, SFI-lärare, Angereds Folkhögskola
- Sofie Viklund, chef vuxenutbildningen, Falu kommun
- Maria Jonsson, chef på Sektor Arbetsmarknad, Integration och Kompetens, Falu kommun
- Björn Andersson, utbildning och arbetsmarknad, SKR
- Måns Norberg, SKR
- Nanna Forsberg, sakkunnig utbildningsplikt, Arbetsförmedlingen
- Björn Westlund, sakkunnig etableringsprogrammet, Arbetsförmedlingen

- Lotta Königsson, sakkunnig reguljär utbildning och samverkan med utbildningsaktörer, Arbetsförmedlingen
- Carlaxel Andersson, utredare, Arbetsförmedlingen
- Caroline Foss, planeringsledare arbetsmarknad och vuxenutbildning, Göteborgs stad
- Anders Johansson, planeringsledare arbetsmarknad och vuxenutbildning, Göteborgs stad
- Ulf Wallin, planeringsledare arbetsmarknad och vuxenutbildning, Göteborgs stad
- Alexander Decerein, planeringsledare arbetsmarknad och vuxenutbildning, Göteborgs stad
- Elisabeth Andreasson, verksamhetschef komvux, Folkuniversitetet Göteborg
- Susanne Andersson, rektor/lärcentrachef Lapplands lärcentra, Jokkmokk
- Ingela Blomstam, lärcentrachef/rektor vuxenutbildningen Gällivare
- Mari Carlsten, rektor Lapplands lärcentra Kiruna
- Bertil Svartz, lärcentrachef/rektor Pajala
- Johanna Månsson, rektor utbildning i svenska för invandrare, Ronneby kommun
- Ronny Mattsson, verksamhetschef gymnasieskola och vuxenutbildning, Ronneby kommun

,

Rapporter och litteratur

- På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk, SOU, KLIVA 2019.
- Schablonersättning för flyktingmottagande – fördelning inom kommunen, Sveriges Kommuner och Landsting 2017.
- Utbildningsplikt för personer med kort utbildning i etableringsprogrammet, Arbetsförmedlingen 2020.
- Utrikes födda kvinnor, Arbetsförmedlingens återrapportering 2019.
- Översyn av ersättningsmodellen svenska för invandrare, Arbetsgivar- och företagsenheten, Nacka kommun, 2019.

Bilaga: frågor som ställts till de som intervjuats.

I samband med de intervjuer som gjordes utgick författaren från några övergripande frågor. Beroende på svaren på de frågorna ställdes oftast följdfrågor. Det var också lite olika frågor till olika personer. Det var i stort sett samma frågor till representanter för kommuner och till viss del externa leverantörer. Det var delvis andra frågor till representanter för Arbetsförmedlingen och SKR.

Övergripande frågor:

Namn, roll och ansvarsområde?

Vilka volymer (SFI och vidare etablering) har ni ansvarat för de senaste åren?

Hur organiseras era SFI- och vidare etableringsinsatser?

I vilken omfattning har ni intern regi? Extern regi? Om extern regi, i vilka former och hur går upphandling till?

Vad har styrt om ni använder intern eller extern regi?

Vilka för- och nackdelar har ni sett med intern respektive extern regi?

Hur följer ni upp kostnader för SFI och andra etableringsinsatser?

Vilka kostnader är förknippade med era SFI- och andra etableringsinsatser, vad kostar det per elev?

Vad är det framför allt kostnaden beror på?

Vilka administrativa kostnader har ni? Det gäller inte minst om ni har externa leverantörer? Kostnader för upphandling? Kostnader för uppföljning, av egen regi, av externa utförare?

Hur vet era skattebetalare att ni göra ett bra jobb?

Vilka effektivitetsmått använder ni för att påvisa att ni gör ett bra jobb?

Vilka etableringsresultat har ni?

Vad händer med de personer som ni misslyckas med, som aldrig etableras på arbetsmarknaden (eller i vidare studier)?

Vad kan konsekvenserna av att misslyckas med en etablering kosta för kommunen och samhället?

Vilka är era största utmaningar?

Av allt det ni gör: vad fungerar bäst? Var kan ni framför allt bli bättre?

Om du kan backa x år i tiden och du får göra om; vad skulle du framför allt undvika och framför allt jobba med?

Förutom nämnda frågor fanns vissa kompletterande frågor till Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Regioner

Vilken är er roll i kommunernas arbete med språkutveckling och etablering av nyanlända?

Vilka volymer talar vi om på övergripande samhällsnivå?

Finns kostnadssammanställningar över etableringsinsatser?

Hur ser etableringsresultaten ut på övergripande samhällsnivå?

Hur många blir aldrig etablerade?

Vilka samhällskostnader finns i samband med en misslyckad etablering?

Vad gör ni om ni upplever att en kommun inte gör tillräckligt bra?

Har ni någon uppföljning på skillnader i kostnader och effekt beroende av om insatser görs i egen regi eller med hjälp av externa leverantörer?

Hur mycket påverkar en eventuell politisk agenda hur kommuner arbetar med frågan?

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.

37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visselblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknadskontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrationspolitik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.
58. EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. Fö.
59. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. U.
60. Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. Fi.
61. Ändrade regler om säkerställda obligationer. Fi.
62. En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. N.
63. Barnkonventionen och svensk rätt. A.
64. Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
65. 55 år och karensval. N.
66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. U.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

En moderniserad arbetsrätt. [30]

Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]

Ökad trygghet för visselblåsare. [38]

Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]

Barnkonventionen och svensk rätt. [63]

Finansdepartementet

Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]

Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]

Grönt sparande. [17]

Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]

Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]

En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]

Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]

En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]

En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]

Skatt på engångsartiklar. [48]

Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]

Rutavdrag för äldre. [52]

Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. [60]

Ändrade regler om säkerställda obligationer. [61]

Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. [64]

Försvarsdepartementet

EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. [58]

Infrastrukturdepartementet

Framtidens järnvägsunderhåll. [18]

Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Innovation genom information. [55]

Justitiedepartementet

Skärpta regler om utländska månggiften. [2]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]

Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]

Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]

En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]

En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]

Ett särskilt hedersbrott. [57]

Kulturdepartementet

Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]

Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]

Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. [53]

En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. [62]

55 år och karensval. [65]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]

En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]

Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]

Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]

God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]

Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]

Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]

En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]

Grundpension. Några anslutande frågor. [32]

Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]

Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]

Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]

Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]

En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. [42]

Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]

Innovation som drivkraft –från forskning till nytta. [59]

Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. [66]

Utrikesdepartementet

Enhetlig och effektiv marknadskontroll. [49]