

Kommunstyrelsen

## **Remiss – Samverkande krafter, för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (SOU 2020:66)**

*Yttrande till utbildningsdepartementet*

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår att kommunstyrelsen antar stadsledningskontorets förslag på yttrande över SOU 2020:66 enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelse den 12 mars 2021.

### **Sammanfattning av ärendet**

I betänkandet *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* lämnas förslag som ska säkerställa och förbättra kvaliteten på den individanpassade utbildningen för nyanlända som ska ta del av svenska för invandrare (sfi) och annan utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Ett av utredningens syften var 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.

### **Ärendet**

Regeringen tillsatte den 26 juli 2018 en utredning som fick i uppdrag att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i sfi och sfi i kombination med andra vuxenutbildningar. Utredningen tog namnet *Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA)*. Utredningstiden förlängdes flera gånger under utredningens gång och betänkandet *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* lämnades över till utbildningsminister Anna Ekström 1 december 2020.

Syftet med utredningen var 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. 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. 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, så kallad utbildningsplikt.

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.

Nacka kommun är en av remissinstanserna och yttrandet ska ha inkommit till Utbildningsdepartementet senast den 8 april 2021.

Förslagen i betänkandet

Betänkandet SOU 2020:66 redovisar 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.

De redovisade förslagen till ändring avser 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.

Övergripande förslag på förändringar

I betänkandet föreslås förändringar enligt följande:

### **Styrning och ansvarsfördelning**

- Skolverket får i uppdrag ta fram stödmaterial för offentlig upphandling på vuxenutbildningens område samt allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete med fokus på komvux.
- Samtliga förslag gällande ett förbättrat arbete gällande statistik och uppföljning, inklusive analys av nationella provresultat och avbrottsorsaker.
- Skolinspektionen föreslås få stärkt uppdrag att granska det systematiska kvalitetsarbetet inom komvux även på verksamhetsnivå och inte inrikta sin löpande tillsyn endast på huvudmannanivå.



- Skolverket ska ta fram särskilda kurskoder för sfi-utbildning som bedrivs via distansstudier.

### **Kommunalt språkansvar (KSA)**

- Införande av rätt för individer att delta i svenska för invandrare (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.
- Kommunen får ett uttalat kommunalt språkansvar (KSA) som innebär 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 svenska för invandrare (sfi).
- Tiden för individen att läsa sfi begränsas till fyra år från den tidpunkt eleven för första gången tagits emot i sfi.
- Inrättandet en KSA-funktion som ansvarar för aktuella uppgifter.

### **Studieplanering och vägledning**

- Förlängning och utökning av Skolverkets uppdrag att genomföra fortbildningsinsatser för att förbättra kvaliteten inom studie- och yrkesvägledningen.
- Obligatorisk kartläggning införs med syfte att gynna genomströmningen i sfi.
- Införandet av en individuell progressionsplanering (IPP)
- Elevens individuella studieplan (ISP) vid flytt överlämnas till den mottagande skolenheten för att tidsramen på fyra år inom KSA ska följa eleven.

### **Verksamhetspoäng**

- Införande i sfi av ett system med fastställda kurstider för respektive kurs och per studieväg.

### **Digitala studieformer**

- Rätt till regelbunden direktkontakt med lärare bör omfatta såväl sfi som kommunal vuxenutbildning (komvux) på grundläggande och gymnasial nivå.
- Skolinspektionen får i uppdrag att göra en kvalitetsgranskning av distansutbildning i sfi förutsatt att denna tillsyn görs på huvudmannanivå inklusive besök i verksamheten.
- Förhållningen till distansundervisning ska bli mer restriktiv än idag.
- Detaljreglering av frekvensen på direktkontakt mellan lärare och elev vid distansstudier.

### **Jämställda villkor**

- Validering av kompetens inom kvinnodominerade yrken behöver utvecklas så att kompetens förvärvat både inom yrket och i andra mer informella sammanhang synliggörs. Detta skulle genomföras av Arbetsförmedlingen och i anslutning till yrkesutbildning inom komvux.
- Länsstyrelserna ges i uppdrag att följa upp befintliga verksamheter och projekt på regional och kommunal nivå som riktar sig till kortutbildade.



- Arbetsförmedlingen, Skolverket och Sveriges kommuner och regioner ges i uppdrag att ur ett individperspektiv följa upp de insatser av olika slag som de utrikes födda kvinnorna och männen i målgruppen tar del av.

### **Kompetens**

- 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.
- 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.
- Uppdrag till lämpliga aktörer att utforma en plan över hur högre behörighetskrav ska införas för behörighet i sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå inom komvux.
- Uppdrag till Vetenskapsrådet att utlysa en nationell forskarskola mot doktorsexamen. Forskarskolan ska ha ett praktisknära och ämnesdidaktiskt fokus rörande vuxnas lärande av och på svenska som andraspråk.

Arbets- och företagsnämndens synpunkter på betänkandet

Arbets- och företagsnämnden har berett betänkandet och lämnat synpunkter på vissa förslag i betänkandet enligt nedan.

### **Styrning och ansvarsfördelning**

Det är positivt att Skolverket, tillsammans med Upphandlingsmyndigheten, tar fram stödmaterial för offentlig upphandling och allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete med fokus på komvux. Detta stödmaterial kan Nacka kommun använda sig av i utvecklingen av befintligt kundvalssystem och systematiska kvalitetsarbete.

Arbets- och företagsnämnden instämmer i utredningens konstaterande om att det finns brister i dagens statistik och ser positivt på alla de förslag som kan gynna inhämtningen av detta underlag. Det är positivt att det exempelvis görs 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.

Förslagen om att analysera provresultat för de nationella proven och följa upp sfi-elevers avbrottsorsaker är även positiv.

I utredningen föreslås att Skolinspektionen föreslås få stärkt uppdrag att granska det systematiska kvalitetsarbetet inom komvux även på verksamhetsnivå och inte inrikta sin löpande tillsyn endast på huvudmannanivå. Då Nacka kommun redan har en utarbetad modell för uppföljning av auktoriserade anordnare bedöms detta förslag inte gynna kommunen då det redan finns en utarbetad modell för uppföljning av de auktoriserade anordnare som ingår i kundvalet för vuxenutbildning.



Arbets- och företagsnämnden ställer sig inte positiv till utredningens förslag om framtagande av särskilda kurskoder eftersom en sådan reglering i författningen skulle innebära ses som en inskränkning av medborgarens fria val av studieform.

### **Kommunalt språkansvar (KSA)**

Utredningens förslag om kommunalt språkansvar bör avstyrkas då det är osäkert om detta omfattande förslag leder till mervärde för målgruppen genom att detaljstyra kommunerna på detta sätt. Det är oklart hur förslaget förhåller sig till de uppdrag som kommuner och andra myndigheter har redan i nuläget. Det räcker att sfi-kurserna får verksamhetspoäng och på så sätt regleras omfattning och tid för respektive kurs. Om förslaget gällande kommunalt språkansvar blir verklighet är en förutsättning för att detta ska genomföras att kommunerna ersätts av staten för det utökade uppdraget.

### **Studieplanering och vägledning**

Arbets- och företagsnämnden ställer sig positiv gällande förslaget om att Skolverkets uppdrag att genomföra fortbildningsinsatser för att förbättra kvaliteten inom studie- och yrkesvägledningen förlängs och utökas. Nacka vuxenutbildning har ett samarbete mellan karriärvägledare studier hos huvudmannen och studie- och yrkesvägledare hos de auktoriserade anordnarna. Detta samarbete består främst av elevärenden när behov uppstår samt regelbundna gruppmöten med en aktuell agenda.

Det är positivt att en obligatorisk kartläggning ska införas med syftet att gynna genomströmning i sfi genom att eleven direkt placeras på rätt kurs/kurser. Nackas vuxenutbildning arbetar idag med nivåplacering av samtliga sfi-elever och genom att utöka kartläggningen kan en långsiktig individuell studieplan börja formars tidigare än idag.

Arbets- och företagsnämnden ställer sig inte bakom utredningens förslag om att en individuell studieplan för elever i sfi ska innehålla en individuell progressionsplanering. Istället ska denna pedagogiska dokumentation utformas på det sätt som varje auktoriserad anordnare ser som det bästa arbetssättet för sina lärare för att skapa förutsättningar för individanpassad undervisning.

### **Verksamhetspoäng**

Förslaget om verksamhetspoäng bedöms komma skapa förutsättningar för såväl elev, lärare som huvudman att förhålla sig till förväntad progression och individuell studieplan. Verksamhetspoäng ger även förutsättningar till att utföra uppföljning av exempelvis genomströmningstid på ett jämförbart sätt kommuner emellan.

### **Digitala studieformer**

Det är positivt att en direktkontakt med lärare skrivs in i skollagen för att omfatta såväl sfi som komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Däremot föreslår arbets- och företagsnämnden att förslaget om en detaljreglering av frekvensen på direktkontakt mellan lärare och elev vid distansstudier avstyrks.



Arbets- och företagsnämnden bedömer att det är positivt att Skolinspektionen kvalitetsgranskar distansundervisningen på sfi så länge denna tillsyn sker på huvudmannanivå och inkluderar besök i verksamheten, det vill säga hos de auktoriserade anordnarna hos Nacka vuxenutbildning.

Utredningens förslag om en mer restriktiv förhållning till distansundervisning ställer sig arbets- och företagsnämnden negativ till eftersom detta förslag bedöms inskränka individens valmöjligheter. I Nacka är det viktigt att tro på att människor vill och kan och att kunna välja studieform i enlighet med denna värdering är viktigt.

### **Jämställda villkor**

Arbets- och företagsnämnden instämmer i utredningens bedömning om att den/de myndighet/-er 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.

### **Kompetens**

Utredningens förslag som avser olika former av lättillgänglig och för vuxenundervisningen relevant kompetensutveckling och forskning är välbehövda och bör genomföras.

### **Stadsledningskontorets förslag på yttrande i korthet**

Av stadsledningskontorets förslag på yttrande identifieras vissa förslag som bedöms vara mer hämmande för kommunen än möjligheter. Däribland förslag om en utökning av det systematiska kvalitetsarbetet inom komvux till verksamhetsnivå och då ej enbart löpande tillsyn på huvudmannanivå. Nacka kommun har idag en utarbetad modell för uppföljning där ytterligare statlig reglering hämmar möjligheter till flexibilitet i tillsynen av anordnare inom kundvalssystemet. Däremot är det positivt att det föreslås att stödmaterial för offentlig upphandling och allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete med fokus på komvux. Ett sådant stödmaterial kan kommunen använda sig av i utvecklingen av befintligt kundvalssystem och i det systematiska kvalitetsarbetet.

Flera av utredningens förslag bedöms hämma aktörerna inom vuxenutbildning. En formalisering genom framtagande av särskilda kurskoder är inte positivt eftersom en sådan reglering innebär en inskränkning av medborgarens fria val av studieform. Förslaget om att individuella studieplaner för elever i sfi ska innehålla en individuell progressionsplan bör inte heller införas. Auktoriserade anordnare måste få arbeta enligt det arbetssätt som deras lärare bäst kan skapa förutsättningar för individanpassad undervisning. Därtill bedöms förslaget om en mer restriktiv förhållning till distansundervisning utgöra en inskränkning av individens valmöjligheter. Detta då det är viktigt att tro på att människor vill och kan samt att kunna välja studieform i enlighet med denna värdering är viktigt.



## Ekonomiska konsekvenser

Förutsättningen för att ett kommunalt språkansvar ska kunna införas är att staten finansierar denna insats för respektive kommun. Den kommunala finansieringsprincipen innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommuner och landsting.

## Konsekvenser för barn

Om de förslag i utredningen som stadsledningskontoret ställer sig bakom genomförs kan det leda till en snabbare etablering och en tidigare lagd stabilisering av tillvaron när det gäller egen försörjning och eget boende för de personer och familjer inklusive barn som berörs.

## Handlingar i ärendet

1. Stadsledningskontorets förslag på yttrande daterad den 12 mars 2021,
2. Utdrag ur betänkandet – Sammanfattning och lagförslag ur SOU 2020:66, *Samverkande krafter - för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*
3. Protokollsutdrag från arbets- och företagsnämnden sammanträde den 10 februari 2021, § 6.

Susanne Nord  
Utbildnings- och  
Arbetsmarknadsdirektör  
Stadsledningskontoret

Jen Holmberg  
Rektor tillika skolchef  
Arbets- och företagsenheten

Jonathan Peduru-Aratchi  
Kommunjurist  
Juridik- och kansli