

7 april 2021

Utbildningsdepartementet

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

Läraryrket har fått möjlighet att yttra sig till Utbildningsdepartementet angående utredningen Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (SOU 2020:66).

### Sammanfattning av Läraryrkets synpunkter

Läraryrket tillstyrker de flesta av förslagen i utredningen. Sammantaget kan de bidra till att förbättra styrningen och möjligheten till uppföljning av den kommunala vuxenutbildningen. Läraryrket ser dock att dessa förslag inte går tillräckligt långt för att komma tillrätta med det stora problemet som plågar komvux: entreprenadssystemet som skapar en stor olikvärdighet och kvalitetsbrister. Idag är komvux en mycket omfattande skolform om man ser till antalet elever, och en oerhört viktig skolform för samhällets förmåga till omställning, inte minst i tiden efter pandemin. Detta måste matchas med ett större statligt ansvarstagande, och entreprenadssystemet inom komvux måste ersättas med ett mer långsiktigt hållbart system för att skapa likvärdighet och kvalitet.

Den andra stora ödesfrågan för den kommunala vuxenutbildningen är bristen på behöriga lärare. För att långsiktigt locka fler till läraryrket, och till att bli just lärare inom komvux och SFI, krävs framförallt bättre arbetsvillkor. Det handlar både om lön och arbetsbelastning, men även att få jobba inom en verksamhet med fokus på kvalitet, inte kortsiktig vinst. En del av förslagen i denna utredning måste matchas med mer resurser för att inte riskera att skapa ökad arbetsbelastning och försämra arbetsmiljön för lärare.

### Utredningens förslag och bedömningar i korthet

KLIVA-utredningen har arbetat sedan 2018, och redovisar i detta slutbetänkande sitt uppdrag att utreda behovet av förändringar när det gäller SFI och SFI i kombination med annan utbildning inom kommunal vuxenutbildning. Utredningen lägger fram en rad förslag om bl.a:

- Stödmaterial för stärkt beställarkompetens inom upphandling samt allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete inom komvux.

7 april 2021

- Förstärkta granskningar av SFI-verksamheter på anordnarnivå samt av kvalitetsarbetet inom SFI.
- Införande av ett kommunalt språkansvar (KSA) som ska stödja kommunerna och skärpa kraven på deras arbete med att söka upp, motivera och stödja individer att påbörja och slutföra hela SFI-utbildningen.
- Tidsbegränsad SFI-utbildning (4 år med möjlighet till individuell förlängning) och fastställda kurstider.
- Ändamålsenliga individuella studieplaner och progressionsplanering.
- Obligatorisk kartläggning av litteraciteter samt bedömningsmaterial för undervisningen: Bygga svenska vux.
- Reglering av distansundervisning inom SFI.
- Olika former av kompetensutvecklingsinsatser specifikt för SFI och övriga komvux.
- En plan för ökade behörighetskrav för lärare i SFI.
- Profilerings mot vuxenutbildning av högskolekurser i svenska som andraspråk.
- Forskarskola och medel för praktiska ämnesdidaktisk forskning om vuxnas lärande av och på svenska som andraspråk inom komvux.

## Läraryörbundets synpunkter

### Förslag om övergripande styrning och ledning (5.9)

Utredningen bedömer att de förändringar som behöver göras beträffande styrning och ansvarsfördelning ska göras med utgångspunkt i dagens system och regelverk. Skolverket föreslås få i uppdrag att ta fram allmänna råd för det systematiska kvalitetsarbetet i SFI samt att ta fram ett stödmaterial till kommunerna om offentlig upphandling i samarbete med Upphandlingsmyndigheten. Skolinspektionen föreslås få i uppdrag att göra löpande tillsyn av vuxenutbildning inte bara på huvudmannanivå, utan även på verksamhetsnivå, samt få ett stärkt uppdrag att granska det systematiska kvalitetsarbetet inom den kommunala vuxenutbildningen.

Läraryörbundet tillstyrker dessa förslag, men menar att de inte går tillräckligt långt.

Utredningen konstaterar att SFI och annan komvux idag lider av strukturella brister i styrning och ansvarsfördelning, samt att dessa brister är kopplade till oklarheter i huvudmannaskapet vid olika typer av entreprenadförhållanden. Tyvärr konstaterar utredningen att det inte har legat inom ramen för deras direktiv att föreslå en reglering som stoppar upphandlingen av Komvux, på grund av EU-rättsliga upphandlingsregler, men de har uppmanat regeringen att ta vid i denna fråga. Utredningen stannar därför vid att föreslå olika åtgärder som ska stärka styrning och ansvarsfördelning inom ramen för nuvarande system. Läraryörbundet menar att detta inte är tillräckligt.

Kommunernas möjlighet att lägga ut SFI-undervisningen på entreprenad skapar en stor olikvärdighet och brister i kvaliteten. Det är lärarna och eleverna i SFI som hamnar i kläm när kommunerna inte tar sitt ansvar som huvudmän. Lärarnas arbetsmiljö och förutsättningar att planera undervisningen brister stort på många håll, och eleverna får inte en tillräckligt kvalitativ utbildning. Den kommunala vuxenutbildningen blir ofta

7 april 2021

styvmoderligt behandlad och ses alltför ofta som enbart en kommunal angelägenhet. Idag är komvux en mycket omfattande skolform om man ser till antalet elever. Detta måste matchas mot ett större statligt ansvarstagande.

Entreprenadsystemet inom Komvux måste därför avskaffas. Det skapar en ryckighet i förutsättningarna och korta perspektiv, vilket är djupt olämpligt både för lärarnas arbetsmiljö och för att bygga upp en utbildningsverksamhet med fokus på kvalitet. Läraryrket menar att det behövs ett annat, mer långsiktigt hållbart system för att skapa likvärdighet och kvalitet. Läraryrket instämmer därför i utredningens uppmaning till regeringen att detta behöver ses över.

Läraryrket vill även lyfta att ökade krav på systematiskt kvalitetsarbete riskerar att bli ett trubbigt verktyg. Det man egentligen vill komma åt är systematiska problem i entreprenadformer, men detta förslag skulle slå över hela linjen av verksamheter och skapa ökad administration även i kommunala verksamheter. I slutändan kommer det landa på lärarnas bord, och riskerar att skapa ökad administration och arbetsbelastning.

### **Förslag om bättre statistik (5.11.1, 5.11.2, 5.11.4, 5.11.5, 5.11.6, 5.11.7)**

Utredningen lägger förslag om förändringar i Statistiska centralbyråns statistik om kostnaderna för kommunal vuxenutbildning, samt förändringar i Skolverkets statistik som ska göra det lättare att följa studieresultat och övergångar från SFI till komvux på grundläggande och gymnasial nivå för män, kvinnor, inrikes och utrikes födda även på kommunnivå. Utredningen lägger även förslag om att säkerställa personalstatistik för komvux och SFI i Skolverkets rapporter och prognoser om pedagogisk personal, samt att Skolverket ska ges i uppdrag att analysera likvärdig betygssättning i SFI och följa upp elevers studieavbrott. Skolverket ska även ta fram särskilda kurskoder för SFI-utbildning som bedrivs enligt den reglering av distansstudier som utredningen föreslår.

Läraryrket tillstyrker dessa förslag. Det är viktigt att vi har statistik som är relevant och tillförlitlig för att kunna följa den kommunala vuxenutbildningens utveckling på både nationell och kommunal nivå. Personalstatistik är oerhört viktig för att kunna följa upp andelen behöriga lärare och studie- och yrkesvägledare inom verksamheterna, eftersom dessa faktorer är helt avgörande för undervisningskvaliteten. Det är även ett särskilt viktigt förslag att ge ett uppdrag till Skolverket att utreda hur man kan göra bättre prognoser över behovet av SFI-lärare.

### **Förslag om att införa ett kommunalt språkansvar (6.3, 6.3.1, 6.3.2)**

Utredningen föreslår att 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 SFI och motivera dem att delta i utbildningen. En individ som skrivs in i SFI ska omfattas av KSA under fyra år. En KSA-funktion ska inrättas i kommunen för att samordna vuxenutbildning, arbetsmarknadsinsatser och socialtjänst i arbetet med att nå och motivera enskilda i målgruppen. Hemkommunen ska upprätta en handlingsplan för KSA-arbetet.

7 april 2021

Läraryrket tillstyrker förslaget, med vissa förbehåll. Förslaget om KSA bygger på samma modell som det kommunala aktivitetsansvaret för ungdomar, KAA. Det finns en logik i att nyanlända med bristande språkkunskaper och ungdomar som står utanför sysselsättning eller utbildning, är liknande grupper som har hög risk att hamna utanför arbetsmarknaden. Genom utbildningsplikten i etableringsprogrammet ställs det krav på huvudmannen att erbjuda och på individen att delta i SFI och andra kompetenshöjande insatser. Utredningen har dock funnit att kommunerna inte har tillräcklig kunskap om vilka invånare som ännu inte har uppnått kunskaper motsvarande SFI D, och därmed får inte alla individer som har rätt till SFI ta del av undervisningen. Utredningen bedömer att huvudmännens aktivt uppsökande verksamhet mot målgruppen behöver förbättras, och att kommunerna behöver utveckla bättre rutiner för verksamheten.

Att införa ett kommunalt språkansvar är rimligt för att uppnå bättre kontinuitet och proaktivitet i kommunernas uppsökande arbete mot de individer som saknar grundläggande kunskaper i svenska. Det är viktigt att hålla kvar eleverna i utbildning tills de har tillräckligt goda kunskaper för att klara sig långsiktigt på arbetsmarknaden och hitta *rätt* jobb, inte bara *ett* jobb som prioriteras före SFI-undervisningen, men kanske blir kortvarigt och leder till ett kunskapsstapp. KSA syftar till att värna och prioritera SFI-utbildningen först, och det är ett gott syfte. Det kommer dock medföra kostnader och kräva en ny organisation i kommunerna. Läraryrket har även vissa farhågor om att det kan innebära mer arbete för studie- och yrkesvägledare.

#### **Rätten att studera SFI i annan kommun (6.4)**

Utredningen föreslår att en elev ska ha rätt att bli mottagen i SFI som anordnas av en annan kommun än hemkommunen, om eleven har särskilda skäl till det.

Läraryrket tillstyrker förslaget, eftersom det kan bidra till ökad flexibilitet för eleven och möjliggöra för fler att delta i SFI, och färre avbrott eller byten.

#### **Tidsbegränsad rätt till SFI (6.5)**

Utredningen föreslår att rätten till SFI ska gälla i fyra år från det att eleven påbörjar utbildningen. Huvudmannen ska kunna förlänga med ett år i taget om eleven har särskilda skäl.

Läraryrket avstyrker förslaget. Eleverna i SFI är en väldigt heterogen grupp med varierande utbildningsbakgrund och förutsättningar. En stor majoritet av eleverna klarar av SFI på mindre än fyra år, en del på bara ett år, och en tidsgräns kan få en normgivande verkan och uppfattas som ett golv istället för ett tak. För andra elever är det nödvändigt med mer än fyra års studier för att uppnå tillräckliga kunskaper. De eventuella positiva effekterna av en tidsbegränsning till fyra år är inte övertygande i jämförelse med de möjliga negativa effekterna. Syftet att tydliggöra progression och målbild kan istället uppnås genom utredningens förslag om fastställda tidsramar för kurserna inom SFI (se avsnitt 8.1)

7 april 2021

### **Kartläggningsmaterial (7.4)**

Utredningen föreslår att alla nyanlända elever som tas emot i SFI ska få sina kunskaper bedömda 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.

Läraryrket tillstyrker förslaget. Det kan både bidra till kvalitet och likvärdighet som utredningen framhåller, och gynna genomströmningen. Läraryrket ser även att kartläggningsmaterialet kan bidra till kollegialt samarbete mellan lärare när man har en gemensam metod att arbeta efter. Det är en sorts pedagogisk infrastruktur som kan bidra positivt till professionens utveckling och samarbete. Ett obligatoriskt kartläggningsmaterial är även bra för att möjliggöra nivågruppering och skapande av mer sammanhållna grupper i utbildningen. Läraryrket vill dock betona att det är nödvändigt att matcha alla utökade krav med ökade resurser. Lärares arbetstid är redan intecknad till fulla, och det behövs nya medel när man inför fler obligatoriska moment som ska utföras.

### **Individuell progressionsplanering (7.4)**

Utredningen föreslår att den individuella studieplanen för elever i SFI ska innehålla en individuell progressionsplanering, IPP. Utredningen föreslår även att en elevs individuella studieplan ska överlämnas till den mottagande skolenheten om en elev påbörjar SFI hos en ny huvudman.

Läraryrket avstyrker förslaget om införande av individuell progressionsplanering, IPP, men tillstyrker förslaget om överlämnande av ISP vid byte av SFI-anordnare.

Förslaget om att utöka den individuella studieplanen (ISP) som ska finnas för varje elev med en individuell progressionsplanering (IPP) riskerar att öka lärares administrativa börda, vilket är helt fel väg att gå. Med tigha budgetar och snäva organisationer riskerar detta att bli något ytterligare som läggs på lärarna utan att annat tas bort eller förutsättningarna förbättras. Fler krav på dokumentation är det sista lärarna inom SFI behöver.

Den individuella studieplanen (ISP) är central i den sammanhållna utbildningen, och den ska garantera att studierna är anpassade efter individens behov, förutsättningar och studiemål. Det är ett arbete som kräver mycket av lärarna i form av tid både för återkommande samtal med elever men också tid för att utveckla arbetssätt och samarbete i lärarkollegiet. Många lärare inom vuxenutbildningen i dag har väldigt mycket undervisningstid per vecka, samt det för- och efterarbete som undervisning av hög kvalitet behöver). Läraryrket menar att lärarnas förutsättningar och arbetsmiljö i detta måste säkerställas.

### **Studie- och yrkesvägledning (7.4)**

Utredningen föreslår att 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.

7 april 2021

Läraryrket tillstyrker förslaget. Skolverkets stöd om studie- och yrkesvägledning för huvudmän syftar till att förbättra vägledningen som hela skolans ansvar.

### **Förslag om fastställd kurstid (8.1)**

Utredningen föreslår att ett system med fastställda kurstider för respektive kurs och per studieväg ska införas i sfi. Kurstiderna ska 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.

Läraryrket tillstyrker förslaget. Fastställda tidsramar för kurser och studievägar kan vara ett sätt att tydliggöra mål, förbättra genomströmningen och följa upp resultat. Undervisningstimmarna måste även matchas med motsvarande planeringstid för lärares för- och efterarbete.

Läraryrket vill också betona problematiken med kontinuerligt intag i komvux, som gör det svårt att ha en kontinuitet i undervisningen. Med fastställda kurstider och verksamhetspoäng blir det ännu mer orimligt att ta in nya elever flera gånger per kurs. Läraryrket anser att nya elever bör antas maximalt en gång per månad.

### **Distansundervisning (9.7)**

Utredningen föreslår att distansundervisning får användas under utbildning i SFI 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. Utredningen föreslår att även distansundervisning i komvux på grundläggande och gymnasial nivå ska regleras. Distansläraren ska ha regelbunden direktkontakt med eleven i både SFI och komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Skolinspektionen föreslås att få i särskilt uppdrag att göra en kvalitetsgranskning av distansutbildning i SFI.

Läraryrket tillstyrker förslagen. Det är viktigt att utredningen slår fast att närundervisning alltid ska vara utgångspunkten inom SFI, eftersom ett andraspråk behöver få övas i samspel med andra för att utvecklas. Fysiskt närvarande lärare och elever är det som ger bäst resultat, det visar all forskning och utifrån lärares erfarenhet är det självklart. Detta gäller speciellt SFI. Utredningen borde dock ha gått längre och även föreslagit reglering av fjärrundervisning i komvux och SFI. Läraryrket anser att fjärr- och distansundervisning måste kringgärdas av tydliga regler för att inte rucka på utbildningens kvalitet, och det var ett misstag av regeringen att inte föreslå någon reglering inom komvux. För övriga skolformer har regering och riksdag tagit fram ett regelverk som tillåter fjärrundervisning, men med krav på att närundervisning ska vara huvudprincipen, krav på elevgruppers storlek, och handledares tillsynsansvar. Flexibilitet och individualisering är viktigt för eleverna i komvux, men det behövs en reglering även inom komvux och SFI.

### **Jämställda villkor för studier i komvux (10.7.1)**

Utredningen bedömer att valideringen av kompetens inom kvinnodominerade yrken behöver utvecklas så att kompetens förvärvat både inom yrket och i andra mer

7 april 2021

informella sammanhang kan valideras. 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 framtidsyttrande aktiviteter utanför reguljär utbildning och arbetsmarknad. 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.

Läraryrket tillstyrker förslagen.

### **Möjligheter att öka andelen SFI-lärare med legitimation, pedagogisk examen och ämnesbehörighet (11.4.2)**

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.

Läraryrket tillstyrker förslaget. Lärare inom vuxenutbildningen efterfrågar kompetensutvecklingsmöjligheter med fokus på deras skolform. Det finns en väldigt varierande kunskapsnivå bland lärare i vuxenutbildningen, eftersom många är obehöriga. En del av dessa insatser bör kunna integreras i ett framtida professionsprogram. Under ett lärarliv behöver lärare kontinuerligt vässa, fördjupa och bredda sin professionella kunskap. Idag är det dock många lärare som inte får delta i någon kompetensutveckling. Internationella studier visar att svenska lärare har mindre tillgång till kompetensutveckling än lärare i de flesta andra länder. Lärare efterfrågar mer av ämnesorienterad kompetensutveckling som fördjupar och uppdaterar ämneskunskaperna. Lärare behöver därför ett professionsprogram som tar ett helhetsgrepp om kompetensutvecklingen. Professionsprogrammets syfte är att stärka lärare genom att ge dem ett större inflytande och bättre förutsättningar för professionell utveckling.

### **11.4.3 Material för bedömning och undervisning tas fram: Bygga svenska vux**

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.

Läraryrket tillstyrker förslaget. På samma vis som med stödmaterial kring litteracitet så kan detta material både effektivisera arbetet, och bidra med en metod som förenklar kollegialt samarbete mellan lärare.

### **Generella och riktade insatser ska utvecklas (11.4.4)**

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. Skolverket ska genomföra särskilda riktade insatser med fokus på undervisning av elever



7 april 2021

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.

Läraryrket tillstyrker förslagen. Några prioriterade områden inom skolutvecklingsprogrammet bör handla om digitaliserad undervisning och specialpedagogiska verktyg för extra anpassningar.

### **Plan för höjda behörighetskrav för SFI och svenska som andraspråk på grundläggande nivå (11.6.3)**

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.

Läraryrket tillstyrker förslaget. Behörighetskraven för SFI är idag väldigt låga, vilket inte alls motsvarar den kompetens som behövs för att hantera den komplexa undervisningen. Samtidigt är behörighetsnivån alldeles för låg trots dessa låga krav. Det är rimligt att höja behörighetskraven, men det behövs satsningar och en långsiktig plan för att både få upp behörighetsnivån och kunna höja kraven. Det är viktigt att tillse goda villkor för de lärare som vidareutbildar sig, att ha system för validering av erfarna lärares kompetens. I samband med en höjning av behörighetskraven behövs sannolikt någon form av övergångsregler för att inte göra ett stort antal lärare obehöriga.

### **Profilering av ämnesstudierna i svenska som andraspråk inom ämneslärarutbildningen (11.6.4)**

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. UKÅ bör följa och utvärdera genomförandet av profileringarna.

Läraryrket tillstyrker förslaget. Det utbildas för få lärare med inriktning mot svenska som andraspråk och SFI, och det vore mycket positivt med en utbildning med profilering mot vuxnas lärande. Det är satsningar som starkt efterfrågas av våra medlemmar inom komvux.

### **Vetenskapsrådet ska utlysa medel till en forskarskola (11.8.2)**

Utredningens förslag: Vetenskapsrådet ska tilldelas medel för utlysning av en nationell forskarskola mot doktorsexamen. Forskarskolan ska ha ett praktiktäta 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.



7 april 2021

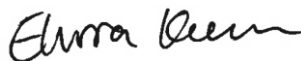
Läraryrket tillstyrker förslaget. Det vore en ytterst välkommen satsning med en nationell forskarskola med fokus på vuxnas lärande och svenska som andraspråk. Det kan bidra till praktisk forskning som får betydelse för lärandet inom komvux. På sikt får det även betydelse för lärarförskningen genom att det finns fler disputerade lärare inom vuxnas lärande, som kan bli lärarutbildare för nästa generation av lärare på komvux.

**Skolforskningsinstitutet ska göra särskilda utlysningar för forskning om vuxnas lärande (11.8.3)**

Utredningens förslag: I regleringsbrevet till Skolforskningsinstitutet ska framgå att av det årliga anslaget för finansieringsbidrag till praktisk forskning ska minst 6 miljoner per år avsättas för praktisk och didaktisk inriktade forskningsprojekt rörande vuxnas lärande av och på andraspråket svenska inom komvux.

Läraryrket tillstyrker förslaget. Det behövs mer forskning om vuxnas lärande och om lärande av och på svenska som andraspråk. Praktisk och didaktisk forskning har stor potential att bidra till utveckling av undervisningen.

Läraryrket

Johanna Jaara Åstrand  
OrdförandeElvira Köhler  
Utredare