

Yttrande över GRUV-utredningens betänkande "Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå" (SOU 2013:20)

Lärarnas Riksförbund har givits möjlighet att lämna synpunkter på rubricerat betänkande. Remissvaret inleds med en sammanfattning av förbundets synpunkter. Därefter lämnas specifika kommentarer till betänkandets olika delar.

Sammanfattning

Lärarnas Riksförbund anser att utredningen lämnar många bra förslag för utvecklingen av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. Förbundet delar däremot inte alla bedömningar utredningen gör. Framst delar förbundet inte utredningens bedömning att regelverket i huvudsak är tillräckligt. Det finns brister i kommunernas vuxenutbildningsverksamhet som kan åtgärdas med tydligare regleringar.

Nedan sammanfattas förbundets synpunkter på vissa specifika förslag och delar av betänkandet. Till de förslag som inte nämns lämnas ett generellt tillstyrkande.

Lärarnas Riksförbund tillstyrker:

- Förslaget om ett nationellt delkurssystem.
- Förslaget att hemkommunen blir skyldig att tillföra att blivande vuxenutbildningselever erbjuds studie- och yrkesvägledning.
- Förslaget att elever ska få ges studiehundledning på modersmålet.
- Förslaget till höjd bidragsdel för studier på grundskolenivå.

Lärarnas Riksförbund anser:

- att vissa tydligare regleringar krävs i skollagen och vuxenutbildningsförordningen, framst gällande kommunernas uppföljning av verksamheten och elevernas rätt till stöd.
- att föreslagna effektutvärderingar på nationell nivå bör ta fler perspektiv i beaktande än endast arbetsmarknads- och inkomstperspektiv. Till exempel bör medborgarperspektiv tillföras.
- att krav på aktivitet och närvaro i sig är rimligt, men det föreslagna systemet är krångligt och innebär en alltför stor administrativ börda.

Lärarnas Riksförbunds synpunkter

Nedan lämnas förbundets synpunkter på betänkandets olika delar. Synpunkterna följer betänkandets struktur.

3. Utredningens övergripande bedömning

3.2 Regelverket är i huvudsak tillräckligt

Lärarnas Riksförbund delar inte utredningens bedömning att regelverket i huvudsak är tillräckligt. Det finns enligt förbundet ett flertal brister i den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå som skulle kunna åtgärdas med tydligare regleringar.

Detta gäller bland annat kommunernas uppföljning av verksamheten (i avsnitt 4.2). Utredningens egna undersökningar visar tydligt att uppföljningen har stora brister. Dels är det många kommuner som uppger att de inte genomfört eller genomför uppföljningar, dels är det stora kvalitetsmässiga variationer i de uppföljningar som görs. Dessa brister påtalades också i Skolinspektionens granskning *"Ingen aning utan uppföljning"* (2009). En anledning som kommuner i undersökningen framhåller till att uppföljningar inte görs är just "avsaknaden av ett tydligt uppdrag från staten att följa upp verksamheten" (s.113).

Det enda reglerade uppföljnings- och utvärderingskrav som i dagsläget finns för den kommunala vuxenutbildningen är de skolformsgemensamma kraven i 4 kap 3-6 § i skollagen. Lärarnas Riksförbund anser därför att förtydligade krav på uppföljningen av verksamheten bör tillkomma i vuxenutbildningsförordningen, i synnerhet gällande vuxenutbildningen på grundläggande nivå. Ett viktigt skäl till detta är kraven på att huvudmännen ska bedriva uppsökande verksamhet och dimensionera utbudet efter befolkningens utbildningsbehov. Slutsatserna av en välfungerande uppföljning får återverkan på den fortsatta uppsökande verksamheten.

Ett annat område där Lärarnas Riksförbund ser ett behov av tydligare reglering gäller elevernas rätt till stöd. Det framgår tydligt av det avsnitt i betänkandet som behandlar elevernas rätt till stöd (5.3.10), att utredningen anser att eleverna enligt nuvarande regleringar *har* en långtgående rätt till stöd och att de ska ha det (s.154).

Lärarnas Riksförbund anser dock att utredningens resonemang inte är tillräckligt för att säkra elevernas rätt till stöd. Förbundet anser att eleverna ska ha rätt till stöd och att denna rätt därför bör regleras. Om det inte regleras tydligt i lag kommer det alltid att finnas huvudmän som inte erbjuder stöd.

4. Organisation, styrning och uppföljning

4.1.4 Effektstudier på nationell nivå

Lärarnas Riksförbund delar utredningens bedömning att det behövs fler effektstudier som en del av uppföljningen av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. Förbundet vill däremot tydligt påpeka att sådana effektutvärderingar inte endast kan avgränsas till att mäta effekter avseende etablering på arbetsmarknaden, livsinkomster och liknande. Den kommunala vuxenutbildningen i allmänhet, men den på grundläggande nivå i synnerhet, fyller också en viktig funktion som generell medborgarutbildning. Att kunna det svenska språket är till exempel en nödvändig förutsättning för ett aktivt medborgarskap. Det är därför viktigt att studier av dessa slag också intresserar sig för andra effekter, såsom betydelsen för individens personliga utveckling och medborgarskap. Utfallsvariabler som kan studeras är till exempel valdeltagande och motsvarande.

4.2.3 Utredningens bedömningar om kommunernas organisering, styrning och uppföljning

Förbundet delar utredningens bedömning att rektorsfunktionen måste ges de ekonomiska och organisatoriska förutsättningar som är nödvändiga för att rektorn ska kunna utföra de uppgifter som hör till rektorns ansvar. Förbundet anser också att kartläggningsbehovet av lärares kompetenser och behörigheter är stort.

Förbundet vill också lyfta fram betydelsen av rektorns kompetens och erfarenhet. Att leda en verksamhet som kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå innebär att leda en verksamhet med en mycket heterogen elevsammansättning med mycket olikartade behov. I och med uppdragets komplexitet anser förbundet att det är av största vikt att rektorerna har erfarenheter från verksamheten de ska leda.

Lärarnas Riksförbund anser också att huvudmännen måste ta ett mycket större ansvar för lärarnas kompetenser och behörigheter. Det är mycket angeläget att lärarna ges möjlighet till sådan kompetensutveckling som utvecklar sådan färdighet som de specifika behov som den heterogena elevsammansättning som finns inom grundläggande vuxenutbildning har. Detta förutsätter givetvis att de lärare som arbetar inom denna skolform är behöriga för den undervisning de bedriver. Förbundet vill särskilt betona betydelsen av behöriga lärare i svenska som andraspråk.

Förbundet anser därtill att huvudmännen måste förmås ta ett ännu större ansvar för lärarbehörigheterna i den upphandlade entreprenadverksamheten. Lärares behörigheter är eftersatta på detta område. Detta måste därför förtydligas i de regler som omgärdar den kommunala upphandlingen.

5. Anpassning efter individers behov och förutsättningar

5.3.1 Kontinuerlig antagning

Lärarnas Riksförbund delar i stora delar utredningens bedömningar av betydelsen av en flexibel vuxenutbildning som kan anpassas efter individens behov och förutsättningar. Vissa av utredningens bedömningar är dock problematiska ur ett lärarperspektiv. Detta gäller exempelvis frågan om kontinuerlig antagning. Utredningen är kritisk till att antagningen i vissa kommuner inskränks till 4-6 gånger per termin, i stället för varje vecka. Ur ett lärarperspektiv kan dock en sådan antagning vara problematisk, i synnerhet om undervisningsgrupperna är stora. Undervisning i grupp mot gemensamma kursmål kräver en gemensam planering. I denna planering måste läraren avgöra hur varje individs undervisningsbehov kan och ska tillgodoses. Om undervisningsgruppens sammansättning förändras från dag till dag förändras förutsättningarna för undervisningen från dag till dag. Sådana förändringar kan skapa ryckighet och för vissa delar av undervisningsgruppen även innebära ett hinder för kunskapsprogressionen. Förbundets medlemmar vittnar också om hur detta yttrar sig på olika sätt i olika ämnen.

Problem av dessa slag kan motverkas av mindre undervisningsgrupper, men förbundets erfarenheter är att huvudmännen inte gör samma prioriteringar.

5.3.10 Elevers rätt till stöd

Lärarnas Riksförbund anser att elevers rätt till stöd måste regleras. Se rubrik 3.2 ovan.

6. Vägledning, individuella studieplaner och validering

6.1 Studie- och yrkesvägledning

Lärarnas Riksförbund delar utredningens bedömning att vägledning är en nyckelfråga för en individanpassad och effektiv utbildning. Förbundet vill också lyfta fram betydelsen av att vägledarna får förutsättningar för att kunna ägna sig åt just vägledning, och inte endast fungera som en informationskanal. Detta är viktigt för att vägledningen ska få önskad betydelse. Ur detta perspektiv är det viktigt att det inte går för många elever per studie- och yrkesvägledare.

9. Krav på studieaktivitet eller närvaro

Det är enligt förbundet rimligt att kräva studieaktivitet eller närvaro inom vuxenutbildningen. Däremot är utredningens förslag allt för krångligt och förbundet gör bedömningen att lärarna får ägna allt för mycket tid till administrations i stället för att bedriva sin undervisning. I sammanhanget är det också viktigt att påpeka att de krav på aktivitets- och närvarointyg i sfi samt vuxenutbildning på främst

grundläggande nivå, som kommit i och med etableringsreformen, redan nu kraftigt ökat den administrativa bördan på lärarna i vuxenutbildningen.

11. Förändringar för en utvecklad vuxenutbildning

11.3 En vuxenutbildning med kurser på olika nivå

Lärarnas Riksförbund delar utredningens bedömning att det på sikt bör skapas en sammanhållen vuxenutbildning med kurser på olika nivå.

Med vänliga hälsningar

LÄRARNAS RIKSFÖRBUND

Bo Jansson
Förbundsordförande

Pontus Bäckström
Utredare