

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

– en översyn för ökad individanpassning och effektivitet

Betänkande av GRUV-utredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:20

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23912-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Arnholm

Regeringen beslutade den 6 oktober 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå (dir. 2011:92). Statsrådet Nyamko Sabuni förordnade den 10 oktober 2011 departementsrådet Geoff Erici att vara särskild utredare. Utredningen har antagit namnet GRUV-utredningen (U 2011:07). Den 22 november 2012 utvidgades utredningens uppdrag (dir. 2012:117).

Som experter i utredningen förordnades den 10 januari 2012 departementssekreteraren Katarina Arvidson, departementssekreteraren Anders Borgström, enhetschefen Peter Ekborg, utredaren Margaretha Holmlund, departementssekreteraren Anders Jutell, utredaren Roy Melchert, undervisningsrådet Eva Nordlund och departementssekreteraren Christine Wälikangas. Katarina Arvidsson entledigades den 22 oktober 2012 och ersattes av departementssekreteraren Anna Envall.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 1 november 2011 undervisningsrådet Eva Andersson och den 16 december 2011 undervisningsrådet Helena Wintgren. Den 21 maj 2012 anställdes utredaren Carl-Johan Stolt och den 2 januari 2013 juristen Lisa Wikner. Eva Andersson entledigades den 9 januari 2013.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet* (SOU 2013:20).

Stockholm i april 2013

Geoff Erici

/Carl-Johan Stolt
Lisa Wikner
Helena Wintgren

Innehåll

Ord och begrepp	13
Sammanfattning	17
Författningsförslag	27
1 Utredningens uppdrag och arbete	47
1.1 Utredningens uppdrag.....	47
1.2 Utredningens arbete	48
1.2.1 Insamling av data och andra uppgifter	48
1.2.2 Byte av styrdokument har påverkat utredningens arbete	50
1.3 Disposition	51
2 Generella utgångspunkter	53
2.1 Vuxenutbildning på grundläggande nivå i ett historiskt perspektiv	53
2.2 Utbildningens mål.....	55
2.3 Styrdokument och regelverk.....	55
2.3.1 Skollagen (2010:800)	56
2.3.2 Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning	58
2.3.3 Läroplan Lvux12	60
2.3.4 Det nya betygssystemet	61

2.4	Skolverket och Skolinspektionen.....	61
2.4.1	Skolverket.....	61
2.4.2	Skolinspektionen.....	62
2.5	Statistik om komvux på grundläggande nivå.....	62
2.5.1	Inledning och definitioner.....	62
2.5.2	Antal elever på grundläggande nivå.....	64
2.5.3	Bakgrundsuppgifter om elever på grundläggande nivå.....	65
2.5.4	Organisering av verksamheten.....	70
2.5.5	Innehåll i studierna.....	71
2.5.6	Studieresultat.....	75
2.5.7	Studietider och avbrott.....	77
2.5.8	Övergångar mellan utbildningar.....	80
3	Utredningens övergripande bedömning	83
3.1	En förbisedd men viktig del av vuxenutbildningen.....	83
3.2	Regelverket är i huvudsak tillräckligt.....	86
4	Organisation, styrning och uppföljning	89
4.1	Nationell styrning och uppföljning.....	89
4.1.1	Nationell statistik och uppföljning.....	89
4.1.2	Stödmaterial för en likvärdig bedömning och betygssättning.....	93
4.1.3	Tillsyn och granskning.....	95
4.1.4	Effektstudier på nationell nivå.....	98
4.2	Kommunal organisation, styrning och uppföljning, m.m.....	100
4.2.1	Studie av kommunernas organisering och arbete.....	100
4.2.2	Problem och behov på den kommunala nivån.....	110
4.2.3	Utredningens bedömningar om kommunernas organisering, styrning och uppföljning.....	119
5	Anpassning efter individers behov och förutsättningar ..	133
5.1	Utredningens uppdrag.....	133

5.2	En flexibel och individanpassad utbildning	133
5.2.1	Flexibilitet i undervisningen	133
5.2.2	En flexibel och individanpassad utbildning.....	134
5.2.3	Utbildningens utformning skiljer sig åt	135
5.3	Verktyg för ökad flexibilitet och individanpassning.....	136
5.3.1	Kontinuerlig antagning.....	136
5.3.2	Förkunskapskrav	137
5.3.3	Inledande bedömning av elevernas kunskapsnivå.....	139
5.3.4	Nivågruppering efter bedömda förkunskaper	140
5.3.5	Kursutbud, kurspaket och kombinationsmöjligheter	141
5.3.6	Öppna studiemiljöer.....	146
5.3.7	Orienteringskurser	147
5.3.8	Delkurser.....	149
5.3.9	Verktyg för elever med brister i svenska språket.....	152
5.3.10	Elevers rätt till stöd	154
5.4	Studerandegrupper med särskilda behov av individanpassning.....	157
5.4.1	Individanpassning säkerställer att stödbehov tillgodoses	157
5.4.2	Romernas utbildningssituation.....	159
5.4.3	Studerande med funktionsnedsättning.....	162
5.4.4	Stöd från Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)	166
5.5	Studerande med hög tidigare utbildning	167
5.5.1	Utredningens uppdrag.....	167
5.5.2	Varför andelen med hög tidigare utbildning kan vara problematisk.....	167
5.5.3	Högutbildade utlandsföddas etablering i samhället.....	169
5.5.4	Högutbildades studier på grundläggande nivå.....	172
5.5.5	Utredningens bedömning avseende högutbildade som studerar på grundläggande nivå.....	179
6	Vägledning, individuella studieplaner och validering	185
6.1	Studie- och yrkesvägledning.....	185
6.1.1	Bakgrund och utveckling	186
6.1.2	Problem med vägledningen.....	193

6.1.3	Utredningens bedömning och förslag om vägledning.....	201
6.2	Den individuella studieplanen	211
6.2.1	Individuella studieplaner inom vuxenutbildningen	211
6.2.2	Brister i användningen av den individuella studieplanen.....	219
6.2.3	Åtgärder för att utveckla användningen av den individuella studieplanen	226
6.3	Validering.....	232
6.3.1	Bakgrund och reglering av validering.....	233
6.3.2	Tillgång till valideringsinsatser för vuxenstuderande	239
6.3.3	Svårigheter med att använda validering inom vuxenutbildningen	242
6.3.4	Utredningens bedömning om validering.....	245
7	Den ekonomiska situationen för studerande i komvux ...	253
7.1	Undersökningen.....	253
7.2	Inkomsternas storlek	256
7.2.1	Inkomst från förvärvsarbete och näringsverksamhet	256
7.2.2	Nettoinkomst.....	258
7.2.3	Disponibel inkomst per konsumtionsenhet.....	260
7.2.4	Inkomster i förhållande till utgifter	262
7.3	Inkomstkällor.....	263
7.3.1	Typer av inkomstkällor.....	263
7.3.2	Huvudsaklig inkomstkälla.....	271
7.4	Sammanfattning.....	274
7.4.1	Studerande på grundläggande nivå.....	274
7.4.2	Studerande på gymnasial nivå.....	275
7.4.3	Skillnader mellan kvinnor och män.....	275
8	Studiemedelssystemet	277
8.1	Bakgrund och utveckling	277
8.1.1	Studiestöd – kort historik.....	277

8.1.2	Nuvarande studiemedelssystem.....	280
8.1.3	Statistik om studiemedel till studerande på grundläggande nivå inom komvux.....	288
8.1.4	Studiestöd för studier på grundläggande nivå – satsningar och utvärderingar.....	298
8.2	Ekonomiska drivkrafter inom ramen för studiemedelssystemet	307
8.2.1	Drivkrafter för snabba och effektiva studier i dagens studiemedelssystem.....	307
8.2.2	Betydelsen av ekonomiska incitament i teorin	308
8.2.3	Undersökningar om utfallet av ekonomiska drivkrafter	310
8.2.4	Mått på framgångsrika och fullföljda studier på grundläggande nivå.....	312
8.3	Problem inom dagens studiemedelssystem.....	314
8.3.1	Problem som påverkar fullföljande och genomströmning.....	314
8.3.2	Problem med återbetalningen av lån och återkrav....	319
8.4	Utredningens bedömningar och förslag inom studiemedelsområdet	339
8.4.1	Mål och syfte med utredningens förslag inom studiemedelsområdet.....	339
8.4.2	Räckvidd för utredningens förslag	340
8.4.3	Utredningens allmänna bedömning av studiemedlen för studier på grundläggande nivå	341
8.4.4	Studiemedelsbelopp.....	342
8.4.5	Antal veckor med studiemedel	350
8.4.6	Heltid och deltid.....	360
8.4.7	Grundläggande rätt till svenskt studiestöd	364
8.4.8	Återbetalning av studielån och återkrav.....	369
8.4.9	Ekonomiska drivkrafter för ökat fullföljande.....	374
8.4.10	Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och utvecklingskostnader.....	383
9	Krav på studieaktivitet eller närvaro	387
9.1	Utredningens uppdrag.....	387

9.2	Nuvarande bestämmelser, rutiner och rapportering	388
9.2.1	Reglering av aktivitet och närvaro i komvux.....	388
9.2.2	Krav på närvaro i andra utbildningsformer	389
9.2.3	Förekomsten av aktivitets- eller närvarokrav i vuxenutbildningen	390
9.2.4	Utbildningsanordnarnas åtgärder vid inaktivitet	391
9.2.5	Studiemedelsregler	391
9.2.6	Rutiner för studiemedel.....	393
9.2.7	Rapportering till CSN	393
9.3	Kommunernas syn på behovet av ett aktivitets- eller närvarokrav	394
9.3.1	Ett aktivitetskrav i skolförfattningarna	394
9.3.2	En tydligare koppling mellan studieaktivitet och studiemedel.....	397
9.4	Principiella för- och nackdelar med ett nytt krav.....	398
9.4.1	Fördelar – aktiva studier är en förutsättning för måluppfyllelse.....	398
9.4.2	Nackdelar – särskilda aktivitets- eller närvarokrav passar dåligt i en flexibel och målinriktad vuxenutbildning	400
9.5	Ett krav på aktivt deltagande som kopplas till studiemedlen.....	403
9.5.1	En förklaring av utredningens förslag och bedömning.....	403
9.5.2	Ett aktivitetskrav är möjligt – inte ett närvarokrav...	404
9.5.3	Ett krav på aktivt deltagande kan införas i skollagen	405
9.5.4	Studiemedlens koppling till aktivitetskravet	408
9.5.5	En samlad beskrivning av hanteringen av inaktivitet och rapportering	412
9.5.6	Nackdelarna med det lämnade förslaget överväger fördelarna	414
9.6	Åtgärder för en skärpt inrapportering till CSN	416
9.6.1	Ingen underrapportering av antalet studieavbrott	417
9.6.2	Det finns möjligheter till skärpt inrapportering	417

10	Konsekvenser av tidsbegränsad sfi	421
10.1	Utredningen om tidsbegränsad sfi.....	421
10.2	Förslagets betydelse för komvux på grundläggande nivå ...	422
10.2.1	Ökad efterfrågan på svenska som andraspråk.....	422
10.2.2	Konsekvenser för komvux av en ökad efterfrågan ...	430
10.3	Förslagets betydelse för studiemedelssystemet	431
10.3.1	Två års hinder mot studiemedel för svenska som andraspråk	431
10.3.2	Utredningens allmänna bedömning av förslaget om hinder mot studiemedel för svenska som andraspråk	432
10.3.3	Kostnadskonsekvenser för studiemedelssystemet ...	434
11	Förändringar för en utvecklad vuxenutbildning	439
11.1	Inledning.....	439
11.2	Utvecklingsområden.....	439
11.3	En vuxenutbildning med kurser på olika nivå	440
11.4	Betygsskala inom komvux på grundläggande nivå och sfi...	442
11.5	Vuxdatabas	444
11.6	En sammanhållen studiefinansiering	445
12	Kostnads- och konsekvensanalys.....	449
12.1	Kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag inom utbildningsområdet.....	449
12.1.1	Inledning	450
12.1.2	Kostnader	451
12.1.3	Andra konsekvenser av utredningens förslag	454
12.2	Kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag inom studiemedelsområdet	456
12.2.1	Inledning	457
12.2.2	Studiemedelsbelopp.....	457
12.2.3	Antal veckor med studiemedel	462
12.2.4	Heltid och deltid.....	465

12.2.5 Återbetalning av studielån	467
12.2.6 Sammanfattning av utgiftsökningar och utgiftsminskningar inom studiemedelsområdet	470
12.2.7 Kostnadsutveckling med alternativa ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	472
12.3 Kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag om aktivitetskrav.....	474
Författningskommentarer	477
Referenser	485
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv	495
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	505
Bilaga 3 Enkät om grundläggande vuxenutbildning i Sveriges kommuner våren 2012	507
Bilaga 4 Enkät om aktivitetskrav i komvux m.m. i Sveriges kommuner hösten 2012	527
Bilaga 5 Tabeller om den studieekonomiska situationen	533

Ord och begrepp

Annuitetslån: Den nuvarande formen av studielån, vilken lämnats sedan den 1 juli 2001. Se även Studielån och Studiemedel.

Betygsrätt: Enskild utbildningsanordnare eller folkhögskola som har fått tillstånd från Skolinspektionen att anordna provning, sätta betyg samt utfärda betyg har betygsrätt.

Bostadsbidrag: Bidrag för boende riktat till barnfamiljer eller personer under 29 år.

Delkurser: Nationella kurser kan delas upp i delkurser. Beslut om detta fattas av rektorn.

Eftergymnasial utbildning: Utbildning med krav på genomgången treårig gymnasieutbildning eller motsvarande. I studiestöds-sammanhang menas alla de utbildningar som finns upptagna i avdelning B i bilagan till studiestödsförordningen (2000:655).

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. Utredningen använder omväxlande beteckningen studerande och elev. Den term som används i utbildningslagstiftningen är dock elev.

Enhet: Se Skolenhet.

Fribelopp: Gränsen för hur mycket en studerande kan tjäna utan att studiemedlen reduceras.

Försörjningsstöd: Avser den del av det ekonomiska biståndet som ges till försörjning, dvs. de regelbundet återkommande levnadsomkostnaderna. Se även Ekonomiskt bistånd.

Hemkommun: Den kommun där en person är folkbokförd.

Individuell studieplan: För varje elev inom vuxenutbildningen ska det finnas en individuell studieplan. Av studieplanen ska bl.a. framgå vilka utbildningsmål eleven har och vilka kurser han eller hon ska läsa.

Intyg: Efter en orienteringskurs, individuell kurs eller validering ska intyg utfärdas. 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 särvox utfärdas intyg istället för betyg om en elev inte uppnår kunskapskraven för kursen.

Kommunal vuxenutbildning (komvux): Utbildning för vuxna där kommunen, eller i vissa fall landstinget, är huvudman. Komvux har två nivåer, grundläggande och gymnasial nivå, som har sin motsvarighet i grundskolan respektive gymnasieskolan.

Komvux: Se Kommunal vuxenutbildning.

Kurser: Komvux bedrivs i form av kurser. Inom komvux på grundläggande nivå finns det nationella kurser och orienteringskurser. Se även Nationella kurser och Orienteringskurser.

Lvux12: Se Läroplan för vuxenutbildningen.

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.

Nationella kurser: Nationella kurser inom komvux på grundläggande nivå är svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik, samhällskunskap, religionskunskap, historia, geografi, fysik, kemi, biologi samt hem- och konsumentkunskap.

Orienteringskurser: En orienteringskurs ska svara mot sådana behov som inte tillgodoses genom en nationell kurs.

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.

Sfi: Se Utbildning i svenska för invandrare.

Skolenhet: Av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad.

Skolformer: Inom vuxenutbildningen finns skolformerna komvux, sårvux och sfi.

Studerande: Samlingsbegrepp för alla studerande samt benämning på elever inom vuxenutbildningen. Utredningen använder omväxlande begreppen studerande och elever.

Studiebidrag: Studiebidrag finns som en del av studiestöden studiehjälp och studiemedel.

Studiehjälp: Studiehjälp är samlingsnamnet för studiestöden studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg. Studiehjälp ges främst till studerande i gymnasieskolan.

Studielån: Den del av studiemedlen som utgörs av lån. Se även Annuitetslån och Studiemedel.

Studiemedel: Studiemedel är ett studiestöd som består av ett bidrag och en frivillig lånedel. Studiemedel är riktat till vuxna studerande som studerar t.ex. i högskolan, inom vuxenutbildningen eller utomlands.

Studiestöd: Studiestöd är en sammanfattande benämning på olika ekonomiska ersättningar som lämnas vid studier. Studiestöd finns bl.a. i form av studiemedel och studiehjälp.

Svenska som andraspråk: Kurs i svenska för elever med annat modersmål än svenska.

Särskild utbildning för vuxna (särvox): Utbildning på grundläggande och gymnasial nivå som syftar att ge kunskaper motsvarande grundsärskolan respektive gymnasiesärskolan. Målgruppen är vuxna med utvecklingsstörning eller bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning p.g.a. förvärvad hjärnskada.

Särvox: Se Särskild utbildning för vuxna.

Utbildning i svenska för invandrare (sfi): En språkutbildning som syftar till att ge vuxna personer med annat modersmål än svenska grundläggande kunskaper i svenska språket.

Validering: En process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats. En elev i komvux, särvox och sfi kan få sina kunskaper och sin kompetens validerade.

Verksamhetspoäng: Ett mått på studieomfattningen inom komvux. 20 verksamhetspoäng motsvarar en veckas heltidsstudier.

Vuxenutbildning: I betänkandet avses skolformerna komvux, särvox och sfi.

Yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (yrkesvox): En statlig satsning på huvudsakligen yrkesinriktade kurser inom komvux.

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag (dir. 2011:92 och 2012:117) är främst att se över den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå, i syfte att öka anpassningen av utbildningen efter individers behov och förutsättningar. Utredningen ska bl.a. underlätta för de studerande att kombinera sina studier med annan utbildning eller arbete. Utredningen ska också undersöka hur väl utbildningen anpassas till olika målgrupper, framför allt studerande med funktionsnedsättning och romer. Därutöver ska vi analysera den höga andelen högutbildade som studerar på grundläggande nivå och studera kommunernas organisation och styrning av utbildningen.

En annan del av uppdraget avser studie- och yrkesvägledning, individuella studieplaner och validering. Utredningen ska analysera och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra dessa insatser inom hela vuxenutbildningen, men främst inom komvux.

Utredningen ska också kartlägga den ekonomiska situationen för studerande i hela komvux och se över studiemedelssystemet när det gäller studerande på grundläggande nivå. De förändringar som föreslås på studiestödsområdet ska förbättra förutsättningarna för studerande att fullfölja studierna, samt förbättra möjligheterna för låntagare att betala tillbaka sina studieskulder. Därutöver ska vi lämna förslag på hur ett aktivitetskrav inom komvux kan utformas.

Komvux på grundläggande nivå

Komvux på grundläggande nivå är en liten men betydelsefull del av vuxenutbildningen. Totalt studerade 33 000 elever inom komvux på grundläggande nivå under 2011. Utbildningen är en rättighet för vuxna som saknar kunskaper motsvarande grundskolan och som har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningen

syftar till att ge sådana kunskaper som behövs för att delta i samhälls- och arbetslivet samt att möjliggöra fortsatta studier. Utgångspunkten ska vara den enskildes behov och förutsättningar.

De studerande inom komvux på grundläggande nivå är en heterogen grupp. Nio av tio studerande är födda utomlands. En tredjedel har tidigare studerat på eftergymnasial nivå medan andra är analfabeter eller har en mycket kort tidigare utbildning. Majoriteten av de studerande är kvinnor och hälften är äldre än 32 år. De studerande läser framför allt kurser i svenska som andraspråk, engelska och matematik. De flesta som studerar på grundläggande nivå fortsätter sina studier på gymnasial nivå.

Ett problem med komvuxstudier på grundläggande nivå är att 24 procent av kursdeltagarna avbryter sin kurs och att 42 procent av de studerande under ett år avbryter någon kurs.

Brister i dagens system

Bristande individanpassning och flexibilitet

Trots att styrdokumentet ställer höga krav på individanpassning visar utredningens kartläggning att det finns stora skillnader mellan kommuner i hur väl komvux på grundläggande nivå utgår ifrån individers behov. Möjligheterna att studera på flexibla tider och under flexibla former är i många fall begränsade. T.ex. är det endast en tredjedel av kommunerna som erbjuder kvällskurser och i fyra av tio kommuner är det inte möjligt att läsa svenska som andraspråk på heltid. Utredningen kan även konstatera att individuella studieplaner visserligen upprättas för de allra flesta studerande men att planerna många gånger inte används aktivt. Även möjligheten att kombinera studier mellan olika skolformer är ofta begränsad. Andra områden där vi ser brister är uppföljning och utvärdering av verksamheten. Många kommuner arbetar inte heller aktivt med att söka upp personer som har rätt till utbildning. Validering av de studerandes tidigare kunskaper kan också många gånger användas mer systematiskt än vad som sker i dag.

En kärv ekonomisk situation

Utredningens kartläggning visar att studerande på grundläggande nivå i komvux har låga inkomster, både jämfört med studerande på gymnasial nivå och jämfört med genomsnittet i riket. För heltidsstuderande på grundläggande nivå var den disponibla inkomsten i genomsnitt 102 000 kronor under 2010. På den gymnasiala nivån var motsvarande belopp 128 500 kronor. För många, framför allt på den grundläggande nivån, utgjorde olika former av bidrag en väsentlig del av försörjningen då mer än hälften saknade inkomst från arbete under året. Studerande på grundläggande nivå lever dessutom ofta i familjer med svag ekonomi, vilket gör det svårare att få ekonomiskt stöd från familjen under studietiden.

Många får problem med att betala tillbaka sina studielån

Hälften av de som studerar på grundläggande nivå inom komvux tar studiemedel från CSN och drygt en tredjedel av dem med studiemedel tar studielån. Även om andelen som lånar är begränsad får många problem med att betala tillbaka sina lån. Återbetalningsproblemen är störst för dem som inte fortsätter studierna efter den grundläggande nivån. Bland dem som enbart studerar på grundläggande nivå är det mer än hälften som någon gång får ett krav på betalning överlämnat till Kronofogdemyndigheten. Nya siffror som utredningen har tagit fram visar dessutom att betalningsproblemen ofta är långvariga, trots att studieskulderna är relativt små. Den främsta förklaringen är mycket låga inkomster efter avslutad utbildning. Många låntagare ansöker inte heller om nedsättning av det belopp som ska betalas, trots att sådan nedsättning kan medges för den som har låg inkomst.

Ett annat problem som utredningen har uppmärksammat är att antalet veckor med studiemedel inte räcker till för vissa studerande på grundläggande nivå inom komvux. Bedömningen av hur många studiemedelsveckor en person har rätt till utgår i dag enbart från längden på den tidigare utbildningen, även om utbildningsbehovet påverkas av fler faktorer. Ett otillräckligt antal veckor kan ibland få till följd att studerande inte kan fullfölja sina studier.

Utredningens förslag och bedömningar

Utredningens förslag syftar till att öka individanpassningen och effektiviteten inom komvux på grundläggande nivå. Då vi bedömer att det nuvarande regelverket i huvudsak är tillräckligt och att det möjliggör en flexibel utbildning, är det framför allt andra åtgärder än förändringar i styrdokumentet som vi ser behov av. För detta krävs ett höjt politiskt intresse för utbildningen både nationellt och lokalt.

Många grupper gynnas av ökad individanpassning

En övergripande slutsats är att många målgrupper gynnas av en ökad individanpassning inom komvux på grundläggande nivå. Det gäller inte minst för studerande med funktionsnedsättning och för romer som inte har fullföljt grundskolan. Utredningen föreslår därför inga särlösningar riktade till vissa studerandegrupper utan lämnar förslag för att öka individanpassningen generellt.

Även utlandsfödda studerande med högskoleutbildning från sitt tidigare hemland gynnas enligt utredningens bedömning av en ökad individanpassning. Utredningens analys visar att problemet med att högutbildade studerar på grundläggande nivå delvis överdrivs och att det många gånger finns rimliga skäl för denna målgrupp att studera på grundläggande nivå, framför allt i ämnet svenska som andraspråk. De senaste åren har det skett en renodling av de högutbildades studier på grundläggande nivå, där det i något högre grad än tidigare är fokus på det svenska språket. Detta anser utredningen är positivt.

Kommunerna behöver vidta åtgärder

Enligt utredningen är det framför allt kommunerna som behöver vidta åtgärder för att utbildningen på grundläggande nivå inom komvux ska förbättras. Vi ser att de skillnader som finns i kvalitet och flexibilitet till största delen beror på kommunernas prioriteringar, arbetssätt och tillämpning.

Utredningen bedömer att kommunerna i de flesta fall kan utveckla verksamheten inom ramen för dagens regelverk. Kommunerna kan i högre grad använda sig av de verktyg som finns, bl.a. individuella studieplaner, validering, öppna studiemiljöer och inledande nivå-

bedömningar. Utredningen ser också behov av ett intensifierat arbete med systematisk uppföljning och en ökad samverkan med andra kommuner och även andra aktörer, däribland Arbetsförmedlingen. Kommunerna bör även i högre grad anpassa utformningen av kurser efter de studerandes behov, t.ex. genom att erbjuda svenska som andraspråk som heltidsstudier.

Utredningen lämnar vissa förslag i syfte att förtydliga kommunens ansvar. Vi föreslår att hemkommunen blir skyldig att se till att den som avser att påbörja studier inom komvux och särsvux på grundläggande nivå samt inom sfi, erbjuds studie- och yrkesvägledning. Vår bedömning är att vägledning är en nyckelfråga för en individanpassad och effektiv utbildning. Utredningen föreslår också att ansvaret för att upprätta en individuell studieplan för varje elev åläggs hemkommunen, och inte som enligt dagens regelverk rektorn. Det understryker att studieplanen bör ge en sammanhållen bild av den enskildes studier.

Studiehandledning på modersmålet används sällan och för att lyfta fram den möjligheten föreslår utredningen att en bestämmelse införs i skollagen om att en elev får ges sådan handledning.

Ökat stöd till kommunerna

Även om komvux är ett kommunalt ansvar behöver kommunerna stöd för att öka kvaliteten i verksamheten. Utredningen föreslår därför ett flertal åtgärder som på olika sätt kan bidra till ökad individanpassning och bättre måluppfyllelse.

Utredningen föreslår att det införs nationella delkurser i de mer omfattande kurserna på grundläggande nivå, i syfte att underlätta en effektiv utbildning där de studerande bara läser de delkurser som de har behov av. Skolverket ges i uppdrag att ta fram sådana delkurser.

Skolverket ges även i uppdrag att ta fram:

- Ett stödmaterial för att stödja en likvärdig bedömning och betygsättning inom komvux på grundläggande nivå.
- Ett informationsmaterial om hur orienteringskurser kan användas för att individanpassa utbildningen.
- Ett kommentarmaterial om stöd inom vuxenutbildningen, för att klargöra elevernas rättigheter och kommunernas skyldigheter.

- Goda exempel på hur den individuella studieplanen kan användas för att effektivisera utbildningen.

Skolinspektionen ges i uppdrag att genomföra systematisk tillsyn på både huvudmannanivå och enhetsnivå inom vuxenutbildningen, istället för enbart på huvudmannanivå.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ges i uppdrag att återrapportera vilka åtgärder man har vidtagit för att öka kännedomen om det stöd som myndigheten kan erbjuda utbildningsanordnare när det gäller studerande med funktionsnedsättning.

Ökad kunskap på nationell nivå

Nationellt behövs ökad kunskap om komvux på grundläggande nivå. Uppföljning är viktig bl.a. för att se hur väl målen för utbildningen uppfylls. Utredningen föreslår att Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ges i uppdrag att utvärdera effekterna av komvux på grundläggande nivå. Vi föreslår även att Skolverket ska vidta åtgärder för att förbättra statistiken om komvux. Framför allt anser vi det prioriterat att Skolverket publicerar statistik om betyg på grundläggande nivå inom komvux, något som i dag saknas helt.

Förbättrade studieekonomiska förutsättningar

Utredningen föreslår flera förändringar i syfte att förbättra den studieekonomiska situationen för studerande på grundläggande nivå inom komvux, för att därigenom öka fullföljandet och minska problemen med återbetalning av studielån. Förslagen avser även studerande som läser på grundskolenivå vid folkhögskolor.

En övergripande ambition är att göra studiemedelssystemet mer flexibelt för att bättre tillmötesgå behovet av individuella lösningar. Utredningen har övervägt olika möjligheter att införa nya ekonomiska drivkrafter för att öka genomströmningen men avstår från att lämna sådana förslag, bl.a. med anledning av att de bedöms få begränsad betydelse.

Höjd bidragsandel för studier på grundskolenivå

Utredningen föreslår en enhetlig bidragsdel för alla studerande på grundskolenivå, där bidragsandelen utgör 73,0 procent av det totala studiemedelsbeloppet. Det innebär att ungefär hälften av de som studerar på grundskolenivå får en högre bidragsandel än i dag. Det är enligt utredningen önskvärt att ha en så stor andel bidragsfinansiering och en så liten andel lånefinansiering som möjligt vid studier på grundskolenivå. Förslaget innebär att dagens system med ett högre och ett generellt bidrag avskaffas.

Förslaget finansieras genom en enhetlig bidragsnivå även för studerande på gymnasial nivå. Där ska bidraget utgöra 50,3 procent av totalbeloppet fr.o.m. det kalenderår de studerande fyller 25 år. Studerande som i dag har det högre bidraget på gymnasial nivå får därmed en lägre bidragsandel, även om det totala studiemedelsbeloppet är oförändrat. Studerande på gymnasial nivå äldre än 24 år som har generellt bidrag får dock högre bidrag än i dag.

Fler veckor med studiemedel och en mer flexibel bedömning

Antalet veckor med studiemedel på grundskolenivå bör utökas för att svara mot de behov som finns. Utredningen föreslår att studerande på grundskolenivå ska kunna tilldelas 50, 80 eller 120 veckor, beroende på utbildningsbehovet. Det är en ökning jämfört med dagens nivåer på 40, 80 respektive 100 veckor.

Utredningen föreslår också att antalet studiemedelsveckor som en person har rätt till ska fastställas utifrån en bedömning av hans eller hennes utbildningsmål, förkunskaper och stödbehov. Enligt utredningens förslag ska alla studerande ges rätt till studiemedel i minst 50 veckor för studier på grundskolenivå. Studerande som har ett större utbildningsbehov än vad som ryms inom 50 veckor ges studiemedel i 80 veckor. Därutöver ska ytterligare 40 veckor kunna lämnas till den som är i behov av färdighetsträning eller har särskilda stödbehov.

Den sökandes hemkommun eller den folkhögskola som den sökande studerar vid ska bedöma behovet av utbildning på grundskolenivå och vid behov yttra sig över detta. Kommunernas och folkhögskolornas bedömning ska vara vägledande för CSN:s prövning av rätten till studiemedel. Bl.a. för att underlätta detta arbete föreslår utredningen att kommuner och folkhögskolor ges

direktåtkomst till uppgifter från CSN:s datasystem om antalet studiemedelsveckor.

En ny deltidnivå införs

Utredningen föreslår en ny deltidnivå motsvarande 25 procent av heltid vid studier på grundskolenivå. Det ökar möjligheten att studera i en lägre studietakt och samtidigt få studiemedel, vilket kan gynna flexibiliteten och underlätta för den som på grund av funktionsnedsättning bara kan studera i liten omfattning.

Bättre studieekonomisk information

Många studerande har bristande kunskaper om de ekonomiska förutsättningarna för sina studier och om vilka regler som gäller vid återbetalning av studielån. För att förbättra den studieekonomiska vägledningen i kommunerna föreslår utredningen att CSN ges i uppdrag att i samverkan med Skolverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen utveckla vägledningen vad avser olika typer av ersättningar. Samråd ska även ske med Sveriges kommuner och landsting (SKL). CSN ges också i uppdrag att i samråd med Kronofogdemyndigheten förbättra informationen till de studerande som tar lån för studier på grundskolenivå och att vidta åtgärder för att bättre informera låntagare om möjligheten att ansöka om nedsättning av sina årsavgifter.

Ett nytt aktivitetskrav kan införas men är problematiskt

Utifrån uppdraget i direktivet lämnar utredningen förslag på hur ett nytt aktivitetskrav inom komvux kan utformas. Förslaget innebär att en studerande som inte studerar aktivt kan anses vara inaktiv, vilket i sin tur kopplas till rätten att få studiemedel. Utredningen bedömer dock att nackdelarna med förslaget överväger fördelarna och förordar i stället informationsinsatser om de möjligheter som redan i dag finns att rapportera till CSN att studerande med studiemedel inte bedriver studier.

Fortsatt utveckling av vuxenutbildningen

Utredningen pekar avslutningsvis på några områden som vi anser att regeringen bör uppmärksamma för att vuxenutbildningen ska utvecklas ytterligare. Utredningen förordar bl.a. en samlad vuxenutbildning med kurser på olika nivåer, i stället för dagens separata skolformer. Utredningen ser också behov av en nationell databas för vuxenutbildningen och föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att genomföra en förstudie av en sådan databas.

Konsekvenser av utredningens förslag

Konsekvenser inom utbildningsområdet

Utredningens förslag förväntas bidra till en ökad individanpassning och en bättre genomströmning inom komvux på grundläggande nivå. Ur integrationssynpunkt är effektiva utbildningsinsatser på denna nivå av största vikt för en snabb etablering.

Utredningen bedömer att kommuner som genomför åtgärder i enlighet med de bedömningar som redovisas kan effektivisera utbildningen och sänka sina kostnader. Exempelvis bedömer vi att inledande nivåtester, studiehjälper på modersmålet och kontinuerlig antagning kan användas i större utsträckning än vad som sker i dag. Även ökad samverkan mellan kommuner kan effektivisera utbildningen och sänka kommunernas kostnader.

Andra förslag som förväntas öka genomströmningen är bl.a. införandet av nationella delkurser på grundläggande nivå. Delkurser kommer enligt vår bedömning att underlätta individualiseringen av utbildningen och tydliggöra att de studerande bara ska läsa de delar som de har behov av. Förslaget att hemkommunen ska bli skyldig att erbjuda vägledning understryker vägledningens betydelse. Det finns mycket som talar för att inledande vägledningsinsatser kan effektivisera utbildningen, bl.a. genom färre avbrott, färre kursbyten och ett ökat fullföljande.

Konsekvenser inom studiemedelsområdet

För studerande på grundskolenivå innebär förslagen en förbättrad ekonomisk situation under studietiden. Den ekonomiska situationen förbättras mer för kvinnor än för män. Studerande på

gymnasial nivå får en något försämrad ekonomisk situation. Även efter förändringen har dock studerande på gymnasienivå genomsnittligt en betydligt bättre ekonomisk situation än studerande på grundskolenivå.

Utredningens förslag om antalet studiemedelveckor innebär att fler studerande kommer att kunna finansiera hela sin studietid på grundskolenivå med studiemedel. Detta minskar enligt utredningens bedömning antalet studieavbrott.

När bidragsandelen ökar för studerande på grundskolenivå kommer lånebenägenheten att minska, vilket även minskar antalet låntagare som får krav på studielån överlämnade till Kronofogdemyndigheten. De förändrade bidrags- och låneandelarna innebär att studieskulderna minskar för de studiemedelstagare på grundskolenivå som väljer att ta lån. Även detta kommer att underlätta återbetalningen av lånen. Etableringen i samhället underlättas av minskade återbetalningsproblem.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 20 kap. 6, 8 och 30 §§, 21 kap. 8 §, 22 kap. 10 § och 28 kap. 16 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer 20 kap. 6 a och 10 a §§, 21 kap. 10 a § samt 22 kap. 12 a § av följande lydelse, samt närmast före 20 kap. 6 a och 10 a §§, 21 kap. 10 a § och 22 kap. 12 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

För varje kurs ska det finnas en kursplan när det gäller utbildning på grundläggande nivå. För varje ämne ska det finnas en ämnesplan när det gäller utbildning på gymnasial nivå.

Föreslagen lydelse

20 kap.

6 §¹

För varje kurs *och nationellt fastställd delkurs* ska det finnas en kursplan när det gäller utbildning på grundläggande nivå. För varje ämne ska det finnas en ämnesplan när det gäller utbildning på gymnasial nivå.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kursplaner, ämnesplaner och gymnasiepoäng. Sådana föreskrifter får innebära att kursplaner eller ämnesplaner inte ska finnas eller att gymnasiepoäng inte ska beräknas för vissa kurser.

¹ Senaste lydelse 2012:109.

*Studieaktivitet**6 a §*

Eleven ska delta aktivt i undervisningen. En elev som inte deltar aktivt i undervisning är att anse som inaktiv. Rektor beslutar om en elev är att anse som inaktiv.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om studieaktivitet.

8 §

För varje elev ska det finnas en individuell studieplan. 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 och planerad omfattning av studierna.

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

*Studie- och yrkesvägledning**10 a §*

Hemkommunen är skyldig att se till att den som avser att påbörja utbildning på grundläggande nivå erbjuds studie- och yrkesvägledning

30 §²

Den som är bosatt i landet och vill ha betyg från kommunal vuxenutbildning ska ha möjlighet att genomgå prövning i alla kurser som det sätts betyg på och i gymnasiearbete. Detta gäller även

Den som är bosatt i landet och vill ha betyg från kommunal vuxenutbildning ska ha möjlighet att genomgå prövning i alla kurser och nationellt fastställda delkurser som det sätts betyg på och i

² Senaste lydelse 2012:109.

den som tidigare har fått betyg på kursen eller gymnasiearbetet. Den som är elev i gymnasieskolan får dock inte genomgå prövning i en kurs eller ett gymnasiearbete, om eleven har fått minst betyget E på kursen eller gymnasiearbetet.

gymnasiearbete. Detta gäller även den som tidigare har fått betyg på kursen eller gymnasiearbetet. Den som är elev i gymnasieskolan får dock inte genomgå prövning i en kurs eller ett gymnasiearbete, om eleven har fått minst betyget E på kursen eller gymnasiearbetet.

Prövning får göras bara hos en huvudman som anordnar den aktuella kursen eller, när det gäller gymnasiearbete, utbildning inom det kunskapsområde som gymnasiearbetet avser.

Med prövning i en kurs avses en bedömning av kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i kursplaner eller ämnesplaner.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om prövning.

21 kap.

8 §

För varje elev ska det finnas en individuell studieplan. 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 och planerad omfattning av studierna.

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

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

Studie- och yrkesvägledning

10 a §

Hemkommunen är skyldig att se till att den som avser att påbörja utbildning på grundläggande nivå erbjuds studie- och yrkesvägledning

22 kap.

10 §

För varje elev ska det finnas en individuell studieplan. Planen ska

Hemkommunen ansvarar för att det upprättas en individuell

innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.

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

studieplan för varje elev. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.

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

Studie- och yrkesvägledning

12 a §

Hemkommunen är skyldig att se till att den som avser att påbörja utbildning inom utbildning i svenska för invandrare erbjuds studie- och yrkesvägledning

28 kap.

16 §

Beslut av en rektor får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 §,
2. särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt enligt 3 kap. 11 §, *eller*
3. anpassad studiegång enligt 3 kap. 12§.

Vid prövning av ett överklagande enligt första stycket 1 ska nämnden antingen fastställa eller upphäva det överklagade beslutet. Om det överklagade beslutet upphävs ska ärendet, om det behövs, visas åter till rektorn för ny prövning

Beslut av en rektor får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 §,
2. särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt enligt 3 kap. 11 §,
3. anpassad studiegång enligt 3 kap. 12§, *eller*
4. *inaktivitet enligt 20 kap. 6 a §.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1999:1395)
dels att 3 kap. 13 § ska upphöra att gälla,
dels att 3 kap. 5, 8, 11, 12 och 17 §§ och 4 kap. 22 § ska ha
 följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 12 a §, samt
 närmast före 3 kap. 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.
5 §³

Studiemedel får lämnas för varje vecka då den studerande
 bedriver studier på minst halvtid. Studierna måste dock pågå under
 en sammanhängande tid om minst tre veckor.

*För studier på grundskolenivå
 får studiemedel enligt första
 stycket även lämnas då den
 studerande bedriver studier på
 minst 25 procent av heltid.*

Studiemedel får lämnas bara för sådan del av studietid som
 omfattas av den kursplan eller motsvarande som gäller för
 utbildningen.

Bestämmelser om studiemedel under sjukdom och ledighet
 finns i 24 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen
 bestämmer *meddelar föreskrifter* om att studiemedel får lämnas för
 annan tid än då den studerande bedriver studier.

Regeringen eller den myndighet som regeringen
 bestämmer *får meddela närmare
 föreskrifter om första stycket och* om
 att studiemedel får lämnas för
 annan tid än då den studerande
 bedriver studier.

³ Senaste lydelse 2011:859.

8 §⁴

För studier i sådan utbildning som avses i 2 § första stycket får studiemedel lämnas vid studier på heltid under sammanlagt högst 240 veckor.

För studier i sådan utbildning som avses i 2 § andra stycket och som inte är grundskoleutbildning får studiemedel lämnas vid studier på heltid under sammanlagt högst 120 veckor. Till en studerande som redan har en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning får dock studiemedel lämnas under högst 80 veckor.

För studier på grundskolenivå får studiemedel lämnas vid studier på heltid under sammanlagt högst 80 veckor *till studerande som helt saknar grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning.* Till studerande som behöver färdighetsträning i läsning, skrivning och räkning får studiemedel lämnas under ytterligare högst 20 veckor. *Till studerande som redan har grundskoleutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning får studiemedel lämnas för sådana studier under sammanlagt högst 40 veckor.*

För studier på grundskolenivå får studiemedel lämnas vid studier på heltid under sammanlagt högst 50 veckor. *Till studerande som har större utbildningsbehov på grundskolenivå får studiemedel lämnas i högst 80 veckor.* Till studerande som behöver färdighetsträning i läsning och skrivning och räkning *eller har särskilda stödbehov* får studiemedel lämnas under ytterligare högst 40 veckor.

För studerande på grundskolenivå inom kommunal vuxenutbildning ska den sökandes hemkommun vid behov yttra sig över utbildningsbehovet enligt tredje stycket. För studerande på grundskolenivå vid en folkhögskola ska den folkhögskola vid vilken den sökande studerar eller avser att studera vid behov yttra sig över utbildningsbehovet.

Från och med det år då den studerande fyller 40 år får studiemedel lämnas under längre tid än som anges i första–tredje

⁴ Senaste lydelse 2005:613.

stycket, om det finns särskilda skäl. Studiemedel får i dessa fall lämnas i ytterligare högst 40 veckor.

Studiemedel får lämnas under längre tid än som anges i första–fjärde stycket, om det finns synnerliga skäl.

Studiemedel får lämnas under längre tid än som anges i första–femte stycket, om det finns synnerliga skäl.

Regeringen eller den myndighet regeringen föreskriver får meddela föreskrifter om bedömningen av utbildningsbehovet enligt tredje stycket och om hanteringen av yttranden enligt fjärde stycket.

11 §⁵

Studiemedel får lämnas med ett belopp som för varje vecka då den studerande har rätt till studiemedel utgör

1. 5,07 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,

2. 3,80 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och

3. 2,54 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

Första stycket gäller bara om något annat inte följer av 14, 15, 16, 17, 18 eller 20 §.

Studiemedel får lämnas med ett belopp som för varje vecka då den studerande har rätt till studiemedel utgör 5,07 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid.

För studier på mindre än heltid gäller 12 a §.

12 §

Om inte något annat följer av 13 § får studiebidrag lämnas med ett belopp som för varje vecka som den studerande har rätt till studiemedel utgör

1. 1,59 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,

Studiebidrag vid heltidsstudier får lämnas med ett belopp som för varje vecka som den studerande har rätt till studiemedel utgör

1. 1,59 procent av prisbasbeloppet till en studerande i en

⁵ Senaste lydelse 2010:2018.

2. 1,19 procent av utbildning som avses i 2 § första stycket, prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och

2. 1,59 procent av prisbasbeloppet till en studerande i en utbildning som avses i 2 § andra stycket som inte är grundskoleutbildning, till och med det kalenderår han eller hon fyller 24 år,

3. 0,79 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid

3. 2,55 procent av prisbasbeloppet till en studerande i en utbildning som avses i 2 § andra stycket som inte är grundskoleutbildning, från och med det kalenderår han eller hon fyller 25 år, och

4. 3,70 procent av prisbasbeloppet till en studerande i en utbildning som avses i 2 § andra stycket som är på grundskolenivå.

Regeringen får meddela föreskrifter om att bidrag får lämnas med de andelar av prisbasbeloppet som framgår av första stycket punkterna 3 och 4 även för annan utbildning och för andra studerande än som där avses, om det finns särskilda skäl.

För studier på mindre än heltid gäller 12 a §.

Studiemedlens och studiebidragets storlek vid deltidstudier

12 a §

För studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid lämnas studiemedel med 75 procent av de belopp för heltid som anges i 11–12 §§.

För studier på minst 50

procent men mindre än 75 procent av heltid lämnas studiemedel med 50 procent av de belopp för heltid som anges i 11-12 §§.

För studier på minst 25 procent men mindre än 50 procent av heltid lämnas studiemedel med 25 procent av de belopp för heltid som anges i 11-12 §§.

17 §⁶

Vid studier om 20 veckor under ett kalenderhalvår ska fribeloppet svara mot

1. 160 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,
 2. 200 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och
 3. 240 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.
- 4. 280 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 25 procent men mindre än 50 procent av heltid.*

I andra fall än som avses i första stycket, ska fribeloppets andel av prisbasbeloppet ökas eller minskas för varje vecka som studietiden är kortare eller längre än 20 veckor med

1. 8 procentenheter vid studier på heltid,
 2. 6 procentenheter vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och
 3. 4 procentenheter vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.
- 4. 2 procentenheter vid studier på minst 25 procent men mindre än 50 procent av heltid.*

4 kap.

22 §⁷

Studielån som har lämnats för studier i sådan utbildning som Studielån som har lämnats för studier i sådan utbildning som

⁶ Senaste lydelse 2009:1535.

⁷ Senaste lydelse 2006:1457.

avses i 3 kap. 2 § andra stycket för att den studerande *skall* få grundläggande eller särskild behörighet för högskoleutbildning på annan nivå än forskarnivå kan skrivas av till viss del, om låntagaren senare har beviljats studielån för studier i sådan utbildning som avses i 3 kap. 2 § första stycket. I sådant fall får en sjättedel av det lånade beloppet jämte ränta som avser det första lånet skrivas av för varje 60 högskolepoäng som kan ingå i en högskoleexamen och som låntagaren har genomfört med godkänt resultat. Den sammanlagda avskrivningen får dock omfatta högst hälften av det först lånade beloppet jämte ränta.

Avskrivning enligt första stycket får inte ske av lån som har lämnats under tid då *det högre bidraget* enligt 3 kap. 13 § lämnats.

Regeringen får föreskriva att avskrivning enligt första stycket får ske även efter godkänt resultat i annan eftergymnasial utbildning än högskoleutbildning.

avses i 3 kap. 2 § andra stycket för att den studerande *ska* få grundläggande eller särskild behörighet för högskoleutbildning på annan nivå än forskarnivå kan skrivas av till viss del, om låntagaren senare har beviljats studielån för studier i sådan utbildning som avses i 3 kap. 2 § första stycket. I sådant fall får en sjättedel av det lånade beloppet jämte ränta som avser det första lånet skrivas av för varje 60 högskolepoäng som kan ingå i en högskoleexamen och som låntagaren har genomfört med godkänt resultat. Den sammanlagda avskrivningen får dock omfatta högst hälften av det först lånade beloppet jämte ränta.

Avskrivning enligt första stycket får inte ske av lån som har lämnats under tid då *bidrag* enligt 3 kap. 12 § *punkterna 3 eller 4* lämnats.

avskrivning enligt första stycket

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för studiemedel som avser tid före ikraftträdandet.
 3. Till studerande som före den 1 juli 2014 har fått studiemedel med en högre bidragsnivå enligt den upphävda bestämmelsen i 3 kap. 13 § får studiebidrag lämnas i enlighet med den upphävda bestämmelsen till studerande som fortsätter sin utbildning, dock längst till och med den 31 december 2014.

4. Till studerande i åldern 20–24 år som har fått studiemedel enligt den upphävda bestämmelsen i 3 kap. 13 § tredje stycket och som har påbörjat sin utbildning senast under 2013, får studiemedel lämnas i enlighet med den upphävda bestämmelsen, dock längst till och med den 31 december 2015.
5. 4 kap. 22 § andra stycket i sin äldre lydelse ska gälla för lån som övergångsvis lämnas samtidigt med ett högre bidrag enligt den upphävda 3 kap. 13 §.

Förslag till förordning om ändring i förordningen om vuxenutbildning (2011:1108)

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen om vuxenutbildning (2011:1108)

dels att 2 kap. 3, 4, 10 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas fyra nya paragrafer

2 kap. 10 a och 10 b §§, 5 kap. 7 a § och 6 kap. 8 a § av följande lydelse, samt närmast före 2 kap. 10 a och 10 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå finns det nationella kurser och orienteringskurser.

Inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå finns det nationella kurser, orienteringskurser, individuella kurser och gymnasiearbete. Med gymnasiearbete avses en uppgift om 100 gymnasiepoäng som eleverna genomför inom ramen för examensmålen för det program inom gymnasieskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar.

Inom särskild utbildning för vuxna finns det nationella kurser och orienteringskurser.

Inom utbildning i svenska för invandrare finns det nationella kurser.

Nationella kurser inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna får delas upp i delkurser.

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå finns det nationella kurser, *nationellt fastställda delkurser* och orienteringskurser.

4 §

Nationella kurser inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna får delas upp i delkurser. *I sådana fall det finns nationellt fastställda delkurser ska dessa användas.*

10 §⁸

Rektorn beslutar om

1. vilka orienteringskurser som ska ges och hur många verksamhetspoäng varje sådan kurs ska omfatta,
 2. vilka individuella kurser som ska ges och hur många verksamhetspoäng varje sådan kurs ska omfatta, och
 3. huruvida nationella kurser ska delas upp i delkurser och hur många verksamhetspoäng varje delkurs inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna ska omfatta.
3. huruvida nationella kurser, i sådana fall nationellt fastställda delkurser saknas, ska delas upp i delkurser och hur många verksamhetspoäng varje delkurs inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna ska omfatta.

Studieaktivitet

10 a §

Statens skolverk får meddela föreskrifter om krav på studieaktivitet för en kurs. Skolverket får även meddela de ytterligare föreskrifter som behövs om studieaktivitet.

Studiehandledning

10 b §

Om en elev har bristfälliga kunskaper i svenska språket får studiehandledning tillhandahållas på elevens modersmål eller på annat språk som eleven behärskar.

⁸ Senaste lydelse 2012:746.

16 §⁹

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

I 20 kap. 8 §, 21 kap. 8 § och 22 kap. 10 § 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 och särskild utbildning för vuxna. 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.

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.*

5 kap.

7 a §

Rektorn ansvarar för att en individuell studieplan upprättas enligt 2 kap. 16 § för varje elev som deltar i utbildning enligt detta kapitel.

⁹ Senaste lydelse 2012:746.

6 kap.*8 a §*

Rektorn ansvarar för att en individuell studieplan upprättas enligt 2 kap. 16 § för varje elev som deltar i utbildning enligt detta kapitel.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.
 2. Bestämmelserna i 2 kap. 3 och 4 §§ ska tillämpas på delkurser som påbörjas efter utgången av juni 2014. Äldre bestämmelser gäller fortfarande på delkurser påbörjade före 1 juli 2014.

Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödsförordningen (2000:655)

dels att 3 kap. 9 a–11 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 3 kap. 4, 7 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

4 §¹⁰

Vid studier på utbildning som bedrivs enligt högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100) eller lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina motsvarar en och en halv högskolepoäng en veckas studier på heltid.

Vid studier i övrigt avses med vecka enligt 3 kap. 5 § studiestödslagen (1999:1395) en hel kalendervecka.

Om studietiden inte är uttryckt i ett antal veckor och utbildningen inte pågår hela den första och den sista kalenderveckan, *skall* studietiden anses omfatta ytterligare en hel kalendervecka om studietiden under den första och den sista veckan sammanlagt uppgår till minst sju dagar.

Om studietiden inte är uttryckt i ett antal veckor och utbildningen inte pågår hela den första och den sista kalenderveckan, *ska* studietiden anses omfatta ytterligare en hel kalendervecka om studietiden under den första och den sista veckan sammanlagt uppgår till minst sju dagar.

En studerande som inte är att anse som aktivt deltagande enligt 20 kap. 6 a § skollagen (2010:800) ska inte anses bedriva studier enligt 3 kap. 5 § studiestödslagen.

Studiemedel får inte lämnas för mer än heltidsstudier.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av första–tredje

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av första–tredje

¹⁰ Senaste lydelse 2006:990.

styckena.

styckena och om beräkningen av studiemedlen för den som inte deltar aktivt enligt fjärde stycket.

7 §

Om en studerande samtidigt bedriver studier enligt 3 kap. 8 § första och andra styckena studiestödslagen (1999:1395) eller enligt andra och tredje styckena i den paragrafen, *skall* studietiden fördelas i förhållande till omfattningen av studierna enligt respektive stycke.

Om en studerande samtidigt bedriver studier enligt 3 kap. 8 § första och andra styckena studiestödslagen (1999:1395) eller enligt andra och tredje styckena i den paragrafen, *ska* studietiden fördelas i förhållande till omfattningen av studierna enligt respektive stycke. *Vid studier på minst 25 procent av heltid men på mindre än 50 procent av heltid ska studietiden dock i sin helhet vara på grundskolenivå.*

7 a §

Utbildningsbehovet enligt 3 kap. 8 § tredje stycket studiestödslagen (1999:1395) ska bedömas mot bakgrund av den studerandes mål med utbildningen, förkunskaper och stödbehov.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om bedömningen av utbildningsbehovet enligt första stycket och om hanteringen av yttranden enligt 3 kap. 8 § fjärde stycket studiestödslagen.

9 §¹¹

Om en studerande samtidigt bedriver studier på, och beviljas studiemedel för, utbildningar som ger rätt till studiemedel med olika

¹¹ Senaste lydelse 2012:293.

bidragsandelar enligt 3 kap. 12 § studiestödslagen (1999:1395), ska studiebidrag lämnas i förhållande till omfattningen av studierna på respektive nivå.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om sådana parallella studier som avses i första stycket.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för studiemedel som avser tid före ikraftträdandet.
 3. Till studerande som före den 1 juli 2014 har fått studiemedel med en högre bidragsnivå enligt de upphävda bestämmelserna i 3 kap. 9 och 11 §§ kan studiebidrag lämnas i enlighet med de upphävda bestämmelserna till studerande som fortsätter sin utbildning, dock längst till och med den 31 december 2014.
 4. Till studerande som har fått studiemedel enligt den upphävda bestämmelsen i 3 kap. 9 a § och som har påbörjat sin utbildning senast under 2013, får studiemedel lämnas i enlighet med de upphävda bestämmelserna, dock längst till och med den 31 december 2015.

Förslag till förordning om ändring av studiestödsdataförordningen (2009:321)

Härigenom föreskrivs att det i studiestödsdataförordningen (2009:321) ska införas en ny paragraf, 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 a §

En kommun eller en folkhögskola får ha direktåtkomst till personuppgifter om studerande på grundskolenivå som behandlas i Centrala studiestödsnämndens studiestödsverksamhet i syfte att ge den registrerade vägledning om studier. Sådan direktåtkomst får endast avse uppgifter om namn, personnummer, samordningsnummer, antalet tilldelade veckor med studiestöd per utbildningsnivå, antalet förbrukade veckor med studiestöd per utbildningsnivå samt om de förbrukade veckorna avser studiestöd med bidrag eller med bidrag och lån.

Kommunen eller folkhögskolan får ha direktåtkomst enligt första stycket först sedan Centrala studiestödsnämnden har försäkrat sig om att handläggare hos kommunen eller folkhögskolan bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella för studievägledning hos kommunen eller folkhögskolan.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 6 oktober 2011 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå (dir 2011:92). Utredningens uppdrag är relativt omfattande och består av flera olika delar.

En central del i uppdraget är att öka individanpassningen av komvux på grundläggande nivå, i syfte att förbättra och effektivisera utbildningen. Utredningen ska kartlägga i vilken grad utbildningen lever upp till nationellt fastställda mål och syften när det gäller anpassning efter individers behov och förutsättningar. Vi ska även föreslå åtgärder bl.a. för att underlätta kombinationer med andra studier och för att tillgodose behovet av stödinsatser. I uppdraget ingår att särskilt analysera situationen för romer och personer med funktionsnedsättning. Utredningen ska också analysera varför många studerande med en hög tidigare utbildning studerar på grundläggande nivå inom komvux.

En annan del av utredningens uppdrag handlar om studie- och yrkesvägledning, individuella studieplaner och validering samt hur dessa insatser kan förbättras. I denna del ska utredningen lämna förslag för hela vuxenutbildningen men främst för komvux.

Utredningens uppdrag innefattar även den studieekonomiska situationen för de studerande. Vi ska se över studiemedelssystemet när det gäller studerande på grundläggande nivå och lämna förslag i syfte att förbättra förutsättningarna för studerande att fullfölja utbildningen. I uppdraget ingår att särskilt analysera återbetalningen av studielån och återkrav av studiemedel, samt att vid behov föreslå förändringar som kan förbättra möjligheten för de

studerande att betala tillbaka sina studieskulder. Därutöver ska utredningen kartlägga den ekonomiska situationen inklusive försörjningen för studerande inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

Utredningens uppdrag utvidgades i och med det tilläggsdirektiv som beslutades den 22 november 2012 (dir. 2012:117). Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen föreslå hur ett aktivitets- och närvarokrav inom komvux bör utformas. Utredningen ska även se över kopplingen mellan studieaktivitet och studiemedelssystemet.

Utredningens direktiv och tilläggsdirektiv återfinns i sin helhet i bilaga 1 och 2.

1.2 Utredningens arbete

1.2.1 Insamling av data och andra uppgifter

I arbetet har flera olika metoder för datainsamling använts, vilket beskrivs nedan. Förutom data utredningen själv har samlat in har även tidigare rapporter, studier och utredningar med anknytning till uppdraget inkluderats.

Studiebesök

Utredningen har genomfört ett 15-tal studiebesök i kommuner av olika storlek och med olika förutsättningar för att bedriva komvux. Under besöken har vi intervjuat förvaltningschefer, rektorer, lärare, studie- och yrkesvägledare samt studerande. Avsikten har främst varit att bilda oss en uppfattning om hur komvux på grundläggande nivå organiseras och genomförs. Därutöver har vi även besökt flera regioner där kommuner samverkar kring vuxenutbildningen. Utredningen har också deltagit i flera konferenser om vuxenutbildningen, bl.a. anordnade av Skolverket.

Registerdata

En viktig källa till kunskap har varit nationell statistik från framför allt Skolverket, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Statistiska centralbyrån (SCB). Skolverket har på förfrågan från utredningen tagit fram uppgifter om komvux på grundläggande

nivå, bl.a. om högutbildade studerande och om studerande som kombinerar studier i olika skolformer. CSN har genomfört bearbetningar av statistik för utredningens räkning gällande studiemedelsutnyttjande och återbetalningsproblematik för studerande inom komvux på grundläggande nivå.

I syfte att kartlägga den ekonomiska situationen för de studerande inom komvux har uppgifter inhämtats från SCB. Inkomstuppgifterna avser 2010 och är hämtade från SCB:s inkomstregister. Vidare har beräkningar från CSN och bearbetningar i SCB:s mikrosimuleringsmodell Fasit använts som underlag i utredningens kostnadsanalys på studiemedelssidan.

Enkätundersökningar

I syfte att få en bredare kunskap om kommunernas arbete har utredningen genomfört två webbenkätundersökningar riktade till ansvariga för komvux på grundläggande nivå i landets kommuner. Den första enkäten omfattade ett större antal frågor om kommunens organisation och arbete med komvux på grundläggande nivå. Svarsfrekvensen var 92 procent. Efter att utredningens uppdrag utvidgades genomförde vi en mindre enkät med kompletterande frågor. Svarsfrekvensen var denna gång 81 procent. Enkäterna återfinns i bilaga 3 och 4.

Samråd med myndigheter, organisationer och utredningar

Till utredningen har en expertgrupp knutits med representanter från utbildningsdepartementet, arbetsmarknadsdepartementet, Skolverket, Skolinspektionen, CSN och Sveriges kommuner och landsting (SKL). Två referensgrupper har också varit utredningen behjälpliga med synpunkter och förslag. En referensgrupp har bestått av representanter från kommuner, Arbetsförmedlingen, Folkbildningsrådet, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund (LR), Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS) och Sveriges skolledarförbund samt av Berndt Ericsson. Den andra referensgruppen har bestått av representanter från Delaktighet Handlingskraft Rörelsefrihet (DHR), Riksförbundet för social och mental hälsa (RSMH), Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Svenska

dyslexiföreningen, Sveriges dövas riksförbund (SDR) samt Synskadades riksförbund (SRF). Utredningen har under arbetets gång även haft kontakter med bland andra Myndigheten för yrkeshögskolan, SKL:s referensgrupp för vuxenutbildningen samt personer med romsk bakgrund och personer med särskilda kunskaper om romers situation.

Flera parallella utredningar har haft delvis överlappande uppdrag. I arbetet har utredningen haft återkommande kontakter med Sfi-pengsutredningen¹ och AKKA-utredningen² i syfte att utbyta kunskaper och undvika motstridiga förslag. Utredningen har även haft kontakter med den arbetsgrupp som ska lämna förslag för att förbättra utbildningen för nyanlända elever.³ Utredningen har därutöver även inhämtat synpunkter från Regelrådet.

1.2.2 Byte av styrdokument har påverkat utredningens arbete

Under tiden som utredningen har arbetat med uppdraget har förutsättningarna för vuxenutbildningen delvis förändrats. Den 1 juli 2012 började skollagen (2010:800) tillämpas inom vuxenutbildningen. Vuxenutbildningen har fått en ny förordning, nya kursplaner och ett nytt betygssystem. Den 1 januari 2013 trädde också en ny läroplan i kraft. Till det tillkommer att Skolverket i början av 2013 publicerade ett stödmaterial för användning av individuella studieplaner inom vuxenutbildningen.

Till största del har utredningen utgått från data som härrör från tiden innan de nya styrdokumenten började tillämpas. Merparten av våra studiebesök i kommuner genomfördes under våren 2012 och likaså den mer omfattande av våra enkätundersökningar. Många av de rapporter och studier som har använts som underlag beskriver också situationen innan de nya styrdokumenten började tillämpas. Samtidigt har vi förstått av våra kontakter med kommunföreträdare att många kommuner fortfarande inte hunnit genomföra genomgripande förändringar av verksamheten till följd av de nya styrdokumenten.

Det är oundvikligt att det sker förändringar under tiden som en utredning pågår. I utformningen av våra bedömningar och förslag

¹ U 2011:05, dir. 2011:81, dir. 2012:82, dir. 2012:130, dir. 2013:10.

² Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. A 2011:06, SOU 2012:69.

³ U 2012:B.

har vi i möjligaste mån tagit hänsyn till de nya styrdokumenterna och de eventuella förändringar som kan bli en följd av dessa. Det är dock viktigt att uppmärksamma att utredningens betänkande är framtaget under en brytningstid.

Det kan också noteras att utredningen utifrån uppdraget främst har fokuserat på brister inom komvux på grundläggande nivå samt på hur dessa brister kan avhjälpas. Betänkandet får därmed en viss slagsida mot det som fungerar mindre bra, samtidigt som det självklart också finns många väl fungerande verksamheter i landet.

1.3 Disposition

Utredningens betänkande är disponerat på följande sätt.

I kapitel 2 *Generella utgångspunkter* beskrivs innehållet i styrdokumenterna för komvux på grundläggande nivå. Utbildningen beskrivs också utifrån nationell statistik.

I kapitel 3 *Utredningens övergripande bedömning* redovisas kort vår övergripande bedömning om komvux på grundläggande nivå, vilken anger inriktningen för de förslag som vi lämnar i kapitel 4–6.

I kapitel 4 *Organisation, styrning och uppföljning* presenteras utredningens förslag på förändringar av den statliga styrningen av komvux. Huvuddelen av kapitlet ägnas åt en studie av kommunernas organisering och styrning av komvux på grundläggande nivå samt utredningens bedömningar om hur kommunerna kan utveckla utbildningen.

I kapitel 5 *Anpassning efter individers behov och förutsättningar* beskrivs hur väl komvux på grundläggande nivå lever upp till styrdokumentens krav på individanpassning. I kapitlet behandlas också särskilt situationen för romer och studerande med funktionsnedsättning. Vidare presenteras vår analys av varför många högutbildade studerar på grundläggande nivå i komvux.

I kapitel 6 *Vägledning, individuella studieplaner och validering* redovisar utredningen de bedömningar och förslag som vi lämnar gällande studie- och yrkesvägledning, individuella studieplaner och validering inom hela vuxenutbildningen.

I kapitel 7 *Den ekonomiska situationen för studerande i komvux* beskrivs den ekonomiska situationen för studerande på grundläggande och gymnasial nivå i komvux.

I kapitel 8 *Studiemedelssystemet* redovisas utredningens analys av hur det nuvarande studiemedelssystemet fungerar för studerande

på grundläggande nivå samt vilka åtgärder vi föreslår för att förbättra förutsättningarna för studerande att fullfölja utbildningen. Vidare analyseras situationen när det gäller återbetalning av studielån och återkrav.

I kapitel 9 *Krav på studieaktivitet eller närvaro* lämnar utredningen förslag på hur ett nytt aktivitetskrav inom komvux kan utformas och kopplas till studiemedelssystemet.

I kapitel 10 *Konsekvenser av tidsbegränsad sfi* diskuteras vilka effekter en tidsbegränsning av sfi kan förväntas få för komvux på grundläggande nivå.

I kapitel 11 *Förändringar för en utvecklad vuxenutbildning* pekar utredningen på några utvecklingsområden som vi ser som angelägna för den framtida utvecklingen av vuxenutbildningen.

I kapitel 12 *Kostnads- och konsekvensanalys* redovisas en analys av vilka konsekvenser utredningens förslag får.

2 Generella utgångspunkter

2.1 Vuxenutbildning på grundläggande nivå i ett historiskt perspektiv

Vuxenutbildningen har växt fram ur folkbildningen, korrespondensutbildningen, kvällsgymnasier och aftonskolor. År 1938 inrättades Statens aftonskola som gjorde det möjligt för studiebegåvade vuxna att avlägga studentexamen. Detta var den första statligt initierade vuxenutbildningen. 1946 års skolkommission föreslog ett införande av gymnasier för vuxna.¹ Förslaget genomfördes dock aldrig. På 1950-talet bildades flera studieförbund och 1958 blev stiftelsen Hermods det första och enda korrespondensinstitutet i Sverige som fick möjlighet att utfärda betyg och anordna prövning inom utbildning för vuxna på gymnasial nivå.

Den kommunala vuxenutbildningen inrättades 1968. I propositionen *Angående vissa åtgärder inom vuxenutbildningens område m.m.*² angavs tre huvudmotiv för inrättandet av den kommunala vuxenutbildningen: att överbrygga de växande utbildningsklyftorna i samhället, att öppna möjligheter för individen att i efterhand komplettera ungdomsutbildningen och att förse arbetsmarknaden med väl utbildad arbetskraft. Utbildningen var en vuxenanpassad skolform med samma läroplan, program mål och betyg som ungdomsgymnasiernas. Även grundskolans årskurser 7–9 ingick i vuxenutbildningen, men tyngdpunkten låg på gymnasial utbildning.

Grundutbildning för vuxna (grundvux) tillkom som skolform 1977. Syftet var att ge kortutbildade vuxna en möjlighet att skaffa

¹ SOU 1948:27.

² Prop. 1967:85.

sig grundläggande läs-, räkne- och skrivfärdigheter motsvarande årskurserna 1–6 inom den obligatoriska grundskolan.

År 1982 infördes en egen läroplan för vuxenutbildningen (Lvux 82) och ett eget kurssystem. Ämneskurssystemet indelades i etapper som byggde på varandra. Etapp 1 motsvarade huvudsakligen grundskolans årskurs 7–9 medan etapperna 2–4 motsvarade olika gymnasiekurser.

Lvux 82 upphävdes i samband med kommunaliseringen av skolväsendet. Ansvar för att uppnå de statligt uppsatta målen för utbildningen lades därmed över till kommunerna. Utbildningen har därefter reformerats i olika omgångar. När förordningen (1992:403) om kommunal vuxenutbildning antogs slogs grundvux ihop med etapp 1 i komvux. Den nya skolformen grundläggande vuxenutbildning (GRUV), infördes och inleddes i komvux. 1994 infördes läroplanen för de frivilliga skolformerna.³

1997 inleddes satsningen på Kunskapslyftet, en utbildnings-satsning som innebar en ökad tillgänglighet till utbildning för vuxna. Ett övergripande mål för satsningen var att halvera den öppna arbetslösheten. Satsningen var inriktad på att höja utbildningsnivån bland kortutbildade och att möjliggöra ett livslångt lärande. Satsningen pågick åren 1997–2002 och finansierades via statsbidrag.⁴ Satsningen efterföljdes av ett infrastrukturbidrag under 2002. Bidraget kunde lämnas för insatser som främjade en ökad samverkan mellan lokala och regionala myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer inom vuxenutbildningen. Under 2006 reducerades infrastrukturbidraget och stora delar av det riktade bidraget överfördes till det kommunala utjämningsbidraget.

De senaste åren har nya riktade bidrag införts, framför allt riktade till gymnasiala yrkesutbildningar, genom satsningarna på statsbidrag för yrkesinriktad vuxenutbildning (yrkesvux)⁵ och statsbidrag för lärlingsutbildning för vuxna (vuxlärling)⁶.

³ Förordning (SKOLFS 1994:2) om 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna.

⁴ Förordningen (1996:1502) om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna.

⁵ Förordningen (2009:43) om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå.

⁶ Förordningen (2010:2016) om statsbidrag för lärlingsutbildning för vuxna.

2.2 Utbildningens mål

Målet för vuxenutbildningen 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. De som fått minst utbildning ska prioriteras.⁷

Utbildningen i komvux på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet. Den syftar också till att möjliggöra fortsatta studier.⁸

Målformuleringarna för vuxenutbildningen innehåller ett individmål, ett demokratimål, ett tillväxtpolitiskt och ett fördelningspolitiskt mål. Vuxenutbildningen får därmed förutom betydelsen inom utbildningsområdet relevans för flera olika politikområden såsom arbetsmarknads-, integrations- och socialområdet. Denna sammansatta målbild ger en bild av vuxenutbildningens betydelse för olika delar av samhället. Att utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar innebär att individernas behov ska vara vägledande för hur utbildningen utformas och genomförs.

Även FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har i artikel 13 en skrivning som ger var och en rätt till utbildning. Syftet med utbildningen ska vara att utveckla människans personlighet och insikten om dess värde samt att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna.⁹

2.3 Styrdokument och regelverk

Den 1 juli 2012 började skollagen (2010:800), en ny förordning och nya kursplaner tillämpas för vuxenutbildningen och den 1 januari 2013 fick vuxenutbildningen en ny läroplan. Läroplanen ska tillämpas på kurser, delkurser och gymnasiearbeten som har påbörjats efter den 30 juni 2012.

Huvudprinciperna för komvux enligt 1985 års lagstiftning gäller även i den nya skollagen. Utgångspunkten är de mål och strategier

⁷ 20 kap. 2 §, 21 kap. 2 § och 22 kap. 2 § skollagen.

⁸ 20 kap. 4 § skollagen.

⁹ Internationell konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966.

som beslutades av riksdagen i propositionen 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*.

2.3.1 Skollagen (2010:800)

I skollagen anges att kommunerna ska tillhandahålla kommunal vuxenutbildning. Denna skyldighet framhålls tydligare genom att kommunens ansvar betonas i en av de inledande paragraferna i kapitlet som reglerar kommunal vuxenutbildning.¹⁰ Utbildning ska ges på grundläggande och på gymnasial nivå.

Utgångspunkten för komvux ska vara den enskildes behov och förutsättningar. Detta ska vara vägledande när utbildningen organiseras och genomförs.¹¹ Målsättningarna för utbildningen har förstärkt genom att bestämmelsen flyttades från förordning till lag.¹²

Vuxna har genom deltagande i samhälls- och arbetslivet förvärvat erfarenheter och kunskaper som medför att de delvis har andra behov än barn och ungdomar när det gäller utbildningens mål. Benämningarna grundläggande vuxenutbildning och gymnasial vuxenutbildning har tagits bort och istället anges de nivåer på vilka utbildningen ska tillhandahållas. Syftet är att tydliggöra att vuxenutbildningen inte ska spegla ungdomsskolan och att det inte alltid finns ett i förväg bestämt innehåll i utbildningen. Utformningen av och innehållet i utbildningarna behöver därför inte vara identiska med ungdomsskolans. Däremot är det viktigt att framhålla att utbildningarna inom komvux och ungdomsskolan ska motsvara varandra.¹³

Hemkommunen ansvarar för att de som har rätt att delta i komvux på grundläggande nivå och önskar det får delta i sådan utbildning. Varje kommun ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i komvux på grundläggande nivå och för att motivera dem att delta i sådan utbildning.¹⁴ Utbildningen är en rättighet för den som saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan. Syftet med komvux på grundläggande nivå är i princip detsamma som i tidigare styr-dokument men annorlunda formulerad:

¹⁰ 20 kap. 3 § skollagen.

¹¹ 20 kap. 2 § skollagen.

¹² Prop. 2009/10:165.

¹³ Prop. 2009/10:165.

¹⁴ 20 kap. 10 § skollagen.

Utbildning på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet. Den syftar också till att möjliggöra fortsatta studier. Utbildning på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge.¹⁵

För varje elev ska det finnas en individuell studieplan.¹⁶ Tidigare fanns denna bestämmelse i förordningen om kommunal vuxenutbildning.¹⁷ Genom att flytta bestämmelsen från förordning till lag betonas betydelsen av en individuell studieplan för eleven.

Validering lyfts fram som en möjlighet för eleverna inom komvux. En elev ska kunna få sina kunskaper och sin kompetens validerade. Validering definieras som en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats.¹⁸ Detta är första gången som en definition av begreppet validering presenteras i lagtext.

Tillträde till utbildning på grundläggande nivå

I skollagen anges att en vuxen har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 20 år, om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.¹⁹ Även den som är yngre än 20 år kan vara behörig om det finns särskilda skäl.

Förarbetena till skollagen nämner som exempel situationen där en 19-årig elev precis ska påbörja studier på gymnasial nivå eller en elev som redan bildat familj eller på annat sätt tagit ett avgörande steg in i vuxen världen. I dessa fall ska elevens hela utbildningstid kunna genomföras inom vuxenutbildningen.²⁰

Den som har rätt att delta i komvux på grundläggande nivå har rätt att delta i undervisningen även i en annan kommun än hemkommunen. Den som vill delta i utbildning anmäler detta till sin hemkommun.²¹ Att kommunerna är skyldiga att ta emot den

¹⁵ 20 kap. 4 § skollagen.

¹⁶ 20 kap. 8 § skollagen.

¹⁷ 2 kap. 13 § förordningen om kommunal vuxenutbildning.

¹⁸ 20 kap. 32 § skollagen.

¹⁹ 20 kap. 11 § skollagen.

²⁰ Prop. 2009/10:165.

²¹ 20 kap. 11 § skollagen.

som uppfyller villkoren i skollagen innebär att det inte finns urvalsregler för sökande till komvux på grundläggande nivå.

En person kan sakna sådana kunskaper som uppnås i grundskolan trots att personen tidigare fullföljt en grundskoleutbildning, t.ex. om en längre tid förflutit sedan personen genomgick utbildningen. Om en elev tidigare genomgått en kurs utan att uppnå godkänt betyg kan eleven på nytt ges möjlighet att studera kursen om elevens personliga förhållanden har ändrats så att denne numera bedöms kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kriteriet att den vuxne ska ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen fanns inte i 1985 års skollag. En kommun är alltså inte skyldig att ta emot en sökande som saknar kunskaper som uppnås i grundskolan om kommunen bedömer att han eller hon inte kommer att nå målen. Så kan till exempel vara fallet om den sökande vill gå om en kurs som han eller hon redan har läst.

Även vuxna med utvecklingsstörning kan antas till utbildning inom komvux på grundläggande nivå, om personen har förutsättningar att klara av utbildningen. I 1985 års skollag angavs att bestämmelserna om komvux inte gällde vuxna som behövde undervisning motsvarande den i obligatoriska eller frivilliga särskolan.²²

2.3.2 Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

Studie- och yrkesvägledning

Förordningen om vuxenutbildning har till stora delar samma materiella innehåll som förordningen om kommunal vuxenutbildning men förtydligar och betonar vissa förhållanden, t.ex. tillgången till studie- och yrkesvägledning. En elev ska i samband med utarbetandet av en individuell studieplan erbjudas studie- och yrkesvägledning. I vägledningen ska det ingå information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar.²³

Förordningen om vuxenutbildning anger att utformningen av utbildningen ska göra det möjligt för den enskilde att kombinera studier inom vuxenutbildningens skolformer.²⁴

²² 11 kap. 3 § skollagen.

²³ 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning.

²⁴ 1 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning.

Validering

Validering får ske inom ramen för alla kurser och ska utgå från elevens förutsättningar och behov. En elev som har genomgått validering för en del av en kurs behöver inte delta i undervisningen i den delen av kursen.²⁵ Eleven ges dock ingen rätt till validering. I skollagen betonas elevernas möjligheter att få sina kunskaper validerade och förordningen om vuxenutbildning anger på vilket sätt detta kan genomföras. Elevernas möjligheter till validering av tidigare kunskaper och kompetenser har stärkts i förhållande till de äldre reglerna.

Kurser och verksamhetspoäng

Inom komvux på grundläggande nivå finns det nationella kurser. För varje kurs ska det finnas en kursplan. I förordningen om vuxenutbildning anges att det i kursplanen ska framgå kursens syfte, centrala innehåll, kunskapskrav och omfattning i form av verksamhetspoäng.²⁶ Skolverket har till följd av detta tagit fram nya kursplaner för samtliga kurser inom komvux på grundläggande nivå.

Inom komvux finns förutom nationella kurser också orienteringskurser.²⁷ En orienteringskurs får inte överstiga 200 verksamhetspoäng²⁸ Orienteringskurser ska svara mot sådana behov som inte tillgodoses av en nationell kurs och ha ett eller flera av följande syften:

- medverka till väl underbyggda beslut om studie- eller yrkesval,
- ge ökade studietekniska färdigheter,
- utgöra en introduktion till kurser inom olika kunskapsområden, eller
- ge tillfälle till validering.

²⁵ 2 kap. 8 § förordningen om vuxenutbildning.

²⁶ 2 kap. 11 § förordningen om vuxenutbildning.

²⁷ 2 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning.

²⁸ 2 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning.

En veckas heltidsstudier motsvarar 20 verksamhetspoäng.²⁹ De mest omfattande kurserna är svenska respektive svenska som andraspråk, som omfattar 1 000 verksamhetspoäng vardera.

Utbildning kontinuerligt under året

Att utbildningen ska bedrivas kontinuerligt under hela året betonas särskilt i förordningen.³⁰ Det bör därmed finnas möjlighet för elever som önskar det att ta del av vuxenutbildningen under hela året utan avbrott för t.ex. sommarlov.

2.3.3 Läroplan Lvux12

Den nya läroplanen för vuxenutbildningen³¹ (Lvux12) trädde i kraft den 1 januari 2013. Den ska tillämpas på kurser, delkurser och gymnasiearbeten som har påbörjats efter den 30 juni 2012.

I läroplanen anges att utbildningen måste anpassas utifrån individens behov och förutsättningar och kan variera till längd och till innehåll. Vidare lyfts strävan efter flexibla lösningar när det gäller organisation, arbetsätt och arbetsformer fram som viktiga delar i sättet att genomföra vuxenutbildningen.³² Det är vuxenutbildningens ansvar att varje elev får stöd och undervisning utifrån sina individuella utbildningsmål, behov och förutsättningar.³³

En elev i vuxenutbildningen kan ha behov av att kombinera studier i flera av de skolformer som ingår i vuxenutbildningen. Det förutsätter att det finns en nära samverkan mellan de olika skolformerna. Vuxenutbildningen ska även samverka med verksamheter som hör till arbetslivet, yrkeshögskolan, folkhögskola och universitet samt med samhället i övrigt.³⁴

²⁹ 2 kap. 1 och 2 §§ förordningen om vuxenutbildning.

³⁰ 2 kap. 25 § förordningen om vuxenutbildning.

³¹ Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

³² Avsnitt 1 förordningen om läroplan för vuxenutbildningen.

³³ Avsnitt 2.1 förordningen om läroplan för vuxenutbildningen.

³⁴ Avsnitt 2.2 förordningen om läroplan för vuxenutbildningen.

2.3.4 Det nya betygssystemet

Den 1 juli 2012 infördes ett nytt betygssystem inom komvux. För studier inom komvux på grundläggande nivå ska betyg sättas på varje avslutad kurs.³⁵ Betygsskalan har fem godkända steg; E, D, C, B och A, och ett steg motsvarande icke godkänt, F. Om läraren saknar underlag för bedömning av elevens kunskaper på grund av elevens bristande deltagande ska betyg inte sättas.³⁶ Preciserade kunskapskrav finns för tre av betygen: E, C och A. Betygsskalan anger inga preciserade kunskapskrav för betygen D och B.

Eleverna ska bedömas utifrån sina kunskaper. Det är inte bara de kunskaper som eleverna tillägnat sig under lektioner i den berörda kursen som ska ligga till grund för bedömningen. Kunskaper kan också utvecklas i andra sammanhang. Enligt läroplanerna ska läraren vid betygssättningen utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till de nationella kunskapskraven och göra en allsidig bedömning av de kunskaper eleven visar.³⁷

2.4 Skolverket och Skolinspektionen

2.4.1 Skolverket

Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet. Myndigheten ska genom sin verksamhet främja att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för elever och vuxenstuderande.³⁸

En av Skolverkets uppgifter är att ge stöd till skolhuvudmännen i deras utvecklingsarbete. Det kan handla om generella utvecklingsinsatser som är motiverade utifrån brister och problem, men det kan också handla om stöd i arbetet med värdegrund, jämställdhet, betyg och bedömning.

Skolverket ansvarar för att fördela och utvärdera statsbidrag för att stimulera måluppfyllelse och för att säkra kvaliteten i verksamheten.

³⁵ 20 kap. 25 § skollagen.

³⁶ 20 kap. 29 § skollagen.

³⁷ Avsnitt 2.3 förordningen om läroplan för vuxenutbildningen.

³⁸ Förordning (2011:555) med instruktion för Statens skolverk.

Skolverket utformar nationella prov för grundskolan, gymnasiala utbildningar och sfi. Myndigheten utfärdar också föreskrifter och allmänna råd. Verket ger även ut olika typer av stöddokument, t.ex. kommentarmaterial om läroplaner och liknande.

Kompetensutveckling är en annan viktig del i Skolverkets verksamhet. Skolverket ansvarar bl.a. för den statliga rektorsutbildningen och satsningar på förskolläraryrket och lärarfortbildning.

Skolverket har även ansvar för uppföljning och utvärdering. Uppföljningen och utvärderingen ska öka kunskapen om hur utbildningarna och verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen. Skolverket ansvarar även för den officiella statistiken på skolområdet.

2.4.2 Skolinspektionen

Skolinspektionen granskar, bedömer ansökningar och utfärdar tillstånd om att driva fristående skolor. Skolinspektionen har tillsynsansvar för förskola, skola, fritidshem, vuxenutbildning och annan pedagogisk verksamhet. Målet är en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö.³⁹

Skolinspektionens regelbundna tillsyn berör alla kommunala och fristående skolor från förskola till vuxenutbildning. Utbildningsverksamheten granskas på en rad punkter. I ett beslut anges inom vilka områden skolan inte uppfyller de nationella kraven.

Förutom den regelbundna tillsynen genomför Skolinspektionen riktad tillsyn, flygande inspektioner och kvalitetsgranskningar av särskilt utpekade områden.

2.5 Statistik om komvux på grundläggande nivå

2.5.1 Inledning och definitioner

I följande avsnitt beskrivs komvux på grundläggande nivå utifrån uppgifter i den nationella statistiken. Främst beskrivs vilka studerande som studerar på grundläggande nivå, förändringar i studerandegruppen över tid, studieresultat, hur lång tid studierna

³⁹ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

pågår och kombinationer med andra studier. En beskrivning av de studerandes ekonomiska situation finns i kapitel 7 och studiemedelstagarna på grundläggande nivå beskrivs i kapitel 8.

Uppgifterna i detta avsnitt bygger till viss del på den officiella statistik som årligen publiceras av Skolverket. Som underlag används också statistik som Skolverket 2012 presenterade i rapporten *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. En studie av nationell statistik och kommunal praktik*. Skolverket har därutöver tagit fram statistikuppgifter på förfrågan från utredningen.

Eftersom vuxenutbildningen är flexibelt utformad behövs ofta flera mått för att ge en bra bild av verksamheten. En studerande kan studera inom flera skolformer och på flera nivåer samtidigt. Det finns inte heller någon given slutpunkt för när studierna kan anses vara avslutade, då det är fullt möjligt för en studerande att återuppta studierna efter en kortare eller längre tids uppehåll.

I den officiella statistiken över komvux skiljs mellan elever och kursdeltagare. En *elev* studerar en eller flera kurser under ett år. I de fall där en elev studerar kurser både på grundläggande och på gymnasial nivå räknas eleven till den nivå där han eller hon har studerat flest verksamhetspoäng under året. Det medför att antalet elever på varje enskild nivå underskattas. På varje kurs som en elev deltar räknas han eller hon som en *kursdeltagare*.

Ett alternativt sätt att presentera uppgifter är genom att utgå från s.k. *nybörjare*. En studerande räknas i statistiksammanhang som nybörjare det år då han eller hon för första gången påbörjar studier inom en skolform. Nybörjare kan sedan följas under flera års tid och på så sätt ges en bild av hela individens studiesituation. En nackdel är att uppgifterna inte blir lika aktuella. Vissa av de statistikuppgifter som Skolverket har tagit fram åt utredningen avser nybörjare 2006, som följs under perioden 2006–2010.

I detta avsnitt används fortsättningsvis begreppen elev, kursdeltagare och nybörjare för att beskriva olika aspekter av komvux på grundläggande nivå.

2.5.2 Antal elever på grundläggande nivå

Elever på grundläggande nivå i minoritet i komvux

År 2011 studerade närmare 200 000 elever inom komvux. Av dessa studerade 33 000 huvudsakligen på grundläggande nivå, vilket motsvarar 17 procent av hela elevgruppen.

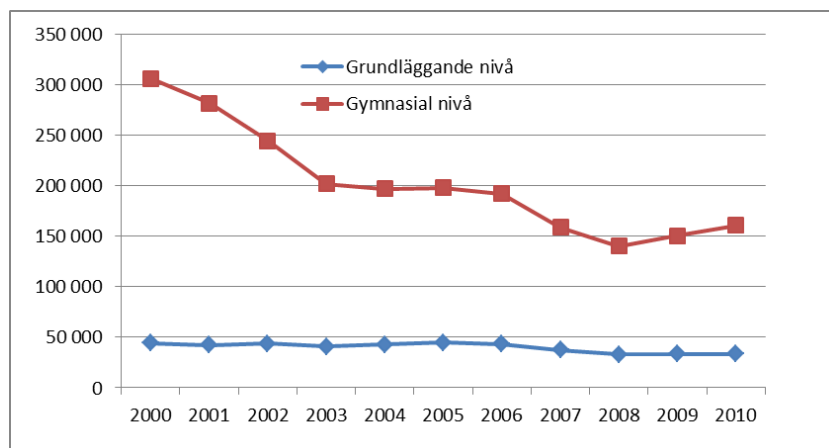
Tabell 2.1 Elever och kursdeltagare inom komvux, fördelat på utbildningsnivå, 2011

	Elever		Kursdeltagare	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Grundläggande nivå	32 965	17	79 869	10
Gymnasial nivå	165 207	83	759 288	90
Totalt	198 172	100	839 157	100

Källa: Skolverkets officiella statistik.

Över tid har antalet elever som studerar på grundläggande nivå minskat. År 2000 studerade drygt 44 000 elever inom komvux på grundläggande nivå. Framför allt minskade antalet elever mellan åren 2005 och 2008. Eleverna på gymnasial nivå har nästan halverats under samma tidsperiod. Detta föregicks dock av en kraftig elevökning under andra halvan av 1990-talet, mycket som en följd av satsningen på Kunskapslyftet. Antalet elever på den grundläggande nivån ökade inte på motsvarande sätt under Kunskapslyftet.

Diagram 2.1 Antal elever inom komvux, fördelat på utbildningsnivå, 2000–2010



Källa: Skolverket (2011).

Fler elever på grundläggande nivå än vad statistiken visar

Antalet elever som studerar kurser på grundläggande nivå i komvux varje år är fler än vad som framgår av Skolverkets officiella statistik. Det beror på att eleverna i statistiken räknas till den nivå där de studerade till övervägande del. Om även de som till övervägande del studerade på gymnasial nivå medräknas ökar antalet elever på grundläggande nivå markant. Enligt Skolverkets bearbetning av statistik åt utredningen var det totalt 43 326 elever som studerade minst en kurs på grundläggande nivå 2010, vilket är närmare 10 000 fler än de 33 561 elever som anges i den officiella statistiken det året. Vid tolkning av statistiken är det viktigt att ha vetskap om att elevantalet är underskattat. De uppgifter som redovisas i de följande avsnitten utgår dock, i enlighet med prioriteringen i den officiella statistiken, från elever som till övervägande del läser på grundläggande nivå.

2.5.3 Bakgrundsuppgifter om elever på grundläggande nivå

I detta avsnitt beskrivs eleverna på grundläggande nivå och förändringar i elevgruppen över tid. Redovisningen bygger främst

på uppgifter som Skolverket har tagit fram åt utredningen. Uppgifterna överensstämmer till största del med uppgifterna i den officiella statistiken.⁴⁰

En majoritet är kvinnor

En majoritet av eleverna i komvux är kvinnor. År 2011 var 63 procent av eleverna både på grundläggande och på gymnasial nivå kvinnor enligt Skolverkets officiella statistik. Andelen kvinnor har varit relativt stabil under den senaste tioårsperioden.

Nio av tio är födda utomlands

Irak är det vanligaste födelselandet

En stor majoritet av de som studerar inom komvux på grundläggande nivå är födda utomlands. År 2011 var 90 procent av eleverna födda utomlands. Irak var det vanligaste födelselandet bland elever på grundläggande nivå detta år. Totalt hade drygt 5 500 elever Irak som sitt födelseland, vilket motsvarar 16 procent av samtliga elever det året. Därefter var Sverige (10 procent), Somalia (åtta procent) och Iran (fem procent) de vanligaste födelseländerna.

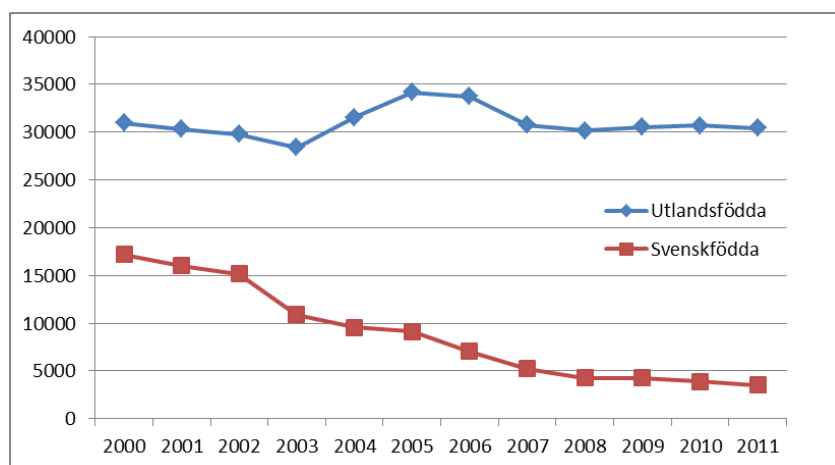
På gymnasial nivå är andelen utlandsfödda betydligt lägre. Enligt Skolverkets officiella statistik var 30 procent av eleverna på gymnasial nivå 2011 födda utomlands.

⁴⁰ De uppgifter som Skolverket har tagit fram åt utredningen inkluderar något fler elever än vad som anges i den officiella statistiken. Totalt omfattar materialet 33 975 elever, jämfört med 32 965 elever i den officiella statistiken samma år. Denna skillnad beror enligt Skolverket bl.a. på att eleverna har prioriterats på olika sätt i de fall där en elev har samma antal verksamhetspoäng på grundläggande som på gymnasial nivå.

Antalet svenskfödda elever har minskat kraftigt

Andelen utlandsfödda elever inom komvux på grundläggande nivå har ökat kraftigt sedan 1990-talet, från 64 procent 2000 till 90 procent 2011. Framst beror ökningen på att de svenskfödda eleverna har minskat mycket kraftigt i antal, från cirka 17 200 till 3 500. Under samma tidsperiod har antalet utlandsfödda elever varit relativt oförändrat. En möjlig förklaring till att antalet svenskfödda elever har minskat är att satsningen på Kunskapslyftet 1997–2002 fångade upp många kortutbildade. En annan förklaring är att individuella program i gymnasieskolan (numera ersatta av introduktionsprogram) har varit ett alternativ för ungdomar som saknar grundskolekompetens.⁴¹

Diagram 2.2 Antal utlandsfödda och svenskfödda elever inom komvux på grundläggande nivå, 2000–2011



Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Elever födda i Sverige är ofta unga

Elever som studerar på grundläggande nivå inom komvux är i genomsnitt något äldre än elever på gymnasial nivå. År 2011 var medianåldern för elever på grundläggande nivå 32 år. Hälften av eleverna var alltså 32 år eller äldre. Knappt två av tio var yngre än 25 år.

⁴¹ Skolverket (2012b).

Åldersfördelningen skiljer sig markant åt mellan elever som är födda i Sverige och elever som är födda utomlands, då de svenskfödda eleverna i regel är betydligt yngre. År 2011 var 45 procent av de svenskfödda eleverna yngre än 25 år. Bland de utlandsfödda eleverna var motsvarande andel 15 procent. Jämfört med 2000 har andelen svenskfödda elever som är yngre än 25 år ökat kraftigt, från 19 till 45 procent.

Tabell 2.2 Bakgrundsuppgifter om elever på grundläggande nivå i komvux, fördelat efter om eleven är svensk- eller utlandsfödd, procent, 2011

		Född utomlands	Född i Sverige
Kön	Kvinna	65	58
	Man	35	42
Ålder	–24 år	15	45
	25–34 år	44	27
	35–44 år	28	12
	45 år–	13	16
Utbildnings- bakgrund	Förgymnasial	27	60
	Gymnasial	28	31
	Eftergymnasial	41	4
	Okänd	4	4

Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Många utlandsfödda elever har hög tidigare utbildning

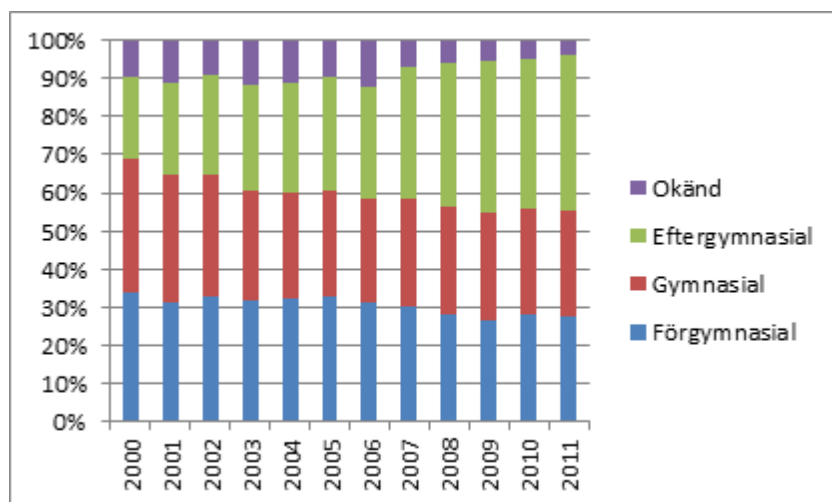
Det finns en stor spridning i utbildningsbakgrund hos de elever som läser inom komvux på grundläggande nivå. År 2011 hade drygt en tredjedel (37 procent) av eleverna högskoleutbildning enligt Skolverkets bearbetning av statistik till utredningen, vilket definieras som motsvarande en termin eller mer på en eftergymnasial utbildning. Därutöver hade 28 procent en gymnasieutbildning och 31 procent hade en förgymnasial utbildning. För fyra procent saknades uppgift om högsta utbildningsnivå.⁴²

⁴² Jämfört med de uppgifter som publiceras i den officiella statistiken är andelen som har okänd utbildningsbakgrund lägre i de uppgifter som Skolverket har tagit fram åt utredningen. Det beror enligt Skolverket på att uppgiften om utbildningsbakgrund är mer uppdaterad i bearbetningen jämfört med i den officiella statistiken.

Utbildningsbakgrunden skiljer sig mycket åt mellan svenskfödda och utlandsfödda elever. Av de svenskfödda eleverna hade 60 procent högst förgymnasial utbildning 2011 och 31 procent hade högst gymnasial utbildning. Bland de utlandsfödda eleverna hade hela 41 procent eftergymnasial utbildning och bara 27 procent förgymnasial utbildning. Det är därmed i de allra flesta fall utlandsfödda elever som har en hög tidigare utbildning. Den främsta orsaken till att många med en hög tidigare utbildning studerar på grundläggande nivå är att de behöver lära sig det svenska språket. Högutbildade som studerar på grundläggande nivå i komvux analyseras närmare i avsnitt 5.5.

Över tid har andelen högutbildade ökat bland de utlandsfödda elever som läser på grundläggande nivå. Under 2000 var 21 procent av de utlandsfödda eleverna högutbildade, jämfört med 41 procent 2011. Under samma tidsperiod har andelarna med förgymnasial eller gymnasial utbildning minskat. Det är också en lägre andel med okänd utbildningsbakgrund 2011.

Diagram 2.3 Utbildningsbakgrund hos utlandsfödda elever på grundläggande nivå i komvux, procent, 2000–2011



Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Bland de svenskfödda eleverna har andelen högutbildade varit konstant låg under åren 2000–2011, mellan fyra och sju procent. Andelen svenskfödda elever med endast förgymnasial utbildning har däremot ökat från 39 procent 2000 till 60 procent 2011.

2.5.4 Organisering av verksamheten

År 2011 bedrevs komvux på grundläggande nivå i 246 av Sveriges 290 kommuner. Antalet elever som varje år studerar inom komvux på grundläggande nivå varierar mellan olika kommuner, från enstaka elever i mindre kommuner till flera tusen elever i storstads-kommunerna.

De kurser på grundläggande nivå som anordnades i flest kommuner 2011 var svenska som andraspråk, engelska och matematik. Totalt anordnade 234 av de 246 kommunerna dessa kurser. Även svenska och samhällskunskap anordnades av en klar majoritet av kommunerna. Orienteringskurser anordnades i drygt hälften av kommunerna som bedrev utbildning på grundläggande nivå, medan det var mycket ovanligt att anordna kurser inom något av de övriga ämnena.

Tabell 2.3 Antal kommuner som gav kurser på grundläggande nivå, 2011

Kurs	Antal kommuner
Svenska som andraspråk	234
Engelska	234
Matematik	234
Svenska	207
Samhällskunskap	189
Orienteringskurs	131
Historia	32
Religionskunskap	22
Hem- och konsumentkunskap	20
Biologi	15
Övriga kurser	33
Totalt	246

Källa: Skolverkets officiella statistik.

Majoriteten av kommunerna som bedrev komvux på grundläggande nivå anordnade utbildningen i egen regi. 81 procent av de kommuner som bedrev utbildning på grundläggande nivå 2010 hade all verksamhet i egen regi. Endast i fem procent av kommunerna anordnades en majoritet av verksamheten hos externa utbildningsanordnare.⁴³

Över tid har andelen kursdeltagare som studerar hos en extern utbildningsanordnare ökat. År 2011 studerade 20 procent av kursdeltagarna inom komvux på grundläggande nivå hos en annan utbildningsanordnare än kommunen, jämfört med nio procent tio år tidigare. Det är dock en betydligt lägre andel än på gymnasial nivå, där 44 procent av kursdeltagarna studerade hos en extern utbildningsanordnare 2011.

2.5.5 Innehåll i studierna

Ett fåtal kurser dominerar

Även om kurser inom tolv kunskapsområden ges på grundläggande nivå domineras utbildningen i praktiken av kurser i svenska som andraspråk, engelska, matematik, samhällskunskap och svenska, samt av orienteringskurser. Totalt studerade nästan samtliga av de närmare 80 000 kursdeltagarna på grundläggande nivå någon av dessa kurser 2011.

Tabell 2.4 Kursdeltagare på kurser i komvux på grundläggande nivå, antal och andel (procent), 2011

Kurs	Antal	Andel
Svenska som andraspråk	27 885	35
Engelska	17 923	22
Matematik	13 143	16
Orienteringskurs	10 836	14
Samhällskunskap	5 682	7
Svenska	2 656	3
Hem- och konsumentkunskap	439	1
Historia	341	0
Religionskunskap	196	0

⁴³ Skolverket (2012b).

Biologi	175	0
Övriga kurser	593	1
Totalt	79 869	100

Källa: Skolverkets officiella statistik.

Enligt den officiella statistiken läste varje elev i genomsnitt 2,4 kurser 2011. Eftersom varje elev i genomsnitt läser fler än en kurs är det även intressant att veta hur stor andel av eleverna som läser respektive kurs. Skolverkets bearbetning av statistiken visar att majoriteten av eleverna på grundläggande nivå 2011 läste kursen svenska som andraspråk. Därefter var engelska, matematik och orienteringskurs de kurser som flest elever studerade under året.

Elever födda i Sverige och utomlands studerar delvis olika kurser. En majoritet av de utlandsfödda eleverna studerade svenska som andraspråk 2011. Bland elever födda i Sverige var matematik den vanligaste kursen – drygt hälften läste en kurs i matematik under året. Engelska var relativt vanligt både bland elever födda i Sverige och utomlands.

Tabell 2.5 Andel (procent) av eleverna som läst en viss kurs, fördelat efter om eleven är född utomlands eller i Sverige, 2011

	Född utomlands	Född i Sverige	Totalt
Svenska som andraspråk	72	5	65
Engelska	37	45	38
Matematik	27	55	30
Orienteringskurs	22	27	22
Samhällskunskap	14	14	14
Svenska	3	38	7

Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Hälften studerade en enda kurs

Skolverket har tagit fram uppgifter åt utredningen om vilka kurser eleverna kombinerar. Uppgifterna avser elever som hade sin första kursstart på grundläggande nivå i komvux 2006, s.k. nybörjare. Eftersom nybörjare är samtliga som påbörjade studier på grundläggande nivå under ett år ingår även de elever som till övervägande del studerade kurser på gymnasial nivå.

Hälften av nybörjarna 2006 studerade bara en enda kurs⁴⁴ på grundläggande nivå under åren 2006–2010. Det finns vissa skillnader mellan olika elevgrupper när det gäller antal kurser, bl.a. beroende på födelse-land. Drygt hälften av de utlandsfödda eleverna studerade fler än en kurs, jämfört med en tredjedel av de svenskfödda eleverna. Personer äldre än 45 år studerade också ofta bara en kurs.

Tabell 2.6 Andel (procent) av nybörjarna på grundläggande nivå 2006 som läst en respektive flera kurser, fördelat efter kön, ålder, utbildningsbakgrund och födelse-land

		En kurs	Flera kurser
Kön	Kvinna	49	51
	Man	54	46
Åldersfördelning	–24 år	49	51
	25–34 år	45	55
	35–44 år	50	50
	45 år–	68	32
Utbildnings- bakgrund	Förgymnasial	47	53
	Gymnasial	59	41
	Eftergymnasial	45	55
	Okänd	50	50
Födelse-land	Född utomlands	46	54
	Född i Sverige	67	33
Samtliga		51	49

Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Av Skolverkets rapport om utbildning på grundläggande nivå framgår vilka kurser och kombinationer av kurser som är vanligast.⁴⁵ Enligt rapporten var det vanligast att elever 2006 studerade en kurs i svenska som andraspråk, engelska eller matematik, alternativt en orienteringskurs. Bland de nybörjare som läste fler än en kurs var det vanligast att kombinera svenska som andraspråk med någon av de ovan nämnda kurserna.

⁴⁴ Med en kurs avses i detta sammanhang studier i ett visst ämne. I de enstaka fall där en elev har läst samma kurs flera gånger räknas detta som att eleven bara har läst en kurs.

⁴⁵ Skolverket (2012b). Skolverket har utgått från en lite annan målgrupp än de uppgifter som beskrivits ovan, men skillnaderna i utfall torde vara relativt små.

Tabell 2.7 Vanligaste kurser eller kombinationer av kurser på grundläggande nivå, andel av eleverna (procent), 2006–2010¹

Kurser och kombinationer	Andel
Svenska som andraspråk	22
Orienteringskurs	11
Engelska	9
Matematik	5
Svenska som andraspråk+ orienteringskurs	5
Svenska som andraspråk+ engelska	4
Svenska som andraspråk+ matematik	3
Svenska	2

¹ Avser samtliga elever 2006 och den eller de kurser dessa elever studerade under perioden 2006–2010.

Källa: Skolverket (2012b).

Ovanligt med studier på kvällstid eller under flexibla former

Enligt den officiella statistiken är det relativt ovanligt att kurser inom komvux på grundläggande nivå ges på kvällstid eller utan schemalagd undervisning.⁴⁶ Under 2011 studerade sex procent av kursdeltagarna på grundläggande nivå en kurs som var förlagd till kvällstid. Skolverkets bearbetning av statistik till utredningen visar att studier på kvällstid framför allt förekom i kurserna svenska som andraspråk och engelska.

Det är mer ovanligt med kurser utan schemalagd undervisning, t.ex. distansundervisning. År 2011 rapporterades att tre procent av kursdeltagarna på grundläggande nivå studerade under sådana former. Denna andel har varit stabil under de senaste fyra åren. Andelen som läste utan schemalagd undervisning var högst i kurserna svenska (fem procent) och svenska som andraspråk (fyra procent).

⁴⁶ Kvällstid definieras i Skolverkets officiella statistik som att kursen startade kl. 18.00 eller senare. Ej schemalagd undervisning definieras som undervisning som ej schemalagts som dag- eller kvällskurs, t.ex. ej schemalagd distansundervisning eller undervisning som anordnas under andra flexibla former.

Tabell 2.8 Andel (procent) av kursdeltagarna på grundläggande nivå som studerar på kvällstid eller utan schemalagd undervisning, fördelat efter kurs, 2011

Kurs	Kvällstid	Utan schemalagd undervisning
Svenska som andraspråk	9	4
Engelska	9	2
Orienteringskurser	1	2
Matematik	1	2
Samhällskunskap	0	1
Svenska	0	5
Totalt	6	3

Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

På gymnasial nivå var det en lägre andel av kursdeltagarna 2011 som hade läst en kurs på kvällstid (två procent). Däremot hade 15 procent läst en kurs utan schemalagd undervisning.

2.5.6 Studieresultat

Det resultatmått som publiceras i den officiella statistiken för studerande på grundläggande nivå är andelen kursdeltagare som har slutfört eller avbrutit kursen, samt andelen som fortsatt kursen under följande kalenderår.⁴⁷ Statistik om betyg samlas visserligen in men presenteras inte eftersom kvaliteten bedöms vara allt för dålig.⁴⁸

År 2011 var det enligt den officiella statistiken 60 procent av kursdeltagarna som slutförde den kurs de läste, 24 procent som avbröt kursen och 16 procent som antogs fortsätta under nästa kalenderår. Kursdeltagare som läste en orienteringskurs, en kurs i samhällskunskap eller en övrig kurs slutförde i högst utsträckning sina kurser. Andelen avbrott var högst i kurserna engelska och svenska. I svenska som andraspråk avbröt 21 procent kursen jämfört med 30 procent som avbröt sin kurs i engelska.

⁴⁷ Att kursdeltagaren antas fortsätta kursen innebär att han eller hon inte har slutfört kursen men inte heller har avbrutit den. Kursdeltagaren antas då fortsätta kursen under nästa kalenderår, även om det i praktiken inte alltid blir så.

⁴⁸ Avsaknaden av betygsstatistik på grundläggande nivå diskuteras i avsnitt 4.1.

Tabell 2.9 Andel (procent) av kursdeltagarna på grundläggande nivå som slutfört, avbrutit eller fortsätter sin kurs, fördelat efter kurs, 2011

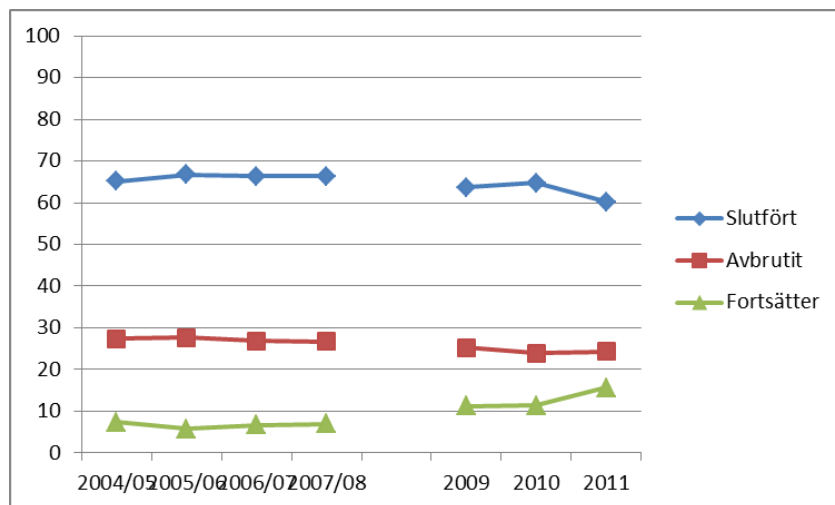
	Slutfört kurs	Avbrutit kurs	Fortsätter kursen nästa kalenderår
Svenska som andraspråk	60	21	19
Engelska	53	30	18
Matematik	58	26	15
Orienteringskurs	70	21	9
Samhällskunskap	68	22	10
Svenska	56	30	14
Övriga kurser	71	23	6
Totalt	60	24	16

Källa: Skolverkets officiella statistik.

Sett över tid har andelen kursdeltagare som slutför en kurs varit relativt stabil och likaså andelen som avbryter en kurs. År 2011 har det dock skett en förändring, där andelen som slutfört en kurs har minskat och andelen som antas fortsätta kursen nästa kalenderår har ökat. Det framgår inte av Skolverkets beskrivning av statistiken vad denna förändring kan bero på.⁴⁹

⁴⁹ En förklaring kan vara hur kurserna förläggs i tid, t.ex. om fler kurser än tidigare fortsätter efter årsskiftet, eller hur uppgifterna rapporteras in till Skolverket.

Diagram 2.4 Andel (procent) av kursdeltagarna på grundläggande nivå som slutfört, avbrutit eller fortsätter sin kurs, läsåren 2004/05-2007/08 och kalenderåren 2009-2011



Källa: Skolverkets officiella statistik.

2.5.7 Studietider och avbrott

Svårt att beräkna studietider

Det är inte helt enkelt att beräkna genomsnittliga studietider för studerande inom komvux. Beroende på hur studietiden beräknas kan det bli stora skillnader i utfall. Uppgifter om genomsnittlig studietid påverkas bl.a. av hur många kurser en studerande läser och i vilken studietakt. Kvaliteten i uppgifter om studietid på kurser är också osäker. Skolverket samlar in uppgifter om *planerad* studietid, vilket inte behöver överensstämma med den faktiska studietiden. Uppgifter om studietider bör därför tolkas med försiktighet.

I Skolverkets rapport om komvux på grundläggande nivå⁵⁰ beräknas den genomsnittliga studietiden för elever som påbörjade studier på grundläggande nivå 2006. Fram till och med 2010 studerade dessa elever i genomsnitt under *ett års tid* på grundläggande nivå. Ingen hänsyn tas till studietakt eller eventuella avbrott varför uppgifterna bör tolkas med försiktighet. Den genomsnittliga studietiden varierade avsevärt beroende på hur

⁵⁰ Skolverket (2012b).

många kurser eleven sammantaget studerade. För elever som läste en kurs var den genomsnittliga studietiden 41 veckor, jämfört med 86 veckor för studerande som läste två kurser. Därefter ökade det genomsnittliga antalet veckor i viss utsträckning ju fler kurser den studerande läste.

Skolverket har också beräknat genomsnittlig studietid för de vanligaste kurserna på grundläggande nivå. Svenska som andraspråk var den kurs som i genomsnitt tog längst tid – 60 veckor. Andra kurser med långa studietider var engelska (57 veckor) och matematik (50 veckor).

Tabell 2.10 Genomsnittlig studietid för de vanligaste kurserna (antal veckor), 2006–2010

Kurs	Antal veckor
Svenska som andraspråk	60
Engelska	57
Matematik	50
Svenska	42
Orienteringskurs	39
Samhällskunskap	33

Källa: Skolverket (2012b).

För att få en bättre bild av hur lång tid elever studerar inom komvux på grundläggande nivå, och om detta skiljer sig åt mellan olika elevgrupper, har utredningen bett Skolverket att ta fram ytterligare uppgifter om studietider. Uppgifterna utgår från elever som hade sin första kursstart på grundläggande nivå 2006 och avser inskrivningstid, dvs. studietid där tid för eventuella uppehåll har räknats bort.⁵¹

Enligt de uppgifter som Skolverket har tagit fram åt utredningen var den genomsnittliga studietiden för nybörjare år 2006 43 veckor, sett över tidsperioden 2006–2010. Utlandsfödda elever hade en betydligt längre genomsnittlig studietid jämfört med svenskfödda elever. En bidragande orsak är sannolikt att

⁵¹ Till viss del skiljer sig uppgifterna från uppgifterna i Skolverket (2012b). De uppgifter som utredningen har fått utgår från elever som hade sin första kursstart på grundläggande nivå 2006, medan Skolverkets rapport utgår från samtliga elever 2006. I utredningens uppgifter har tid för avbrott räknats bort medan det i Skolverkets rapport är tid mellan första kursstart och sista kurslut som har beräknats.

utlandsfödda elever oftare än svenskfödda studerar fler än en kurs på grundläggande nivå.

Tabell 2.11 Genomsnittlig studietid (antal veckor), fördelat på svensk- respektive utlandsfödd, nybörjare 2006¹

	Medel	P ₁₀	P ₂₅	Median	P ₇₅	P ₉₀
Född utomlands	48	9	20	39	68	100
Född i Sverige	29	4	12	20	35	65
Totalt	43	8	18	33	60	95

¹ Med P₁₀ avses 10:e percentilen etc. Den 10:e percentilen innebär att en tiondel av gruppen har detta värde eller lägre och att övriga 90 procent har detta värde eller högre.

Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Genomsnittlig studietid är ett grovt mått som döljer att det finns stora skillnader mellan olika elever. Den fjärdedel som studerade kortast tid på grundläggande nivå 2006–2010 studerade under ungefär fyra månader (18 veckor), medan den fjärdedel som studerade längst tid studerade över ett år (60 veckor). Hälften av de svenskfödda eleverna studerade fem månader eller mindre på grundläggande nivå.

Vanligt med studieavbrott

Det är vanligt att elever avbryter kurser inom vuxenutbildningen. Som tidigare nämnts avbryter ungefär en fjärdedel av kursdeltagarna sin kurs. Skolverket har utifrån registeruppgifter analyserat avbrott i komvux och sfi, vilket presenteras i rapporten *Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen* från 2012.⁵² Bl.a. har Skolverket analyserat orsaker till studieavbrott samt hur många elever som någon gång under sin studietid avbryter en kurs.

Av Skolverkets rapport framgår att 39 procent av eleverna inom komvux avbröt någon kurs under 2008, varav 28 procent gjorde ett längre avbrott och sju procent ett kortare avbrott. Övriga avbröt aldrig utbildningen helt utan fortsatte på en annan kurs. Resultaten var i princip desamma för såväl elever på grundläggande som på gymnasial nivå inom komvux.

⁵² Skolverket (2012e).

När elever följdes under en längre tidsperiod (2005–2010) visade det sig att hälften av eleverna hade gjort minst ett kursavbrott under sin studietid. Många hade avbrutit mer än en kurs eller gjort flera avbrott på samma kurs. Elever inom komvux som både hade avbrutit och slutfört kurser studerade i genomsnitt under längre tid än de som hade slutfört alla sina kurser.

Skolverket försökte även att identifiera avbrottsorsaker i sin registerstudie, men fann att bara 24 procent av avbrotten på grundläggande nivå kunde förklaras genom registeruppgifter. Av dem som avbröt gjorde 11 procent det för att de blivit etablerade på arbetsmarknaden, fem procent avbröt när de fick barn och tre procent påbörjade andra studier. Därutöver kunde två procent av avbrotten förklaras av att eleven blev sjukskriven. Emigration, pension och kombinationer av orsaker kunde vardera förklara en procent av avbrotten. Skolverket konstaterar att registerstudier har begränsade möjligheter att förklara studieavbrott inom vuxenutbildningen.

2.5.8 Övergångar mellan utbildningar

Studier inom komvux kan ske parallellt med studier inom sfi eller särsvux. Det är också vanligt med övergångar från en nivå eller skolform till en annan. Uppgifter om övergångar och kombinationer publiceras inte i den officiella statistiken, men kan tas fram genom att samköra uppgifter om studier i olika skolformer. Utredningen har bett Skolverket att ta fram sådana uppgifter i syfte att kunna belysa dessa aspekter. Framför allt uppgifterna om kombinationer bör dock tolkas med försiktighet.⁵³

Många utlandsfödda elever på grundläggande nivå har läst i sfi

Skolverkets bearbetning visar att många utlandsfödda elever inom komvux på grundläggande nivå har studerat i sfi. Sammanlagt hade två tredjedelar av de utlandsfödda eleverna som påbörjade studier på grundläggande nivå 2006 läst i sfi någon gång under åren 2000–2006. Bland utlandsfödda elever med eftergymnasial utbildning var andelen 75 procent.

⁵³ Kombinationer beräknas med utgångspunkt i överlappande kursperioder eller datum. Uppgifter om kursstart och kurslut avser dock planerad och inte faktisk studietid, varför det finns risk att statistiken om kombinationer blir missvisande.

Tabell 2.12 Utlandsfödda elever som påbörjade studier på grundläggande nivå 2006, fördelat efter sfi-studier eller ej, antal och andel (procent)

	Antal	Andel
Studerat i sfi		
Avslutat sfi innan studier på grundläggande nivå	5 685	31
Studier i sfi parallellt med studier på grundläggande nivå	6 706	36
Ej studerat i sfi 2000-2006	6 190	33
Totalt	18 581	100

Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Nästan en tredjedel av de utlandsfödda eleverna hade *avslutat* sina studier i sfi innan de påbörjade studier på grundläggande nivå. Enligt statistiken från Skolverket var det vanligast att antingen ha avslutat den högsta studievägs kursen i sfi (3D), alternativt att inte ha avslutat någon kurs alls i sfi. Det vanligaste ämnet att läsa på grundläggande nivå var svenska som andraspråk. 87 procent av eleverna läste svenska som andraspråk, som enstaka ämne eller i kombination med ytterligare ämnen.

En dryg tredjedel av de utlandsfödda eleverna läste enligt statistiken *parallellt*⁵⁴ i sfi och på grundläggande nivå inom komvux. Denna studerandegrupp skiljer sig på flera sätt från de elever som först hade avslutat (alternativt avbrutit) studier i sfi. Eleverna som läste parallellt hade i större utsträckning kort tidigare utbildning eller en okänd utbildningsbakgrund. Relativt sett var andelen män högre, även om kvinnorna fortfarande var i majoritet.

Majoriteten studerar även på gymnasial nivå

En majoritet av eleverna på grundläggande nivå, både svensk- och utlandsfödda, studerar förr eller senare på gymnasial nivå inom

⁵⁴ Detta har beräknats utifrån överlappande kursdatum. Utredningens erfarenheter från kommunbesök m.m. indikerar dock att andelen som läser parallellt i sfi och på grundläggande nivå inom komvux i praktiken är betydligt lägre än vad statistiken visar (se avsnitt 5.3.5).

komvux. Enligt de uppgifter Skolverket tagit fram åt utredningen var det 66 procent som läste minst en kurs på gymnasial nivå t.o.m. 2010 av elever som påbörjade studier på grundläggande nivå 2006.⁵⁵ Det var vanligare att kvinnor och yngre personer studerade på gymnasial nivå, jämfört med män och personer över 45 år. Elever med gymnasial eller eftergymnasial utbildning studerade oftare på gymnasial nivå än personer med förgymnasial utbildning.

Enligt statistiken var studieperioderna överlappande för drygt hälften av de studerande, medan en av tio påbörjade studier på gymnasial nivå först *efter* att studierna på grundläggande nivå hade avslutats helt.⁵⁶

Tabell 2.13 Nybörjare på grundläggande nivå 2006, fördelat efter studier på gymnasial nivå eller inte och efter om eleven är svensk- eller utlandsfödd (procent)

	Född utomlands	Född i Sverige	Totalt
Studerat på gymnasial nivå	65	70	66
Avslutat studier på grundläggande nivå innan studier på gymnasial nivå	10	11	10
Studier parallellt på grundläggande och på gymnasial nivå ¹	55	59	56
Ej studerat på gymnasial nivå t.o.m. 2010	35	30	34

¹ Studier parallellt inkluderar även studier på gymnasial nivå som skett före studierna på grundläggande nivå.

Totalt ingår 24 610 elever i underlaget.

Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

⁵⁵ I Skolverket (2012b) anges att 75 procent av eleverna 2006 gick vidare till studier på gymnasial nivå till och med 2010. Enligt Skolverket beror skillnaden bl.a. på att uppgiften i rapporten utgått från samliga elever 2006 och inte bara nybörjare, samt att även studier på gymnasial nivå under åren 2000–2005 medräknats.

⁵⁶ Som tidigare nämnts bör uppgifterna om kombinationer tolkas med försiktighet. Det ska också noteras att det i gruppen nybörjare ingår även studerande som i den officiella statistiken räknas till den gymnasiala nivån.

3 Utredningens övergripande bedömning

3.1 En förbisedd men viktig del av vuxenutbildningen

Utredningens bedömning: Den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå är en förbisedd del av vuxenutbildningen. Intresset – särskilt det politiska – måste höjas för utbildningen.

Utredningen har gjort en stor mängd studiebesök i kommuner, har genomfört en större kommunenkät och har haft många kontakter med personer som på olika nivåer och i olika roller är delaktiga i eller har inflytande över komvux på grundläggande nivå. Vi har även tagit del av statistik och utredningar som beskriver utbildningen. Ett bestående intryck är att komvux på grundläggande nivå är en förbisedd del av vuxenutbildningen. Det man i allmänhet förknippar med komvux är utbildningen på gymnasial nivå. Få personer utanför utbildningsväsendet intresserar sig för den grundläggande nivån eller känner ens till vad komvux på grundläggande nivå är.

Att komvux på grundläggande nivå kan sägas ha hamnat i skymundan yttrar sig på olika sätt. Tecken på att utbildningen inte uppmärksammas är att det enligt utredningens erfarenhet råder en stor okunskap om utbildningen, inte minst på politisk nivå, och att det under årens lopp varken på nationell eller på lokal nivå har funnits något större intresse av att följa upp effekterna av utbildningen på grundläggande nivå. Ett annat tecken på förbiseende är att statliga satsningar genom åren ofta har riktats gentemot komvux på gymnasial nivå och inte har omfattat den grundläggande nivån. Så har exempelvis varit fallet med den yrkesinriktade gymnasiala vuxenutbildningen (yrkesvux) och

lärlingsutbildningen för vuxna. Även sfi har på senare tid fått stor uppmärksamhet, bl.a. genom olika utredningar och genom den s.k. sfi-bonusen. I budgetpropositionen för 2013 föreslår regeringen också ett tillfälligt statsbidrag för kvalitetshöjande insatser inom sfi.

Ytterligare ett tecken på att komvux på grundläggande nivå inte har uppmärksammats tillräckligt under årens lopp är att de problemområden som tas upp i utredningens direktiv till stor del har lyfts fram i tidigare granskningar och uttalanden. Exempelvis anges i denna utrednings direktiv att vi ska föreslå åtgärder för att förbättra utbildningens anpassning efter individers behov och förutsättningar. Bristande anpassning till förutsättningar och behov har tidigare tagits upp återkommande, t.ex. i lägesbedömningar Skolverket gjorde i slutet av 1990-talet och i de tankar som föregick Kunskapslyftet.¹ Önskemål om förbättringar av studiemedelssystemet är ett annat återkommande inslag i flera tidigare bedömningar,² likväl som det är en uppgift för denna utredning att föreslå förändringar av studiemedelssystemet som bl.a. kan öka fullföljandet. Trots att samma områden har tagits upp och belysts vid flera tillfällen under lång tid kvarstår till stora delar samma frågeställningar och samma problembild som tidigare när det gäller komvux på grundläggande nivå.

Att komvux på grundläggande nivå förbises beror enligt utredningens bedömning till stor del på att det inte har funnits något större politiskt intresse för utbildningsformen. Det måttliga politiska intresset kan enligt utredningens bedömning framför allt hänföras till att komvux på grundläggande nivå berör ett förhållandevis litet antal studerande. Långt färre studerar på grundläggande nivå än inom t.ex. sfi eller komvux på gymnasial nivå. Kostnaderna för utbildningen på grundläggande nivå är därmed inte heller lika höga som för många andra utbildningar. Bristande politiskt intresse, både på nationell och på kommunal nivå, kan leda till att uppföljningsinsatserna blir halvhjärtade, vilket i sin tur kan leda till att intresset minskar ytterligare, osv.

Utredningen bedömer också att komvux på grundläggande nivå hamnar i skymundan mellan sfi och komvux på gymnasial nivå. Trots att utbildning på grundläggande nivå inom komvux i praktiken ofta fungerar som en integrationsåtgärd uppmärksammas sällan utbildningen i integrationsdebatten. Inte heller arbets-

¹ Se t.ex. Skolverket (1997), Skolverket (1998) och prop. 1996/97:1.

² Se t.ex. SOU 2000:28.

marknadspolitiskt röner utbildningen uppmärksamhet. Det senare kan bero på att det i praktiken ofta krävs fortsatta studier för att faktiskt få ett arbete. Arbetsmarknadspolitiskt ligger det därmed närmare till hands att satsa på yrkesutbildning på gymnasial nivå inom komvux när syftet är att snabbt få personer i arbete. Att den grundläggande nivån hamnar i skymundan har enligt utredningens bedömning förstärkts av att regeringen på nationell nivå med olika statsbidrag har valt att satsa på sfi och på komvux på gymnasial nivå, men inte gjort motsvarande satsningar på den grundläggande nivån. Det är naturligt att de kommunala prioriteringarna påverkas av sådan statlig styrning – de verksamheter som tillförs extra resurser ges bättre möjligheter att utvecklas.

Utredningen anser att intresset måste höjas för komvux på grundläggande nivå. Bara genom ett ökat intresse finns det möjligheter att förbättra och utveckla verksamheten. Även om utbildningen berör en förhållandevis liten studerandegrupp är den mycket viktig. För en vuxen som saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan är studierna på den grundläggande nivån ofta avgörande för att han eller hon ska kunna delta i samhällslivet och etablera sig på arbetsmarknaden. Därmed är utbildningen även viktig för samhället, bl.a. med anledning av att personer som inte har kunskaper som motsvarar grundskolan har mycket sämre möjligheter än andra att få ett arbete och därmed att försörja sig själva. En väl fungerande utbildning på grundläggande nivå är alltså av stor betydelse både för enskilda och för samhället. Som en del i integrationsprocessen för vissa nyanlända invandrare är det av största vikt att utbildningsinsatserna på grundläggande nivå är effektiva. Det är olyckligt om utbildningen inom sfi förbättras men sedan inte kan åtföljas av en effektiv utbildning inom komvux på grundläggande nivå för de personer som har behov av detta. Komvux på grundläggande nivå måste ses som betydelsefull inom såväl utbildningspolitikens område som inom arbetsmarknads- och integrationspolitiken.

3.2 Regelverket är i huvudsak tillräckligt

Utredningens bedömning: Skollagen (2010:800) och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning är i huvudsak tillräckliga för att den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå ska kunna utformas utifrån elevens behov och förutsättningar. Behovet av författningsändringar är därför begränsat. Ett annat skäl att vara restriktiv med författningsändringar är att de nya styrdokumenterna började tillämpas först den 1 juli 2012. Det finns anledning att följa effekterna av den nya regleringen innan det genomförs ytterligare förändringar.

Individanpassning och flexibilitet är avgörande för en väl fungerande vuxenutbildning. Utredningens övergripande bedömning är att styrdokumenterna, framför allt skollagen och förordningen om vuxenutbildning, ger goda förutsättningar för kommunerna att kunna utforma en individanpassad och flexibel komvuxutbildning på grundläggande nivå. Styrdokumenterna ger exempelvis möjligheter till validering och möjligheter att kombinera studier i olika skolformer, samt ger stor frihet för huvudmännen att anordna utbildningen på olika sätt, i olika former och på allehanda tider. Det är viktigt att denna frihet kvarstår då den är en förutsättning för att utbildningen ska kunna anpassas efter var och ens behov.

Trots de goda författningsmässiga möjligheterna skiljer sig graden av flexibilitet och individanpassning stort mellan landets kommuner. Vissa kommuner erbjuder en utbildning av god kvalitet och med en hög nivå på både individanpassning och flexibilitet. Andra kommuner uppvisar enligt utredningens erfarenheter brister såväl när det gäller allmän utbildningskvalitet som när det handlar om individanpassning och flexibilitet. Skillnaderna beror enligt utredningens bedömning till största delen på kommunernas prioriteringar, arbetssätt och tillämpning. Det är således kommunerna som i första hand bör vidta åtgärder.

Det är kommunernas skyldighet att organisera vuxenutbildningen på ett sådant sätt att de studerandes behov av flexibilitet och individanpassning blir tillgodosedda. Detta ställer höga krav på kommunerna. Utbildningen ska organiseras så att det finns möjlighet att studera på tider och sätt som passar den enskildes behov. Det bör exempelvis finnas möjlighet att studera på heltid eller på olika deltidnivåer. Klassrumsundervisning, distans-

undervisning eller kombinationer av dessa är exempel på former för undervisningen som kommunerna bör erbjuda. Det ska även gå att kombinera studier inom olika skolformer utan hinder av lokalt uppsatta antagningsregler eller av schemakrockar.

Utredningens förslag är avsedda att bidra till en mer individualiserad och flexibel utbildning som därmed även blir mer effektiv. Utan att förringa de förslag utredningen presenterar är det dock hos kommunerna som den stora förbättringspotentialen finns. Som komplement till våra förslag gör vi därför även ett antal bedömningar om arbetssätt och liknande som, om de anammas, har stora möjligheter att förbättra komvux på grundläggande nivå.

Det regelverk som i dag styr vuxenutbildningen är delvis nytt och började tillämpas den 1 juli 2012. Utredningens arbete har pågått både före och efter den tidpunkten. Merparten av utredningens studiebesök och utredningens stora enkät till kommunerna genomfördes under våren 2012. Detta innebär, tillsammans med den korta tid som har förflutit sedan de nya bestämmelserna började tillämpas, att det inte har varit möjligt för utredningen att studera effekterna av det nya regelverket. Vi anser därför att det i nuläget finns anledning att vara restriktiv med att införa en ny reglering av vuxenutbildningen. Innan författningsändringar genomförs är det önskvärt att de nyligen genomförda ändringarna först följs upp och utvärderas.

4 Organisation, styrning och uppföljning

Utredningen har haft i uppdrag att studera den kommunala organisationen och styrningen av komvux på grundläggande nivå. Utredningens erfarenheter om kommunal organisation och styrning redovisas nedan i avsnitt 4.2. Den kommunala organisationen, styrningen och uppföljningen hänger ofta intimt samman med nationell styrning och uppföljning. I avsnitt 4.1 redovisas, trots att det inte ligger inom utredningens huvudsakliga uppdrag, några iakttagelser på detta område som utredningen ser som problem, samt utredningens förslag till åtgärder på den nationella nivån.

4.1 Nationell styrning och uppföljning

4.1.1 Nationell statistik och uppföljning

Utredningens förslag: Skolverket ges i uppdrag att vidta åtgärder för att förbättra statistiken om kommunal vuxenutbildning.

Utredningens bedömning: Det är positivt att uppföljning av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå har fått större uppmärksamhet under de senaste åren. Det är önskvärt att skolmyndigheterna även fortsättningsvis belyser vuxenutbildningen och ökar kunskapen om dess skolformer.

Behov av bättre nationell statistik

Skolverket ansvarar för den officiella statistiken om vuxenutbildningen. Vid upprepade tillfällen har det framförts synpunkter på att statistiken om vuxenutbildningen är bristfällig. Exempelvis konstaterade Skolverket i sin lägesbedömning 2009 att det fanns brister i statistiken.¹ I en rapport från 2010 ansåg även Skolinspektionen att den nationella statistiken behöver utvecklas för att ge en god bild av vuxenutbildningens resultat och för att bättre främja kommunernas uppföljning.²

En brist är enligt utredningens uppfattning att det inte publiceras någon betygsstatistik för den grundläggande nivån. Utan kunskap om betygsresultat saknas en helhetsbild av måluppfyllelsen inom komvux på grundläggande nivå. Betygsuppgifter samlas in av Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag av Skolverket, men publiceras inte i den officiella statistiken. Anledningen är att det för en relativt stor andel av kursdeltagarna inte rapporteras in uppgift om betyg, trots att betyg ska sättas på kursen. Uppgifterna bedöms därför inte vara av tillräckligt god kvalitet för att ingå i den officiella statistiken. Enligt uppgifter som Skolverket har tagit fram åt utredningen saknades betygsunderlag för 32 procent av de kursdeltagare som slutfört en kurs på grundläggande nivå 2011.³

Enligt Skolverket finns det flera skäl till att kommunerna ofta inte rapporterar in uppgifter om betyg för kursdeltagare på grundläggande nivå. Ett skäl är att den studerande kan ha blivit överflyttad till gymnasial nivå utan att kursen på grundläggande nivå formellt har avslutats. Ett annat skäl är att kommuner felaktigt kan rapportera att en kurs är slutförd trots att kursen fortsätter under nästkommande halvår. I utredningens samtal med kommunföreträdare har det även framkommit att det finns problem med inrapportering av resultat när kurser delas in i delkurser.

Enligt utredningens bedömning kan det faktum att uppgifterna inte publiceras i den officiella statistiken bidra till att kvaliteten inte förbättras. Om uppgifterna inte publiceras finns det risk för att kommunerna inte prioriterar dem i sin inrapportering och att de inte uppmärksammar brister.

¹ Skolverket (2009b).

² Skolinspektionen (2009).

³ Kursdeltagare som har slutfört en orienteringskurs ingår inte i underlaget, då inget betyg sätts i orienteringskurser.

Det finns även andra statistikuppgifter om komvux som samlas in men som inte publiceras, bl.a. på grund av kvalitetsbrister. En sådan uppgift är om kursdeltagarnas kunskaper har validerats. Validering följs upp av Skolverket inom ramen för satsningen på yrkesvux men det görs ingen kontinuerlig uppföljning av all validering som sker inom vuxenutbildningen. Ytterligare en uppgift som samlas in men inte publiceras är uppgiften om att en kursdeltagare har deltagit i en prövning. Det publiceras inte heller några uppgifter om vilka kurser som ges på kvällstid eller på distans.⁴

Utredningen anser att det även i andra avseenden än de nämnda finns behov av att utveckla statistiken för att den bättre ska spegla de flexibla aspekterna av vuxenutbildningen. Ett utvecklingsområde är statistik över flöden mellan utbildningar. I nuläget publiceras exempelvis statistiken för komvux och sfi separat. Det publiceras inga uppgifter som anger i vilken utsträckning studerande går vidare från den ena skolformen till den andra eller i vilken utsträckning studerande kombinerar studier i olika skolformer eller på olika nivåer.⁵

Sammantaget ser utredningen behov av förbättringar av den nationella statistiken om komvux. Statistiken utgör ett viktigt underlag för att öka kunskapen om vuxenutbildningen. Utredningens bedömning är att den officiella statistiken behöver kompletteras med ett antal uppgifter, varav vissa redan samlas in. Den största bristen i nuläget är avsaknaden av betygsstatistik för kurser på grundläggande nivå. Betygsstatistik är ett centralt resultatmått som väsentligt skulle öka kunskaperna om utbildningsformen. Även uppgifter om validering och andra aspekter av flexibilitet och individualisering är önskvärt om de kan publiceras i den nationella statistiken, liksom uppgifter om flöden mellan skolformer.

Utredningen anser att det är angeläget att Skolverket analyserar orsakerna till kvalitetsbristerna och vidtar åtgärder för att förbättra statistiken om komvux i allmänhet och komvux på grundläggande nivå i synnerhet, i syfte att ge ökad kunskap om verksamheten. Utredningen föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att vidta åtgärder för att förbättra statistiken.

⁴ Statistik om kurser utan schemalagd undervisning eller kvällskurser ingår i den officiella statistiken. Däremot framgår inte i vilka ämnen som detta erbjuds. Skolverket har tagit fram sådana uppgifter till utredningen, vilket beskrivs i avsnitt 2.5.

⁵ I särskilda studier kan sådana uppgifter ingå. Uppgift om andelen av de studerande på grundläggande nivå som går vidare till studier på gymnasial nivå presenterades t.ex. i Skolverket (2012b).

Uppföljningen har varit sporadisk – men utvecklingen är positiv

Nationell uppföljning och utvärdering är viktig för att öka kunskaperna om vuxenutbildningen och för att det ska vara möjligt att bedöma måluppfyllelsen. Tidigare har det i olika sammanhang förts fram kritik mot arbetet med uppföljning. Regeringen framhöll i budgetpropositionerna för 2009 och 2010 att tillsyn, uppföljning och utvärderingsarbete behövde förbättras, både på lokal och på nationell nivå.⁶ Skolverket uppmärksammade i sin lägesbedömning 2009 ett behov av mer kunskap om komvux. Skolverket aviserade då att man avsåg att genomföra utvärderingsinsatser och analyser av statistiken för att öka kunskaperna om vuxenutbildningen.⁷

Under de senaste åren har utvecklingen varit positiv. Under 2012 presenterades flera rapporter som har gett ökad kunskap om komvux på grundläggande nivå. Både Skolinspektionen och Skolverket har publicerat rapporter som har behandlat den grundläggande nivån.⁸ Skolverket har också publicerat en rapport specifikt om orsaker till avbrott i vuxenutbildningen.⁹ Särskilda uppföljningsinsatser har även genomförts om satsningen på yrkesvux. Regeringen har därutöver gett Skolverket i uppdrag att genomföra en attitydundersökning riktad till studerande och lärare inom vuxenutbildningen, vilken ska redovisas i juni 2013.¹⁰ I sammanhanget kan också nämnas att Skolverket sedan november 2010 har tillgång till en databas med uppgifter på individnivå för studerande inom komvux och sfi, inklusive uppgifter om de studerandes sysselsättning före, under och efter studierna.¹¹ Detta underlättar fördjupade analyser om vuxenutbildningen. Sammantaget bidrar dessa olika insatser till en ökad kunskap om vuxenutbildningen.

Utredningen anser att det är positivt att uppföljningen av vuxenutbildningen de senaste åren har fått större uppmärksamhet. Det är önskvärt att skolmyndigheterna även fortsättningsvis belyser vuxenutbildningen och ökar kunskapen om dess skolformer, både genom separata undersökningar och genom fördjupade analyser av befintlig statistik.

⁶ Prop. 2009/10:01 och prop. 2010/11:01.

⁷ Skolverket (2009b).

⁸ Skolverket (2012b) och Skolinspektionen (2012a).

⁹ Skolverket (2012e).

¹⁰ Regeringen (2012a).

¹¹ Skolverket har tillgång till dessa uppgifter via SCB:s datalager Microdata Online Access (MONA). Eftersom uppgifterna är registeruppgifter finns en viss eftersläpning. Skolverket (2010a).

4.1.2 Stödmaterial för en likvärdig bedömning och betygssättning

Utredningens förslag: Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett material för att stödja en likvärdig bedömning och betygssättning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.

Det finns behov av ett stödmaterial

I förordningen om vuxenutbildning anges att lärarna inom komvux på gymnasial nivå bör använda sig av nationella prov.¹² Från och med hösten 2013 är regeringens avsikt att nationella prov ska bli obligatoriska att använda inom komvux på gymnasial nivå.¹³ Det finns också avsatta pengar till Skolverket för att förbereda och ta fram nationella prov för detta ändamål.¹⁴ Däremot rekommenderas inte längre att nationella prov används inom komvux på grundläggande nivå. Anledningen är att de nya kursplanerna för utbildning på grundläggande nivå innehållsmässigt inte längre motsvarar proven inom grundskolan.

Nationella prov har som syfte att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning och att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå.

Utredningen anser att det finns ett stort behov av nationella bedömningsinstrument för kunskapsmätning. Utan sådana instrument finns det stora risker för att utbildningen inte kommer att vara likvärdig i hela landet.

Utredningen har genom sina studiebesök i kommuner kunnat konstatera att det finns ett stort behov av ett ersättningsmaterial för de nationella proven. Enheterna inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå är ofta små och lärarna arbetar ofta ensamma i sitt ämne. För att bedömningen av kunskapsnivån ska göras lika på olika platser krävs att lärarna ges möjligheter att stämma av i förhållande till någon form av nationell norm. Annars kan lärare göra olika tolkningar av mål och betygskriterier. Även om betygen på grundläggande nivå inte används som urvalsinstrument för

¹² 4 kap. 10 § förordningen om vuxenutbildning.

¹³ Prop. 2012/13:1.

¹⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk.

högre utbildning är det betydelsefullt att nivån för godkänt kan säkerställas.¹⁵

I dag bedrivs en förhållandevis stor del av komvux på grundläggande nivå genom upphandlad verksamhet. Att verksamheten därmed också bedrivs på ett stort antal enheter ökar ytterligare behovet av att samordna betygsbedömningarna mellan olika utbildningsanordnare. För att säkerställa likvärdigheten i betygssättningen krävs enligt utredningens bedömning ett nationellt framtaget material som kan bidra till att bedömningen görs på likvärdiga grunder.

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett stödmaterial för bedömning och betygssättning inom komvux på grundläggande nivå. Materialet bör omfatta ämnena svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik och ska syfta till att ge en likvärdig betygssättning över landet. Detta uppdrag ligger inom ramen för Skolverkets ordinarie uppdrag.¹⁶

Det stödmaterial utredningen föreslår är inte ett prov. Stödmaterial medför därmed inte heller den omfattande administration som följer av att ta fram och genomföra nationella prov. Det finns inte heller något behov av att årligen uppdatera ett sådant stödmaterial. Ett alternativ hade varit att ge Skolverket i uppdrag att ta fram nationella prov även för komvux på grundläggande nivå. Ett viktigt skäl skulle vara att möjliggöra en uppföljning av kunskapsutvecklingen på nationell nivå. Mot bakgrund av att antalet studerande på grundläggande nivå är begränsat och att betygen inte används som urvalsinstrument för högre utbildning, anser dock utredningen att det inte är motiverat ur kostnadsynpunkt att ta fram nationella prov specifikt för denna studerandegrupp.¹⁷

¹⁵ Behovet av betyg på grundläggande nivå diskuteras i kapitel 11.

¹⁶ Enligt regleringsbrevet ska Skolverket "kontinuerligt bedöma behov av och utveckla prov och bedömningsmaterial inom provbankerna, diagnostiska material och nationella ämnes-, kurs- och slutprov samt anpassa dessa till olika elevgruppers behov." Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk.

¹⁷ Som jämförelse kan nämnas att regeringen 2013 avsatt 10 miljoner kronor för att förbereda och ta fram nationella prov på gymnasial nivå inom komvux. Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk.

Ett nytt stödmaterial bör anpassas till vuxenutbildningen

De nationella prov som hittills har använts inom komvux på grundläggande nivå har primärt varit utformade för verksamheten inom grundskolan.¹⁸ Kunskapsnivån på proven har speglat kunskapsnivån i motsvarande ämne i grundskolan. Detta innebär att många av områdena i proven har vänt sig till en annan målgrupp än till vuxenstuderande. Det kan vara svårt att som vuxen relatera till uppsatsskrivning om ett ämnesområde som är valt för att passa elever i grundskolan. En vuxenstuderande med begränsad datorvana kan t.ex. ha svårt att känna sig motiverad av en skrivuppgift med titeln ”Vem är jag på nätet?”.¹⁹ Att merparten av de studerande är utlandsfödda, med annan kulturell bakgrund och andra erfarenheter, kan försvåra situationen ytterligare.

Trots att lärarna i stor utsträckning tidigare använde de nationella proven upplevde många, enligt vad som framkommit vid utredningens studiebesök, att provens utformning försvårade för studerande med relativt goda kunskaper i svenska att prestera i enlighet med sin kunskapsnivå på provet i svenska som andraspråk. Lärare har även fört fram att det har funnits problem förknippade med utformningen av de nationella proven i matematik. I dessa prov har den svenska texten i uppgifterna ofta varit så komplicerad att en studerande med annat modersmål än svenska kan ha haft stora problem att lösa uppgifterna, trots goda ämneskunskaper i matematik.

Lärare som utredningen har mött har även framfört önskemål om nationella prov eller motsvarande stödmaterial som är anpassade till vuxna. Det är enligt utredningens bedömning viktigt att det stödmaterial utredningen förordar anpassas till vuxenstuderande.

4.1.3 Tillsyn och granskning

Utredningens förslag: Skolinspektionen ges i uppdrag att genomföra systematisk tillsyn av vuxenutbildningen på både huvudmannanivå och enhetsnivå.

¹⁸ Nationella prov har använts i ämnena svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik.

¹⁹ Exemplet är hämtat från ett tidigare nationellt prov i svenska som andraspråk för årskurs 9.

Utredningens bedömning: Skolinspektionen bör utveckla sitt arbete med att ge råd och vägledning i samband med tillsynen.

Tillsyn på enhetsnivå nödvändig

Skolinspektionen har tillsynsansvar för vuxenutbildningen. Av Skolinspektionens regleringsbrev framgår att tillsyn inom ungdomsskolan ska genomföras dels på huvudmannanivå och dels på enhetsnivå. Inom vuxenutbildningen ska tillsynen i huvudsak göras på huvudmannanivå.²⁰ Enligt Skolinspektionens årsredovisning 2011 granskades 48 kommuner och 61 olika verksamheter i den regelbundna tillsynen av vuxenutbildningen under året.²¹ I praktiken genomförs tillsyn av vuxenutbildningen på enhetsnivå därmed vid vissa kommuntillsyner. Det är dock inte systematiserat när tillsyn sker på enhetsnivå och när den enbart sker på huvudmannanivå. Nivån på tillsynen kan enligt Skolinspektionen bero på tidsmässiga resurser vid tillsynsbesöket eller på en risk- och väsentlighetsanalys.

Kommunerna har olika modeller för att erbjuda vuxenutbildning. En del kommuner bedriver enbart verksamhet i egen regi, andra kommuner erbjuder en kombination av utbildning i egen regi och upphandlad utbildning, medan ytterligare andra kommuner enbart handlar upp vuxenutbildning av externa utbildningsanordnare. Att verksamheten erbjuds på så olika sätt innebär svårigheter att få en total bild av vuxenutbildningen om tillsynsverksamheten i huvudsak genomförs på huvudmannanivå. Avsaknaden av en fullständig bild av vuxenutbildningen kan äventyra utbildningens kvalitet och likvärdighet.

Studerande inom vuxenutbildningen i allmänhet, och studerande på grundläggande nivå i synnerhet, är enligt utredningens erfarenheter ofta tacksamma över den möjlighet till studier som de erbjuds. Det kan då vara osäkert att grunda tillsynsbehovet på enhetsnivå på signaler från de studerande. Det är därför av vikt att tillsynen inom vuxenutbildningen, i likhet med den inom ungdomsskolan, med regelbundenhet genomförs även på enhetsnivå. Vuxenutbildning på grundläggande nivå är dessutom en rättighetsbaserad utbildning vilket medför att särskilt höga krav kan ställas på tillsynen. Även mot bakgrund av de kvalitetsproblem utredningen har identifierat finns det skäl lägga fokus på tillsynen.

²⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens skolinspektion.

²¹ Skolinspektionen (2012c).

Utredningen föreslår att tillsynen inom vuxenutbildningen ska förstärkas genom att tillsynen systematiskt ska genomföras även på enhetsnivå. En sådan förändring av tillsynsverksamheten medför ökade kostnader. Mot bakgrund av att utredningen inte har ekonomiska möjligheter att avsätta nya medel för en utökad tillsyn föreslår utredningen att Skolinspektionens resurser i högre grad anpassas efter de olika verksamheternas volymer. En sådan anpassning inom ramen för Skolinspektionens budget skulle, enligt utredningens bedömning, medföra ökade möjligheter att skärpa tillsynen av vuxenutbildningen på det sätt som utredningen föreslår.

Råd och vägledning inom ramen för tillsynen

Utbildningsverksamheten granskas på en rad punkter i Skolinspektionens regelbundna tillsyn. I ett tillsynsbeslut anges inom vilka områden anordnaren inte uppfyller de nationella kraven. Vid utredningens kontakter med Skolinspektionen framhåller myndigheten att en förutsättning för ett s.k. bristpåpekande är att påpekandet måste ha den tyngden att det kan leda till ett föreläggande enligt 26 kap. skollagen. Det sker därutöver inte någon systematisk granskning av kvaliteten i verksamheten i samband med tillsynen.

Den granskning som Skolinspektionen genomför kan bidra till en kvalitetsmässig utveckling av utbildningsverksamheten. Det övergripandet syftet med tillsynen är att höja kvaliteten i de verksamheter som granskas.²² De begränsningar som finns i den nationella tillsynen kan enligt utredningens bedömning vara ett problem, bl.a. mot bakgrund av att många inslag i lagstiftningen inte är tvingande. Lagstiftningen ställer i dessa fall inte heller några exakta krav på utformningen av verksamheten. Det kan därför vara lätt att upprätthålla en nivå som är acceptabel som en lägstanivå, trots att det finns stor utvecklingspotential.

Många företrädare för vuxenutbildningen som utredningen har mött har efterfrågat ett ökat inslag av råd och vägledning i samband med Skolinspektionens tillsyn. Genom att öka inslagen av råd och vägledning²³ i samband med tillsynen skulle Skolinspektionen kunna bidra till en kvalitetsmässig utveckling av vuxenutbildningen. Det finns flera exempel på hur Skolinspektionens

²² Prop. 2009/10:165.

²³ Enligt 26 kap. 9 § skollagen ska råd och vägledning ges inom ramen för tillsynen.

arbete med råd och vägledning skulle kunna ge viktig information till kommunerna. Skolinspektionen skulle t.ex. kunna diskutera i vilken utsträckning vägledningens funktionen uppfyller sitt uppdrag. Man skulle också kunna bedöma kvaliteten i lämnad vägledning istället för att stanna vid att avgöra om vägledning erbjuds eller inte. Nivån på individanpassning och flexibilitet inom vuxenutbildningen skulle också kunna tas upp.

Utredningen bedömer att huvudmännen skulle ha stor nytta av en systematiserad dialog med Skolinspektionen kring kvalitet och förbättringspotential i samband med den återkommande tillsynen. Dialogen bör då avse vad som skulle kunna utvecklas, inte hur en utveckling ska ske. Även om en muntlig återkoppling ofta sker till kommunerna i form av en bedömning av kvaliteten inom verksamheten, tycks Skolinspektionen ibland förlora sin roll som stöd för huvudmännen när det gäller utvecklingen av det kvalitativa arbetet. Det är därför utredningens uppfattning att Skolinspektionen kan utveckla arbetet med råd och vägledning inom ramen för tillsynen.

I dagsläget bedriver Skolinspektionen det systematiska kvalitetsstärkande arbete som utredningen eftersöker inom ramen för s.k. kvalitetsgranskningar. Denna verksamhet är dock inte kontinuerlig på samma sätt som tillsynsverksamheten. För att få en kontinuitet i stödet till huvudmän och utbildningsanordnare är det därför utredningens bedömning att Skolinspektionen alltid bör kunna ge råd och vägledning i samband med sin regelbundna tillsyn.

4.1.4 Effektstudier på nationell nivå

Utredningens förslag: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ges i uppdrag att genomföra en utvärdering av effekterna på nationell nivå av kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.

För att det ska vara möjligt att bedöma om vuxenutbildningens utbud och organisering svarar mot behov och efterfrågan krävs en uppföljning av effekterna av utbildningen. Effektstudier, med inriktning på samhällsliga effekter av vuxenutbildningen, behövs för att visa på nyttan av studier inom vuxenutbildningen för både individen, kommunen och för samhället i stort.

På nationell nivå finns i dag en okunskap om vad de ekonomiska resurser som avsätts för komvux på grundläggande nivå verkligen leder till. Det är därför intressant att följa upp vad som händer med de studerande efter avslutade studier på grundläggande nivå. Hur många fortsätter sina studier på en högre nivå? Hur många studerande får ett arbete efter avslutade studier på grundläggande nivå och hur många blir arbetslösa? Hur ser löneutvecklingen ut efter avslutade studier? Leder utbildningen till bättre löneutveckling jämfört med för dem som inte studerar vidare efter t.ex. sfi-studier? Får de studerande de kunskaper och färdigheter de behöver för att klara sig i samhället? Svaren på frågorna kan bidra till en analys av om utbildningen bidrar till att uppfylla de mål som finns eller inte.

Effektstudier är relevanta för den statliga styrningen, men även för kommuner och individer. På den nationella nivån är det viktigt att veta om inriktningen på verksamheten leder till att de mål som finns uppfylls, t.ex. om studierna leder till att individerna får ökade möjligheter att delta i samhällslivet och till att fler personer kommer in på arbetsmarknaden. Studier av vuxenutbildningens effekter kan också vara viktiga för att identifiera förbättringsområden. För kommunens del kan en utvärdering av effekterna av utbildningen utgöra ett underlag för kommunens fortsatta utveckling av verksamheten.²⁴ För den studerande är resultatet av en genomgången utbildning en indikation på vilken utbildning och kunskapsnivå som krävs för vidare studier eller inträde på arbetsmarknaden, dvs. ett beslutsunderlag vid studievalet.

De verksamheter inom vuxenutbildningen som varit föremål för riktade satsningar såsom exempelvis Kunskapslyftet²⁵ och yrkesvux²⁶ har följts upp och utvärderats. Dessa utvärderingar har uppmärksammats både nationellt och på kommunal nivå. Intresset för effekterna av den reguljära verksamheten inom vuxenutbildningen är dock, enligt utredningens bedömning, inte lika stort. En studie av vuxenutbildningens effekter på nationell nivå skulle enligt utredningens bedömning kunna öka det politiska intresset för verksamheten och leda till fler politiska mål i kommunerna. Det skulle i sin tur kunna medföra en utveckling av

²⁴ Utredningen återkommer nedan till effektstudier på kommunal nivå.

²⁵ Förordningen om statligt stöd för särskilda satsningar på utbildning av vuxna.

²⁶ Förordningen om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk utbildning på gymnasial nivå.

verksamheten med avseende på kvalitet, tillgänglighet, effektivitet och genomströmning.

Som tidigare nämnts har Skolverket, med viss eftersläpning, tillgång till uppgifter om de studerandes sysselsättning före, under och efter studierna via datalagret MONA, vilket ger möjlighet till analyser av vad utbildningen resulterar i. Utredningen ser dock behov av en mer omfattande studie och föreslår därför att Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ges i uppdrag att genomföra en utvärdering. Utredningens förslag avser de nationella effekterna av komvux på grundläggande nivå. Utredningen ser dock inget hinder mot att följa upp komvux i sin helhet, under förutsättning att man då skiljer på effekter av studier på grundläggande respektive gymnasial nivå. En studie är dock särskilt angelägen för den grundläggande nivån, eftersom det i stora delar saknas kunskap på området.

4.2 Kommunal organisation, styrning och uppföljning, m.m.

4.2.1 Studie av kommunernas organisering och arbete

Inledning

Utredningen har haft i uppdrag att studera kommunernas organisation och styrning av komvux på grundläggande nivå. I detta avsnitt redovisas de erfarenheter vi har gjort när det gäller kommunernas organisation och styrning. Vi har valt att även redovisa frågor om uppföljning, utvärdering, samverkan och personal i detta avsnitt eftersom de hänger nära samman med frågor om organisering och styrning av verksamheten.

Utredningens kunskaper på området är främst hämtade från den enkätundersökning som utredningen har genomfört och som redovisas i bilaga 3. Kunskap om kommunernas sätt att organisera, styra och följa upp verksamheten har även inhämtats vid de studiebesök utredningen har gjort, samt från den officiella statistiken.

Avsnittet inleds med en beskrivning av kommunernas organisering, styrning och uppföljning av komvux på grundläggande nivå. Därefter följer en genomgång av problem och utvecklingsområden som utredningen har identifierat. I den

avslutande delen av avsnittet presenterar utredningen ett antal bedömningar om olika åtgärder och insatser som vi anser kan utveckla komvux på grundläggande nivå. Dessa bedömningar ska ses som goda exempel på hur kommunerna kan bedriva sin utbildningsverksamhet.

Kommunernas uppdrag

Kommunerna ska organisera sin vuxenutbildningsverksamhet på sådant sätt att utbildningen motsvarar de krav som ställs i lagstiftningen. Komvux på grundläggande nivå är en rättighet för studerande som uppfyller behörighetskraven i skollagen. Utbildningen ska därför erbjudas och ges på likvärdiga villkor oavsett kommunstorlek och övriga kommunala förutsättningar.²⁷ Utbildningen och tillgången till utbildning ska utgå från den enskildes behov och förutsättningar. Utbildningen ska utformas så att studierna kan kombineras med studier inom vuxenutbildningens andra skolformer.²⁸

Kommunerna ska även informera om komvux på grundläggande nivå och aktivt verka för att nå vuxna i behov av utbildning och motivera dem att delta i sådan utbildning.²⁹ Varje huvudman inom skolväsendet ska också systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.³⁰ Även på enhetsnivå ska utbildningen planeras, följas upp och utvecklas.³¹

Den kommunala förvaltningsorganisationen

Utbildning i egen regi eller på entreprenad

Kommunerna får, med bibehållet huvudmannaskap, överlåta på andra att utföra komvux på grundläggande nivå.³² Vanligast är dock att kommunerna bedriver utbildningen i egen regi. Ungefär 80 procent av kommunerna bedriver all komvuxutbildning på grundläggande nivå i egen regi.³³ Andelen studerande som studerar hos

²⁷ 1 kap. 9 § skollagen.

²⁸ 1 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning.

²⁹ 20 kap. 10 § skollagen.

³⁰ 4 kap. 3 § skollagen.

³¹ 4 kap. 4 § skollagen.

³² 23 kap. 1 § skollagen.

³³ Skolverket (2012b).

andra utbildningsanordnare än kommunen ökar dock. År 2011 studerade 20 procent av kursdeltagarna inom komvux på grundläggande nivå hos en annan utbildningsanordnare än kommunen. Detta är dock fortfarande en betydligt lägre andel än på gymnasial nivå, där 44 procent av kursdeltagarna studerade hos en extern anordnare.

Det är förhållandevis vanligt att kommuner både erbjuder utbildning i egen regi och på något annat sätt. Av dem som erbjuder utbildning på grundläggande nivå i flera former är det vanligast att man både bedriver utbildning i egen regi och köper utbildning av andra kommuner, vilket enligt utredningens kommunenkät förekommer i åtta procent av kommunerna.

Det är ovanligt att utbildning på grundläggande nivå enbart upphandlas av externa utbildningsanordnare – sex procent av kommunerna upphandlar enligt enkätundersökningen all utbildning.

Nämndorganisationen ser olika ut

Det politiska ansvaret för komvux på grundläggande nivå ligger oftast på nämndnivå. Hela 80 procent av kommunerna anger i utredningens kommunenkät att komvux på grundläggande nivå sorterar under en nämnd. I 18 procent av kommunerna ligger ansvaret hos kommunstyrelsen. Ett fåtal har angivit någon annan nivå, bl.a. ett kommunalförbunds direktion eller ett utskott under kommunstyrelsen. Det är betydligt vanligare i mycket små kommuner än i större kommuner att ansvaret är placerat i kommunstyrelsen.

De allra flesta kommuner har samlat ansvaret för samtliga skolformer inom vuxenutbildningen, oavsett om det är kommunstyrelsen eller en nämnd som är ansvarig. Det är vanligt att gymnasieskolan ligger inom samma organisatoriska enhet som komvux.

Tabell 4.1 Svar på frågan: Vad av följande ligger under samma nivå/nämnd som grundläggande vuxenutbildning när det gäller politiskt ansvar? Andel av kommunerna (procent), fördelat efter ansvar i nämnd resp. kommunstyrelse. Flera svarsalternativ kunde väljas.

	Nämnd	Kommunstyrelse
Sfi	99	100
Särvux	95	91
Gymnasieskola	82	64
Arbetsmarknadsfrågor	29	73
Integrationsfrågor	28	75
Näringslivsfrågor	5	66
Socialtjänst	11	45

Källa: Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 3).

I de kommuner där det politiska ansvaret för komvux på grundläggande nivå ligger hos kommunstyrelsen är det mycket vanligt att även andra frågor såsom arbetsmarknads-, integrations-, eller näringslivsfrågor tillhör kommunstyrelsens ansvar.

När det politiska ansvaret för utbildningen är placerat i en nämnd är det mer ovanligt att andra frågor än utbildningsfrågor ingår. I nästan två tredjedelar av kommunerna där en nämnd ansvarar för utbildningen har nämnden enbart uppdrag inom utbildningsområdet. Ofta är det en barn- och utbildningsnämnd eller motsvarande. I en mindre andel av kommunerna – 14 procent – är vuxenutbildningen istället sammankopplad med frågor om arbetsmarknad, integration, näringsliv eller socialtjänst, men inte med gymnasieskolan. I 22 procent av kommunerna med ett nämndansvar ingår ett ansvar för såväl vuxenutbildningen som gymnasieskolan och dessutom andra frågor, t.ex. arbetsmarknadsfrågor.

Politiska mål och riktlinjer

Av utredningens kommunenkät framgår att drygt en tredjedel av kommunerna har politiskt beslutade mål eller riktlinjer³⁴ för komvux på grundläggande nivå. I två tredjedelar av de tillfrågade kommunerna saknades beslutade mål. I vissa av de kommuner som anger att de har politiska mål för komvux på grundläggande nivå

³⁴ Frågan avsåg övergripande dokument, t.ex. en skolplan, men där komvux på grundläggande nivå omnämns särskilt.

framgår dock av kommentarer att dessa mål är översiktligt hållna och avser vuxenutbildningen som helhet. I större kommuner är det vanligare med politiskt beslutade mål för verksamheten än i mindre kommuner.

Tabell 4.2 Svar på frågan: Vilka områden omfattar de politiskt beslutade målen eller riktlinjerna för grundläggande vuxenutbildning?

Andel av kommunerna (procent). Flera svarsalternativ kunde väljas.

Mål	Andel
Andel med godkänt betyg	53
Avbrottsfrekvens	34
Lärares behörighet	33
Egen försörjning	22
Lägsta nivå för kommuninvånarnas utbildningsnivå	22
Andel som börjat studera på gymnasial nivå	18
Annat	27

Källa: Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 3).

Drygt hälften av de kommuner som har angett att de har politiskt beslutade mål för utbildningen har angett att målen omfattar andelen studerande med godkänt betyg. Ungefär en tredjedel anger att de har ett mål som avser andelen avbrott på utbildningen.

Kommunal uppföljning och utvärdering

Sex av tio kommuner anger i utredningens kommunenkät att de har följt upp och utvärderat utbildningen på grundläggande nivå under de senaste två åren. Det är vanligare att stora kommuner anger att de har följt upp sin verksamhet, jämfört med små kommuner. Drygt hälften av kommunerna med mindre än 10 000 invånare anger att de har följt upp verksamheten jämfört med närmare tre av fyra bland de kommuner som har fler än 50 000 invånare.

Tabell 4.3 Svar på frågan: Vilka av följande områden har ingått i uppföljningen och utvärderingen av grundläggande vuxenutbildning under de senaste två åren? Andel av kommunerna (procent). Flera svarsalternativ kunde väljas.

Område	Andel
Betygsresultat	88
Avbrottsfrekvens	83
Tillgång till SYV	61
Personalens utbildning och erfarenhet	45
Användning av individuella studieplaner	42
Stöd till personer i behov av stöd	33
Annat	8

Källa: Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 3).

I princip samtliga kommuner som följer upp sin verksamhet anger att betygsresultat eller avbrottsfrekvens ingår som uppföljningsområden.

I kommunenkäten ställdes några separata frågor om uppföljningen av avbrott. Av svaren på dessa framkommer att 63 procent av samtliga kommuner följer upp och dokumenterar orsakerna till studieavbrott bland dem som studerar på grundläggande nivå. Svaren visar också att uppföljningen av avbrottsorsaker är systematisk i vissa kommuner men mer sporadisk i andra. Vissa kommuner kontaktar de studerande och andra använder någon form av blankett som den studerande fyller i. Studie- och yrkesvägledare tycks oftast vara ansvariga för uppföljningen. I vissa fall är det lärare som genomför uppföljningen. Ett antal kommuner – men långt ifrån alla – nämner i sin beskrivning att man sammanställer eller analyserar resultaten, alternativt att detta redovisas i kommunens kvalitetsredovisning. Det finns även en del kommuner som skriver att arbetet är påbörjat eller att det sker i viss utsträckning.

Samverkan med olika aktörer

Samverkan inom kommuner

Samverkan inom ramen för vuxenutbildningen kan förekomma i olika former och på olika nivåer. Den vanligaste formen av samverkan är den som sker mellan de olika skolformerna inom

vuxenutbildningen, dvs. mellan komvux, sÄrvux och sfi. Samverkan mellan komvux och sfi är vanligast och förekommer enligt utredningens enkätundersökning i 93 procent av kommunerna.

Samverkan förekommer också mellan olika politikområden. Samverkan mellan komvux och integrationsområdet förekommer i 61 procent av kommunerna, samverkan med socialtjänsten i 60 procent och samverkan med kommunens arbetsmarknadsenhet eller liknande i 59 procent av kommunerna.

Tabell 4.4 Svar på frågan: Sker samverkan med följande aktörer när det gäller den grundläggande vuxenutbildningen? Andel av kommunerna (procent). Flera svarsalternativ kunde väljas.

	Andel
Sfi	93
Integrationsenhet i kommunen	61
Socialtjänsten i kommunen	60
Arbetsmarknadsenhet i kommunen	59
Arbetsförmedlingen	59
SÄrvux	44

Källa: Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 3).

Särskilt om samverkan med sÄrvux

Drygt fyra av tio kommuner anger att det finns en samverkan mellan komvux på grundläggande nivå och sÄrvux. Kommunerna har fått beskriva på vilket sätt samverkan sker. Vanligast är att sÄrvuxstuderande ges möjlighet att läsa kurser på grundläggande nivå inom komvux. Samverkan sker i vissa kommuner även genom att studerande på grundläggande nivå med särskilda behov har möjlighet att få stöd via sÄrvux. Flera kommuner poängterar vikten av att den aktuella studerandegruppen får en individanpassad utbildning och beskriver att studerande ibland befinner sig i en "gråzon" mellan sÄrvux och komvux på grundläggande nivå.

Det är vanligt att komvux på grundläggande nivå och sÄrvux är placerade i samma organisation. I vissa fall är det samma rektor för båda utbildningsformerna. I en del kommuner sker samverkan genom att lokaler och lärartjänster eller arbetslag är gemensamma. Flera kommuner beskriver att samverkan med sÄrvux underlättas av att båda utbildningarna finns under samma tak eller har samma anordnare. Några kommuner beskriver att samverkan sker genom

gemensam rekrytering av deltagare, studieplanering och gemensamma studiebesök.

Samverkan mellan kommuner

För att öka tillgången till likvärdig utbildning krävs ofta samverkan mellan kommuner i en region. Många av landets mindre kommuner har svårt att på egen hand erbjuda flexibla studier i olika former och vid tidpunkter som passar de studerande. Genom regional samverkan ökar elevunderlaget, vilket ger större möjligheter att erbjuda ett komplett utbud av kurser på tider och i former som motsvarar de studerandes önskemål och behov.

Av kommunenkäten framkommer att 45 procent av kommunerna samverkar med andra kommuner kring erbjudande av komvux på grundläggande nivå. Utöver detta finns det på vissa håll en samverkan i form av kommunalförbund. En vanlig form av samverkan är att studerande kan välja att studera i en närliggande kommun. Detta är förhållandevis vanligt i ämnen som inte efterfrågas så ofta eller om en kommun inte kan erbjuda kursstart när en studerande önskar påbörja studierna. En del mindre kommuner erbjuder studerande som är i behov av specialpedagogiskt stöd att studera i närliggande kommuner där det finns specialpedagoger. Det finns även exempel där kommuner samverkar kring frågor om erfarenhetsutbyte mellan personal och ledning.

Samverkan mellan kommuner och myndigheter m.fl.

Ofta kan det finnas ett behov av att samarbeta med Arbetsförmedlingen om de studerande och deras studier. Detta behov har ökat sedan lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare infördes. Det är 59 procent av kommunerna som anger att de samverkar med Arbetsförmedlingen.

Utredningen har vid sina studiebesök noterat att det relativt ofta även finns en samverkan mellan vuxenutbildningen och det lokala näringslivet. Som exempel kan nämnas samverkan i samband med genomförandet av satsningarna på yrkesvux och vuxlärling där näringslivet bidrar med bland annat praktikplatser. Samverkan i samband med dessa satsningar verkar även i övrigt ha lett till ett

ökat intresse för samverkan mellan kommunerna och arbetsmarknadens parter.

Rektorer och lärare

Rektorernas ansvar varierar

Rektorernas ansvar för utbildningen är omfattande och många uppgifter åligger rektorn. Rektorns arbete kan se väldigt olika ut beroende på organiseringen av komvux. I större kommuner finns ibland flera rektorer som tillsammans ansvarar för vuxenutbildningen i kommunen. Ansvaret kan vara uppdelat mellan rektorerna som var och en ansvarar för sin del av verksamheten. I andra kommuner är det en rektor som ensam ansvarar för flera skolformer. Detta förekommer främst i mindre kommuner. I vissa kommuner erbjuds delar av vuxenutbildningen genom kommunens gymnasieskola. Rektorn kan då ansvara både för gymnasieskolan och för komvux i kommunen. Förutsättningarna för rektorernas arbete skiljer sig alltså åt beroende på den kommunala organisationen. Det saknas emellertid nationell statistik om skolledare inom vuxenutbildningen.

Tre av fyra lärare har en pedagogisk högskoleexamen

Inom hela komvux tjänstgjorde 5 300 lärare under läsåret 2011/12, vilket motsvarade 3 400 heltidstjänster. Drygt 60 procent av lärarna var kvinnor.

Av lärarna hade 76 procent en pedagogisk högskoleexamen. Andelen med examen var högre bland tillsvidareanställda än bland visstidsanställda. Lärarna i upphandlad verksamhet har betydligt mer sällan pedagogisk högskoleexamen än de lärare som arbetar i kommunernas egen regi. Av lärarna i den upphandlade verksamheten hade bara 51 procent en sådan examen. Andelen lärare med en pedagogisk högskoleexamen är lägre i komvux än i många andra skolformer, t.ex. grundskolan eller gymnasieskolan, men något högre än inom sfi.

Läsåret 2011/12 var lärartätheten 4,7 heltidstjänster per 100 heltidsstuderande. Lärartätheten har minskat den senaste tioårsperioden och är betydligt lägre än inom t.ex. gymnasieskolan (8,1 heltidstjänster per 100 heltidsstuderande). Tjänstgöringsgraden

bland lärare inom komvux uppgår till 65 procent, en siffra som varit i stort sett oförändrad under flera år.³⁵ Förhållandevis många lärare inom komvux tjänstgör även inom andra skolformer.

Behörighet i ämnen inom grund- respektive gymnasieskolan ger behörighet för motsvarande kurser inom vuxenutbildningen. Viss möjlighet att läsa kurser inriktade mot vuxenutbildning ges inom lärarutbildningen, men det finns ingen hel profilering mot vuxenpedagogik.

Läraryrfortbildning

Fortbildning för lärare är en fråga för utbildningens huvudman. Enligt kommunernas svar på utredningens enkät är det vanligt att lärarna får fortbildning i frågor som rör betyg och bedömning, vilket tre av fyra kommuner anger att lärarna har fått de senaste två åren. Knappt hälften av kommunerna anger att lärare har fått fortbildning om studerande med inlärningssvårigheter och i andraspråkspedagogik. Något färre svarar att lärarna fått fortbildning i vuxenpedagogik, utbildning om studerande från olika kulturer och vidareutbildning i individualisering av undervisningen. Ett antal kommuner har angett att andra typer av fortbildning förekommer, t.ex. inom IT-området. Enstaka kommuner nämner också ämnesfortbildning, samt fortbildning i entreprenörskap, styrdokument, värdegrund och validering m.m.

Informations- och rekryteringsarbete

Varje kommun ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och för att motivera dem att delta i sådan utbildning.³⁶

Vid utredningens studiebesök har framkommit att många kommuner lämnar information om vuxenutbildningen på kommunens hemsida, i kataloger över utbildningsutbud eller i form av broschyrer.

I knappt hälften av landets kommuner finns enligt utredningens enkätundersökning en funktion med ett uttalat uppdrag att söka upp och motivera kommunmedborgare som har rätt till komvux på grundläggande nivå. Den funktion som vanligtvis ansvarar för den

³⁵ Skolverket (2012c).

³⁶ 20 kap. 10 § skollagen.

rekryterande verksamheten är studie- och yrkesvägledningen eller någon form av vägledningscentrum. I enstaka fall ligger ansvaret på en arbetsmarknadsenhet eller liknande, eller är delat mellan flera funktioner i kommunen.

I några kommuner som utredningen har besökt arbetar man aktivt med rekrytering till vuxenutbildningen. I andra kommuner förekommer ingen rekryteringsverksamhet alls. Aktiv rekrytering kan ofta vara föranledd av någon händelse, t.ex. att en industri hotas av nedläggning. I dessa fall finns det ofta en upparbetad kontakt med arbetsgivare och fackförbund för att fånga upp personer som friställs och som saknar kunskaper motsvarande de som normalt uppnås i grundskolan. De kommuner som inte bedriver en aktiv rekrytering motiverar ofta detta med att det inte finns något behov av aktiv rekrytering. Personer som är intresserade av vuxenutbildning kommer enligt företrädare för dessa kommuner till vägledningen och skaffar på egen hand den information de behöver.

4.2.2 Problem och behov på den kommunala nivån

Mål saknas ofta

Enligt skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen på huvudmanna- och enhetsnivå.³⁷ Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att uppfylla de nationella mål som finns för utbildningen.³⁸

Som vi har redogjort för tidigare saknas ofta mål i kommunerna för komvux på grundläggande nivå. En tredjedel av kommunerna har särskilda mål för komvux på grundläggande nivå. Enligt utredningens bedömning är det en brist att man i kommunerna så sällan bryter ned nationella mål till lokala mål som både politiker och personal kan relatera till. Vår bedömning är att avsaknaden av lokala mål, ofta beror på ett politiskt ointresse för komvux på grundläggande nivå. Detta politiska ointresse riskerar att leda till en

³⁷ 4 kap. 3 och 4 §§ skollagen.

³⁸ 4 kap. 5 § skollagen. I 1985 års skollag (28 kap. 8 § SFS 1985:1100) fanns en skyldighet för kommunerna att ha en skolplan, antagen av kommunfullmäktige. Skolplanen skulle visa hur kommunernas skolväsende skulle gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skulle de åtgärder framgå som kommunen avsåg vidta för att uppnå de nationella mål som hade satts upp för skolan. Kommunen skulle kontinuerligt följa upp och utvärdera skolplanen. Kravet på upprättande av en skolplan har tagits bort i den nya skollagen.

ond cirkel där avsaknaden av mål leder till obefintlig uppföljning av verksamheten, oförmåga att analysera densamma och i sista hand utebliven utveckling.

Bristande kvalitet på lämnad statistik

Kommunerna lämnar statistik till Skolverket som ligger till grund för den nationella statistik som verket sammanställer.³⁹ Som redovisats ovan i avsnittet om nationell uppföljning så har den insamlade statistiken vissa brister, t.ex. saknas betygsuppgifter för kurser på grundläggande nivå. Det är i första hand Skolverkets uppgift att säkerställa att den nationella statistiken är korrekt, innehåller relevanta uppgifter och kan publiceras. Detta kan dock inte genomföras utan aktiv medverkan av kommunerna.

Det förekommer att kommunerna själva samlar in och sammanställer statistik som komplement till den statistik som samlas in för nationella ändamål. Ett exempel på sådan statistik är uppgifter om orsaker till studieavbrott. Sådana uppgifter samlas enligt utredningens kommunenkät in av 63 procent av kommunerna. Med anledning av den höga andelen avbrott på den grundläggande nivån anser utredningen att orsakerna till studieavbrott är ett exempel på en uppgift som är mycket viktig att följa upp. Detta är något som görs bäst på kommunal nivå, vilket innebär att ännu fler kommuner bör ägna frågan intresse.

Som nämnts finns det på många håll politiskt ointresse för komvux på grundläggande nivå. En bidragande orsak till ointresset kan vara att den statistik som finns upplevs hålla för låg kvalitet eller att det saknas statistiska uppgifter som är viktiga för att kunna styra verksamheten. Mer statistik av bättre kvalitet skulle kunna öka intresset, med flera positiva effekter som följd. Att samla in statistik kan därmed vara en viktig del av den eftersträvarvärdade cykeln för verksamhetsutveckling: att sätta upp mål, samla in uppgifter, analysera och förbättra.

Utredningen har förstått att en bidragande orsak till att det saknas statistik kan vara att kommunerna använder sig av data-

³⁹ Uppgiftsskyldigheten regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och i förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom skolväsendet m.m. Skolverket reglerar dessutom skolhuvudmännens skyldighet genom Skolverkets föreskrifter (SKOLF5 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. Uppgiftsskyldighet gällande utbildning enligt 1985 års skollag regleras i Skolverkets föreskrifter (SKOLF5 2011:156) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. enligt 1985 års skollag.

system som inte är anpassade för att hantera de statistikuppgifter som är lämpliga att samla in. Utredningen har vid sina besök i kommunerna stött på ansvariga som har berättat att det datasystem man har inte klarar av att hantera alla uppgifter som man önskar få tillgång till. Ibland tvingas man rapportera den typ av data, och på det sätt, som är möjlig att hantera i det befintliga it-systemet. Detta kan både leda till att den statistik som kommunen rapporterar in till SCB är bristfällig och till att man avstår från att samla in ytterligare statistik för egen räkning. Skillnaden mellan barn- och ungdomsskolans terminssystem och vuxenutbildningens flexibla skolformer kan vara en orsak till att det svårt att hantera statistisk information i ett gemensamt datasystem. Kommunernas intresse för att hitta ett system anpassat för vuxenutbildningens flexibla utformning verkar dock begränsat och är dessutom förenat med stora kostnader.

Brister i uppföljning och analys

Uppföljning och utvärdering genomförs inte regelbundet i alla kommuner – 41 procent av kommunerna har enligt utredningens kommunenkät inte gjort någon uppföljning under de senaste två åren. I de kommuner som genomför uppföljning av verksamheten saknas dessutom ofta, enligt vad utredningen förstått vid sina studiebesök, en analys av resultaten som skulle kunna leda till en utveckling av verksamheten.

Utredningen ser en rad skäl för kommunerna att följa upp komvux på grundläggande nivå. Det mest uppenbara skälet är att en uppföljning av verksamheten är det bästa sättet att förbättra och utveckla den. Den som saknar kunskaper om studieavbrott och betyg kan inte heller utveckla utbildningen på dessa punkter. Även tiden de studerande i genomsnitt studerar är intressant att följa ur ett förbättringsperspektiv. De insatser som genomförs i kommunerna måste utformas med utgångspunkt i orsakerna till att målen eventuellt inte nås.

Ett annat skäl att följa upp utbildningsverksamheten är att uppföljningen kan ge viktig kunskap om vilken efterfrågan som finns på utbildning, vilket kan underlätta kommunens planering. En uppföljning av de individuella studieplanerna kan t.ex. ge information om efterfrågan på kurser de närmaste åren.

Det krävs också att det görs en analys av resultaten för att dessa ska kunna utgöra underlag för kommunens utvecklingsarbete. Skolinspektionen har i tillsynsbeslut uppmärksammat bristen på analys och slutsatser av genomförda uppföljningar.⁴⁰

När vuxenutbildningen bedrivs på entreprenad av någon annan utbildningsanordnare än kommunen själv har huvudmannen inte alltid daglig insyn i verksamheten. Detta gör uppföljning ännu viktigare. Det måste i dessa fall t.ex. följas upp att de krav som ställdes i upphandlingen av utbildningen efterlevs och att måluppfyllelsen är god.

Effektstudier saknas på kommunal nivå

Förutom att följa upp själva utbildningsverksamheten finns det behov av att följa upp utbildningens effekter för den studerande och för samhället. Sådana studier är viktiga på både nationell och lokal nivå. Frågan som framför allt bör ställas är: Vad händer med de studerande efter utbildningen? Effektstudier kan ge viktig information om vilken utbildning respektive vilken utbildnings- och kunskapsnivå som behövs för att de studerande ska ha möjligheter att få ett arbete eller för att klara av fortsatta studier. För kommunen bör det vara av intresse att följa upp vilka effekter utbildningen ger och vad man får ut av de medel som används för komvux på grundläggande nivå.

Skolinspektionen konstaterar i en kvalitetsgranskningsrapport att inte någon av de kommuner man granskat genomförde systematiska studier av vuxenutbildningens effekter för de studerande.⁴¹ Utredningen har vid sina studiebesök bara sett ett fåtal exempel på uppföljning av effekterna av vuxenutbildningen.⁴²

Skäl som har nämnts av kommunföreträdare till att det saknas kunskaper om effekterna av utbildningen är bl.a. att utbildningsverksamheten inte har en tillräcklig omfattning eller att tidigare studerande inte finns kvar i kommunen då uppföljningen ska göras. Avsaknaden av ett tydligt uppdrag från staten att följa upp verksamheten har också förts fram som ett skäl till att det inte har gjorts någon uppföljning.

⁴⁰ Se t.ex. Beslut från Skolinspektionen 2011-10-17.

⁴¹ Skolinspektionen (2009).

⁴² Som exempel kan nämnas en gemensam effektstudie genomförd i de tre storstadsregionerna 2009 (Splitvision research [2009]).

Samverkan saknas i många fall

Av kommunenkäten framgår att ungefär hälften av landets kommuner samverkar med andra kommuner kring vuxenutbildningen. I ungefär 60 procent av kommunerna sker en intern samverkan mellan komvux och en arbetsmarknads- eller integrationsfunktion eller med socialtjänsten. Samverkan inom vuxenutbildningen är mycket vanlig, framför allt mellan komvux och sfi.

Samverkan mellan vuxenutbildningen och verksamheter inom andra politikområden är enligt utredningens bedömning en förutsättning för att möjliggöra en utbildning som utgår från den enskildes behov och samtidigt tillgodoser behov inom arbetsmarknads- och integrationspolitiken. Trots detta förekommer inte samverkan mellan olika politikområden i alla kommuner.

Ett exempel på ett problem som utredningen har stött på är att studerande ibland inte kan delta i alla delar av en kurs p.g.a. att moment i utbildningen ligger utanför schemalagd tid,⁴³ samtidigt som den studerandes tillgång till barnomsorg i kommunen grundar sig på den schemalagda tiden. Konsekvensen kan bli att den studerande tvingas utebli eller avstå från delar av utbildningen för att kunna hämta barn på förskolan.

Intern samverkan i kommunen är särskilt viktig när det gäller de individuella studieplanerna. De individuella studieplanerna behöver samordnas för att de studerande ska kunna få en samlad bild av vägen till sina slutliga utbildningsmål. Ofta har en studerande flera planer aktuella samtidigt, utfärdade av olika utbildningsanordnare, inom olika skolformer eller hänförliga till olika kurser. Det är önskvärt att samverkan organiseras så att studieplaneringen genomförs i form av *en* samlad individuell studieplan som omfattar samtliga kurser som den studerande har behov av, oavsett utbildningsform och nivå (se kapitel 6).

Även samverkan med andra kommuner har en viktig roll att fylla. Utredningen har vid sina kommunbesök sett många exempel på hur regional samverkan leder till bättre förutsättningar för ett optimalt resursutnyttjande. Möjligheten att erbjuda en flexibel utbildning såsom anges i lagstiftningen ökar väsentligt om verksamheten uppnår en viss storlek och omfattning. Trots detta är det bara ungefär hälften av kommunerna som samverkar med andra kommuner i erbjudandet av utbildning på grundläggande nivå.

⁴³ Exempelvis kan det handla om stödundervisning eller deltagande i andra aktiviteter i en s.k. studiehall.

Av kommunerna anger 59 procent att de har en etablerad lokal samverkan med Arbetsförmedlingen. Sedan lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare infördes är denna samverkan särskilt viktig. Vid våra kommunbesök har vi tagit del av berättelser om hur studerande hamnat i kläm mellan Arbetsförmedlingens åtgärder och vuxenutbildningen. En studerande inom vuxenutbildningen kan t.ex. tvingas till studieavbrott för att genomföra en arbetsmarknadspolitisk insats inom ramen för sin etableringsplan. Den studerande tvingas sedan på nytt söka till den aktuella utbildningen efter att ha avslutat arbetsmarknadsaktiviteten. Det kan innebära att kunskaper går förlorade eller reduceras under tiden eller att den studerande tvingas vänta på att kunna fortsätta sina studier.

Inom ramen för ett etableringsprogram har personen en etableringsplan som har upprättats i samverkan med Arbetsförmedlingen. Därutöver kan han eller hon även ha en individuell studieplan upprättad i samband med studier inom komvux och ytterligare en plan upprättad för studier i sfi. Det är inte ovanligt att dessa olika planer kolliderar. Det är nödvändigt med en samverkan i varje individuellt fall för att undvika sådana kollisioner.

Det finns kompetensutvecklingsbehov

Rektorns förutsättningar kan vara bristfälliga

Skolinspektionen har nyligen genomfört en kvalitetsgranskning av rektorers ledarskap. Enligt granskningen är ett problem att resursfördelningen till skolenheterna i allmänhet inte görs med utgångspunkt i en analys av skolans resultat och behov.⁴⁴ Resursfördelningen kan då bli sådan att rektorernas möjligheter att utveckla verksamheten begränsas. Enligt Skolinspektionen behöver huvudmännen säkerställa förutsättningarna för rektorernas ledning av den pedagogiska verksamheten. Utredningen bedömer att det är mycket viktigt att principerna för resurstilldelningen är väl grundade i en analys av de olika utbildningsenheternas behov.

Ett annat problem utredningen har stött på är att det ibland har framkommit en osäkerhet om vem som är rektor för en viss verksamhet. Denna osäkerhet uttrycks framför allt av studerande, men i en del fall även av kommunanställda och av utbildnings-

⁴⁴ Skolinspektionen (2012b).

entreprenörer. Det är, inte minst ur rättssäkerhetssynpunkt, viktigt att det är tydligt vem som är rektor för en verksamhet. Den studerande måste veta vem det är som är ansvarig för utbildningen och betygssättningen. Om den studerande har klagomål eller behöver diskutera betygssättningen måste det vara ställt utom tvivel vem som är ansvarig rektor för verksamheten. Otydligheten om vem som är ansvarig rektor tycks särskilt vanlig när vuxenutbildningen samverkar med den lokala gymnasieskolan samt vid upphandlad verksamhet där betygsrätten är delegerad.

Det finns fortbildningsbehov bland lärarna

Lärarna inom komvux på grundläggande nivå får enligt utredningens studiebesök i kommuner inte alltid den kompetensutveckling som de känner att de behöver.

Frågan om kompetensutveckling är olika högt prioriterad i kommunerna. Enligt utredningens enkätundersökning är det vanligare i större kommuner än i mindre att lärarna erbjuds fortbildning. De vanligaste kompetensutvecklingsinsatserna avser betygs- och bedömningsfrågor. Mindre än hälften av kommunerna anger att lärarna har fått fortbildning när det gäller studerande med inlärningsproblematik eller i andraspråkspedagogik under de senaste två åren.

De flesta lärare som utredningen haft kontakt med anser att det behövs mer vidareutbildning. En vanligt förekommande synpunkt från de lärare utredningen träffat är att det, till följd av den förändrade målgruppen, finns behov av fortbildning i andraspråksinläring. Knappt hälften av kommunerna har redan genomfört sådan fortbildning medan andra kommuner inte ser något behov av just denna typ av fortbildning.

Kunskapsnivå, utbildningsbakgrund och övriga utbildningsförutsättningar skiljer sig mycket mellan olika studerande på grundläggande nivå. Den heterogena studerandegruppen ställer stora krav på lärarna. Några studerande har stora behov av individuell lärartid medan andra studerande med större utbildningserfarenhet har förutsättningar att klara av sina studier på ett självständigt sätt och i ett högre studietempo. Ökad kompetensutveckling om individanpassning efterfrågas därför ofta, liksom kurser kring olika funktionsnedsättningar samt tips och råd om hur man kan underlätta studierna för olika studerandegrupper.

Kunskaper om olika pedagogiska metoder för arbete med studerande i behov av extra stöd är också något som har efterlysts av lärare utredningen har mött. Det är en utbredd uppfattning att den specialpedagogiska kompetensen behöver stärkas.

Huvudmannen för utbildningen ska se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling.⁴⁵ Denna skrivning, som är ny i skollagen, tydliggör att huvudmannen ska ge förutsättningar – både ekonomiskt och tidsmässigt – för kompetensutveckling. Kompetensutvecklingen bör bygga på en analys av behoven inom verksamheten och hos den enskilde läraren.⁴⁶ Utredningen anser sammantaget att det ofta saknas ett systematiskt fortbildningsarbete och att det finns mer att göra när det gäller lärarnas kompetensutveckling.

Rekryteringsinsatserna går ofta på sparlåga

Förhållandevis få kortutbildade studerar på grundläggande nivå

Den höga andelen högutbildade som studerar på grundläggande nivå har uppmärksammats i flera sammanhang, t.ex. i Skolverkets lägesbedömning för 2010. Utredningen analyserar också orsakerna till att många med hög tidigare utbildning studerar kurser på denna nivå (se avsnitt 5.5).

Ett annat sätt att se på frågan är varför förhållandevis få kortutbildade studerar inom komvux på grundläggande nivå. År 2011 hade 29 procent av dem som studerar på grundläggande nivå högst en förgymnasial utbildning, vilket motsvarade drygt 9 500 personer. Det kan jämföras med att det i sfi samma år fanns drygt 40 000 personer med högst en förgymnasial utbildning.⁴⁷ Enligt statistik från SCB hade 443 000 personer, eller drygt sex procent av Sveriges befolkning i åldrarna 16–74 år, högst en förgymnasial utbildning kortare än nio år.⁴⁸

I flera sammanhang har det uppmärksammats att nyanlända kortutbildade i högre utsträckning skulle kunna delta i komvux på grundläggande nivå. Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen) bedömde i sitt slutbetänkande att studier

⁴⁵ 2 kap. 34 § skollagen.

⁴⁶ Prop. 2009/10:165.

⁴⁷ Skolverkets officiella statistik.

⁴⁸ <http://www.scb.se> (2013-01-15).

inom komvux i större utsträckning än i dag borde kunna ingå i etableringsplanerna för nyanlända invandrare. Enligt statistik från Arbetsförmedlingen som AKKA-utredningen tagit del av var det en mycket låg andel, särskilt bland kortutbildade nyanlända, som studerade på grundläggande nivå. Av de nyanlända som i augusti 2012 hade haft en etableringsplan under längre tid än ett år var det endast för sju procent som studier inom komvux eller på en folkhögskola ingick som en insats. Bland deltagare med en förgymnasial utbildning kortare än tre år var andelen tre procent.⁴⁹ Även Arbetsförmedlingen har identifierat ett större behov av kompletterande insatser på grundläggande nivå inom komvux för nyanlända med kort skolbakgrund.⁵⁰

Kommunernas rekryteringsinsatser går på sparlåga

Inom komvux ska de som har fått minst utbildning prioriteras.⁵¹ De informationsinsatser kommunerna genomför och de informationsmaterial som de använder för att upplysa kommunmedborgarna om verksamheten inom vuxenutbildningen präglas av kommunernas skiftande ambitionsnivåer.

Utredningen har, både genom den egna kommunenkäten och genom att ta del av Skolinspektionens tillsynsrapporter, konstaterat att det i många kommuner saknas en aktiv rekrytering till komvux på grundläggande nivå. Mindre än hälften av kommunerna angav i enkätundersökningen att det finns en funktion inom kommunen med uppdraget att söka upp och motivera personer som har rätt till komvux på grundläggande nivå.

Den förändrade studerandegruppen inom komvux på grundläggande nivå ställer delvis nya krav på information och uppsökande verksamhet. De som studerar och som kan vara potentiella studerande på grundläggande nivå är i dag mestadels utlandsfödda. Det innebär att informationen måste anpassas till denna målgrupp.

Personer med romskt ursprung har historiskt sett varit svåra att rekrytera till studier. Det finns en svag utbildningstradition i gruppen och enskilda personer har inte sällan en historia med avbrutna studier. Om inte kommunerna aktivt söker upp

⁴⁹ SOU 2012:69.

⁵⁰ Arbetsförmedlingen (2012).

⁵¹ 20 kap. 2 § skollagen.

potentiella studerande riskerar man att inte fånga upp de personer inom den romska befolkningen som har behov av studier på grundläggande nivå.

Att enbart presentera information på kommunens hemsida kan vara ett problem när det gäller att nå personer som inte har någon större vana av att hantera datorer. För dessa kan det vara svårt att hitta den information som finns tillgänglig på kommunens hemsida. En särskilt utsatt grupp är äldre kvinnor med utländsk bakgrund som inte har kommit i kontakt med datorer i sina hemländer.

En annan grupp som kan kräva särskilda rekryterings- och informationsinsatser är studerande med någon form av funktionsnedsättning. Studerande med funktionsnedsättning eller sociala handikapp kan vara svåra att nå genom annonser, informationskvällar eller liknande aktiviteter och kan lätt bli förbisedda om det finns brister i kommunens rekryteringsverksamhet.

4.2.3 Utredningens bedömningar om kommunernas organisering, styrning och uppföljning

Olika organisationsmodeller har olika för- och nackdelar

Utredningens bedömning: Det finns inget tydligt svar på vilken organisationsform som fungerar bäst för den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. Detta måste alltid vara upp till kommunen att avgöra med utgångspunkt i de lokala förutsättningarna.

Det är viktigt att utbildningen inom komvux på grundläggande nivå organiseras på ett sätt som möjliggör individanpassning och flexibilitet i förhållande till de önskemål och behov som studerande eller blivande studerande har. Kommunens organisering får inte lägga hinder i vägen för en effektiv och ändamålsenlig verksamhet.

Som tidigare har redovisats finns det olika sätt att organisera vuxenutbildningen. De flesta kommuner har samlat ansvaret för vuxenutbildningen inom en barn- och utbildningsnämnd eller motsvarande. En av fördelarna med detta är enligt utredningens bedömning att det förbättrar möjligheterna att göra gemensamma överväganden när det gäller utbildningsfrågor, t.ex. frågor om betyg och bedömning. Gemensamma pedagogiska diskussioner

kring kursplaner och mål gynnas också av denna form av organisation. En gemensam organisation kan även vara naturlig med anledning av att lärare ofta tjänstgör inom både ungdomsskolan och vuxenutbildningen. Dessutom kan fortbildningsinsatser lättare samordnas för personal inom olika skolformer.

En nackdel med en renodlad utbildningsorganisation kan enligt vår bedömning vara att vuxenperspektivet riskerar att försvinna i samarbetet med ungdomsskolan. Bemötandet av vuxna och förståelsen för de behov av individualisering och flexibilitet som följer av den vuxnes livssituation riskerar att glömmas bort i en organisation där ungdomsskolan är den klart största verksamheten. Speglingen av ungdomsskolan kan komma att prägla verksamheten inom vuxenutbildningen i allt för hög grad.

I de kommuner där det politiska ansvaret för vuxenutbildningen sammanfaller med ansvar i arbetsmarknads- eller integrationsfrågor kan vuxenutbildningen ofta ses som ett verktyg inom dessa politikområden. Detta kan vara positivt eftersom utbildningen då kan ses i ett större sammanhang och lättare kan ges en tydlig arbetsmarknadsinriktning. I en sådan organisation kan dock ibland vissa utbildningsfrågor få låg prioritet, vilket kan vara negativt för den pedagogiska utvecklingen av verksamheten.

Kommunens storlek kan vara en faktor av betydelse för vilken organisation som är lämplig. Utredningen har framför allt sett exempel på små kommuner där det har fungerat mycket väl att samla vuxenutbildning, arbetsmarknadsfrågor och integrationsfrågor i samma förvaltning. Det finns dock även större kommuner som har denna typ av organisering och där den verkar fungera väl. Det finns dock ingen garanti för att en organisationsform som fungerar bra i en kommun fungerar lika bra i en annan. Det finns alltså, som utredningen ser det, inget tydligt svar på vilken organisationsform som fungerar bäst. Detta måste alltid vara upp till den enskilda kommunen att avgöra med utgångspunkt i lokala förutsättningar och behov.

Ett systematiskt uppföljnings- och utvecklingsarbete är nödvändigt

Utredningens bedömning: Kommunerna bör arbeta mer systematiskt med uppföljning och utveckling av verksamheten. I

ett sådant arbete bör ingå att bryta ned nationella mål till lokala, att förbättra sin utbildningsstatistik, att genomföra uppföljningar av om verksamheten uppfyller utbildningsmålen, att genomföra effektstudier samt att analysera hur verksamheten kan utvecklas.

Kommunerna bör formulera lokala mål

Det finns nationella mål för komvux på grundläggande nivå, t.ex. att utbildningen ska ge vuxna sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet. Det kan enligt utredningens bedömning vara nödvändigt att bryta ned vissa av de nationella målen för att göra det lokala uppföljnings- och utvecklingsarbetet mer konkret.

En del kommuner arbetar redan i dag med lokala mål för verksamheten på grundläggande nivå och andra kan ha mål för vuxenutbildningen som helhet. Utredningen anser att lokala mål kan bidra till en utveckling av utbildningen. Kommunerna bör därför arbeta med att bryta ned vissa av de nationella målen till egna lokala mål. Det är dock viktigt att påpeka att dessa mål alltid måste ligga i linje med de nationella målen.

Statistik och annan uppföljning behövs

Statistik av god kvalitet måste samlas in av kommunerna, både för att kunna tillgodose de krav som ställs på insamling av nationell statistik och för att kunna göra egna uppföljningar av verksamheten på lokal nivå.

Som utredningen har redogjort för finns det vissa luckor i den nationella statistiken. Det är dessutom långt ifrån alla kommuner som samlar in statistik utöver de uppgifter som lämnas till Skolverket. Utredningen föreslår ovan att Skolverket ska ges i uppdrag att utveckla och förbättra den nationella statistiken så att de uppgifter som samlas in håller sådan kvalitet att de kan publiceras. Detta kommer även att ställa krav på kommunerna.

Utredningen anser också att kommunerna själva bör inleda ett lokalt arbete med att utveckla statistiken om komvux på grundläggande nivå. Man bör utifrån de lokalt uppställda målen för verksamheten bestämma vilken statistik man ska ta fram och sedan

återkommande ta fram denna statistik. Ett exempel på uppgifter som relativt ofta saknas är orsakerna till studieavbrott, vilket är en väsentlig uppgift för den som vill utveckla verksamheten så att fler fullföljer sin utbildning.

Vid flera tillfällen har statistikbrister förklarats med avsaknaden av ett ändamålsenligt it-system. Utredningen anser att ett ändamålsenligt it-system för bl.a. statistikhantering är av mycket stor vikt för den framtida utvecklingen av vuxenutbildningen. Vi diskuterar denna fråga i kapitel 11.

Utredningens uppfattning är att det är viktigt att kommunerna initierar uppföljningar av vuxenutbildningen i allmänhet och av komvux på grundläggande nivå i synnerhet. Sådan uppföljning är i dag allt för sällan förekommande. För att förbättringar ska kunna initieras och kvaliteten höjas behöver utvecklingen dessutom följas över tid. Om en systematisk uppföljning av verksamheten inte inleds finns det stora risker för att varken samhällets eller de studerandes resurser används på ett effektivt sätt, med långa studietider och en stor andel studieavbrott som följd.

Kunskaperna om effekter måste förbättras

Inte bara själva utbildningen behöver följas upp. Det är också viktigt att följa upp utbildningens effekter. Det viktigaste på detta område är att följa vad som händer med de studerande när de lämnar vuxenutbildningen. Effektstudier kan identifiera vilka behov som finns, t.ex. behov av att utbildningen kopplas närmare till arbetsmarknaden eller ett behov av förstärkt eller förändrad språkutbildning. Utan effektstudier är det svårt att veta om vuxenutbildningen svarar mot de behov som finns.

På den nationella nivån föreslår utredningen att IFAU ska följa upp effekterna. Utredningen ser starka skäl att även kommunerna gör lokala uppföljningar av utbildningens effekter. I en del fall kan detta troligen göras möjligt genom att flera kommuner gör gemensamma uppföljningsinsatser på regional nivå.

Det är nödvändigt att analysera resultaten

Det är inte tillräckligt att sätta mål för verksamheten, att samla in nödvändig statistik och att effekterna av utbildningen undersöks. De resultat man får fram i sin uppföljning måste även omsättas i utvecklande åtgärder.

Utredningen har sett några goda exempel på hur en analys av brister i en verksamhet kan bidra till att verksamheten utvecklas. Vi har dock samtidigt sett exempel på att det antingen saknas både underlag för en analys och på att det saknas analys och åtgärder trots att det finns ett underlag. Om det exempelvis är okänt vad studieavbrotten beror på är det givetvis svårt att avgöra vilka åtgärder som ska vidtas för att öka fullföljandet. Om det däremot är känt att en stor del av avbrotten exempelvis beror på familjeförhållanden bör eventuella åtgärder riktas mot att försöka lösa de problem som finns med att förena studier och familj. Om avbrotten istället beror på bristande pedagogiskt stöd i lärandet är åtgärderna andra. Huvudmannen bör med utgångspunkt i den uppföljning som görs analysera vad som påverkar resultaten och måluppfyllelsen för verksamheten. Analysen bör sedan användas för att prioritera och för att utveckla verksamheten.

Utredningens bedömning är att ökade uppföljnings- och analysinsatser skulle kunna medföra en betydande effektivisering av verksamheten och därmed långsiktiga besparingar i kommunerna. En regelbunden behovsinventering av utbildnings- och arbetsmarknadsbehov, samt en analys av dessa, är dessutom en förutsättning för att kunna anpassa kommunens rekryteringsverksamhet, kursutbud, samt tider och former för utbildningen, efter kommuninvånarnas behov och förutsättningar.

Det finns behov av ökad samverkan

Utredningens bedömning: Samverkan mellan politikområdena utbildning, integration och arbetsmarknad underlättar för de studerande att etablera sig i samhället. Även en samverkan mellan vuxenutbildningen och socialtjänsten är ofta nödvändig.

Samverkan mellan kommuner kan många gånger vara nödvändig för att framför allt mindre kommuner ska kunna erbjuda den utbildning som de är skyldiga att erbjuda. Samverkan mellan kommuner kan även öka kvaliteten på och

tillgången till bl.a. studiehandledning på modersmålet, vägledning eller stödinsatser.

En ökad samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen är nödvändig för att varje enskild studerande ska kunna bedriva sin utbildning effektivt och inte hindras av motstridiga planer. Det bör övervägas att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att samverka med kommunerna i denna fråga.

Samverkan inom kommunerna kan undanröja studiehinder

För att underlätta för de studerande att på ett effektivt sätt ta sig igenom komvux på grundläggande nivå krävs en ökad samverkan inom kommunerna. Den kanske viktigaste samordningen är att förbättra möjligheterna till parallella studier mellan olika skolformer och nivåer. Det krävs ett aktivt samarbete mellan t.ex. sfi och komvux på grundläggande och gymnasial nivå för att undanröja uppfattningen att studier alltid bör genomföras på en nivå i taget. Först genom ett inarbetat samarbete är det möjligt att frångå den progressionstrappa som i många kommuner fortfarande utgör normen för verksamheten (se kapitel 5).

Samverkan med särvox kan också öka möjligheterna för att studerande inom särvox ska kunna studera kurser på grundläggande nivå inom komvux. Sådan samverkan kan öka individanpassningen och underlätta för de studerande att ta sig igenom de planerade studierna. Samverkan måste i dessa fall ske på såväl övergripande nivå som på individnivå.

Den individuella studieplanen är väsentlig för att vägen genom vuxenutbildningen ska bli så effektiv och individanpassad som möjligt. En förutsättning är dock att planen följer den studerande från början till slut inom vuxenutbildningen. Samverkan mellan olika delar i utbildningssystemet är en förutsättning för att detta ska fungera.

I kommunerna är förutsättningarna olika när det gäller praxis för att studera med bibehållet försörjningsstöd. Vissa kommuner kräver att den studerande tar ut både studiemedlens låne- och bidragsdel för att kompletterande försörjningsstöd vid behov ska kunna beviljas. Andra kommuner beviljar försörjningsstöd även om den studerande enbart använder studiemedlens bidragsdel. En fungerande dialog mellan vuxenutbildningen och socialtjänsten kan

i enskilda fall underlätta för de studerande att genomföra studierna utan ekonomiska hinder.

Även andra funktioner i en kommun behöver samverka med vuxenutbildningen för att underlätta studierna. En heltidsstuderande har kanske hälften av sin utbildningstid schemalagd. Resterande tid ska han eller hon ägna åt självstudier. En samverkan mellan olika kommunala instanser behövs för att detta ska kunna komma till stånd. Exempelvis kan det behövas en dialog mellan vuxenutbildningen och den kommunala barnomsorgen för att regler och praxis på de båda områdena inte ska krocka.

Samverkan mellan kommuner kan öka utbildningskvaliteten

Tillgängligheten till utbildning varierar över landet. Utbildningen kan i många fall inte fullt ut uppvisa den individanpassning och flexibilitet som motsvarar behoven. Detta beskrivs närmare i kapitel 5. Det finns enligt utredningens bedömning en risk för att studerande på framför allt små orter inte erbjuds de kombinationsmöjligheter och flexibla lösningar som lagstiftaren har avsett. På mindre orter finns det ofta inte heller ett komplett utbildningsutbud.

Ett effektivt sätt att öka utbudet och därmed individanpassningen är enligt utredningens mening att samverka mellan kommuner. Kurser som inte erbjuds i samtliga kommuner kan erbjudas genom kommunsamverkan. Utbudet kan därmed motsvara den efterfrågan på kurser som finns i regionen. Möjligheten att hitta olika former och tider för undervisningen ökar också genom samverkan mellan flera kommuner. Heltidsstudier under vardagar kan t.ex. erbjudas i en av kommunerna medan distansstudier kan erbjudas av en annan kommun. Att på detta sätt planera och samverka kring utbudet och olika former för utbildningen ökar de studerandes valmöjligheter och möjligheten att erbjuda flexibla former för studierna.

Samverkan med andra kommuner kan också ge ökade möjligheter till stöd för enskilda studerande. Tillgången till specialpedagoger kan många gånger förbättras genom kommunsamverkan. Inom ramen för en region kan det också finnas bättre möjligheter att skapa undervisningsgrupper bestående av studerande med liknande utbildningsbakgrund eller liknande studiemål. Även möjligheterna att erbjuda studiehandledning på de studerandes modersmål kan

förbättras, liksom vägledningen. Samverkan kan också bidra till ökade möjligheter till kontinuerlig antagning till utbildning, vilket ytterligare kan underlättas genom en inlussningsverksamhet i samarbete mellan flera kommuner.

Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen – helt nödvändig för studerande i ett etableringsprogram

En studerande kan ha olika planer som sammantaget ska leda till hans eller hennes etablering i arbets- och samhällslivet. En person som är föremål för insatser till följd av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska ha en etableringsplan som omfattar insatser som ska leda till personens integration i det svenska samhället. Vid upprättandet av etableringsplanen ska hänsyn tas till individens utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet och behov av utbildning. En studerande som deltar i komvux ska dessutom ha en individuell studieplan. Studieplanen ska också ta sin utgångspunkt i den studerandes utbildningsbakgrund, tidigare erfarenheter, utbildningsmål och behov av utbildning.

Det är viktigt att det finns en samverkan mellan kommunernas vuxenutbildning och framför allt Arbetsförmedlingen när det gäller genomförandet av de olika aktiviteterna i respektive plan. Samverkan är en förutsättning för att aktiviteterna inte ska motverka varandra eller hindra en person att delta i de planerade aktiviteterna. Planerna måste komplettera varandra. Det är oroande att det enligt utredningens kommunenkät saknas samverkan mellan vuxenutbildningen och Arbetsförmedlingen i fyra kommuner av tio.⁵²

Det är inte enbart kommunernas ansvar att det kommer till stånd en aktiv samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. Utredningen anser därför att det bör övervägas att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att samverka med kommunerna kring studerande inom komvux som är föremål för insatser till följd av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

För den studerande är det också viktigt att det finns ett samarbete mellan kommunerna och statliga myndigheter för att

⁵² I detta sammanhang ska det noteras att det även i läroplanen för vuxenutbildningen anges att "samarbete med arbetslivet, Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadens parter är av betydelse för yrkesutbildningens kvalitet och för elevernas fortsatta etablering på arbetsmarknaden".

underlätta den ekonomiska situationen i samband med studierna. En ökad samverkan mellan kommunerna och bl.a. CSN, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen krävs för att kunna ge de studerande en samlad bild av de ekonomiska förutsättningarna under studietiden. Utredningen föreslår av detta skäl att ett särskilt uppdrag ska ges till CSN (se kapitel 6).

Andra former av samverkan är också önskvärd

Förutom samverkan inom kommuner, mellan kommuner och mellan kommuner och myndigheter har utredningen sett andra lyckade exempel på lokal eller regional samverkan. Ett exempel på sådan samverkan är de regionala kompetensplattformar som finns på vissa håll. Behovet av kompetens på arbetsmarknaden skiljer sig mellan olika regioner. Det krävs samordning, struktur, dialog och tydlig styrning för att skapa en fungerande samverkan mellan arbetsmarknad, näringsliv och utbildning, såväl lokalt och regionalt som på nationell nivå. Utbildningsutbudet och arbetsmarknadens och näringslivets behov av kompetens överensstämmer exempelvis inte alltid. En fungerande samverkan mellan de olika intressenterna kan medverka till att avhjälpa detta problem genom att utbildningsutbudet bättre anpassas till behoven.

Ett annat exempel på hur samverkan kan fungera är det samarbete som är följden av satsningen på yrkesvux. Samråd med Arbetsförmedlingen och med företag, organisationer eller andra sammanslutningar som är verksamma inom de branscher som utbildningen är avsedd för har varit en av förutsättningarna för att få statsbidrag.⁵³ Kravet på samverkan har i många kommuner lett till att det har skapats fungerande samarbetsformer mellan t.ex. kommunen, Arbetsförmedlingen och det lokala näringslivet. Liknande samverkansformer bör kunna bidra till en utveckling även av den reguljära vuxenutbildningen.

⁵³ 4 § förordningen om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Bättre förutsättningar för rektorer och mer vidareutbildning för lärare

Utredningens bedömning: Det är viktigt att rektorsfunktionen ges de ekonomiska och organisatoriska förutsättningar som är nödvändiga för att rektorn ska kunna utföra de uppgifter som hör till rektorns ansvar. Det måste också göras tydligt vem som är rektor för en viss verksamhet och vad rektorsansvaret omfattar.

Huvudmännen bör i större utsträckning än i dag kartlägga det behov av kompetensförstärkning som finns i den egna verksamheten. Kartläggningen bör göras genom att inventera lärarnas kompetenser och ställa dessa i relation till den målgrupp som finns inom vuxenutbildningen i kommunen. Det är angeläget att lärarna inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå ges möjlighet till kompetensutveckling främst inom områdena andraspråksinlärning, särskilt stöd och individbaserat lärande. Även när det gäller den specialpedagogiska kompetensen krävs en förstärkning. Inom ramen för ”Läraryftet II” finns möjligheter för huvudmännen att tillgodose behovet av kompetensutveckling.

Rektorns situation och roll behöver uppmärksammas

Rektorsfunktionen inom komvux har arbetsuppgifter som täcker många olika delar av verksamheten. Skolinspektionen har i en nylig granskning konstaterat att många rektorer ges bristande resursmässiga förutsättningar att utveckla de olika verksamhetsdelarna.⁵⁴ Bristen beror enligt Skolinspektionen på att resursfördelningen i allmänhet i för liten utsträckning beslutas efter en analys av skolans resultat. Enligt Skolinspektionen behöver huvudmännen säkerställa förutsättningarna för rektorernas ledning av den pedagogiska verksamheten. Huvuddelen av huvudmännen, skriver Skolinspektionen i sin rapport, måste lyfta frågor om hur arbetet kan utvecklas för att ge bättre utrymme och stöd för att rektorerna ska verka som pedagogiska ledare.

Utredningen delar Skolinspektionens bedömning att många rektorer måste ges bättre förutsättningar för sitt arbete. Om det saknas resurser är det svårt eller omöjligt att utveckla den pedagogiska verksamheten på det sätt och i den riktning som lagstiftningen anger. Det påverkar i så fall måluppfyllelsen negativt.

⁵⁴ Skolinspektionen (2012b).

Det är viktigt att varje kommun analyserar behoven och använder resultaten av analysen för att hitta lämpliga principer för resursfördelningen.

En speciell problematik kan uppstå i kommuner där en stor del av verksamheten upphandlas av externa anordnare av vuxenutbildning. Den rektor i kommunen som är ansvarig ska ha möjlighet att hålla sig förtrogen med verksamheten även i de upphandlade enheterna. Det är därför viktigt att den upphandlade verksamheten organiseras så att rektorn har möjlighet att ta ansvar för att exempelvis ett systematiskt kvalitetsarbete finns på varje enhet, oavsett om den är upphandlad eller bedrivs i egen regi.

Det måste också vara helt klart för de studerande vem som är rektor för verksamheten och vad rektorsansvaret omfattar.

Lärarna bör oftare än i dag erbjudas och delta i kompetensutveckling

Lärarna måste ges goda förutsättningar att hantera utbildningssituationen. Kompetensutveckling och fortbildning är viktigt för att förbättra lärarnas situation. I skollagen anges att huvudmannen ska se till att personalen vid skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling.⁵⁵ Huvudmannen ansvarar för att ge ekonomiska och tidsmässiga förutsättningar för kompetensutveckling.⁵⁶ Med anledning av utformningen av skollagen är det utredningens bedömning att många kommuner behöver kartlägga behovet av kompetensförstärkning i den egna verksamheten. Kartläggningen bör göras genom att inventera lärarnas kompetenser och ställa dessa i relation till den målgrupp och de behov som finns inom vuxenutbildningen i kommunen.

En behovsinventering bör ligga till grund för en långsiktig kompetensutvecklingsplan. Planen bör innehålla ett varierat utbud av utbildningar inom olika områden, såsom andraspråksinlärning, individualisering av undervisningen, specialpedagogik samt betyg och bedömning. En långsiktig plan som sträcker sig över flera år bör omfatta alla de olika sorters kompetensförstärkning som behövs.

Den förändrade målgruppen på den grundläggande nivån ställer delvis andra krav på pedagogiskt förhållningssätt och pedagogiska metoder än motsvarande studerandegrupp gjorde för ett antal år

⁵⁵ 2 kap. 34 § skollagen.

⁵⁶ Prop. 2009/10:165.

sedan. Det finns därför, som utredningen ser det, ett behov av en satsning på utbildning för lärare inom vuxenutbildningen. Utredningen anser att det finns särskilda behov av kompetensutveckling vad gäller andraspråksinläring och arbete med studerande i behov av stödinsatser. Även fortbildning för modersmålslärare kan bidra till en utveckling av vuxenutbildningen.

Fortbildning i individanpassning är också efterfrågat. Ofta hamnar ansvaret för individualiseringen av undervisningen hos lärarna som efter eget huvud får lösa situationen med bl.a. heterogena studerandegrupper. Individualiseringen hänger då i stor utsträckning på att läraren klarar att fördela sin tid mellan dem som ingår i gruppen.⁵⁷

Även av behörighetsreglerna för lärare följer att det finns ett stort behov av löpande fortbildningsinsatser. Enligt bestämmelserna i förordningen om lärarlegitimation är lärare behöriga att undervisa i komvux om de är behöriga att undervisa på motsvarande nivå och i motsvarande ämne i grundskolan eller gymnasieskolan.⁵⁸ Det behövs alltså inte någon särskild utbildning för att undervisa inom vuxenutbildningen. Utredningen anser dock att det är önskvärt att lärarna inom vuxenutbildningen har särskild kompetens om vuxnas lärande. De särskilda behov som finns inom vuxenutbildningen gör att det är viktigt att det finns kontinuerliga möjligheter till kompetensförstärkning med inriktning mot vuxenutbildning.

Satsningen "Läraryftet I" pågick 2007–2011⁵⁹ och var en satsning på fortbildning för lärare med fokus på ämne-teori och ämnesdidaktik. Enligt Skolverkets årsredovisning 2011 hade läraryftet utnyttjats av 18 800 lärare mellan år 2007 och 2011. Av dessa kom endast två procent från komvux och en procent från sfi. Söktrycket var också lågt till exempelvis de kurser i vuxenpedagogik som erbjöds.⁶⁰ Det förhållandevis låga antalet deltagare från vuxenutbildningen kan bero på bl.a. lärarnas eget intresse och efterfrågan, arbetsgivarnas vilja och utrymme att låta lärarna delta, samt på det kursutbud som erbjöds.

Under 2012 påbörjades satsningen "Läraryftet II", en satsning som ska pågå fram till och med 2015. Avsikten med satsningen är

⁵⁷ Möjligheten att individanpassa utbildningen hänger dock givetvis inte enbart på lärarens utbildning och kunskaper, utan även på resurser. Lärare utredningen har träffat efterlyser ofta bättre förutsättningar att kunna öka individanpassningen av undervisningen. Exempelvis kan önskemålen handla om att minska studerandegruppernas storlek eller att det vid vissa lektionstillfällen bör finnas mer än en lärare i klassrummet.

⁵⁸ 2 kap. 31 § förordningen (2011:326) om lärarlegitimation.

⁵⁹ Det var möjligt att avsluta kurser även under 2012.

⁶⁰ Statskontoret (2010b).

att öka ämnesbehörigheten hos lärare i grundskolan, gymnasieskolan, vuxenutbildningen och särskolan. För att öka vuxenlärares utnyttjande av "Läraryftet II" är det viktigt att huvudmännen tillåter lärarnas deltagande och uppmuntrar detsamma. Det är också viktigt att Skolverkets upphandling av kurser utgår från en bedömning av vilka kurser som är relevanta för lärarna inom vuxenutbildningen.

Riktade informations- och rekryteringsinsatser behövs

Utredningens bedömning: Det krävs ytterligare ansträngningar från kommunerna för att kartlägga vilka som saknar grundläggande kompetens och för att rekrytera dessa till studier. I rekryteringsarbetet kan kommunerna behöva samarbeta med folkbildningen, studieförbunden, Arbetsförmedlingen och olika intresseorganisationer och föreningar knutna till särskilda målgrupper.

Genom ett effektivt informations- och rekryteringsarbete kan vissa gruppers integrering i samhället påskyndas och deras situation på arbetsmarknaden kan förbättras.

Utredningens förslag på studiemedelsområdet kommer att underlätta för kommunerna att rekrytera personer i behov av utbildning på grundläggande nivå inom den kommunala vuxenutbildningen.

För att kunna avgöra om en kommun uppfyller sina skyldigheter när det gäller information och rekrytering krävs att kommuninvånarnas utbildningsbehov är kartlagt på ett sådant sätt att det är känt vilka som är i behov av utbildning inom komvux på grundläggande nivå. Först därefter kan man avgöra om informationsarbetet och arbetet med att aktivt rekrytera studerande till vuxenutbildningen når upp till en nivå som motsvarar kravet i skollagen. För att kommunerna ska kunna kontrollera kvaliteten på sitt eget arbete krävs alltså att man återkommande gör sådana kartläggningar.

Som vi har sett tidigare är det förhållandevis få studerande med kort utbildning som studerar på grundläggande nivå. Enligt utredningens bedömning tyder detta på att det finns en stor grupp personer som skulle kunna ha stor nytta av att påbörja sådana studier.

Utredningen anser att kommunernas uppsökande verksamhet i större utsträckning än i dag måste samarbeta med folkbildningen, studieförbunden, Arbetsförmedlingen och olika intresseorganisationer knutna till särskilda målgrupper, för att kunna nå personer i behov av utbildning på grundläggande nivå. En satsning på aktiv rekrytering kan innebära nya möjligheter till rekrytering av personer som är svåra att nå. I vissa fall, t.ex. när det gäller den romska gruppen, kan det vara särskilt viktigt att samarbeta med föreningar och intresseorganisationer som tillvaratar en viss grupps intressen.

Det finns mycket som talar för att en uppsökande verksamhet, med möjlighet till direkta samtal, kan leda till att personer som saknar utbildning motsvarande grundskolan får en tydligare bild av de utbildningsvägar som finns. Genom en sådan aktivt uppsökande verksamhet finns det betydligt större möjligheter att nå andra grupper av potentiella deltagare än de som nås med enbart skriftlig information. Information på exempelvis en hemsida kan vara ett sätt att informera, men många personer behöver en personlig kontakt för att motiveras till att ta steget att påbörja studier.

Ett mer aktivt rekryteringsarbete kan enligt utredningens bedömning ge många positiva effekter. Det ger dels alla kommuninvånare lika möjligheter att ta ställning till studier, dels kan integrationen i samhället förbättras för grupper som annars kanske har få kontakter med andra än den närmaste familjen. En ökad integration kan på sikt förbättra dessa personers möjligheter på arbetsmarknaden och då även minska kommunernas kostnader för bl.a. försörjningsstöd.

Vår bedömning är att förslagen om ett högre studiebidrag och fler studiemedelsveckor (se kapitel 8) kommer att underlätta för kommunerna att rekrytera studerande i behov av utbildning inom komvux på grundläggande nivå.

5 Anpassning efter individers behov och förutsättningar

5.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att kartlägga i vilken grad komvux på grundläggande nivå lever upp till nationellt fastställda mål och syften när det gäller anpassning både på individnivå och till vissa utpekade studerandegrupperns behov och förutsättningar, samt att vid behov föreslå åtgärder för att förbättra utbildningen så att målen och syftena uppfylls. I uppdraget ingår också att undersöka hur flexibel utbildningen är och att vid behov föreslå åtgärder för att förbättra utbildningen i detta avseende.

5.2 En flexibel och individanpassad utbildning

5.2.1 Flexibilitet i undervisningen

Utredningens enkätundersökning visar att de flesta kommuner erbjuder möjligheter till studier på heltid och halvtid. Klassrumsundervisning och undervisning i små grupper förekommer i en majoritet av kommunerna. Kurser på kvällstid erbjuds av knappt en tredjedel av kommunerna. Intensivkurser och sommarkurser är mer ovanligt och helgkurser förekommer i princip inte alls.

Tabell 5.1 Svar på frågan: Vad av följande erbjuder kommunen när det gäller den grundläggande vuxenutbildningen? Andel av kommunerna (procent). Flera svarsalternativ kunde väljas.

	Andel
Studietakt på heltid	95
Studietakt på halvtid	94
Klassrumsundervisning	90
Undervisning i små grupper	78
Kurser med löpande/kontinuerlig antagning	77
Studietakt på mer än heltid	52
Distanskurser – enstaka möten med lärare	42
Kvällskurser	30
Distanskurser – många möten med lärare	28
Intensivkurser	13
Sommarkurser	12
Helgkurser	2

Källa: Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 3).

Av kommuner med fler än 50 000 invånare erbjuder 65 procent möjligheter till studier på kvällar jämfört med endast 11 procent av kommuner med färre än 10 000 invånare. Det är också vanligare att de större kommunerna erbjuder intensiv- och sommarkurser. Distanskurser förekommer i mindre än hälften av kommunerna. Enligt Skolverkets officiella statistik är det mindre vanligt med distanskurser på grundläggande nivå än på gymnasial nivå. Motivet till detta har vid utredningens besök i kommunerna uppgetts vara en osäkerhet kring om elever inom komvux på grundläggande nivå har förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet i en kurs som genomförs på distans.

5.2.2 En flexibel och individanpassad utbildning

Individanpassningen av utbildningen varierar mellan kommunerna. I små kommuner med få deltagare i komvux på grundläggande nivå finns ibland stora möjligheter till individanpassning. Alla elever är kända av såväl rektorn som av studie- och yrkesvägledare och lärare. Det låga elevantalet gör att läraren kan arbeta med varje elev och anpassa undervisningen på individnivå. Däremot har en liten kommun sällan möjlighet att skapa samlade undervisningsgrupper

utifrån elevernas förkunskapsnivå. Det finns inte heller samma möjligheter för en liten kommun att erbjuda undervisning vid olika tidpunkter. Det är bl.a. av det skälet vanligare att kommuner med färre än 10 000 invånare erbjuder distanskurser med få lärarträffar än att de stora kommunerna gör det.

5.2.3 Utbildningens utformning skiljer sig åt

Utredningens bedömning: Flexibiliteten och individanpassningen av utbildningen inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå ser olika ut i kommunerna. Utredningens förslag och bedömningar syftar till att stödja kommunerna i deras arbete med att vidareutveckla verksamheterna, för att uppnå en flexibel och individanpassad utbildning utifrån kommunens förutsättningar och möjligheter.

Vid utredningens kommunbesök och av de enkätundersökningar utredningen genomfört, har det framkommit att graden av individanpassning och flexibilitet inom komvux på grundläggande nivå varierar mellan kommunerna. Utbildningen erbjuds inte alltid på olika tider och i olika omfattning. Utbildningen erbjuds inte heller alltid i tillräckligt flexibla former för att kunna motsvara de studerandes behov.

Kommunernas skilda prioriteringar leder även till att resursfördelningen till vuxenutbildningen skiljer sig åt över landet. Även om andra faktorer än ekonomiska har stor betydelse, t.ex. organisering och lärarnas intresse och vilja, hänger möjligheterna att individualisera undervisningen till stor del på resurser. Utan tillräckligt stöd och tillräckliga resurser hamnar de problem som finns med heterogena elevgrupper och individuella behov ofta på lärarna, som efter sina egna pedagogiska förutsättningar får lösa situationen.

5.3 Verktyg för ökad flexibilitet och individanpassning

Utredningen presenterar i följande avsnitt ett antal utvecklingsmöjligheter inom olika områden.

5.3.1 Kontinuerlig antagning

Utredningens bedömning: Vad som avses med kontinuerlig antagning varierar mellan olika kommuner. Det finns möjligheter att genom inslussningsverksamhet och samverkan förbättra möjligheterna att erbjuda kontinuerlig antagning.

I förordningen om vuxenutbildning anges att utbildningen ska bedrivas kontinuerligt under hela året.¹ Närmare åtta av tio kommuner uppger i utredningens enkät att man tillämpar kontinuerlig antagning. Vad som menas med kontinuerlig antagning tolkas dock olika i verksamheterna. Några av de svarande kommunerna uppger att de med kontinuerlig antagning menar antagning fyra till sex gånger per år medan andra avser löpande antagning där nya elever tas emot varje vecka. Trots att terminsbegreppet inte har funnits i styrdokumentet för vuxenutbildningen på många år präglar det ändå verksamheterna i många kommuner.

Om en kommun inte har ett antagningssystem som möjliggör kontinuerliga starter av kurser och delkurser tvingas studerande oftare till repetitionsstudier i väntan på nästa antagning. Detta minskar också incitamenten för att avsluta en kurs i förtid, när målen för kursen är uppnådda. I värsta fall kan få tillfällen för antagning innebära månader av väntan på att studierna kan fortsätta. En förutsättning för flexibilitet är att det finns möjlighet för studerande att byta mellan olika kurser eller nivåer under pågående kurs.

Några av de lärare som utredningen har träffat upplever att en tätare antagning än fyra till sex gånger per år är svår att hantera pedagogiskt. Utredningen gör dock bedömningen att problemet med kontinuerlig antagning till stor del är av organisatorisk karaktär. Vi har sett flera exempel på kommuner som har utvecklat olika former av inslussningsverksamhet dit nya elever blir

¹ 2 kap. 25 § förordningen om vuxenutbildning.

hänvisade för att påbörja sina studier. Därefter blir eleverna successivt inplacerade i grupper som motsvarar deras kunskapsbakgrund och studiemålsättning.

Utredningen har enbart sett detta i kommuner med ett relativt stort elevantal. En inklusionsverksamhet kan dock enligt utredningens bedömning vara ett sätt att organisera en mer kontinuerlig antagning även i mindre kommuner, kanske i samverkan med andra kommuner eller gemensamt i en region. Genom att samverka med andra kommuner kan möjligheten att erbjuda kontinuerlig antagning förbättras.

Vidare kan en orienteringskurs utgöra en form av introduktion till en kurs. Efter en tid av introduktion bör det finnas möjligheter att placera elever i grupper allt efter förkunskaper, mål och studietakt.

Som tidigare påpekats tolkas kravet på att utbildning ska bedrivas kontinuerligt under året olika i kommunerna. Skälen till detta är naturligtvis flera och hänger också samman med kommunens storlek, resurser och elevantal. Att föreslå en skärpning av bestämmelsen genom att kräva att inklusionsverksamhet ska förekomma för att möjliggöra kontinuerlig antagning, skulle innebära en begränsning av kommunernas möjligheter att själva organisera sin verksamhet. Utredningen ser ett större värde i att istället försöka förmedla goda exempel på hur olika kommuner har lyckats erbjuda en mer kontinuerlig antagning.

5.3.2 Förkunskapskrav

Utredningens bedömning: I många kommuner förekommer formella förkunskapskrav trots att rätten att antas till kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå beror på den sökandes förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Istället för särskilda kursfordringar måste kommunerna, i större utsträckning än i dag, genomföra bedömningar av elevernas kunskaper för att avgöra om de har förutsättningar att genomgå kursen.

Skollagens bestämmelse om behörighet att delta i utbildning inom komvux anger bl.a. att en elev ska ha förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet i utbildningen. Det ställs inga krav på för-

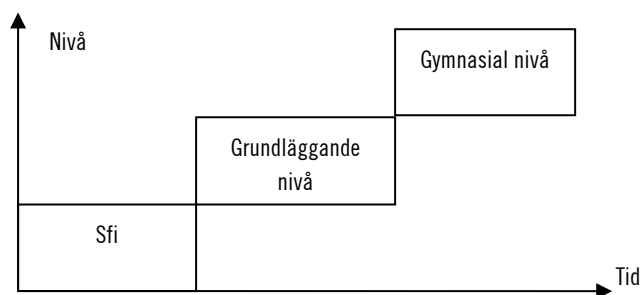
kunskaper i författningarna som reglerar vuxenutbildningen, till skillnad från författningar som styr antagningen till gymnasieskolan respektive högskolan. För att kunna avgöra om en elev har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen krävs därför någon form av bedömning av elevens kunskaper.

Resultaten av utredningens enkätundersökning visar att närmare sex av tio kommuner kräver en lägsta nivå på språkkunskaperna för studier inom komvux på grundläggande nivå. Framför allt förekommer detta när det gäller svenska som andraspråk. Över hälften av kommunerna anger att de ställer upp språkliga förkunskapskrav för att läsa svenska som andraspråk. Av dessa uppger en majoritet att en elev ska ha läst kurs D inom sfi för att få påbörja svenska som andraspråk på grundläggande nivå. Vissa kommuner gör undantag efter en individuell bedömning av vilken nivå inom sfi språkkunskaperna motsvarar. Andra kommuner uttrycker sig mer vagt och skriver att eleven behöver ha tillräckliga språkkunskaper för att tillgodogöra sig undervisningen. Ett mindre antal kommuner anger att eleverna bör ha läst "viss sfi", eller ha avslutat kurs B eller C inom sfi.

Skolinspektionen har i ett flertal tillsynsbeslut riktat kritik mot kommuner till följd av förkunskapskraven, eftersom det saknas författningsstöd för att ställa upp sådana krav. Efter Skolinspektionens kritik kan utredningen notera att många kommuner har tagit bort förkunskapskraven från sin skriftliga information till eleverna. Under utredningens kommunbesök har dock framkommit att kraven i praktiken fortfarande förekommer genom att elever avråds från att påbörja studier på grundläggande nivå innan man uppnått en viss nivå inom sfi. Kommunerna motiverar användningen av förkunskapskrav med att eleven annars saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Denna föreställning grundar sig i en syn på utbildningsgången som en s.k. progressionstrappa (fig. 5.1).

Utöver avsaknaden av lagstöd ser utredningen allvarligt på att det ställs krav på förkunskaper i form av genomgångna kurser, då detta medför en begränsning av möjligheterna att kombinera studier på olika nivåer och inom olika utbildningsformer. Många studerande kan ha en ojämn kunskapsprofil som innebär att de kan ha kunskaper motsvarande gymnasienivå i vissa kurser medan kunskapsnivån i andra kurser motsvarar grundläggande nivå. Detta gör att det är olämpligt att ställa upp formella kunskapskrav.

Figur 5.1 Progressionstrappa



Den spegling av ungdomsskolan som präglar vuxenutbildningen bidrar till att en del företrädare för vuxenutbildningen tänker sig utbildningen i form av en fastlåst progressionstrappa. Bakgrunden till föreställningen om att progressionstrappan är det korrekta sättet att bedriva utbildningen är att det ofta finns en oro för att eleverna ska misslyckas med sina studier på en högre nivå om de inte har uppnått en viss språklig nivå innan studierna påbörjas. Ett annat argument är att det är mer praktiskt att låta eleverna läsa kurser i en förutbestämd ordning. Administrativa svårigheter verkar lägga hinder i vägen för att elever samtidigt ska kunna läsa kurser på olika nivåer eller inom olika skolformer. Det är utredningens bedömning att kommunerna bör frångå progressionsstrappan. Många elever har förutsättningar att genomföra en kurs utan att ha genomgått den kurs som ställs upp som förkunskapskrav. Det finns därför anledning att istället för särskilda kursfordringar använda sig av en bedömning av elevens kunskaper, för att avgöra om han eller hon har förutsättningar att genomgå en viss kurs.

5.3.3 Inledande bedömning av elevernas kunskapsnivå

Utredningens bedömning: För att på ett effektivt sätt kunna erbjuda en individanpassning av utbildningen krävs valideringsinsatser och att en inledande kartläggning görs av elevens kunskaper. Utredningens förslag om nationella delkurser ökar möjligheterna till korrekta inledande nivåbedömningar och till validering.

För att på ett effektivt sätt kunna erbjuda en utbildning som utgår från elevens behov krävs att en inledande kartläggning genomförs. Förkunskaper bör bedömas och värderas för att avgöra individens förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och därmed behörigheten, samt för att kunna anpassa studierna efter kunskapsnivån. Att inte genomföra sådana kartläggningar begränsar möjligheterna att individanpassa studierna. Möjligheterna att bedöma eventuella stödbehov minskar också.

Nästan två tredjedelar av kommunerna anger i utredningens enkätundersökning att kartläggning och validering av tidigare kunskaper sker i samband med ett vägledningssamtal. Hälften av de tillfrågade kommunerna genomför nivåtester i samband med vägledningen. Nivåtester i samband med vägledningen är vanligare i stora kommuner än i små. Det är vanligare att proven genomförs av lärare än i samband med vägledningen. Diagnostiska prov förekommer i någon form i de flesta kommuner. Endast en tredjedel av kommunerna genomför dock regelbundet nivåbedömningar av elevernas kunskaper i samband med undervisningen.

Utredningen bedömer att det finns möjligheter för kommunerna att organisera verksamheten så att man i större utsträckning än i dag bedömer elevernas förkunskaper. Ökade insatser för att genomföra validering och nivåtester kan förbättra förutsättningarna för studerande att tillgodogöra sig utbildningen. Studerande slipper då läsa kurser vars innehåll de redan har tillräckliga kunskaper i. I förlängningen kan detta också resultera i att studietiden kortas. Sådana ökade insatser kan genomföras utan författningsändringar. Utredningens bedömning är att det finns stor potential för en effektivisering om nivåtester genomförs konsekvent och regelbundet. Utredningens förslag om delkurser (se avsnitt 5.3.8) kan också bidra till större möjligheter att differentiera undervisningen och att anpassa den efter varje elevs behov efter en inledande bedömning av elevens förkunskaper.

5.3.4 Nivågruppering efter bedömda förkunskaper

Om det finns förutsättningar att skapa undervisningsgrupper utifrån förkunskaper är detta enligt utredningens bedömning ett bra sätt att organisera undervisningen. Elever som delas in i grupper efter sina förkunskaper kan arbeta enligt sin egen förmåga och planering men ändå ingå i en studiegrupp. I vissa kommuner

som utredningen har besökt placeras dock samtliga elever i samma grupp trots stora olikheter i kunskapsnivå och bakgrund. Om det inte sker någon nivågruppering och elevantalet är för stort finns det risk för att läraren inte ges möjlighet att ägna varje elev tillräcklig uppmärksamhet. Sådana situationer bör undvikas eftersom de inte skapar möjligheter till individualisering, även om det genomförs en bedömning av de studerandes förkunskaper. En liten kommun kan emellertid, p.g.a. ett litet antal studerande, sakna möjligheter att skapa flera undervisningsgrupper. I dessa kommuner kan det låga elevantalet istället skapa goda förutsättningar för läraren att individualisera undervisningen utifrån elevernas förkunskaper.

5.3.5 Kursutbud, kurspaket och kombinationsmöjligheter

Utredningens bedömning: Utformningen av kurser bör motsvara den efterfrågan och det behov som finns i kommunen. För en korrekt bedömning krävs att kommunen regelbundet genomför behovsinventeringar. Ökad samverkan mellan kommuner innebär bättre möjligheter att erbjuda kurser i flexibla former.

Färdiga s.k. kurspaket bör undvikas då utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar.

För att en kommun ska anses erbjuda möjligheter till kombinationsläsning krävs att det ges praktiska och inte enbart teoretiska möjligheter att kombinera studier på olika nivåer.

Kursutformning

För att kunna erbjuda den utbildning som efterfrågas måste kommunerna regelmässigt göra en inventering av vilka behov kommuninvånarna har av utbildning och hur kurserna ska utformas för att möjliggöra studier. Resultatet av en sådan behovsinventering bör sedan ligga till grund för utformningen av utbudet. En behovsinventering bör inte enbart omfatta efterfrågan på olika kurser utan även t.ex. stödbehov och studieformer.

Utredningen har sett positiva exempel på kommuner som gör regelbundna behovsinventeringar, men även många exempel på att elever inte har kunnat läsa de kurser de har önskat p.g.a. att kursutbudet inte har varit anpassat efter efterfrågan. Om kommunen

inte genomför en behovsinventering inför utformningen av kursutbudet kan det i viss mån bli så att kommunen utformar sitt utbud av kurser efter tillgången på behöriga lärare istället för att utgå från kommuninvånarnas behov.

Ett väl utvecklat regionsamarbete kring utformningen av kursutbudet kan bidra till att en kommun bättre lyckas möta efterfrågan och behov. Om en elev efterfrågar en kurs som hemkommunen inte erbjuder p.g.a. liten efterfrågan, kan eleven vända sig till en annan kommun. För en liten kommun med få invånare är det ett sätt att kunna erbjuda samtliga kurser utan att för den skull behöva anordna alla kurser i egen regi. Ökad samverkan mellan kommuner kan därmed ge bättre möjligheter att erbjuda kurser i den utformning och vid de tidpunkter som efterfrågas av eleverna.

Kurspaket

Skollagen är tydlig i att utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. Det är inte kommunens tillgång till personal eller andra organisatoriska skäl som ska ligga till grund för hur utbildningen utformas i kommunen. Om en elev enbart har behov av att läsa svenska som andraspråk bör detta göras möjligt. Eleven kan annars tvingas läsa ett större antal kurser än nödvändigt, vilket leder till längre studietider, senare etablering på arbetsmarknaden och högre studieskulder. Även kommunernas kostnader för utbildningsverksamheten ökar.

Enligt utredningens kommunenkät går det *inte* att läsa svenska som andraspråk på heltid i 40 procent av kommunerna. I många kommuner där kursen enbart ges som deltidskurs erbjuds den ofta i kombination med andra kurser.

Ett skäl till sådana kurspaket är att de studerande ska kunna studera på heltid, vilket är avsett att underlätta för de studerande att få fullt studiemedel. Kurspaket kan också vara ett sätt för en kommun att ur ett organisatoriskt perspektiv driva sin verksamhet på ett effektivt sätt. Det kan t.ex. finnas behov av att få ihop tjänster av tillräcklig omfattning för personalen inom vuxenutbildningen. Utredningens bedömning är att kursen svenska som andraspråk, som är den vanligaste kursen på grundläggande nivå, måste göras tillgänglig som heltidskurs för de elever som har behov av detta. Fasta kurspaket bör undvikas.

Kombinationsmöjligheter

I Lvux12 anges att flexibla lösningar ska eftersträvas i organisation, arbetssätt och arbetsformer, med utgångspunkt i individens behov och förutsättningar. Det ska vara möjligt dels att kombinera studier i flera skolformer inom vuxenutbildningen, dels att kombinera studier med arbete eller praktik.

Resultatet av den genomförda kommunenkäten visar att drygt fyra av tio kommuner möjliggör kombinationer mellan studier inom olika delar av vuxenutbildningen eller med arbete och praktik. Vanligast är att kommunen gör det möjligt att kombinera studier i komvux på grundläggande nivå med studier på gymnasial nivå. Det är inte lika vanligt att erbjuda studier inom sfi parallellt med komvux på grundläggande nivå. Sådana kombinationsmöjligheter möjliggörs i stor utsträckning i en fjärdedel av kommunerna.

Kommunernas enkätsvar tydliggör kommunernas varierande ambitionsnivå när det gäller möjligheten att kombinera olika utbildningar. Några kommuner anger att det går att kombinera efter behov och önskemål. Andra kommuner uppger att kombinationer inte efterfrågas i någon större utsträckning, men att man erbjuder studier på distans och kvällsundervisning och att det därför är fullt möjligt att kombinera studier med andra aktiviteter såsom arbete eller familjeliv.

Under utredningens studiebesök har det framkommit att kommunens organisation och styrning kan försämra möjligheten att kombinera studier på olika nivåer och i olika former. Särskilt i kommuner där vuxenutbildningen återfinns under utbildningsförvaltningen kan det uppstå svårigheter med att kombinera studier med arbete eller praktik. I kommuner med en nämndorganisation där vuxenutbildningen finns i samma nämnd som arbetsmarknadsfrågorna underlättas en kombination mellan arbete och studier, medan det istället finns risk för att det kan vara svårare att kombinera studier på olika utbildningsnivåer eller i olika skolformer.

Vissa kommuner har delar av vuxenutbildningen utlagd på entreprenad till externa utbildningsanordnare. Detta kan ibland försvåra möjligheterna till kombinationsläsning. Det kan vara administrativt och schematekniskt svårt att lösa en situation där den studerande vill kombinera studier på olika kurser eller på olika nivåer, om dessa studier dessutom bedrivs hos olika utbildningsanordnare. De externa utbildningsanordnarna bedriver dessutom

ofta sin verksamhet i lokaler skilda från kommunens och från andra utbildningsanordnarens lokaler.

Även den geografiska placeringen av olika enheter inom kommunens egen regi kan vara ett logistiskt hinder för kombinationsläsning. Schematekniska problem påverkar också möjligheterna att kombinera olika typer av studier.

För att en kommun ska anses erbjuda möjligheter till kombinationsläsning krävs enligt utredningens uppfattning att eleverna ges en praktisk och inte enbart en teoretisk möjlighet att kombinera studier på olika nivåer. För att detta verkligen ska komma till stånd är det en fördel om verksamheterna är samlokaliserade och om personalen inom de olika verksamheterna samarbetar kring schema och andra praktiska frågor. Det är tyvärr vanligt att praktiska frågor hindrar parallella studier.

För att optimera möjligheterna till kombinationsläsning bör kommunerna i sin upphandling ställa krav på att externa anordnare ska göra sitt yttersta för att säkerställa möjligheterna till kombinationsläsning. Ett sådant krav skulle exempelvis vara att de olika utbildningsanordnarna och kommunen samverkar för att erbjuda eleverna ett heltäckande kursutbud som också går att läsa parallellt. Utan förbättrade möjligheter till kombinationsläsning kan inte studietiderna kortas och de studerandes inträde på arbetsmarknaden försenas i onödan.

Utredningen har sett över möjligheterna att skärpa de nu gällande bestämmelserna i förordningen om vuxenutbildning. Bestämmelserna innebär dock redan i dag att en kommun ska utforma verksamheten så att olika studier kan kombineras. Enligt utredningens bedömning finns det därför inte skäl att skärpa regelverket.

Språkstudier av viss omfattning

Utredningens bedömning: Kvalitativ språkundervisning kräver ett minimiantal undervisningstimmar per vecka.

För de elever som enbart har behov av att studera svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå bör kursen erbjudas som heltidsstudier.

Kvalitativ språkundervisning förutsätter i de flesta fall ett minimalt antal undervisningstimmar per vecka. Nationellt centrum för svenska som andraspråk har i kontakten med utredningen menat att det kan vara rimligt att 15–20 undervisningstimmar per vecka motsvarar heltidsstudier i svenska som andraspråk. Om en elev dessutom har behov av grundläggande alfabetisering kan ytterligare undervisningstimmar krävas. Det kan i sammanhanget konstateras att undervisningstiden inom sfi ska vara minst 15 timmar per vecka under en fyraveckorsperiod.

I utredningens kommunenkät angav 30 procent av kommunerna att hälften, eller mindre än hälften, av verksamhetspoängen i svenska som andraspråk läggs ut som undervisningstimmar. Nästan hälften av kommunerna angav att mer än hälften men inte samtliga verksamhetspoäng läggs ut som undervisningstimmar. I 20 procent av kommunerna läggs alla verksamhetspoäng ut som undervisningstimmar. Under utredningens kommunbesök har vi sett att antalet lektionstillfällen i kursen svenska som andraspråk kan variera mellan två tillfällen i veckan om vardera en och en halv timme, till fem tillfällen per vecka där varje tillfälle omfattar två och en halv till tre timmar.

I samband med utredningens kommunbesök har de intervjuade eleverna ibland efterlyst mer lärarledd undervisning. En orsak till att de studerande efterlyser detta är att dessa tillfällen kan vara den enda möjlighet de har till att tala svenska. Hemmiljön präglas i många fall av elevernas hemspråk.

Tre timmars undervisning i veckan kan möjligen vara befogat för en elev som läser flera olika kurser parallellt. Det kan också vara tillräckligt för en högutbildad elev med god studievana som känner behov av att ytterligare bygga på sina kunskaper i svenska. För en elev som efter avslutad sfi söker sig till komvux på grundläggande nivå för att ytterligare förstärka sina kunskaper i svenska är det dock inte troligt att tre undervisningstimmar i veckan kan ge den förstärkning av svensk kunskaperna som eleven behöver. Med fler undervisningstimmar per vecka kan utbildningstiden förkortas och utbildningen effektiviseras.

Ofta erbjuds svenska som andraspråk enbart i kombination med andra kurser med motiveringen att eleverna behöver läsa något annat än bara svenska. Enligt kursplanen i svenska som andraspråk ska momentet kommunikation innehålla ämnesområden med anknytning till elevens utbildning, samhälls- och arbetsliv, aktuella områden, händelser och händelseförlopp samt tankar, åsikter, idéer,

erfarenheter och känslor. Det finns alltså stora möjligheter att även inom kursen svenska som andraspråk låta eleverna läsa områden utanför själva ämnet svenska. För dem som enbart har behov av att studera svenska som andraspråk måste kursen kunna erbjudas med en sådan omfattning att den kan anses motsvara heltidsstudier.

Utredningen bedömer att kommunerna bör erbjuda kursen svenska som andraspråk i form av heltidsstudier när det finns elever som enbart har behov av att läsa svenska som andraspråk. Kommunerna bör i sina avtal med upphandlade utbildningsanordnare försäkra sig om att heltidsstudier kan erbjudas. Skolinspektionen bör i samband med tillsyn se över att elever ges möjlighet till heltidsstudier i kursen.

5.3.6 Öppna studiemiljöer

Utredningens bedömning: Öppna studiemiljöer, t.ex. studiehallar, är ett positivt inslag i vuxenutbildningen. Studiehallar ökar lärartiden för samtliga elever och kan vara särskilt betydelsefulla för elever i behov av stöd. Samverkan mellan utbildningsanordnare och mellan kommunala verksamheter kan öka tillgången till öppna studiemiljöer.

Det finns olika sorters öppna studiemiljöer. Utredningen har valt att fokusera på studiehallar. Detta utesluter inte att andra öppna studiemiljöer är väl fungerande miljöer för lärande.

En studiehall är en benämning på en lokal där det under en angiven tid finns tillgång till pedagoger. En elev kan komma till studiehallen utanför ordinarie lektionstid för att få stöd och handledning i de kurser som han eller hon studerar. Studiehallar eller liknande verksamheter erbjuds i många kommuner. Av utredningens enkät framgår att 43 procent av kommunerna erbjuder någon form av studiehall eller lärstudio med generell inriktning och att 37 procent erbjuder studiehallar med inriktning mot ett eller flera ämnen. Dessa förekommer ofta i form av ”mattestugor” eller ”språkstugor” med tillgång till kvalificerad personal.

Ofta är studiehallarna öppna för alla. Ibland kan dock tillgången vara utformad som en typ av stöd för elever i behov av extra lärarledd handledning. I viss mån har utredningen fått uppfattningen att

studiehallar används för att det i övrigt erbjuds begränsad tid med lärarledd undervisning.

Genomgående för studiehallarna är att eleverna är välkomna på tider utanför ordinarie schematider. De kan då arbeta enligt sin individuella studieplan och få tillgång till handledning av närvarande lärare. Under utredningens studiebesök har eleverna ofta uttryckt att de upplever studiehallarna som ett positivt inslag i studierna. Utredningen har dock i samband med sina besök i kommunerna noterat att det förekommer problem med tillgängligheten till studiehallarna. Särskilt elever som kombinerar studier på olika kurser och på olika nivåer kan ha svårigheter att besöka studiehallarna på de tider som erbjuds.

Andra problem med tillgängligheten kan bero på att andra kommunala verksamheter inte är anpassade till studiesituationen. T.ex. kan barnomsorgen vara organiserad så att elevens schema utgör ramen för den tid som kommunen erbjuder barnomsorg. Detta kan då göra det omöjligt för eleverna att delta i handledning eller stöd i studiehallarna utanför ordinarie schematider. Det är viktigt att det sker en samordning inom kommunen som så långt det är möjligt undanröjer sådana hinder.

5.3.7 Orienteringskurser

Utredningens bedömning: Orienteringskurser kan utgöra ett viktigt verktyg för att individanpassa studierna.

Utredningens föreslag: Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial kring användningen av orienteringskurser i syfte att öka förekomsten av orienteringskurser som en möjlighet till individanpassning inom vuxenutbildningen.

Inom komvux på grundläggande nivå finns det nationella kurser och orienteringskurser.² En orienteringskurs ska svara mot sådana behov som inte tillgodoses genom en nationell kurs och ska ha ett eller flera av följande syften:

- medverka till väl underbyggda beslut om studie- eller yrkesval,
- ge ökade studietekniska färdigheter,

² 2 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning.

- utgöra en introduktion till kurser inom olika kunskapsområden, och
- ge tillfälle till validering.

En orienteringskurs får inte överstiga 200 verksamhetspoäng.³ Antalet orienteringskurser är obegränsat och det är rektorn som beslutar vilka orienteringskurser som ska ges och hur många verksamhetspoäng dessa ska omfatta.⁴ Betyg ska inte sättas på orienteringskurser.⁵

Av utredningens kommunenkät framgår att drygt hälften av kommunerna erbjuder orienteringskurser. Bland dem som inte anordnar orienteringskurser anger de flesta att det inte finns något sådant behov i kommunen. Skälen till detta är att efterfrågan saknas, att behoven kan tillgodoses inom ramen för den övriga verksamheten eller att det inte finns ekonomiska möjligheter att anordna orienteringskurser. Av enkäten framkommer att det är vanligare med orienteringskurser i kommuner med många invånare än i kommuner med förhållandevis få invånare.

Vid utredningens besök i kommunerna har det vid ett flertal tillfällen påpekats att en vanlig orsak till den låga måluppfyllelsen och de många avhoppen på grundläggande nivå är att studietiden i olika kurser inte är tillräcklig. Att förlänga studietiden för en eller flera elever genom att använda orienteringskurser som förberedande kurs eller som repetitionskurs kan enligt utredningen vara ett lämpligt sätt att individanpassa utbildningen. Om en elev exempelvis inte har studerat på många år, helt saknar utbildning eller har begränsad skolbakgrund kan studietekniska frågor och problem tendera att ta oproportionerligt mycket tid i anspråk. Det kan få till följd att den ordinarie kurstiden inte räcker till det centrala innehållet i kursen. Att erbjuda en orienteringskurs med inriktning på studieteknik som inledning till studierna kan innebära mer tid för eleven och kan på så sätt förbättra möjligheterna för honom eller henne att avsluta kursen med godkänt resultat.

Orienteringskurser kan även användas för att göra en inledande bedömning av elevernas kunskaper och förutsättningar. En kartläggning av en elevs tidigare kunskaper är en form av validering, vilket är ett användningsområde för en orienteringskurs. Skolverket har uttalat att en orienteringskurs kan användas för

³ 2 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning.

⁴ 2 kap.10 § förordningen om vuxenutbildning.

⁵ 4 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning.

strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som ett led i en pågående utbildning. Syftet är att klarlägga utbildningsnivån och i anslutning till vägledningen definiera utgångsnivån för de fortsatta studierna.⁶

Sammantaget kan orienteringskurser vara viktiga för att individanpassa utbildningen, något som alla kommuner inte har uppmärksammat. När en kommun anger att det saknas behov av orienteringskurser och samtidigt anger att eleverna har svårt att uppnå målen för studierna inom ramen för den planerade studietiden, är det utredningens bedömning att kommunen inte har utnyttjat orienteringskursen till fullo.

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett kommentarmaterial med information och råd om hur orienteringskurser kan användas för att stärka individanpassningen och flexibiliteten inom vuxenutbildningen.

5.3.8 Delkurser

Utredningens förslag: Skolverket ges i uppdrag att ta fram nationellt utformade delkurser med tillhörande mål och kunskapskrav. Nationella delkurser bör utformas för nationella kurser på grundläggande nivå inom den kommunala vuxenutbildningen som omfattar mer än 200 verksamhetspoäng. Delkurserna bör omfatta högst 100 verksamhetspoäng.

En elev ska kunna genomföra provning i nationellt fastställda delkurser.

Skolverket ges samtidigt i uppdrag att ta fram ett kompetensutvecklingsmaterial för att introducera en systematisk användning av delkurser i det pedagogiska arbetet.

⁶ Skolverket (2004a).

Delkurser har många fördelar

Nationella kurser inom komvux får delas upp i delkurser.⁷ Det finns inget nationellt utformat och formaliserat sätt att bryta ner kurser i mindre delar. Rektorn beslutar om huruvida nationella kurser ska delas upp i delkurser och hur många verksamhetspoäng varje delkurs ska omfatta.⁸ Det innebär att det blir upp till varje utbildningsanordnare att utforma delkurser eller att dela upp kursernas innehåll i mindre beståndsdelar.

En del kommuner använder sig i dag av delkurser. Sådana delkurssystem har dock inte någon stor utbredning. De kommuner som utredningen haft kontakt med som använder sig av delkurser använder sig i allmänhet av ganska omfattande delkurser. Delkurserna är ofta uppbyggda så att de enbart bygger på progression inom hela den nationella kursen. Ett antal kommuner har påbörjat ett arbete med att ta fram delkurser för framför allt de kurser som omfattar ett stort antal verksamhetspoäng. Kursen svenska som andraspråk, som enligt Skolverkets framtagna kursplaner omfattar 1 000 poäng, har delats upp i delkurser i flera kommuner.

Nationellt fastställda delkurser

Delkurser som tar hänsyn till varje elevs kunskapsprofil skulle kunna bidra till en ökad individanpassning. Nackdelen med att utforma helt individuella delkurser är dock att delkurserna kommer att se olika ut. Detsamma gäller lokalt utformade delkurser. Eftersom elevgruppen inom vuxenutbildningen, och kanske särskilt i komvux på grundläggande nivå, tenderar att vara mobil beroende på tillgång till bostad och arbete, kan problem uppstå för den elev som påbörjar en individuellt eller lokalt utformad delkurs i en kommun och som byter kommun eller utbildningsanordnare under kursens gång.

Vid utredningens kommunbesök har företrädare för vuxenutbildningen ofta efterfrågat nationellt fastställda delkurser då de anser att det finns ett behov av likvärdiga och jämförbara delkurser. Utredningen delar denna uppfattning. Enligt utredningens bedömning bör man i ett arbete med att utforma nationella

⁷ 2 kap. 4 § förordningen om vuxenutbildning.

⁸ 2 kap. 10 § förordningen om vuxenutbildning.

delkurser utgå från det centrala innehållet i en kurs. Det centrala innehållet delas sedan upp i avgränsade områden och varje område ska utgöra en nationell delkurs till vilken det kopplas mål och kunskapskrav. En sådan delkursindelning skulle kunna öka möjligheten att anpassa kursinnehållet till elevernas individuella kunskapsprofiler. Väl avgränsade delkurser ger den studerande möjlighet att påverka sin väg genom kursen genom att i dialog med pedagogen välja vilka delkurser som ska läsas och i vilken ordning. Vägarna till de olika delmålen blir korta, vilket innebär snabbare måluppfyllelse, något som i sin tur kan öka de studerandes självförtroende. Initiala prov gör att läraren vet vilka förkunskaper eleven besitter och vilka delar av kursens centrala innehåll eleven har behov av att läsa. Kännedom om elevernas förkunskaper är en förutsättning för att ett system med delkurser ska leda till en mer effektiv utbildning. Nationella delkurser underlättar även jämförbarheten över landet, vilket i sin tur underlättar för studerande att flytta och att byta utbildningsanordnare.

Utredningen anser att en elev som bedöms ha de förkunskaper som motsvarar en nationellt fastställd delkurs ska kunna göra en prövning på kursen för att få ett betyg. Utredningen föreslår därför att nationellt fastställda delkurser ska införas i den bestämmelse i skollagen som reglerar prövning.⁹ Om det inte ges rätt till prövning kan eleven endast validera en nationellt fastställd delkurs och få ett intyg, vilket också skulle betyda att ett sammanfattande betyg på den nationella kursen i sin helhet inte skulle kunna sättas då eleven inte skulle ha fått betyg i varje delkurs.¹⁰

De föreslagna delkurserna bör omfatta högst 100 poäng. Allt för omfattande delkurser riskerar att täcka för stora delar av en nationell kurs.

Figur 5.2 Exempel på delkurssystem i kursen Svenska som andraspråk

Centralt innehåll	Grammatik	Läsa	Skriva	Tala	Hörförståelse
Moment	delkurs	delkurs	delkurs	delkurs	delkurs
Moment	delkurs	delkurs	delkurs	delkurs	delkurs
Moment	delkurs	delkurs	delkurs	delkurs	delkurs

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att dela upp nationella kurser på grundläggande nivå inom komvux som

⁹ 20 kap. 30 § skollagen.

¹⁰ 4 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning.

omfattar mer än 200 verksamhetspoäng i delkurser samt ta fram kursplaner för dessa delkurser. De kurser som blir aktuella för delkurser är, med de verksamhetspoäng som gäller i dag, svenska, svenska som andraspråk, matematik, engelska och samhällskunskap. Utredningen föreslår också att Skolverket samtidigt ges i uppdrag att utforma ett kompetensutvecklingsmaterial för att öka förståelsen för hur delkurser kan utformas och användas.

5.3.9 Verktyg för elever med brister i svenska språket

Utbildning på elevens modersmål

Utredningens bedömning: Utbildning på elevernas modersmål kan underlätta inläringen, öka individanpassningen och förkorta studietiderna.

Enligt skollagen har en elev inom komvux på grundläggande nivå som har bristfälliga kunskaper i svenska språket, möjlighet att få utbildning på sitt modersmål eller på ett annat språk som eleven behärskar.¹¹ Dagens bestämmelse anger att utbildningen *får* tillhandahållas på elevens modersmål. Bestämmelsen innebär alltså ingen rätt för eleven att få undervisning på modersmålet.

Av dem som studerar inom komvux på grundläggande nivå är 90 procent födda utomlands och har ett annat modersmål än svenska. Undervisning på modersmålet är ett sätt att öka individanpassningen av utbildningen. Fler elever med förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet i en kurs, men som i dag nekas tillträde p.g.a. bristande svensk kunskaper, skulle kunna antas till kurser. Att i större utsträckning ge elever detta stöd skulle kunna effektivisera utbildningen och därmed öka genomströmningen och förkorta studietiderna. Utredningen har under sina kommunbesök kunnat konstatera att trots att stöd i form av undervisning på modersmålet skulle kunna underlätta utbildningen för elever med ett annat modersmål, förekommer i princip ingen undervisning på andra språk.

Att införa en bestämmelse som ger eleven *rätt till* undervisning på modersmålet eller på annat språk som eleven behärskar skulle naturligtvis innebära en förstärkning av elevens möjligheter till

¹¹ 20 kap. 12 § skollagen.

individanpassning. Utredningen gör dock bedömningen att en tvingande bestämmelse skulle medföra allt för långtgående konsekvenser för kommunerna. Den begränsade tillgången på behöriga ämneslärare som kan undervisa på de språk som eleverna har behov av skulle göra det omöjligt för framför allt mindre kommuner att efterfölja ett sådant krav. Med ökad samverkan mellan kommuner finns dock, enligt utredningens bedömning, ofta möjligheter att erbjuda denna typ av undervisning för elever med bristande språkkunskaper. I dag finns utarbetade tekniska lösningar som kan underlätta undervisning på olika språk. Vi har tagit del av exempel på undervisning via videolänk, vilket är ett exempel på hur undervisning på modersmålet kan genomföras.

Studiehandledning på modersmålet

Utredningens förslag: För elever inom vuxenutbildningen som har bristfälliga kunskaper i svenska språket får studiehandledning ges på modersmålet eller på ett annat språk som eleven behärskar.

Ett stöd under utbildningen kan vara studiehandledning på modersmålet. Studiehandledning är en rättighet inom grundskolan.¹² Studiehandledaren har ansvar för att hjälpa eleven att få kunskaper i olika ämnen, lära sig ord och begrepp, studieteknik och att utveckla både sitt modersmål och svenskan.

Enligt utredningens enkätundersökning förekommer studiehandledning på modersmålet inom komvux på grundläggande nivå i endast 13 procent av kommunerna. Både studiehandledning och ämnesundervisning på modersmålet kan vara effektiva redskap som gynnar kunskapsutvecklingen. Studiehandledning på modersmålet är naturligtvis en organisations-, kompetens- och resursfråga för kommunerna. Det finns en risk för att svårigheter med att hitta rätt kompetens för att ge studiehandledning och de resurser detta kräver ses som ett stort hinder. Kostnaderna måste dock ställas i relation till kostnaden för en studieplats för en elev som avbryter studierna eller som inte uppnår godkänt i kursen till följd av bristande språkkunskaper. Alternativet till stöd och handledningsinsatser är ofta att den studerande går kvar längre i kursen innan

¹² 5 kap. 4 § skolförordningen (2011:185).

han eller hon bedöms ha förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet i andra kurser. Utredningens uppfattning är att dessa överväganden sällan görs, vilket leder till att olika former av modersmålsalternativ saknas.

Utredningen bedömer att en ökad användning av studiehandledning på modersmålet skulle öka möjligheterna till måluppfyllelse för elever med ett annat modersmål än svenska, dvs. för majoriteten av de studerande inom komvux på grundläggande nivå. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse om möjlighet till studiehandledning på modersmålet införs i förordningen om vuxenutbildning. Detta tydliggör att studiehandledning på modersmålet eller på ett annat språk som eleven behärskar är en viktig insats. Förslaget att studiehandledning *får ges* innebär inte någon rätt för eleven att få studiehandledning på modersmålet, men väl ett förtydligande av möjligheten för kommunen att ge studiehandledning på ett språk som eleven behärskar.

5.3.10 Elevers rätt till stöd

Utredningens bedömning: Trots att stödåtgärder inte nämns särskilt i författningarna innebär kravet på individanpassning av utbildningen *de facto* en mycket stark rätt till stöd inom vuxenutbildningen.

Utredningens förslag: Skolverket ges i uppdrag att i kommentarmaterial behandla frågan om stöd inom vuxenutbildningen för att klargöra elevernas rättigheter och kommunernas skyldigheter.

Otydlighet om elevers rätt till stöd

I förarbetena till skollagen anges att vuxna har en stark rätt att fullfölja den utbildning man antagits till genom att utbildningen anpassas efter individens behov, önskemål och förutsättningar.¹³ I Lvux12 anges att det är vuxenutbildningens ansvar att varje elev inom komvux ”får stöd och undervisning utifrån sina individuella utbildningsmål, behov och förutsättningar”¹⁴. Vidare anges att ”alla som arbetar inom vuxenutbildningen ska ge stöd och stimulans till

¹³ Prop. 2009/10:165.

¹⁴ Avsnitt 2.1.

alla elever så att de utvecklas så långt som möjligt, uppmärksamma elever som är i behov av stöd, och samverka för att göra utbildningen till en god miljö för utveckling och lärande”.

Det kan noteras är att bestämmelserna i skollagen om rätt till *särskilt* stöd inte gäller för elever inom vuxenutbildningen.¹⁵ I förarbetena till skollagen anges att det i dagsläget inte heller är aktuellt att införa något lagstadgat krav på att tillhandahålla *särskilt* stöd inom vuxenutbildningen.

I samband med utredningens besök i olika kommuner har vissa företrädare för vuxenutbildningen uttryckt att de anser att de inte har någon skyldighet att erbjuda stöd och att det därför inte blir en prioriterad fråga hos politikerna. Det råder därmed skilda meningar om vilken rätt till stöd elever inom vuxenutbildningen har. I förarbetena exemplifieras rätten till stöd för elever inom vuxenutbildningen genom att gruppen med läs- och skrivrelaterade problem omnämns särskilt. En kommun, anges det, ska inte kunna neka vuxna med läs- och skrivsvårigheter tillträde till vuxenutbildning med hänvisning till att de inte har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Även dessa studerande kan sakna kunskaper som normalt uppnås i grundskolan, vilket gör dem till en prioriterad grupp.¹⁶

En lokalt genomförd studie av avbrottsorsaker som redovisades för utredningen vid ett av kommunbesöken angav bristande stöd som en av de vanligaste orsakerna till att elever avbryter sina studier inom vuxenutbildningen.

I skollagen anges att undervisningen för en elev inom komvux, sfi och sårsvux kan upphöra om eleven inte gör tillfredsställande framsteg.¹⁷ Vid ett överklagande av ett sådant beslut görs en granskning av vilket stöd den studerande erbjudits under studierna. Även vägledningen inför studierna bedöms. En realistisk bedömning av elevens förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen måste ha föregått antagningen.¹⁸ Att från kommunens sida hävda att stöd inte är en prioriterad fråga eftersom lagstiftningen inte är tvingande antyder att man missuppfattat innebörden av bestämmelsen i skollagen.

Utredningen bedömer att osäkerheten i kommunerna är stor när det gäller elevers rätt till stöd inom vuxenutbildningen. Osäkerheten leder

¹⁵ 3 kap. 6 § skollagen.

¹⁶ Prop. 2009/10:165.

¹⁷ 20 kap. 9 § skollagen.

¹⁸ Prop. 2009/10:165.

till att elevers möjligheter att få del av stödåtgärder varierar mellan olika kommuner. Med anledning av vad som anförts finns det skäl att tydliggöra elevens rätt till stöd inom vuxenutbildningen. Utredningen föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att i ett kommentarmaterial behandla frågan om stöd inom vuxenutbildningen.

Bara fyra av tio kommuner erbjuder specialpedagogiskt stöd

Färre än en av fem kommuner angav i utredningens enkätundersökning att man har beslutade mål eller riktlinjer för arbetet med studerande i behov av stöd. Bland kommunerna är det mestadels större kommuner som anger att det finns sådana riktlinjer. Några kommuner anger att det finns pågående projekt i kommunen om arbetet med elever i behov av stöd.

Där stöd erbjuds till elever i behov av detta anger 97 procent av kommunerna att stödet sker i form av en anpassning inom ramen för den ordinarie undervisningen och 72 procent av kommunerna anger att man erbjuder hjälpmedel för studerande med inlärnings-svårigheter. 60 procent av kommunerna anger att man har hjälpmedel för elever med fysisk funktionsnedsättning.

Tillgången till specialpedagogiskt stöd skiljer sig åt mellan kommunerna. Endast 40 procent av de tillfrågade kommunerna uppger att man erbjuder denna typ av stöd. Även på denna punkt skiljer sig stora kommuner från små. De större kommunerna erbjuder mer differentierade former av stöd. Det är vanligare i dessa kommuner att man erbjuder hjälpmedel och specialpedagogiskt stöd.

Tidig bedömning av elevers behov av stöd

Inom vuxenutbildningen finns ingen utredningsskyldighet vid misstanke om att en elev har behov av särskilt stöd. Elever inom komvux på grundläggande nivå kan många gånger kategoriseras som en utsatt grupp med hänsyn till utbildningsbakgrund, svenskkunskaper och kunskaper om det svenska utbildningssystemet. Enskilda elever kan också ha en komplex social situation. För dessa elever är det angeläget att studierna föregås av ett personligt vägledningssamtal med en studie- och yrkesvägledare för att möjliggöra den hjälp och det individuellt anpassade stöd som

krävs för att studierna ska kunna genomföras framgångsrikt. Om studierna inte föregås av ett möte finns det stor risk för att eleven inte anmäler sitt eventuella stödbehov. Vissa studerande kanske inte har någon uppfattning om att de har ett behov av stöd utan bara en medvetenhet om tidigare studiemisslyckanden. Det kan också vara så att eleven har svårt att prata om sina stödbehov.

Vid utredningens kommunbesök har studie- och yrkesvägledare gett uttryck för att det ofta är osäkert om elevens stödbehov kommer fram genom elevens egna uppgifter. Det är, enligt dessa studie- och yrkesvägledare, vanligare att svenska elever berättar öppet om läs- och skrivsvårigheter eller om dyslexidiagnoser, medan elever med en annan kulturell bakgrund inte alltid berättar om sina stödbehov. Detta kan bero på kulturella skillnader eller erfarenheter av hur de tidigare har bemötts. Eleverna har ofta lättare att berätta om fysiska funktionsnedsättningar såsom hörsel- eller synnedsättningar, medan neuropsykiatriska funktionsnedsättningar inte alltid framkommer.

Ju mer en sökande berättar om sina behov av stöd desto större möjlighet har studie- och yrkesvägledaren att bedöma elevens förutsättningar för att klara de planerade studierna. Kunskaper om stödbehovet underlättar också en planering för att kunna möta eventuella utmaningar. Sannolikheten att uppgifterna ska komma fram ökar om det finns en dialog mellan eleven och studie- och yrkesvägledaren. Det är därför utredningens uppfattning att det krävs ett personligt vägledningssamtal inför studier på grundläggande nivå inom komvux. Denna fråga diskuteras mer utförligt i kapitel 6.

5.4 Studerandegrupper med särskilda behov av individanpassning

5.4.1 Individanpassning säkerställer att stödbehov tillgodoses

Utredningens bedömning: Styrdokumenten ger goda förutsättningar för en individanpassning av undervisningen inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, även för studerande med särskilda stödbehov. Trots detta ser situationen för utsatta elevgrupper olika ut i olika kommuner. De krav som finns på individanpassning – och därmed rätten till stöd – måste på ett bättre sätt uppmärksammas i kommunerna. Flera av

utredningens förslag syftar till att öka individanpassningen i vuxenutbildningen, vilket gynnar studerandegruppen i allmänhet och dem med behov av stöd i synnerhet.

Även utredningens förslag avseende studiemedelssystemet kommer att gynna studerandegruppen i allmänhet och elever i behov av stöd i synnerhet.

Utredningen ser ingen anledning att lämna förslag till förändringar av regelverket som riktar sig till speciella grupper av elever.

Skollagen anger att utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas.¹⁹ I Lvx12 anges att en likvärdig utbildning inte innebär att:

... undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att verksamhetens resurser ska fördelas lika mellan eleverna. Hänsyn ska tas till de enskilda elevernas olika förutsättningar, behov och kunskapsnivå. Det finns också olika vägar att nå målen. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen.²⁰

En återkommande synpunkt vid utredningens kommunbesök har varit att personalens kompetens behöver höjas för att kunna möta behoven hos olika elevgrupper. Utöver detta behövs personal i form av specialpedagoger och speciallärare för att säkerställa den pedagogiska kompetensen. En annan viktig faktor för tillgängligheten är anpassade läromedel. Svaren på utredningens enkät visar att de vanligaste formerna av stöd inom komvux är en anpassning inom den ordinarie undervisningen följt av olika former av hjälpmedel för elever med inlärningssvårigheter och med fysiska funktionsnedsättningar.

Utredningens övergripande bedömning är att de nyligen införda styrdokumenterna ger goda förutsättningar för en individanpassning av undervisningen inom komvux på grundläggande nivå (se avsnitt 3.2). Detta innebär att även studerandegrupper med särskilda stödbehov ska ges stöd i tillräcklig omfattning. En skyldighet i lag för kommunerna att erbjuda vägledning till eleven är dock något som utredningen ser som en nödvändig förstärkning av regelverket. Utredningen lämnar därför ett förslag om skyldighet att erbjuda

¹⁹ 1 kap. 9 § skollagen.

²⁰ Avsnitt 1 Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund.

vägledning till elever inom komvux och särsvux på grundläggande nivå och inom sfi (se avsnitt 6.1.3).

Användningen av individuella studieplaner är en insats som utredningen lyfter fram för att öka individanpassningen (se avsnitt 6.2). Andra verktyg som utredningen lyfter fram är att i högre grad använda sig av orienteringskurser, ökad kunskap om elevens rätt till stöd och bättre möjligheter till kombinationsläsning mellan olika kurser inom olika skolformer och på olika nivåer. Genom att i högre grad än i dag använda sig av de befintliga verktygen kan kommunerna öka individanpassningen och flexibiliteten för samtliga elever inom vuxenutbildningen. Utredningen föreslår också ett system med delkurser.

Det är utredningens bedömning att en mer individanpassad utbildning kommer alla elevgrupper inom komvux på grundläggande nivå till gagn, men att en ökad användning av verktygen och införandet av nationella delkurser bör medföra särskilt positiva effekter för studerande med särskilda stödbehov.

5.4.2 Romernas utbildningssituation

Utredningens bedömning: Genom att förbättra efterlevnaden av befintliga bestämmelser kan situationen för romer i utbildning förbättras. Genom högre krav på individanpassning uppnås även en större anpassning till behoven hos elever med romsk språk- och kulturbakgrund. Individanpassningen måste vara så flexibel och omfattande att den kan tillgodose samtliga elevers behov. Utredningen förespråkar inte några särlösningar för etniska grupper, varken när det gäller utbildningsfrågor eller studiestödsfrågor.

Behovet av komvux på grundläggande nivå

Romska delegationen har i sitt betänkande *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige*²¹ analyserat bl.a. romers förhållande till vuxenutbildningen. Utredningen redovisade att långt ifrån alla romska elever avslutar grundskolan med fullständiga betyg och att många romska elever lämnar grundskolan i förtid. Många vuxna romer söker sig därför till vuxenutbildningen för att fullfölja eller

²¹ SOU 2010:55.

komplettera sin grundskoleutbildning. En svag studietradition hos den äldre generationen anses vara en orsak till romska ungdomars bristande närvaro och frekventa avhopp från utbildningsplatser. Bristen på romska förebilder i skolvärlden är en annan bidragande orsak till det svaga resultatet av romska ungdomars skolgång. Även diskriminering, trakasserier, dålig kunskap om romer och deras rättigheter samt skolans bristande uppföljning och stödåtgärder kan ses som orsaker till lägre skolnärvaro och sämre studieresultat.

Förslag från Romska delegationen

Romska delegationen bedömer i sitt betänkande att komvux på grundläggande nivå är uppbyggd för majoritetssamhället och inte passar den romska gruppens behov. Betänkandet innehåller ett förslag på riktad utbildning för den romska studerandegruppen. Ett annat hinder som anförs är det nuvarande studiemedelssystemet som anses förhindra att studierna fullföljs. Betänkandet innehåller förslag om möjligheter till avskrivning av studieskulder för studier inom komvux på grundläggande nivå för personer med romsk språk- och kulturbakgrund, samt ett förslag om full bidragsfinansiering av studier inom komvux på grundläggande nivå för denna grupp.

Regeringen har valt att genomföra insatser för att förbättra förutsättningarna för romer att fullgöra grundskolan och fortsätta till gymnasieskolan genom att uppdra åt ett antal kommuner att genomföra en pilotverksamhet. En satsning genomförs under åren 2012–2015.

Individanpassning för att tillgodose behoven hos den romska elevgruppen

Ett sätt att anpassa vuxenutbildningen kan vara att organisera studerandegrupper som vänder sig till elever med romsk bakgrund. En sådan organisering kan vara ett sätt att fånga romska elevers intresse för studier inom vuxenutbildningen. Det kan också finnas ett stort behov av coachning från personer som står den romska elevgruppen nära och som har erfarenhet av att arbeta med elever med romsk bakgrund.

Utredningen har tagit del av exempel på sådan verksamhet. Verksamheterna vid Agnesbergs och Sundbybergs folkhögskolor är exempel på särskilda satsningar på elever med romsk språk- och kulturbakgrund som har lett till positiva resultat. De romska eleverna har här successivt integrerats i heterogena elevgrupper. Den särskilda coachningen har en positiv effekt på många elevers studiemotivation. Detta sätt att organisera verksamheten kräver initialt förhållandevis stora resurser, men är sannolikt en satsning som på sikt ger vinster i form av ökad måluppfyllelse och genomströmning för elever med romsk bakgrund.

Utbildningssatsningar som riktas till särskilda studerandegrupper kan alltså ha positiva effekter. De innebär dock inga garantier för ett lyckat resultat. Utredningens bedömning är att en hög grad av individanpassning inom vuxenutbildningen är den bästa garanten för att tillgodose behoven för samtliga elevgrupper, även för studerande med romsk språk- och kulturbakgrund.

Förslagen till förändringar av studiemedelssystemet bedöms särskilt gynna studerande med romsk bakgrund

Studerande inom komvux på grundläggande nivå är vanligtvis personer som har behov av att komplettera för att uppnå grundskolekompetens. Många vuxna romer kan dock ha betydligt större kunskapsluckor. Det kan ibland handla om att läsa in hela grundskolan, vilket medför ett behov av betydligt längre studietid. Många studerande med romsk bakgrund kan därför hindras av de gränser som finns för antalet studiemedelsveckor. Utredningen föreslår förändringar av antalet studiemedelsveckor för studerande på grundläggande nivå. Utredningen föreslår även en högre bidragsandel för dem som studerar inom komvux på grundläggande nivå, vilket håller nere skuldsättningen. Förslagen är generella men ökar möjligheterna att bedöma individuella behov, vilket då särskilt förbättrar situationen för romer som studerar på denna nivå. Särskilt möjligheterna att få fler studiemedelsveckor bör vara gynnsamma för många studerande med romsk bakgrund.

Utredningen föreslår inga anpassningar av studiestödet specifikt för studerande med romsk bakgrund. Det nuvarande studiemedelssystemet förhåller sig i princip neutralt till olika utbildningar och till olika studerandegrupper. Utöver de allmänna villkor som gäller för rätt till stöd är det den enskildes fria val som är

avgörande. Dessa grundläggande principer bör behållas. Ett system med så lika villkor som möjligt för studerande i samma situation på samma utbildningar har bäst förutsättningar att vinna gillande. Ett i förhållande till utbildning och studerandegrupper neutralt stöd är också att föredra eftersom gränsdragningsproblem kan undvikas. All erfarenhet talar vidare för att studiestödssystemet bör vara så enkelt och lättöverskådligt som möjligt, utan att för den skull göra avkall på måluppfyllelsen. Det är angeläget att behålla enkla och enhetliga regler.

5.4.3 Studerande med funktionsnedsättning

Utredningens bedömning: Kommunerna måste på ett bättre sätt än i dag ta ansvar för att erbjuda stöd till elever med funktionsnedsättning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. En ökad användning av de verktyg som utredningen föreslår för att öka individualiseringen kommer att gynna samtliga elevgrupper. Utredningens förslag att ge Skolverket i uppdrag att utforma ett kommentarmaterial om elevers rätt till stöd och förslaget om stärkt tillsyn kommer att förbättra möjligheterna för studerande med funktionsnedsättning att fullfölja sina studier. Detsamma gäller bl.a. förslaget om att behövsanpassa antalet veckor med studiemedel.

Kommuner bör i sin verksamhet inrätta en samordnande funktion för pedagogiskt stöd till elever med funktionsnedsättning. Mindre kommuner kan behöva samverka kring en sådan funktion.

Flera förslag gynnar studerande med funktionsnedsättning

Många elever med funktionsnedsättning lämnar grund- och gymnasieskolan med ofullständiga betyg. En del lämnar skolan p.g.a. att de inte fått tillräckligt stöd till följd av de behov som funktionsnedsättningen ger upphov till. Vuxenutbildningen är en andra chans för dessa elever.²²

Linköpings universitet har, på uppdrag av Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), gjort en studie där de belyser möjlig-

²² Se t.ex. Eriksson, L. (2011).

heter för vuxna med funktionsnedsättning att ta del av utbildning på lika villkor som andra. Av studien framgår att det är en förhållandevis liten andel av de studerande inom komvux som har någon form av funktionsnedsättning. De funktionsnedsättningar som enligt rapporten är vanligast är läs- och skrivsvårigheter, utvecklingsstörning samt neuropsykiatriska diagnoser. Det finns också elever som förvärvat funktionsnedsättningar som vuxna och som måste börja om med sina studier på nytt.²³ Studerande med funktionsnedsättning studerar i allmänhet under längre tid än andra deltagare i vuxenutbildning och de avbryter också sina studier oftare än andra elevgrupper.²⁴

En väl fungerande vägledning är särskilt viktig för många studerande med funktionsnedsättning. Vägledningen ska bidra till att de utbildningsval som den vuxne gör bygger på en realistisk bedömning av de förutsättningar som hon eller han har för studierna. I vägledningen ska också möjligheterna till individanpassning och stöd vägas in. I vägledningen måste information lämnas om stöd som gör det möjligt att göra lämpliga studieval. Studie- och yrkesvägledningen är också beroende av en dialog mellan den enskilde eleven och studie- och yrkesvägledaren.

I många fall studerar personer med funktionsnedsättning tillsammans med elever utan funktionsnedsättning. Det förekommer också att elever med funktionsnedsättning utgör separata studiegrupper.

I utredningens enkätundersökning svarade nästan samtliga kommuner att det sker Anpassning av utbildningen för elever i behov av stöd inom den ordinarie undervisningen. Några kommuner har angett som en kommentar i utredningens enkät att man p.g.a. bristande ekonomiska resurser inte erbjuder något extra stöd. Av enkätsvaren framgår att det är vanligare att stora kommuner erbjuder hjälpmedel till personer med fysiska funktionsnedsättningar än att små kommuner gör det, vilket även gäller tillgången till specialpedagoger. I en del kommuner ges elever inom komvux stöd via särvox.

Bland personal som arbetar med elever med funktionsnedsättning har det under utredningens kommunbesök uttrycks en frustration över tendensen att prioritera bort stöd för dessa elever. Vissa kommuner har gjort satsningar på grupper med definierade funktionsnedsättningar, medan andra kommuner inte alls priori-

²³ Eriksson, L. (2011).

²⁴ Eriksson, L. (2011).

terar de här elevgrupperna. Ekonomin utgör det största hindret för likvärdighet i utbildningen vilket i synnerhet drabbar elever med ett stort behov av stöd.²⁵

Utredningens bedömning är att kommunerna måste ta ett större ansvar för studerande med funktionsnedsättning. Flera av de förslag som vi presenterar kommer enligt vår bedömning att bidra till en positiv utveckling. Detta gäller bl.a. förslaget att ge Skolverket i uppdrag att ta fram ett kommentarmaterial om möjligheterna till stöd för elever inom vuxenutbildningen och kommunernas skyldigheter i detta avseende. Skolinspektionen ges i uppdrag att genomföra tillsyn på enhetsnivå, vilket också bör kunna bidra till en positiv utveckling.

Studerande med ett stort behov av stöd kan ofta behöva genomföra sina studier med en lägre studietakt. Detta kan dels ge problem med att få studiemedel som motsvarar den nedlagda studietiden, dels ge problem med att studietiden kan överstiga antalet tillgängliga studiemedelsveckor. Utredningens förslag om antalet studiemedelsveckor innebär att det redan vid beslutet om studiemedel kan beaktas vilket stödbehov en studerande har, något som i dag kan göras först när studiemedelsveckorna är slut. Samtidigt kvarstår möjligheten att få ytterligare studiemedel om det finns synnerliga skäl. Utredningen föreslår också att det ska införas en ny deltidnivå för rätt till studiemedel. Denna deltidnivå kan vara lämplig bl.a. för studerande som p.g.a. funktionsnedsättning tillgodogör sig utbildningen bättre vid en lägre studietakt. De förändringar utredningen föreslår på studiemedelsområdet kommer därmed särskilt att gynna studerande med en funktionsnedsättning.

Samordnare av pedagogiskt stöd för studerande med funktionsnedsättning

Stödet till studerande med funktionsnedsättning kan stärkas genom att det finns en funktion med särskild kunskap om, och särskilt ansvar för, stöd till studerande med funktionsnedsättning. Utredningen har vid sina kommunbesök sett ett behov av en samordnande funktion i kommunerna för att bättre tillgodose tillgången till pedagogiskt stöd för studerande med funktionsnedsättning inom vuxenutbildningen.

²⁵ Eriksson, L. (2011).

Vuxteamet i Stockholm är ett exempel på en samordningsfunktion för studerande med stödbehov. Teamet vänder sig till studerande med någon form av svårigheter i samband med studierna. Den studerande kan få stöd i form av studie- och yrkesvägledning, pedagogiskt stöd eller hjälpmedel. I teamet finns tillgång till specialpedagog, pedagogkonsult, arbetsterapeut, studie- och yrkesvägledare samt psykolog.

Ett annat exempel på samordning kring stöd till studerande med funktionsnedsättning finns vid universitet och högskolor. Här finns en funktion med samordningsansvar för studerande med funktionsnedsättning. Genom samordningsfunktionen kan den studerande få pedagogiskt stöd i form av anpassad studiegång, anpassad tidsplan, anpassad litteratur, anteckningsstöd, mentor eller extra handledning, teckenspråkstolkning och skrivtolkning. Tillgången till stödet är beroende av att den studerande själv tar kontakt med samordnaren. Sveriges universitet och högskolor ska avsätta 0,3 procent av anslaget för grundutbildning för stöd till studerande med funktionsnedsättning. Utöver detta kan högskolorna ansöka om extra medel för särskilt pedagogiskt stöd.

Även inom vuxenutbildningen skulle en samordnande funktion kunna ges ett övergripande ansvar för information om tillgängliga utbildningar med ökad anpassning och tillgänglighet för studerande med funktionsnedsättning. En samordningsfunktion behöver inte vara en speciellt inrättad tjänst utan ansvaret kan ligga på befintlig personal med kompetens inom området.

Detta skulle också innebära ett ansvar för information om tillgången till hjälpmedel och om tillgången till personal med kunskaper om pedagogiska metoder. En samordnande funktion skulle också förslagsvis ansvara för kartläggningen av de kompetensutvecklingsbehov för personalen som finns när det gäller olika funktionsnedsättningar och olika pedagogiska metoder.

Utredningen anser att Vuxteamet i Stockholm är ett gott exempel på hur en samordningsfunktion kan verka och hyser förhoppningen att fler kommuner, ensamma eller genom region-samverkan, inrättar liknande funktioner.

5.4.4 Stöd från Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)

Utredningens bedömning: Det är inte tillräckligt känt i kommunerna vilket stöd Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) kan erbjuda när det gäller vuxenstudier. Det är därför positivt att myndigheten bl.a. intensifierar sin information till kommunerna om detta.

Utredningens förslag: Specialpedagogiska skolmyndigheten ges i uppdrag att återrapportera till regeringen vilka insatser man har vidtagit och vilka effekter dessa insatser har fått.

I en rapport framtagen på uppdrag av SPSM framkommer att man inom vuxenutbildningen inte i tillräckligt stor omfattning använder sig av SPSM:s möjligheter till stöd.²⁶ SPSM har möjlighet att stödja verksamheten inom vuxenutbildningen dels med specialpedagogiskt stöd, dels med läromedel. Vuxenutbildningen kan inte erhålla statsbidrag för sin verksamhet för studerande med funktionsnedsättning, något som är möjligt för folkhögskolorna. Detta gör det särskilt angeläget att kommunerna använder sig av det stöd SPSM kan erbjuda. Okunskapen om SPSM:s möjligheter att ge stöd kan leda till att vuxenutbildningen inte utnyttjar de resurser som finns när det gäller pedagogiskt stöd för studerande med funktionsnedsättning. Ökad information från myndighetens sida skulle kunna leda till att vuxenutbildningen oftare får tillgång till pedagogiskt stöd för studerande med funktionsnedsättning.

SPSM har tagit fram ett åtgärdsprogram för att utveckla verksamheten. Bland åtgärderna ingår att öka informationsinsatsen till ansvariga för vuxenutbildningen. Informationen ska både utökas och riktas tydligare mot skolhuvudmännen. SPSM avser också att öka kunskapsspridningen genom en nationell samordning av kurser riktade till vuxenutbildningen i landet. Andra åtgärder är att ta initiativ till utbildningar och att göra undersökningar om de studerandes upplevelser av stöd.

Utredningen anser att det är positivt att SPSM gör en ökad satsning på informationsspridning om den egna verksamheten. Ökad kunskap om vilken typ av stöd SPSM kan tillhandahålla kan innebära positiva effekter för anordnare av vuxenutbildningen både vad gäller ökad kunskap om pedagogiska möjligheter vid olika

²⁶ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2010).

typer av funktionsnedsättningar och när det gäller ökad tillgång till specialpedagogiska resurser. Utredningen föreslår att SPSM ges i uppdrag att återrapportera till regeringen om vilka insatser man har vidtagit och om vilka effekter dessa insatser har fått.

5.5 Studerande med hög tidigare utbildning

5.5.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven ska utredningen analysera orsaker till att många studerande med hög tidigare utbildning studerar på grundläggande nivå inom komvux. Utredningen ska vid behov föreslå åtgärder i syfte att effektivisera utbildningen för denna målgrupp. I direktiven framhålls att det kan finnas rimliga skäl till att studerande med hög tidigare utbildning studerar på grundläggande nivå, men att det även finns indikationer på att orsaken kan vara brister i systemet.

5.5.2 Varför andelen med hög tidigare utbildning kan vara problematisk

Enligt den officiella statistiken hade drygt en tredjedel av eleverna på grundläggande nivå i komvux 2011 en högskoleutbildning sedan tidigare. Högskoleutbildning definieras i statistiken som eftergymnasial utbildning motsvarande minst en termin. Därutöver hade tio procent en gymnasieutbildning längre än två år och 16 procent hade en gymnasieutbildning på högst två år.

Utredningen har i analysen utgått från de studerande som enligt statistiken har en högskoleutbildning. Den studerandegruppen har uppmärksamats tidigare, t.ex. i *Rapport integration 2003* och i flera av Skolverkets lägesbedömningar.²⁷ I samband med Skolverkets publicering av rapporten *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. En studie av nationell statistik och kommunal praktik* lyftes också den höga andelen med hög tidigare utbildning fram som problematisk.²⁸

För att förstå varför högt utbildade studerar på en grundläggande nivå förutsätts viss bakgrundsinformation om studerandegruppen.

²⁷ Integrationsverket (2004), Skolverket (2010b).

²⁸ Skolverket 2012-08-29. *Var tredje i grundläggande vuxenutbildning är högskoleutbildad*. Pressmeddelande.

Statistiken visar att de högutbildade i princip uteslutande är födda utomlands och att många har invandrat under de senaste åren. Studier i svenska som andraspråk på grundläggande nivå i komvux är en av de insatser som samhället erbjuder för utlandsfödda som har behov av att lära sig mer svenska efter sfi, oavsett utbildningsnivå. Högutbildade från vissa länder kan också sakna kunskaper i engelska, vilket krävs för att få grundläggande behörighet till högskolestudier i Sverige. Till största del handlar det alltså om utbildning som en del i en integrationsprocess.

Samtidigt har det visats, inte minst i rapporten *Högutbildade utlandsfödda i grundläggande vuxenutbildning. Praktik och policy i två kommuner*, att de utbildningsinsatser som erbjuds på grundläggande nivå inom komvux ibland inte fungerar särskilt väl för högutbildade utlandsfödda och att vägen genom utbildningssystemet tenderar att bli lång för denna studerandegrupp.²⁹ I rapporten identifierades ett flertal faktorer som bidrog till utdragna utbildningsinsatser, bl.a. beskrevs ett tänkande hos både personal och studerande som kunde hindra alternativa arbetsformer och utbildningskombinationer. Andra faktorer som nämndes var begränsade resurser för studie- och yrkesvägledning, en organisation som i praktiken inte möjliggjorde flexibilitet samt bristande samverkan mellan olika aktörer. I rapporten beskrevs också att det ibland förekom en föreställning hos studerande och personal om att det var bäst att börja om från början, trots att den studerande hade ämneskunskaper. Även om rapporten sammantaget gav en negativ bild av situationen underströks samtidigt att de högutbildade inte är någon homogen grupp. En del studerande upplevde enligt rapporten en uppgivenhet över sin utbildningssituation medan andra snabbt tog sig genom systemet.

Utredningen ser flera möjliga problem med att många högutbildade studerar på grundläggande nivå inom komvux. Framför allt är det problematiskt om utbildningsinsatserna inte bedrivs på ett effektivt sätt. Om högutbildade studerar *fler kurser* än vad de behöver på grundläggande nivå, eller om de studerar under *längre tid* än nödvändigt, t.ex. på grund av bristande information eller att utbildningsinsatserna inte anpassas i tillräcklig utsträckning, utgör detta ett resursslöseri.

²⁹ Carlson, M. (2006). Med högutbildad avsågs i rapporten studerande med minst två års eftergymnasial utbildning. Rapporten bygger främst på intervjuer genomförda med studerande och personal i två kommuner.

Ur ett bredare samhällsperspektiv behöver effektiviteten i de insatser som erbjuds inom vuxenutbildningen också ställas i relation till övriga insatser som samhället erbjuder högutbildade utlandsfödda. Integrationspolitiken i Sverige genomsyras av en målsättning om en snabb och effektiv etablering för personer födda utomlands. Riksdagen har också uttalat att personer som kommer till Sverige med en examen på högskolenivå och kvalificerad yrkeserfarenhet är en stor tillgång för det svenska samhället. En snabb etablering på arbetsmarknaden, särskilt inom det område som personen har utbildning för, har lyfts fram som värdefullt både för individen och för samhället.³⁰ Utifrån en sådan ansats blir det relevant att ställa frågan i vilken utsträckning högutbildade borde studera på grundläggande nivå inom komvux. Detta diskuteras också, men fokus ligger med utgångspunkt i uppdraget på att analysera effektiviteten i de insatser som högutbildade erbjuds inom vuxenutbildningen.

En annan aspekt som utredningen har uppmärksammat är att den höga andelen högutbildade på grundläggande nivå indikerar en låg andel kortutbildade jämfört med vad man kan förvänta sig. Detta diskuteras i avsnitt 4.2.2.

5.5.3 Högutbildade utlandsföddas etablering i samhället

Utlandsfödda har en svagare ställning på arbetsmarknaden

I många sammanhang har det visats att personer födda utomlands generellt har en svagare ställning på arbetsmarknaden jämfört med personer födda i Sverige.³¹ Även inom gruppen högutbildade finns skillnader mellan personer födda utomlands och i Sverige när det gäller ställningen på arbetsmarknaden. Under 2009 genomförde Statistiska centralbyrån (SCB) en enkätundersökning riktad till högutbildade födda utomlands respektive i Sverige.³² Av undersökningen framgick att sju av tio högutbildade utlandsfödda hade arbete som huvudsaklig sysselsättning, jämfört med nio av tio bland de svenskfödda. Arbetslösheten var också högre bland de utlandsfödda. Undersökningen visade därutöver att en lägre andel

³⁰ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2007/08:AU1, rskr. 2007/08:72.

³¹ Se t.ex. SCB (2009b).

³² SCB (2009a). Med högutbildad avsågs i undersökningen personer med minst treårig högskoleutbildning. Urvalet bestod av 6 500 personer födda utanför Sverige samt 1 500 personer födda i Sverige. Svarefrekvensen var 59 procent bland utlandsfödda och 71 procent bland svenskfödda.

av de utlandsfödda hade ett arbete som helt eller delvis överensstämde med deras utbildning. Detta har även visats i andra sammanhang. T.ex. visade en studie från 2004 att andelen som har ett kvalificerat arbete är lägre bland utlandsfödda akademiker jämfört med svenskfödda, även efter en lång tid i landet.³³

Flera olika faktorer har lyfts fram som förklaringar till den sämre arbetsmarknadssituationen för utlandsfödda. I SCB:s enkätundersökning bedömde närmare hälften av de utlandsfödda att det var svårt för dem att få ett arbete som överensstämde med deras tidigare högskoleutbildning.³⁴ Den främsta orsaken angavs vara avsaknad av kontakter. Även språksvårigheter och ett icke svenskt namn angavs som bidragande orsaker. En majoritet av de som hade arbete bedömde att det skulle innebära fördelar om de hade haft bättre kunskaper i svenska, t.ex. när det gäller lön och karriärmöjligheter.

I en bilaga till Långtidsutredningen 2011³⁵, som utgick från svensk och internationell forskning, identifierades ett antal faktorer som påverkar utlandsföddas svaga ställning på arbetsmarknaden, bl.a. bristande språkkunskaper, avsaknad av nätverk och förekomsten av etnisk diskriminering. Rapporten lyfte fram en rad förslag på förändringar som borde genomföras för att förbättra situationen. Bl.a. framhölls vikten av flexibilitet, individanpassning och en tydlig arbetsmarknadskoppling i de åtgärder som erbjuds.

Samhällets insatser för högutbildade utlandsfödda

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Regeringens inriktning är att målet i första hand ska uppnås genom *generella insatser* som riktar sig till hela befolkningen. De *riktade insatser* som finns för utlandsfödda som grupp ska bara förekomma under den första tiden i Sverige.

Samhället erbjuder en rad olika insatser till utlandsfödda som invandrar till Sverige och som kan underlätta etableringen på arbetsmarknaden.³⁶

Studier på grundläggande nivå i komvux är en av de generella insatser som samhället erbjuder högutbildade utlandsfödda. Det är

³³ Ekberg, J., Rooth, D-O. (2004).

³⁴ SCB (2009a).

³⁵ Eriksson, S. (2011).

³⁶ För en utförligare genomgång av insatser till nyanlända, se t.ex. SOU 2012:69.

ett sätt att tillägna sig kunskaper i svenska och ibland engelska, med möjlighet till studiefinansiering. Beroende på situation och möjlighet att ta del av andra insatser är studier på grundläggande nivå i komvux ett av de alternativ som finns för att lära sig det svenska språket. Däremot är dessa studier inget krav för att komma vidare i systemet.³⁷

Vissa insatser som samhället erbjuder utlandsfödda riktas särskilt till högutbildade. På ett antal universitet och högskolor finns särskilda kompletterande högskoleutbildningar för högutbildade utlandsfödda.³⁸ Syftet är att underlätta för personer med avslutad utländsk högskoleutbildning att etablera sig på arbetsmarknaden. Utbildningar anordnas bl.a. för lärare, läkare och sjuksköterskor. En annan insats som finns är Korta vägen, ett samlingsnamn för arbetsmarknadsutbildningar som finansieras av Arbetsförmedlingen och genomförs i samverkan med lärosäten. I samverkan med Stockholms universitet genomförs bl.a. ett projekt som syftar till att genom kartläggning, kompletterande utbildning och praktik korta vägen till etablering på arbetsmarknaden för personer med avslutad akademisk examen.

Även inom kommunernas verksamhet förekommer ibland särskilda insatser riktade till högutbildade utlandsfödda. Ett exempel är några av de utbildningar som finns i svenska för yrkesutbildade (sfx), där sfi och kurser i svenska som andraspråk ingår. I Stockholms län finns i dagsläget åtta yrkeskategorier, bl.a. ingenjörer, samhällsvetare och medicinsk personal.

En insats av betydelse för högutbildade utlandsfödda är också möjligheten att få tidigare kunskaper och kompetens validerade. Om den tidigare utbildningen är dokumenterad finns det möjlighet att få den bedömd för studier eller arbete. Sedan den 1 januari 2013 görs bedömningar av utländsk utbildning av Universitets- och högskolerådet eller, när det gäller reglerade yrken, av behörig myndighet för det yrket. Andra möjligheter till validering ges bl.a. inom komvux (se avsnitt 6.3).

De insatser som riktas till högutbildade utlandsfödda har fått viss kritik. En övergripande slutsats i Riksrevisionens granskning 2011 av

³⁷ Inför studier på gymnasial nivå inom komvux uppställs inga förkunskapskrav. Den studerande ska istället ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. För att få grundläggande behörighet till studier på högskolenivå ställs krav på kunskaper i svenska, engelska och matematik. Däremot är det inte nödvändigt med formella betyg i dessa ämnen. Ett alternativt sätt för att påvisa svensk kunskaper är exempelvis genom ett godkänt resultat på Test i svenska för universitets- och högskolestudier (TISUS) eller godkänt resultat på avslutande test vid preparandutbildning vid någon högskola.

³⁸ Förordning (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning.

statliga insatser för denna målgrupp var att insatserna kunde effektiviseras och förbättras.³⁹ Informationen till målgruppen om vilka insatser som finns att tillgå var enligt Riksrevisionen bristfällig, bl.a. på grund av bristande samverkan mellan olika aktörer. Riksrevisionen rekommenderade att regeringen skulle ta ett större samordnande ansvar för etableringen av personer med utländsk utbildning. Man ansåg också att de myndigheter som berördes borde vidta åtgärder för att påskynda etableringen, bl.a. genom tidiga informationsinsatser om möjligheter till kompletterande utbildningar och genom kortare handläggningstider vid bedömning av utländsk utbildning.

5.5.4 Högutbildades studier på grundläggande nivå

Utredningen har med hjälp av Skolverket tagit fram uppgifter om de högutbildade som studerar inom komvux på grundläggande nivå och om vilka kurser de studerar.⁴⁰ Vi har även ställt frågor om högutbildade studerande vid våra kommunbesök, bl.a. i syfte att ta reda på om studerande och personal upplever det som problematiskt att högutbildade studerar kurser på grundläggande nivå.

Hur stor är gruppen högutbildade på grundläggande nivå?

Den officiella statistiken visar att en tredjedel av de studerande på grundläggande nivå har en högskoleutbildning sedan tidigare. Den statistik som Skolverket har tagit fram åt utredningen visar dock att det finns en stor spridning i längd på utbildningen hos de studerande som klassificeras som högskoleutbildade. Drygt 12 500 elever som läste på grundläggande nivå 2011 hade utbildning motsvarande minst en termin på eftergymnasial nivå.⁴¹ Av dessa hade 40 procent en eftergymnasial utbildning som var två år eller

³⁹ Riksrevisionen (2011). Granskningen omfattade bl.a. myndigheters arbete med att bedöma och pröva utländsk utbildning, kompletterande högskoleutbildningar samt länsstyrelsernas arbete med att samordna insatser för utbildning i svenska språket.

⁴⁰ Om inget annat anges är de uppgifter om statistik som utredningen hänvisar till i detta avsnitt hämtade från underlaget från Skolverket.

⁴¹ Jämfört med de uppgifter som publiceras i den officiella statistiken är andelen som har okänd utbildningsbakgrund lägre, och andelen med känd utbildningsbakgrund högre, i de uppgifter som Skolverket har tagit fram åt utredningen. Skillnaden beror enligt Skolverket på att uppgiften om utbildningsbakgrund är mer uppdaterad i bearbetningen jämfört med i den officiella statistiken. Enligt den officiella statistiken var det 11 200 elever inom komvux på grundläggande nivå som 2011 hade en utbildning motsvarande minst en termin på eftergymnasial nivå.

kortare, 53 procent hade en eftergymnasial utbildning som var tre till fyra år lång och sex procent hade en eftergymnasial utbildning som var fem år eller längre. Det fanns inga stora könsmissiga skillnader.

Tabell 5.2 Längd på eftergymnasial utbildning för elever inom komvux på grundläggande nivå, fördelat efter kön, procent, 2011

	Kvinnor	Män	Totalt
Eftergymnasial utbildning kortare än två år	12	14	12
Eftergymnasial utbildning två år	28	28	28
Eftergymnasial utbildning tre år	24	24	24
Eftergymnasial utbildning fyra år	31	26	29
Eftergymnasial utbildning minst fem år	4	5	4
Forskarutbildning	2	2	2
Totalt antal elever: 12 547			

Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Värt att notera är också att högutbildad definieras olika i olika sammanhang. T.ex. definierar SCB högskoleutbildad som någon med minst treårig eftergymnasial utbildning (inkl. forskarutbildning).⁴² Med en sådan definition är andelen högskoleutbildade som läser på grundläggande nivå inom komvux lägre än enligt Skolverkets definition. Fyra av tio elever som har högskoleutbildning enligt Skolverkets statistik är inte högutbildade enligt SCB:s definition.

I detta kapitel används Skolverkets definition, dvs. eftergymnasial utbildning motsvarande minst en termin. För att nyansera bilden görs dock ibland åtskillnad mellan eftergymnasial utbildning som är kortare än tre år och eftergymnasial utbildning som är tre år eller längre.

Andel av samtliga som invandrar

Det är främst den höga *andelen* högutbildade inom komvux på grundläggande nivå som har uppmärksammats. Eftersom andelen även påverkas av hur många kortutbildade som studerar på denna nivå är informationen inte tillräcklig. För att ge perspektiv på hur

⁴² <http://www.scb.se> (2012-04-18).

många högutbildade som studerar på grundläggande nivå inom komvux kan andelen jämföras med samtliga högutbildade utlandsfödda som invandrar till Sverige varje år. Det ger en uppfattning om hur stor andel av gruppen som helhet som studerar kurser på grundläggande nivå i komvux. En sådan jämförelse visar att det är en liten del av hela gruppen med högskoleutbildning som studerar på grundläggande nivå. Under 2006–2010 invandrade varje år mellan 24 100 och 27 700 utlandsfödda i åldersgruppen 16-74 år med eftergymnasial utbildning.⁴³ Det kan jämföras med Skolverkets statistik som visar att drygt 6 000 personer med högskoleutbildning påbörjade studier på grundläggande nivå 2006.

Det är också fler högutbildade som studerar inom sfi jämfört med andelen som studerar på grundläggande nivå inom komvux. Enligt Skolverkets statistik var det drygt 34 000 elever i sfi 2011 som hade 13 års utbildning eller mer.⁴⁴ Det är väsentligt fler än de dryga 12 500 med eftergymnasial utbildning som studerade på grundläggande nivå i komvux samma år.

Bakgrundsuppgifter om de studerande

De högutbildade som studerar på grundläggande nivå inom komvux skiljer sig på flera sätt från studerande med kortare tidigare utbildning. Som tidigare nämnts är det i princip alltid studerande födda utomlands som är högutbildade. 2011 var en (1) procent av de högutbildade födda i Sverige. De högutbildade är också i genomsnitt äldre än övriga, vilket är logiskt mot bakgrund av att det tar tid att skaffa sig en eftergymnasial utbildning. Högutbildade påbörjar ofta sina studier på grundläggande nivå relativt tidigt efter att de har kommit till landet. 2011 hade över hälften (56 procent) av de högutbildade eleverna varit i landet i ett till tre år, jämfört med 40 procent av samtliga elever på grundläggande nivå. Andelen kvinnor som studerar på grundläggande nivå är dock i princip densamma oavsett utbildningsbakgrund. Totalt var 66 procent av de högutbildade eleverna kvinnor.

⁴³ <http://www.scb.se> (2013-01-15).

⁴⁴ Detta är rimligen jämförbart med motsvarande en termins studier på eftergymnasial nivå.

Tabell 5.3 Bakgrundsuppgifter för högutbildade elever på grundläggande nivå jämfört med samtliga elever¹, procent, 2011

		Högutbildade	Samtliga
Kön	Kvinna	66	65
	Man	34	35
Född i Sverige eller utomlands	Född i Sverige	1	10
	Född utomlands	99	90
Åldersfördelning	–24 år	5	19
	25–34 år	49	42
	35–44 år	31	26
	45 år–	15	13
Tid sedan första folkbokföringsdatum i Sverige	1–3 år	56	40
	4–6 år	25	25
	7–10 år	7	8
	10 år–	7	14
	Övrigt ²	4	12

¹ Antal högutbildade var 12 547 och det totala antalet elever var 33 975.

² Personer födda i Sverige samt personer där uppgift om första folkbokföringsdatum saknas.

Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Val av kurser på grundläggande nivå

Enligt statistik från Skolverket läser högutbildade elever på grundläggande nivå främst språk. En stor majoritet, 81 procent, studerade svenska som andraspråk under 2011. En knapp tredjedel studerade en kurs i engelska. Förutom dessa kurser förekom det även studier i bl.a. matematik (15 procent) och samhällskunskap (12 procent).

Tabell 5.4 De åtta vanligaste kurserna på grundläggande nivå, andel av eleverna (procent), fördelat efter tidigare utbildning, 2011¹

	Elever med eftergymnasial utbildning			Samtliga elever
	mindre än 3 år	3 år eller mer	totalt	
Svenska som andraspråk	79	81	81	65
Engelska	33	30	31	38
Orienteringskurs	20	18	19	22
Matematik	20	11	15	30

Samhällskunskap	13	11	12	14
Svenska	2	2	2	6
Hem- och konsumentkunskap	1	1	1	1
Historia	1	1	1	1

¹ En elev kan ha läst en eller flera kurser under året. Totalt antal elever med eftergymnasial utbildning var 12 547 och det totala antalet elever var 33 975.

Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Jämfört med samtliga elever på grundläggande nivå studerade de högutbildade i högre utsträckning svenska som andraspråk och i lägre utsträckning andra kurser. Skillnaden är framför allt tydlig när det gäller kursen matematik. Totalt studerade 15 procent av eleverna med eftergymnasial utbildning en kurs i matematik på grundläggande nivå 2011 jämfört med 30 procent av samtliga. Det är dock ändå anmärkningsvärt att så många högutbildade studerade en kurs i matematik på denna nivå.

Tabell 5.5 De åtta vanligaste kurserna bland högutbildade elever, andel av eleverna (procent)¹, 2006–2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Svenska som andraspråk	71	73	75	77	78	81
Engelska	37	35	33	32	31	31
Orienteringskurs	22	23	22	23	22	19
Matematik	18	17	14	15	15	15
Samhällskunskap	18	16	13	12	13	12
Svenska	8	6	3	3	2	2
Hem- och konsumentkunskap	3	2	1	1	1	1
Historia	1	1	1	1	1	1

¹ En elev kan ha läst en eller flera kurser under året.

Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Över tid har andelen högutbildade elever som studerar svenska som andraspråk på grundläggande nivå ökat något och andelen som studerar andra kurser har minskat. År 2006 var det 71 procent av de högutbildade som studerade svenska som andraspråk jämfört med 81 procent 2011. Under 2006 studerade en högre andel av de högutbildade t.ex. engelska, samhällskunskap och matematik

jämfört med 2011. Sammantaget indikerar statistiken att utvecklingen gått mot en ökad renodling av de högutbildades studier på grundläggande nivå, där det i något högre grad än tidigare är fokus på det svenska språket.

Många studerar även inom sfi och på gymnasial nivå

Kurser inom komvux på grundläggande nivå utgör oftast bara en del av högutbildades utbildning inom vuxenutbildningen. Denna elevgrupp har i högre grad än samtliga elever på grundläggande nivå studerat inom sfi och studerar i högre utsträckning även på gymnasial nivå inom komvux. Av samtliga högutbildade som påbörjade studier på grundläggande nivå 2006 var det 75 procent som hade läst sfi någon gång 2000–2006, och 75 procent som studerade minst en kurs på gymnasial nivå någon gång 2006–2010.

Relativt långa studietider på grundläggande nivå

Statistiken visar att högutbildade elever som påbörjade sina studier 2006 i genomsnitt studerade något längre tid på grundläggande nivå jämfört med samtliga elever. En förklaring kan vara att högutbildade oftare än andra studerade mer än en kurs. Det fanns inga större skillnader beroende på om eleven hade en eftergymnasial utbildning längre än tre år eller inte. Den genomsnittliga studietiden var nästan ett år (48 veckor) för högutbildade med eftergymnasial utbildning kortare än tre år, sett över tidsperioden 2006–2010. Den fjärdedel som studerade kortast tid på grundläggande nivå studerade i fem månader (20 veckor), medan den fjärdedel som studerade längst studerade i ett år och fyra månader (68 veckor). Bland de som inte har eftergymnasial utbildning var den genomsnittliga studietiden 43 veckor.

Tabell 5.6 Genomsnittlig studietid (antal veckor), fördelat efter tidigare utbildning, nybörjare 2006¹

	Medel	P ₁₀	P ₂₅	Median	P ₇₅	P ₉₀
Eftergymnasial < 3 år	48	10	20	39	68	98
Eftergymnasial > 3 år	45	10	19	37	64	93
Samtliga	43	8	18	33	60	95

¹ Med P₁₀ avses 10:e percentilen etc. Den 10:e percentilen innebär att en tiondel av gruppen har detta värde eller lägre och att övriga 90 procent har detta värde eller högre.

Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Det är svårt att uttala sig om effektiviteten i de studier som högutbildade bedriver på grundläggande nivå. Genomsnittliga studietider påverkas bl.a. av hur många kurser de studerande läser på grundläggande nivå, med vilken studietakt studierna bedrivs och hur lätt eller svårt de studerande har för att lära sig ett nytt språk. Mot bakgrund av detta blir det mycket vanskligt att dra slutsatser om effektivitet i studierna utifrån det statistiska underlaget.

Erfarenheter från utredningens kommunbesök m.m.

Under de studiebesök som utredningen har genomfört har det framkommit att situationen när det gäller högutbildade studerande varierar mycket mellan olika kommuner. Uppfattningarna går också isär mellan olika kommunföreträdare, där vissa anser att det är rimligt att högutbildade studerar inom komvux på grundläggande nivå medan andra anser att det är problematiskt. I några kommuner som utredningen besökt var det mycket ovanligt att högutbildade studerade på grundläggande nivå inom komvux över huvud taget.

Företrädare för vuxenutbildningen har vid flera tillfällen framhållit att det finns skillnader inom gruppen högutbildade. Det har betonats att alla högutbildade inte med automatik har enkelt att lära sig ett (eller i vissa fall två) nya språk. Inte minst kan det vara svårt att läsa två nybörjarspråk samtidigt. En annan synpunkt är att akademiska examina kan motsvara väldigt olika kunskaper. Behov av kompetens i det svenska språket har i flera fall beskrivits som avgörande för att förstå varför högutbildade läser på grundläggande nivå i komvux.

Utredningen har sett flera exempel på utbildningsinsatser särskilt riktade till högutbildade studerande. Vissa kommuner har infört snabbspår för högutbildade som kan omfatta sfi och kurser inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Det finns också exempel på intensivkurser. I en kommun erbjöd man inom ramen för ett projekt fördjupad kartläggning och studie- och yrkesvägledning till högutbildade i syfte att korta studietiden. Dessa riktade insatser har över lag beskrivits som framgångsrika.

Erfarenheterna från utredningens kommunbesök är att det ibland förekommer att högutbildade studerar fler kurser än de egentligen behöver. Enligt kommunföreträdare sker detta oftast för att den studerande vill få fullt studiemedel eller vill få chans till ytterligare språkträning. Denna bild bekräftas av de studerande. Många studerande som utredningen träffat har berättat att de saknar tillfällen att träna språket utanför utbildningssituationen. Skolverket beskriver liknande erfarenheter i sin rapport om utbildning på grundläggande nivå.⁴⁵ Av utredningens kompletterande enkät framgår att svenska som andraspråk på grundläggande nivå inte erbjuds på heltid i 40 procent av kommunerna. Den lärarledda tiden i ämnet varierar också stort mellan olika kommuner (se avsnitt 5.3.5).

Ett annat problem som utredningen har uppmärksammat är svårigheten att individualisera undervisningen för högutbildade som studerar svenska som andraspråk i samma grupper som kortutbildade. Flera kommunföreträdare har uttryckt att det är svårt att individualisera i tillräckligt hög grad i en sådan heterogen grupp. Vissa studerande har också uttryckt att blandade grupper påverkar studietempot negativt. Några av de högutbildade studerande som utredningen har träffat skulle vilja gå snabbare fram i sina studier, medan andra anser att studietakten är lagom.

5.5.5 Utredningens bedömning avseende högutbildade som studerar på grundläggande nivå

Utredningens bedömning: Problemet med att många högutbildade studerar på grundläggande nivå inom den kommunala vuxenutbildningen överdrivs till viss del, delvis p.g.a. att definitionen av högutbildad är vid. Utlandsfödda högutbildade

⁴⁵ Skolverket (2012b).

har ofta rimliga skäl att studera på grundläggande nivå då de har behov av att lära sig mer svenska. Utbildningsinsatserna skulle ändå kunna effektiviseras för en del i denna elevgrupp. Det är anmärkningsvärt att högutbildade ibland studerar matematik på grundläggande nivå.

Högutbildade elever gynnas, på samma sätt som andra målgrupper, av att utbildningen på grundläggande nivå blir mer flexibel och individanpassad. För vissa i denna målgrupp är det särskilt angeläget att svenska som andraspråk erbjuds som heltidsstudier och med tillräckligt många undervisningstimmar i veckan. Det är också angeläget att de studerande tidigt får relevant information om vilka övriga insatser som samhället erbjuder.

Till viss del överdrivs problemet

Den officiella statistiken visar att drygt en tredjedel av de studerande på grundläggande nivå har hög tidigare utbildning. En analys av statistiken bekräftar att det till största delen handlar om utlandsfödda som har invandrat till Sverige under de senaste åren. Frågan om högutbildade på grundläggande nivå kan därmed kopplas till den mer övergripande frågeställningen om utlandsföddas etablering i det svenska samhället.

Utredningen bedömer att problemet med högutbildade som studerar på grundläggande nivå inom komvux delvis överdrivs. En anledning är att definitionen av högskoleutbildning i den officiella statistiken inte överensstämmer med den allmänna uppfattningen. Högskoleutbildning definieras i statistiken som minst en termins utbildning på eftergymnasial nivå. Det finns enligt utredningen en risk att högskoleutbildning felaktigt tolkas som att personen alltid har en avslutad akademisk examen.

Utredningen anser också att motsättningen mellan de studerandes tidigare utbildningsnivå och nivån på de nuvarande studierna är skenbar snarare än reell. Det framgår tydligt av styrdokumentet att även högutbildade utlandsfödda utgör en målgrupp för utbildning på grundläggande nivå i komvux, framför allt med anledning av att de oftast saknar kunskaper i svenska. För den som vill fortsätta studera svenska efter sfi är utbildning på grundläggande nivå inom komvux en av de generella insatser som

samhället erbjuder. Engelska som nybörjarspråk erbjuds också på den grundläggande nivån inom komvux.

Statistikuppgifter som utredningen tagit fram med hjälp av Skolverket indikerar att högutbildade i första hand studerar på grundläggande nivå för att lära sig språk; de studerar svenska och ibland engelska. Den i särklass vanligaste kursen som högutbildade studerade på grundläggande nivå 2011 var svenska som andraspråk. Därefter var engelska och orienteringskurser de vanligaste kurserna. Flera av de syften som finns med orienteringskurser, bl.a. att ge tillfälle till validering och att ge introduktion till ett ämnesområde, kan motivera att utlandsfödda med hög tidigare utbildning läser sådana kurser.

Statistiken indikerar inte att högutbildade i någon större omfattning läser onödigt många kurser. De senaste åren har det också skett en renodling av de högutbildades studier på grundläggande nivå, där det i något högre grad än tidigare är fokus på det svenska språket. Detta anser utredningen är positivt. Under utredningens kommunbesök har det dock framkommit att högutbildade kan studera mer än de behöver. Bidragande orsaker till detta är enligt utredningens bedömning att svenska som andraspråk ibland inte erbjuds som heltidsstudier samt att antalet undervisningstimmar per vecka kan upplevas som otillräckligt av de studerande.

Mest anmärkningsvärt är enligt utredningen att 15 procent av de högutbildade under 2011 studerade en kurs i matematik på grundläggande nivå. Högutbildade borde i regel inte ha behov av studier i matematik på denna nivå. En förklaring som vi har fått under våra kommunbesök är att högutbildade har behov av att lära sig den svenska terminologin. Ett alternativt sätt för studerande att lära sig terminologin är att undervisning i detta erbjuds inom ramen för kursen svenska som andraspråk eller inom ramen för en orienteringskurs.

Åtgärder för att effektivisera studierna

Högutbildade gynnas av en flexibel vuxenutbildning

Utredningens bedömning är att högutbildade studerande, på samma sätt som andra målgrupper, gynnas av att utbildningen på grundläggande nivå blir mer flexibel och individanpassad. Till stor

del är de resonemang, bedömningar och förslag som lämnas i avsnitt 5.3 om individanpassning, samt i kapitel 6 om vägledning m.m. tillämpliga även för denna grupp. Av största vikt är att svenska som andraspråk erbjuds i tillräcklig omfattning. Högutbildade studerar i mycket hög utsträckning på grundläggande nivå för att lära sig det svenska språket.

Enligt utredningen finns det inte något hinder i styrdokumenterna för att kunna erbjuda vuxna med hög tidigare utbildning en effektiv utbildning inom komvux på grundläggande nivå. Vuxenutbildningens kärnvärden med individanpassning och flexibilitet ligger väl i linje med de faktorer som har lyfts fram som viktiga för att förbättra utlandsföddas etablering på arbetsmarknaden.⁴⁶ Det finns också olika exempel på insatser som riktas särskilt till högutbildade inom vuxenutbildningen, t.ex. utbildningar i svenska för yrkesutbildade (sfx) eller olika former av snabbspår.

Utredningen bedömer att flera av de förslag som lämnas i betänkandet i stor utsträckning gynnar högutbildade studerande. Ett förslag som kan gynna högutbildade studerande är förslaget om kommentarmaterial för orienteringskurser (avsnitt 5.3.7), då det kan användas för att ge utökad vägledning och ge tillfälle till validering av tidigare kunskaper. Uppdraget om att ta fram goda exempel på hur den individuella studieplanen kan användas (avsnitt 6.2.3) kan också ge bättre förutsättningar för en effektiv utbildning. Det kan vara särskilt viktigt för högutbildade studerande som mycket ofta även studerar t.ex. på gymnasial nivå.

Vissa högutbildade kommer sannolikt också att gynnas av de förslag utredningen lämnar om studiestöd. Högutbildade är som tidigare nämnts ingen homogen grupp. Enligt flera kommunföreträdare kan en del, på pappret högutbildade, behöva studera på grundläggande nivå under relativt lång tid. Det gäller inte minst de som saknar kunskaper i engelska, då engelska bara kan läsas som nybörjarspråk på grundläggande nivå inom komvux. I nuläget har dessa personer rätt till studiestöd under maximalt 40 veckor på grundläggande nivå eftersom de har en avslutad grundskoleutbildning sedan tidigare. Med utredningens förslag ska antalet veckor fastställas med utgångspunkt i studerandes individuella utbildningsbehov.

Utredningens idéer om en gemensam vuxenutbildning, med kurser på olika nivåer snarare än en distinktion mellan utbildning på olika nivåer (se kapitel 11), skulle också vara fördelaktigt för

⁴⁶ Eriksson, S. (2011).

högutbildade studerande. Dessa idéer betonar att individen ska studera på den nivå han eller hon behöver i ett ämne, och bör kunna öka möjligheterna till parallella studier på olika nivåer. Det kan också tydliggöra att studier på grundläggande nivå kan vara motiverade för högutbildade studerande, t.ex. för högutbildade som har behov av att lära sig mer svenska men som inte är redo att studera kursen på gymnasial nivå.

Högutbildade behöver få information om alternativa insatser

En relevant fråga är vilka insatser som är mest effektiva för den enskilde, utifrån han eller hennes behov och förutsättningar. Möjligheten att ta del av olika insatser påverkas bl.a. av vilken tidigare utbildning den enskilde har och om denna finns dokumenterad, var någonstans i landet han eller hon är bosatt samt av hur livssituationen i övrigt ser ut. Flera av de insatser som särskilt riktas till högutbildade utlandsfödda förutsätter att dessa har en akademisk examen.

Att högutbildade utlandsfödda har behov av den kompetens som ges inom komvux innebär inte med automatik att de behöver tillägna sig kunskapen där. Utredningen bedömer att det är av stor vikt att de högutbildade får information om vilka alternativa insatser som samhället erbjuder. Bl.a. Riksrevisionen har pekat på att det finns behov av en större samordning och mer information i ett tidigt skede när det gäller insatser riktade till högutbildade utlandsfödda.⁴⁷

⁴⁷ Riksrevisionen (2011).