

Grundläggande vuxen- utbildning

En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen

Innehåll

1. Sammanfattande slutsatser	2
2. Inledning	6
2.1 Frågor	6
2.1.1. Kunskap om måluppfyllelsen	6
2.1.2. Anpassning av utbildningen och undervisningen	6
2.2 Avgränsningar	7
2.3 Metod och urval	7
3. Granskningens resultat	8
3.1 Utbildningsanordnarna har bristande kunskaper om orsakerna till de låga resultaten	8
3.1.1 Låga resultat och svårtolkad resultatstatistik	8
3.1.2 Många avbrott men vag bild om orsakerna	9
3.1.3 Låga förkunskaper, parallella studier och strävan efter full studiefinansiering leder till långa studietider	10
3.1.4 Kommunernas uppföljning av verksamhetens resultat har allvarliga brister	13
3.2. Tillgången till en flexibel och bred utbildning varierar över landet	16
3.2.1 Kursutbud behöver utvecklas	16
3.2.2 Flexibel antagning och kursstart ökar elevernas möjligheter att studera	17
3.2.3 Flexibla studieupplägg – med utvecklingspotential	17
3.2.4 Standardiserade förkunskapskrav istället för individuell prövning av förutsättningarna riskerar att utestänga ute elever från utbildningen	19
3.3. Kvaliteten på planeringen av studierna varierar	20
3.3.1 Oklar roll och varierande tillgång till studie- och yrkesvägledare	20
3.3.2 Arbetet med individuella studieplaner brister ofta i kvalitet	21
3.3.3 Valideringen av elevernas kunskaper är inte systematisk	23
3.4 Undervisningen i klassrummet anpassas inte tillräckligt efter varje elevs förutsättningar och behov	25
3.4.1 Olika sätt att möta varje elevs behov	25
3.4.2 Varierande tilltro till elevernas förmåga att ta ansvar för studierna	27
3.4.3 Eleverna ges sällan möjlighet att utöva ett reellt inflytande över sin utbildning	28
Bilaga: Organisation och elevunderlag	29

1. Sammanfattande slutsatser

Skolinspektionen har granskat den grundläggande vuxenutbildningen när det gäller verksamhetens uppföljning av måluppfyllelse och förmågan att anpassa utbildningen och undervisningen efter elevernas förutsättningar och behov. Utifrån granskningsresultaten drar Skolinspektionen följande övergripande slutsatser:

- Utbildningsanordnarna och huvudmännen har bristande kunskap om orsakerna till de låga resultaten.
- Parallella studier i andra skolformer och strävan efter full studiefinansiering kan leda till avhopp och långa studietider.
- Flexibiliteten i utbud, antagning, organisation och studieupplägg måste utvecklas ännu mer.
- Standardiserade förkunskapskrav riskerar att utestänga elever.
- Den individuella studieplanen behöver i större utsträckning användas i planering av studieupplägg och som instrument för uppföljning och utvärdering av utbildningens resultat.
- Mer individanpassad undervisning ger bättre förutsättningar för elever i behov av stöd och för elever som behöver extra stimulans.
- Låga förväntningar påverkar elevernas möjligheter att klara av sina studier.
- Eleverna ges sällan möjlighet att utöva ett reellt inflytande över sin utbildning.

Utbildningsanordnarna och huvudmännen har bristande kunskap om orsakerna till de låga resultaten

Den nationella statistiken visar att resultaten i den grundläggande vuxenutbildningen är låga. Enligt statistiken avbryter en hög andel av eleverna sina studier. Många saknar betyg och studietiderna är långa. I de flesta granskade kommuner saknas kunskap om orsakerna till de låga resultaten. På många håll finns problem när det gäller att följa upp verksamheten. Underlag för att utvärdera verksamheten saknas ofta. Granskningen visar t.ex. att uppgifter om betyg och avbrott inte alltid registreras. När uppgifterna samlas in används de inte för att analysera det egna arbetet. Det betyder att man inte med säkerhet kan uttala om t.ex. avbrotten beror på yttre faktorer eller om de kan härledas till problem i organisationen eller i undervisningen.

En anledning till att uppföljning och utvärdering inte genomförs på ett systematiskt sätt kan vara att uppgifter om den grundläggande vuxenutbildningen sällan efterfrågas i kommunen. Granskningen visar att mycket av ansvaret för uppföljning och utvärdering överlämnas till rektor vilket medför att den kommunövergripande nivån får dålig inblick i hur verksamheter faktiskt fungerar. Av intervjuerna framkommer det dock att man i en del kommuner börjar uppmärksamma problemet. Man inser att uppföljning och utvärdering är nödvändigt

för att den grundläggande vuxenutbildningen ska kunna utvecklas och förstår att avsaknad av eller brister i uppföljning försvårar kommunens ansvarsutkrävande och styrning.

Parallella studier i andra skolformer och strävan efter full studiefinansiering leder till avhopp och långa studietider

Statistiken visar att mellan 70 och 80 procent av eleverna läser parallellt i annan skolform. Det är dock inte helt ovanligt att parallella studier vållar problem för eleverna. En anledning till att elever väljer att läsa kurser parallellt eller lägger till fler kurser till den initiala studieplaneringen är att de vill komma upp till heltidsstudier. Då blir de nämligen berättigade till fullt studiemedel.

Det finns här alltså en diskrepans mellan att kunna studera i den takt som krävs för att nå målen och att uppfylla de krav som ställs för att få studiefinansiering. Många av eleverna inom grundläggande vuxenutbildning har svårt att hinna med. Att läsa extra kurser för att få fullt studiemedel försvårar ytterligare och kan vara en orsak till de relativt många studieavbrott som görs inom den grundläggande vuxenutbildningen.

Flexibilitet när det gäller utbud, antagning, organisation och studieupplägg måste utvecklas ännu mer

Flexibilitet i organisation och studieupplägg gör det lättare för eleverna att fullfölja utbildningen och att kombinera studier med arbete och familjeliv. Det är inte alla granskade kommuner som erbjuder ett så flexibelt upplägg att detta blir möjligt.

Granskningen visar att även om flera kommuner arbetar för att, i egen regi eller i samarbete med andra kommuner/anordnare, erbjuda ett så stort utbud av nationella kurser som möjligt, händer det alltför ofta att kommuner inte lyckas vilket får till följd att elever tvingas pendla, flytta eller ändra sina framtida yrkesplaner. Kommuner som gör det möjligt för eleverna att påbörja sina studier löpande under året verkar kunna korta studietiderna. De granskade kommunerna varierar mycket när det gäller att tillämpa en sådan flexibel antagning. Även när det gäller organisation och studieupplägg är det inte alltid så att det svarar mot elevernas skiftande livssituation och behov. Studier på kvällstid och på distans är ovanliga och det varierar stort mellan kommunerna när det gäller hur mycket flexibilitet som kan erbjudas. Svårigheten att kombinera studier med arbete leder ofta till att elever som får anställning väljer att tillfälligt hoppa av eller att inte slutföra sin utbildning.

Standardiserade kunskapskrav riskerar att utestänga elever

Även om alla som är bosatta i landet och som saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå så kan denna rätt inskränkas om rektor bedömer att eleven inte kan tillgodogöra sig undervisningen. En sådan bedömning likställs i de flesta granskade kommuner med krav på att man ska ha läst svenska för invandrare (sfi) kurs C eller D trots att detta inte är ett uttalat krav i skollagstiftningen. Genom att sätta upp sådana definitiva och mer eller mindre formaliserade krav finns det risk för att man avstår från att göra en individuell prövning av elevens förutsättningar.

Det är de individuella och faktiska förutsättningarna som ska bedömas och det går inte att utesluta att det finns individer som skulle kunna ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen men som väljer att inte söka eller inte blir antagna till de sökta kurserna eftersom kraven ser ut som de gör.

Den individuella studieplanen behöver i större utsträckning användas i planering av studieupplägg och som instrument för uppföljning och utvärdering av utbildningens resultat.

De granskade kommunerna har svårt att leva upp till kraven på de individuella studieplanerna. I stort sett samtliga kommuner använder man sig av någon form av studieplan men i de flesta fall är de av bristande kvalitet. Ofta är de en förteckning över elevernas studiemål och kursval. Ibland upprättas den hos studie- och yrkesvägledaren, ibland av lärarna och i vissa fall av båda, oberoende av varandra. Kommunernas generella problem är att få studieplanen att bli ett levande dokument som följer med eleven under hela studietiden och som revideras vid behov. Kommunerna behöver också utveckla studieplanerna i deras funktion som verktyg för att följa upp och utvärdera verksamheten.

Mer individanpassad undervisning ger bättre förutsättningar för elever i behov av stöd och för elever som behöver extra stimulans

Granskningen visar att kommuner arbetar på olika sätt och i olika utsträckning för att anpassa undervisningen efter de individuella behoven. I några kommuner upplever man att man har kommit en bra bit på väg. Nivågruppering, utökad undervisningstid, individuellt stöd genom handledning och/eller i s.k. studiecentrum är exempel på lösningar som används.

I andra kommuner tycker man att det är svårt att individanpassa undervisningen. I dessa kommuner slås man också ofta av att undervisningen i det närmast är identisk för alla elever i grupper, oavsett vilken utbildningsbakgrund, kunskapsnivå eller intressen som eleverna har. Detta drabbar särskilt de elever som har behov av extra stöd och de som har förutsättningar att nå målen i snabbare takt. Det finns också kommuner där man uppger att det helt saknas resurser för att tillhandahålla mer än vad man uppfattar vara absolut nödvändigt. I dessa kommuner upplever eleverna att det är svårt eller t.o.m. omöjligt att få det extra stöd och den hjälp de behöver.

Granskningen visar alltså på stora variationer när det gäller hur och i vilken utsträckning som undervisningen anpassas efter de enskilda elevernas förutsättningar och behov. I verksamheter med hög grad av flexibilitet verkar eleverna ha bättre förutsättningar att få en individundervisning såväl när det gäller innehåll och studietakt som möjlighet till stöd och stimulans.

Låga förväntningar påverkar elevernas möjligheter att klara av sina studier

Det är inte helt ovanligt att lärarna ger uttryck för låga förväntningar på eleverna med hänvisning till deras bakgrund. Man menar att eftersom nästan samtliga elever på grundläggande vuxenutbildning har utländsk bakgrund och inga eller bristfälliga studieerfarenheter

så har de begränsade möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen. Många lärare menar också att förmågan att ta eget ansvar för studierna är begränsade eftersom eleverna inte är vana vid detta och eftersom de inte har någon utvecklad studieteknik. Några lärare uppger att det tycker att det är viktigt att dessa elever får möjlighet att träna sig och utveckla sina förmågor i dessa avseenden men långt ifrån alla ser detta som sin uppgift. Det är inte orimligt att anta att de låga förväntningarna och avsaknaden av ambitioner från lärarnas sida ger effekter på hur väl eleverna klarar att genomföra sin utbildning.

Eleverna ges sällan möjlighet att utöva ett reellt inflytande över sin utbildning

Granskningen visar att utbildningsanordnarna i kommunerna inte prioriterar att utveckla elevernas demokratiska kompetens och stärka deras förmåga till delaktighet och inflytande. Ofta görs detta med hänvisning till att eleverna, som ofta kommer från länder med mer auktoritära skolsystem, inte är vana vid eller känner sig obekväma med ett demokratiskt arbetssätt. Kraven på att eleverna ska slutföra sina studier inom rimlig tid och att de ska utveckla kunskaper och färdigheter i sådan omfattning att de antingen kan gå vidare till högre studier eller få en anställning gör att man åsidosätter, medvetet eller omedvetet, skollagens och läroplanens mål om inflytande delaktighet.

2. Inledning

Enligt Skollagen har varje kommunmedborgare som är minst 20 år och saknar de färdigheter som en elev normalt får i grundskolan, rätt att delta i den grundläggande vuxenutbildningen.¹ Grundläggande vuxenutbildning är utbildning på grundskolenivå och syftar till att stödja och stimulera vuxna att utveckla sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att stärka sin ställning i samhälls- och arbetsliv och för att främja sin personliga utveckling. Uppdraget för vuxenutbildningen är brett. Målet att bidra till den enskilda individens utveckling är kanske den tydligaste uppgiften men vuxenutbildningen ska också ge de studerande möjlighet att utveckla sin kompetens i syfte att främja demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning.

Strävan är att alla elever i den grundläggande vuxenutbildningen så snabbt som möjligt ska kunna utveckla kunskaper och färdigheter i sådan omfattning att de antingen kan gå vidare till högre studier eller få anställning och kunna försörja sig själva. Statistiken över den grundläggande vuxenutbildningen indikerar dock att det finns problem med måluppfyllelsen. Avhoppet är många och studietiderna långa. Nästan var fjärde kursdeltagare avbröt en kurs under år 2010 och den genomsnittliga studietakten var utbildning i två kurser under 76 veckor, vilket måste betraktas som en relativt lång studietid.

2.1 Granskningsfrågor

Skolinspektionen har genomfört en granskning av den grundläggande vuxenutbildningen genom besök i sex kommuner och genom telefonintervjuer med rektorer i ytterligare 30 kommuner. Granskningsen syftar till att ge en fördjupad bild av verksamhetens måluppfyllelse och i hur stor utsträckning verksamhet och undervisning organiseras och läggs upp för att anpassas till de olika elevernas förutsättningar och behov.

2.1.1. Kunskap om måluppfyllelsen

Skolinspektionen har granskat vad utbildningsanordnarna och de kommuner som är ansvariga för verksamheten känner till om hur väl målen för utbildningen uppnås. Hur verksamheten följs upp och utvärderas har därför varit ett viktigt fokus i granskningen. Vid bristfällig uppföljning riskerar man att inte få nödvändig kunskap för att kunna utveckla undervisningen och verksamheten i övrigt och på så sätt förhindra avbrott och onödigt långa studietider.

2.1.2. Anpassning av utbildningen och undervisningen

Studerande på grundläggande vuxenutbildning är ingen homogen grupp. En viktig fråga är därför hur kommunen arbetar med att säkerhetsställa att alla elever får en undervisning som motsvarar de individuella förutsättningarna och behoven. I detta ingår hur kommunen ser till att alla ges praktiska möjligheter att delta i undervisningen.

¹ SFS 2010:800. Observera att den nya skollagen träder i kraft först 1 juli, 2012 för vuxenutbildning. 1985 års skollag gäller fram tills dess.

2.2 Avgränsningar

En del i kommunernas uppdrag är att aktivt rekrytera studerande och identifiera de som har de största behoven. Hur kommunerna sköter detta uppdrag omfattas inte av denna granskning.² Denna granskning går inte heller in på frågan om huruvida eleverna når de individuella mål de satt upp. Granskningen fokuserar på de anpassningar som verksamheten gör men tar inte upp övriga kvalitetsaspekter på undervisningen. Någon helhetsbedömning av undervisningens kvalitet kan därför inte göras i denna studie.

2.3 Metod och urval

Det empiriska underlaget för föreliggande studie är hämtat från verksamhetsbesök och intervjuer med förvaltningschefer, rektorer, studie- och yrkesvägledare, lärare samt elever i sex kommuner under hösten 2011. De utvalda kommunerna är Burlöv, Falkenberg, Jönköping, Tyresö, Vimmerby samt Västerås.

Verksamhetsbesöken har kompletterats med telefonintervjuer med rektorer för grundläggande vuxenutbildning i ytterligare 30 kommuner. Dessa intervjuer genomfördes också hösten 2011. De kommunerna där telefonintervjuer gjorts har valts ut slumpmässigt bland Sveriges 290 kommuner³.

² Vad gäller aktiv rekrytering av elever och uppföljning av var eleverna tar vägen hänvisas till Skolinspektionens kvalitetsgranskning *Uppföljning av resultat i vuxenutbildningen*. Rapport 2009:42009

³ De enda kommunerna som i förväg sorterats bort är de sex som valts ut till den fördjupade intervjustudien, samt de kommuner där Skolinspektionen nyligen genomfört tillsyn.

3. Granskningens resultat

3.1 Utbildningsanordnarna har bristande kunskaper om orsakerna till de låga resultaten

3.1.1 Låga resultat och svårtolkad resultatstatistik

Den nationella statistiken visar att resultaten i den grundläggande vuxenutbildningen är låga. Enligt statistiken avbryter en hög andel av eleverna sina studier. Många saknar betyg och studietiderna är långa. Även om andelen avbrott har minskat med sex procentenheter de senaste tio åren är avbrottsfrekvensen fortfarande mycket hög. Den nationella statistiken för år 2010 visar att 65 procent av kursdeltagarna slutförde sin kurs, 24 procent gjorde studieavbrott och 11 procent av kursdeltagarna fortsatte studierna kommande läsår. Statistik från år 2008, då 35 procent av eleverna gjorde ett eller flera kursavbrott, visar att den markant största andelen av avbrotten, 33 procent, var avbrott som varade längre än sex månader.

Skolverkets statistik visar också att den genomsnittliga studietiden för elever inom den grundläggande vuxenutbildningen är 76 veckor. Det måste betraktas som en lång studietid med tanke på att Centrala studiestödsnämnden i normalfallet endast beviljar studiemedel för 40 veckor. Om eleven helt saknar grundskoleutbildning eller motsvarande kan han eller hon få studiemedel för sådana studier i högst 80 veckor.⁴

Hur ska då statistiken förstås och tolkas? När en elev avbryter sina studier innebär det visserligen i de flesta fall att eleven inte hunnit tillgodogöra sig de kunskaper som den aktuella kursen syftar till men för den enskilde individen kan det betyda att de individuella målen för studierna har uppnåtts. Ett avbrott kan betyda att eleven har börjat studera på nästa nivå eller att sysselsättning erhållits. Den höga andelen avbrott i studierna skulle också kunna tyda på att det finns brister i verksamheten och i hur undervisningen är organiserad. Att en elev väljer att tillfälligt avbryta eller helt avsluta sina studier kan bero på att studierna är för krävande och bedrivs i för hög takt. Eleven kan tycka att den tid hon eller han har till sitt förfogande inte räcker för att kunna slutföra kurserna i den individuella studieplanen. Studieplanen kan också innehålla orimligt många kurser så att den totala studietiden blir för omfattande.

Den nationella statistiken ger inte tillräcklig vägledning för att förstå vad som orsakar studieavbrott. De vanligaste anledningarna till avbrott är enligt statistiken att eleven har blivit etablerad på arbetsmarknaden (11 procent) och att eleven fått barn (5 procent). För den resterande och största andel avbrott, 76 procent, ger statistiken inget svar. Dessa avbrott har att göra med familjesituation, privatekonomisk situation men också vara relaterad till utbildningens organisation och till undervisningen.

⁴ Vissa elever som inte har grundskoleutbildning kan få studiemedel i 80 veckor. För enligt Centrala studiestödsnämndens olika definitioner av grundskoleutbildning, se <http://www.csn.se/komv-folkh-gymn/studiemedel/hur-mycket-kan-du-fa/langsta-tid/grundskola> (hämtad 2012-03-28).

I många fall saknas dessutom uppgift om betygsresultat.⁵ En elev måste inte ha betyg från grundläggande vuxenutbildning för att fortsätta studera eller arbeta. Detta kan leda till att de ansvariga tycker att det är mindre viktigt att rapportera in betyg för den grundläggande vuxenutbildningen. Att uppgifter saknas leder naturligtvis till bristande kvalitet i den statistik som finns.

Det är tydligt att den nationella statistiken är svår att tolka och det finns alltså tecken som tyder på att den inte är ett fullgott mått på verksamhetens resultat. När den nationella statistiken är så svår att tolka blir det extra viktigt att verksamheten själv följer upp och analyserar sina resultat. Det är viktigt för verksamhetens kvalitet att rektorer tar sitt ansvar för den systematiska uppföljningen av verksamheten och att de utvärderar resultaten så att lämpliga åtgärder kan vidtas.

3.1.2 Många avbrott men vag bild om orsakerna

Hur ser då verksamheternas egen bild av måluppfyllelsen ut? I flera kommuner sker ingen registrering överhuvudtaget av orsaken till avbrott, utan skolan konstaterar endast att eleven uteblir från undervisningen. Det finns dock exempel på kommuner som mer noggrant registrerar avbrottsorsaker med hjälp av exempelvis blanketter eller att man kontaktar elever som avbrutit studierna.

Trots brister i den systematiska uppföljningen anser de ansvariga i kommunerna att de vet vad avbrotten beror på. Deras uppfattning är att det finns flera olika skäl till att elever avbryter sina studier. Den vanligaste anledningen till studieavbrott är enligt rektorerna att eleven får ett arbete vilket inte bekräftas av den nationella statistiken. De menar att det ofta handlar om kortare anställningar, t.ex. säsongarbete i vissa branscher. Ibland kommer eleven tillbaka och slutför sina studier. Hur vanligt det är har man i verksamheterna svårt att uttala sig om.

Få rektorer och vägledare vill tillstå att avbrott från studierna beror på att studierna är för svåra eller att de är upplagda på ett felaktigt sätt. De orsaker till avbrott som rektorerna nämner är att eleverna får barn, att de börjar arbete, att de inte har ekonomin för att kunna studera, att de fortsätter till gymnasial utbildning, att de åker på en längre resa till sitt hemland, att de flyttar från orten eller har andra personliga skäl. Rektorerna menar alltså själva att avbrotten snarare beror på omständigheterna än rena studiemisslyckande. Några rektorer misstänker dock att en del avbrott kan bero på att studietakten är för hög och att eleven har tagit på sig för mycket. Det förekommer att individer anmäler sig till för många kurser och endast påbörjar en del av dessa.⁶ Vägledaren i en kommun berättar att avbrott i början av

⁵ 36 procent av de kurser som slutförts och som ska betygsättas saknade betygsunderlag enligt inofficiell statistik från Skolverket.

⁶ Ett avbrott kan alltså ske från en kurs som en elev i själva verket inte har påbörjat (vilket också medför att andelen avbrott i statistiken blir högre gentemot om endast kurser som faktiskt påbörjats tas i beaktande). Hur stor andel dessa utgör är svårt att säga, men de kan i viss mån kan utgöra en del av den diskrepans som finns mellan skolornas egen statistik över avhopp och Skolverkets dito.

terminen brukar göras av elever som tycker att studierna är för krävande och att dessa elever istället börjar studera vid en folkhögskola. Att elever har arbete och familj kan också medföra att de inte orkar hänga med i studietakten. I dessa fall är det viktigt att lärare och vägledare är lyhörda och justerar studieupplägget, något som inte alltid sker.

Enligt de intervjuade eleverna är det svårt att kombinera skola med arbete och man tvingas därför att välja. I de allra flesta fall väljer eleverna arbete och avbryter därför sina studier. Många skolor står här inför ett dilemma. Om och när en elev får möjlighet att arbeta en kortare eller längre period välkomnas detta oftast av eleverna själva. De vill ut i arbetslivet för att skaffa sig erfarenhet och en inkomst. Lärare och studie- och yrkesvägledaren tycker ofta att det vore bättre om eleven slutförde de planerade kurserna för att därmed bli mer konkurrenskraftig på arbetsmarknaden på längre sikt. Samtidigt tycker lärare och studie- och yrkesvägledare ur ett annat perspektiv att det är bra att elever kommer ut i arbete där de på ett naturligt sätt får träna sina kunskaper i svenska och får inblick i hur svenskt samhälls- och arbetsliv fungerar. Ur kommunernas integrationspolitiska perspektiv är det också positivt att en elev får arbete. Förvaltningschefer ser avhopp som orsakas av möjlighet till anställning som något gott och hänvisar till att det primära syftet med utbildningen är att reducera arbetslösheten och öka anställningsgraden.

Att många elever avbryter sina studier på den kommunala vuxenutbildningen kan dock påverka studietiden. Ibland kommer eleverna tillbaka till studierna mer än en gång. Varje nytt påbörjat studietillfälle för med sig ett visst mått av repetition och "nystart". Den genomsnittliga tid som används för att slutföra en eller flera kurser kan därför blir relativt lång.

Avhopp och långa kurstider kan alltså förklaras med hjälp av flera olika samverkande faktorer. Det finns en rad yttre omständigheter som kan påverka. Det går inte att utesluta att avhopp och långa kurstider till viss del även kan förklaras av brister i verksamheten och i undervisningen. En viktig förutsättning för att kunna planera och genomföra en grundläggande vuxenutbildningsverksamhet med undervisning som svarar mot de behov som eleverna har, är att de ansvariga kontinuerligt kartlägger behoven, följer verksamhetens resultat och analyserar bakomliggande orsaker till de negativa avvikelserna. Ett sådant systematiskt kvalitetsarbete är mycket sällsynt.

3.1.3 Låga förkunskaper, parallella studier och strävan efter full studiefinansiering kan leda till långa studietider

Många av de som arbetar i den grundläggande vuxenutbildningen anser att eleverna har en stor kunskapsmassa att ta in och många mål att nå på relativt kort tid. Dessa personer instämmer således inte i att den genomsnittliga studietiden är lång. Vissa lärare menar att undervisningstimmar måste utökas och inte reduceras, vilket man anser är vad som hänt under de senaste åren. Den generella bild eleverna ger av undervisningstiden är emellertid att den är rimlig. Några av eleverna betonar att det är viktigare att få kunskaper som sitter kvar framför att nå målen så snabbt som möjligt.

Ofta regleras tiden för hur fort eleverna kan gå fram av praktiska omständigheter. Lärare och vägledare vittnar om att de inte sällan får bromsa elever som vill nå målen för betyget "godkänd" så fort som möjligt. Det händer att vägledaren går in och bromsar elever när det finns en risk att studierna blir korvstopning och inte ger bestående kunskaper. Det kan också vara elevernas ekonomiska situation som driver eleverna att snabbt bli färdiga med studierna för att kunna tjäna pengar så fort som möjligt.

I flera kommuner framhåller man svårigheterna för de elever som aldrig har studerat tidigare eller som har mycket kort utbildning bakom sig. Att nå målen snabbare än de gör idag menar lärarna är mycket svårt om ens möjligt. Som orsaker lyfter man fram bristande studieteknik och att eleverna är ovana att ta eget ansvar för studierna. Av den anledningen försöker kommunerna differentiera egenansvaret för studierna utifrån elevernas tidigare erfarenheter.

I vissa kommuner använder man ett så kallat flexsystem för att göra det möjligt för eleverna att läsa i snabbare takt. Flexsystemet innebär att eleverna i praktiken kan börja och sluta sina studier när som helst. Men "flexen" innebär mycket självstudier och kräver egen drivkraft och studieteknik från elevens sida. Därför menar man att den inte fungerar för de elever som behöver mycket lärarledd undervisning eller inte klarar att ta eget ansvar.

Statistiken visar att mellan 70 och 80 procent av eleverna läser parallellt i annan skolform, främst sfi. Även det kan vara en förklaring till den långa studietiden. Parallella studier inom sfi och grundläggande vuxenutbildning är dock sällsynt i de kommuner som Skolinspektionen har granskat. I dessa kommuner ställs krav på avslutande studier i sfi innan en elev får läsa kurser på den grundläggande vuxenutbildningen. Däremot förekommer kombinationen studier på grundläggande vuxenutbildning och på gymnasial vuxenutbildning mer ofta. Exempelvis kan en elev läsa engelska på grundnivå och matematik på gymnasienivå. Detta kan påverka genomströmningen, eftersom tiden ibland inte räcker till för eleverna. Det kan också få konsekvensen att elever avbryter kurser på den grundläggande vuxenutbildningen för att fortsätta sina studier på gymnasienivå.

Det kan alltså vålla problem att parallellt studera flera kurser. Vissa kurser är svårare och tar längre tid än andra att slutföra och är därför mindre lämpliga att läsa parallellt med andra kurser. Engelska är det ämne som många lärare pekar ut som problematisk ur den aspekten.⁷ Erfarenheten är att det tar lång tid för elever att nå målen motsvarande grundskolan. Flera kommuner förklarar en del av avbrotten och uteblivna betyg med att engelskkursen är för svår för eleverna. Detta bekräftas till viss del av den nationella statistiken som visar att avbrotten är som störst bland de som läser engelska. Lärare och vägledare avråder ofta elever från att läsa engelska och svenska som andraspråk parallellt, eftersom resultatet inte brukar

⁷ I Skolverkets officiella nationella statistik slutförde under år 2010 endast 57 procent av kursdeltagarna kursen i engelska, vilket var den lägsta andelen för samtliga kurser inom grundläggande vuxenutbildning.

bli så bra⁸. Eleverna instämmer och menar att det svåraste är att kombinera studier i svenska och engelska. .

Många rektorer, vägledare och lärare riktar hård kritik mot studiemedelssystemet. De tycker att systemet negativt påverkar elevernas möjligheter till studier och i allt för hög utsträckning styr deras val av studieupplägg. De menar också att detta medför försämrade möjligheterna att nå målen och att slutföra studierna. Detta är något som också Skolverket kritiserade redan för snart 10 år sedan i en kartläggning av vuxenutbildningen där man pekade på att studiefinansieringen påverkar studieplaneringen i alltför stor utsträckning.⁹

Det är inte ovanligt att elever läser många kurser för att komma upp i heltidsstudier¹⁰ och därmed få fullt bidrag och lån. Kursen i samhällskunskap rekommenderas ibland som en kurs för att uppnå heltidsstudier. Studie- och yrkesvägledare menar att den är orienterande och erbjuder god träning i svenska. Elever och vägledare gör alltså ofta medvetna val för att komplettera till heltidsstudier. Samtidigt vittnar elever om att detta medför att det blir svårare att slutföra studierna. Om elever under sina 40 veckor väljer att fylla upp till heltidsstudier av ekonomiska skäl, i stället för att med deltidsstudier sträcka ut tiden till mer än 40 veckor, så kan inlärningstakten bli för hög. Om tiden blir för knapp minskar chanserna att få betyg på en eller flera kurser. Vägledare berättar att många elever inte hinner med de kurser de har planerat att genomföra, och att det inte är helt ovanligt att de tar så mycket lån att de senare får problem att betala tillbaka dem.

Lärarna i en kommun påpekar också att eleverna kan få problem med utbetalningen av studiemedel om studiepoängen fördelas ojämnt över året. Om en elev fått studiemedel beviljat för ett år och studerar i en hög takt, med fler kurser under den första terminen, och lite färre poäng den andra terminen, så anses de inte ha studerat heltid under andra terminen. De blir därmed återbetalningsskyldiga, eller får studiemedlet indraget, trots att de under ett år tagit det antal poäng som ska berättiga till fullt studiemedel. Ett annat problem relaterat till finansieringen är det faktum att många elever i en kommun kombinerar studier på grundläggande vuxenutbildning med gymnasiestudier. Ofta leder det till att de inte blir klara med kursen i engelska på grundläggande nivå. Ett problem är att engelska inte går att läsa på heltid på grundnivå. Det är bara svenska som går att läsa på heltid. Det tar då lång tid för eleven att komma igenom engelskkursen, och eleven riskerar att inte kunna få mer studiemedel.

⁸ Matematik och svenska som andraspråk anses dock vara en kombination som kan studeras parallellt. Matematikkursen brukar ta en termin i faktiskt omfång, men kan förstås variera beroende på hur utbildningsanordnaren valt att lägga upp studierna. Kursen i samhällskunskapen brukar också ta en termin för eleverna att slutföra och få betyg i, medan svenskursen spänner mellan allt från en till tre terminer. Tidslängden är beroende av elevens förkunskaper och ursprungsland.

⁹ Skolverket (2003) *En studie av grundläggande vuxenutbildning i tjugo kommuner*. Intern rapport. Dnr 2001:3630

¹⁰ Heltidsstudier innebär vanligtvis att schemalagd undervisning tillsammans med självstudier ska motsvara åtta timmar per dag, 40 timmar i veckan.

Tidsfaktorn är således ett påtagligt hinder för eleverna. Det är vanligt att studier i svenska som andraspråk är den kurs som tar upp tiden i utbildningen. När sedan eleven nått målen för den kursen och kan tillgodogöra sig övriga kurser på grundnivå är ofta de 40 veckorna förbrukade. Hur ska eleverna då finansiera sina studier innan de kommer till gymnasial nivå? Många elever brottas alltså med att hinna med studierna på den tid de har till förflöende och få finansiering under den tiden.

3.1.4 Kommunernas uppföljning av verksamhetens resultat har allvarliga brister

De flesta kommuner uppvisar stora brister i uppföljningen av de egna resultaten. Skolinspektionens kvalitetsgranskning *Uppföljning av resultat i vuxenutbildningen 2009* visade också att kommunerna brister i hur de sammanställer och följer betygsresultat.¹¹

I de granskade kommunerna framhålls att man i stället för en mer systematisk uppföljning utvärderar verksamheten genom lärarna. Detta sker exempelvis vid elev- eller klasskonferenser då rektor, lärare och studie- och yrkesvägledaren samlas för att göra en kartläggning och uppföljning av studieresultaten. Ett annat sätt är att följa upp elevernas individuella studieplaner. I några av de mindre kommunerna anser man att en mer systematisk uppföljning inte är nödvändig. I och med att det är få elever menar man att det är möjligt att ändå ha en god bild av hur verksamheten fungerar. Rektorer berättar att de samtalar med eleverna i korridoren och får därigenom en bild av hur verksamheten fungerar. Dessutom tycker rektorer att de har en nära dialog med lärarna som ger dem en god bild av utvecklingen.

Inte sällan delegerar rektor en stor del av ansvaret för uppföljningen och kvalitetsutvecklingen till lärarna, vilkas kompetens de säger sig lita på. Det kan ibland innebära att lärarna lämnas åt sig själva, utan pedagogisk ledning. Rektorer insyn i undervisningen blir också begränsad. De flesta rektorer har en bild av hur de tror att det ser ut i klassrummet eller hur de önskar att det skulle se ut. Få kan dock ge konkreta exempel på hur det faktiskt ser ut, vilket beror på att de sällan gör klassrumsbesök. Inte många rektorer känner t.ex. till vilka konsekvenser en kontinuerlig intagning får för möjligheten att anpassa undervisningen för varje individ. De anser ofta att det är lärarnas uppgift att se till att det praktiskt fungerar.

I en del kommuner genomförs elevenkäter. Tyvärr är utformningen av enkäterna ofta av bristfällig kvalitet och resultaten används sällan som underlag för en analys av verksamheten. I bästa fall diskuterar läraren resultatet med sina elever i klassen men det som mynnar ut av dessa klassrumsdiskussioner tas sällan tillvara. Det finns dock exempel på kommuner där användningen av elevenkäter fungerar bättre. En rektor berättar om hur skolan skickar ut en utvärderingsenkät till eleverna efter varje avslutad kurs. Resultaten diskuteras vid kursutbudsmöten tre gånger per termin där eleverna också får säga vad de tycker om kursen och vad de skulle vilja ändra på.

¹¹ Skolinspektionen (2009) *Uppföljning av resultat i vuxenutbildningen*. Kvalitetsgranskning, rapport 2009:4

Även när man genomför uppföljningar är det vanligt att man inte analyserar det insamlade uppföljningsmaterialet. I och med det går man miste om nödvändigt underlag för beslut om utveckling av verksamheten. Samma slutsats drog Skolinspektionen i den regelbundna tillsynen av vuxenutbildningen i Stockholms kommun år 2011. Där riktade Skolinspektionen kritik mot att det systematiska kvalitetsarbetet ofta inte sträcker sig längre än till att mäta resultaten. Kvalitetsarbetet måste också innehålla en analysfas för att kommunen ska kunna genomföra verkningsfulla förbättringsåtgärder.¹²

Att den grundläggande vuxenutbildningen inte följs upp och utvärderas på ett systematiskt sätt kan ha flera orsaker. I en kommun tycker man att det är svårt att sammanställa betygsstatistik eftersom de verktyg som finns inte håller måttet. Många kommuner lyfter fram just brister i uppföljningssystemen som ett stort problem. De anser att systemen är konstruerade för grundskolans terminssystem. Benägenheten i verksamheterna att finna system som är anpassade för den kommunala vuxenutbildningen förefaller också vara relativt liten. Ett annat skäl till att verksamheten inte följs upp och utvärderas är att vissa som arbetar inom den grundläggande vuxenutbildningen inte tycker att man bör följa upp hur väl eleverna når målen eftersom verksamheten rör vuxna som är där på frivillig basis. Ytterligare ett skäl kan vara att den grundläggande vuxenutbildningen inte prioriteras särskilt högt i kommunerna. Flertalet rektorer upplever att den grundläggande vuxenutbildningen alltid prioriteras sist, efter både den gymnasiala vuxenutbildningen och andra skolformer. Samma bild framkom i en intervjustudie som Skolverket genomförde år 2003 inom den grundläggande vuxenutbildningen i tjugo kommuner.¹³

Det är tydligt att tjänstemän och politiker i de granskade kommunerna har relativt liten inblick i hur verksamheten inom den grundläggande vuxenutbildningen bedrivs. I många kommuner saknas rutiner för hur förvaltning och nämnd ska få tillgång till olika typer av underlag. Ibland beror det på att kommunen inte frågar efter underlag, utan förutsätter att verksamheten fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

I en av kommunerna berättar förvaltningschefen att hon sitter ganska långt ifrån verksamheten, och att vuxenutbildningen bara är en del av ett stort område som hon ansvarar för. Detta i kombination med att kommunstyrelsen inte haft några särskilda krav på och inte efterfrågat några resultat från den kommunala vuxenutbildningen har lett till att inblicken i och kunskapen om verksamheten är svag. En förvaltningschef i en annan kommun berättar att varken den politiska nämnden eller förvaltningen i kommunen har uppgifter om kursbetyg, avbrott och vilka kurser som ges. Förvaltningschefen säger sig också sakna funktionella statistiska mätverktyg att arbeta med, och tydliga nyckeltal att förhålla sig till. Bristen på systematisk uppföljning har lett till att kommunen nu arbetar med att sjsätta ett

¹² Skolinspektionen (2011) *Beslut efter tillsyn av vuxenutbildningen i Stockholms kommun*.

Dnr 43-2010:5286

¹³ Skolverket (2003) *En studie av grundläggande vuxenutbildning i tjugo kommuner*. Dnr 2001:3630.

nytt system för kvalitetsuppföljning. Även på andra håll arbetar kommuner med att förbättra systemen för uppföljning och utvärdering.

Det finns dock kommuner där verksamhetsföreträdare och förvaltningschefer anser att det finns ett stort intresse och engagemang från politiker för vuxenutbildningen i allmänhet. Politiskt fokus och viljan i dessa kommuner är att den grundläggande vuxenutbildningen ska leda till arbete och självförsörjning. I dessa kommuner har man också kommit längre i att formalisera kontakterna mellan förvaltningen och verksamheten. Förvaltningstjänstemän i en av dessa kommuner säger att det finns en tydlig policy för hur utbildningen ska bedrivas, vilka krav som gäller och vilka förväntningar ledningen har på de olika verksamheterna och på kvalitetsarbetet. Varje år skickar förvaltningen en uppdragsbeskrivning till skolorna. Den behandlar både pedagogiska och ekonomiska aspekter, och dikterar uppdraget och hur utbildningen ska förvalta de pengar den får.

I de kommuner där mer formaliserade kontakter utarbetats genomförs uppföljningen av grundläggande vuxenutbildning bl.a. genom trivsel- och nöjdhetsenkäter som delas ut till eleverna ett par gånger årligen. I några kommuner görs även planerade besök med lärare, elever och rektorer två gånger varje år. Utifrån besöken och enkätresultaten lämnar kommunen en åtgärdsplan till skolan tillsammans med en deadline när skolan ska ha genomfört åtgärderna. Därefter genomför kommunen ett uppföljningsbesök för att kontrollera att skolan genomfört åtgärderna. Som ett led i att följa upp verksamheten har man i kommunen dessutom utvecklat en klagomålshantering, dit eleverna kan vända sig med sina synpunkter som kommunen sedan direkt följer upp med rektor. I denna kommun är den grundläggande vuxenutbildningen också högre prioriterad.

Den sammanfattande bild som denna granskning ger är att det, med undantag av några goda exempel, finns stora brister i kommunernas och rektorernas uppföljning av verksamheten. Att kommuner och anordnare inte systematiskt följer resultaten och analyserar orsak och verkan i förhållande till hur man har valt att organisera och genomföra den grundläggande vuxenutbildningen innebär att möjligheten att utveckla och förbättra verksamheten blir begränsad. Att den ansvariga förvaltningen och politiska nämnden inte efterfrågar resultaten leder till svag styrning av verksamheten. Det finns dock en medvetenhet hos både anordnare och förvaltningar om brister i uppföljningen och vilka konsekvenser det kan få. På olika håll uppger de ansvariga att det pågår ett arbete med att förbättra systemen för uppföljning.

3.2. Tillgången till en flexibel och bred utbildning varierar

3.2.1 Kursutbudet behöver utvecklas

De studerande ska inom den grundläggande vuxenutbildningen kunna utveckla kunskaper och kompetenser för att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet och för att främja den personliga utvecklingen. Det är därför viktigt att de får möjlighet att studera den eller de kurser inom alla de tolv kunskapsområden som förordningen om kommunal vuxenutbildning anger.

Enligt den nationella statistiken var de vanligaste kurserna som studerades på den grundläggande vuxenutbildningen år 2010 svenska som andraspråk, olika orienteringskurser, engelska och matematik. Därtill läser också en hel del elever samhällskunskap och svenska. Detta är också de kurser som flest elever studerar i de granskade verksamheterna och som alla undersökta kommuner erbjuder. Det är dock inte alla granskade kommuner som kan erbjuda kurser inom samtliga tolv kunskapsområden. Detta är också något som konstaterats i Skolinspektionens regelbundna tillsyn av grundläggande vuxenutbildning. Tillsynen indikerar att det är vanligt att kommuner endast kan erbjuda ett begränsat utbud av dessa kunskapsområden¹⁴.

Det är särskilt de mindre kommunerna som har svårigheter att anordna andra kurser än svenska som andraspråk, matematik och engelska. Förvaltningschefen i en mindre kommun uppger att skolan alltid försöker hitta lösningar för de elever som vill läsa en kurs som inte finns inom det ordinarie utbudet, exempelvis genom att samarbeta med den ordinarie grundskolan eller en närliggande kommun, eller genom distansstudier. Förvaltningschefen upplever dock att det inte alltid är lätt att leva upp till författningarnas krav.

En av rektorerna i granskningen berättar att det finns elever som väljer att byta inriktning på sina studier och ibland också yrkesplaner på grund av att kommunen inte kan anordna kurser enligt deras önskemål. Det finns även exempel på elever som flyttat till andra kommuner där man erbjuder de kurser som eleven vill läsa.

Rektorerna är medvetna om att de är skyldiga att se till att de studerande får möjlighet att studera de kurser som de önskar. Trots det är det få rektorer som kan svara på om utbudet anpassas till efterfrågan eller om efterfrågan styrs av det presenterade utbudet. De kan inte heller svara på om eleverna väljer utifrån egna önskemål eller om de i viss mån blir styrda i kursvalen av studie- och yrkesvägledaren. Det verkar ändå som om utbudet matchar elevernas efterfrågan i de flesta fall, trots att kommunen inte kan erbjuda samtliga kurser. De flesta intervjuade elever uppger att de har möjlighet att läsa just de kurser som de behöver, en bild som också bekräftas av studie- och yrkesvägledarna.

Granskningen visar alltså att även om flera kommuner arbetar för att, i egen regi eller i samarbete med andra kommuner/anordnare, erbjuda ett så stort utbud av nationella kurser som

¹⁴ Skolinspektionens regelbundna tillsyn år 2011.

möjligt, händer det alltför ofta att kommuner inte lyckas vilket får till följd att elever tvingas pendla, flytta eller ändra sina framtida yrkesplaner.

3.2.2 Flexibel antagning och kursstart ökar elevernas möjligheter att studera

Flexibilitet i organisation och studieupplägg gör det lättare att kombinera studier med arbete och familjeliv. Kommuner som gör det möjligt för eleverna att påbörja sina studier löpande under året kan korta studietiderna. Med en flexibel antagning behöver inte eleverna vänta in en terminsstart och de behöver inte heller fortsätta studera på en kurs de redan behärskar i väntan på nästa.

De granskade kommunerna varierar mycket när det gäller hur ofta eleverna tas in på kurser och hur ofta kurser startar. Vissa kommuner har ett nästan fullständigt flexibelt system för antagning. I granskningen finns också exempel på antagning tre gånger per år, fem gånger per år, sex gånger per år och åtta gånger per år medan man i andra kommuner har terminssystem med antagningar endast två gånger per år, det vill säga i början av varje termin.

I en kommun tillämpas en rullande antagning. Terminerna är inte indelade i fasta perioder med givna startdatum utan eleverna får möjlighet att börja när som helst under terminen. Alla läser i sin egen takt till dess att de nått målen. Rektor och lärare berättar att flexibiliteten är ett otroligt lyft för utbildningen jämfört med terminssystemet. Lärarna kan individualisera undervisningen betydligt mer än om varje elev ska följa en ganska fast terminsplanering.

En flexibel antagning medför att det kontinuerligt kommer in nya elever med olika utbildningsbakgrund i grupperna. Detta ställer stora krav på individanpassning. Undervisningen måste läggas upp så att den passar elever som har olika studietakt och som har kommit olika långt i kursen. Granskningen visar att det finns kommuner som tillämpar olika former av flexibel antagning och som inte klarar att göra detta på ett bra sätt. I de fallen upplever vissa elever att undervisningen går för snabbt fram och studierna blir för svåra samtidigt som andra elever upplever att de behöver börja om och ägna sig åt repetitionsstudier. Båda dessa grupper riskerar att få onödigt långa studietider.

Flertalet rektorer och många lärare förespråkar ändå flexibilitet och säger att de försöker anpassa antagningstillfällena så att eleverna ska få en större frihet, så länge verksamheten inte blir lidande. En förvaltningschef säger att det är en avvägning mellan att kunna vara flexibel med intagningen och hur små grupperna kan vara för att det ska bli meningsfullt.

3.2.3 Flexibla studieupplägg - med utvecklingspotential

Författningarna reglerar inte tydligt hur kommunerna ska lägga upp den grundläggande vuxenutbildningen. Vissa elever vill och behöver arbeta på heltid eller deltid parallellt med sina studier. Andra elever har liten eller ingen utbildningsbakgrund från sina hemländer och behöver kompensera detta genom att studera på heltid. Elevernas önskemål handlar ofta om att kunna förena sina studier med vardags- och familjelivet och med möjligheten att arbeta.

Det är inte alla granskade kommuner som erbjuder ett så flexibelt upplägg att detta blir möjligt. Många elever menar att det är svårt att förena studier med arbete t.ex. på grund av att lektionerna är utspridda över hela dagen med många håltimmar emellan. Om undervisningen i stället var koncentrerad till för- eller eftermiddagar skulle det, enligt dessa elever, vara möjligt att arbeta under den andra halvan av dagen. Några elever tycker att det är svårt att arbeta parallellt med studierna eftersom man då inte hinner det man ska och riskerar att få problem med finansieringen.

Antalet undervisningstimmar i respektive ämne varierar mellan kommunerna, men skillnaderna är inte så markanta. Både heltids- och halvtidsstudier är vanliga. Många gånger väljer elever att studera på heltid för att få maximalt studiemedel. Det innebär ibland att de läser kurser de inte hade planerat för eller är i direkt behov av.

Studier på kvällstid är inte särskilt vanligt. Enligt den officiella statistiken bedrivs fem procent av kurserna på kvällstid. Rektorer säger att efterfrågan på kvällsstudier inte är så stor. De menar att många av de kvinnliga eleverna har en familjesituation där det är omöjligt att studera på kvällarna eller på distans då det varken finns tid eller studiero hemma. Många elever bekräftar också att de är nöjda med att kunna studera på dagtid. Men detta resultat kan vara missvisande eftersom frågan endast har ställts till de som idag studerar på den grundläggande utbildningen. Det kan ju finnas andra som skulle ha studerat om det fanns möjlighet till undervisning på kvällstid. Det finns dock en viss efterfrågan på kvällsundervisning i några kommuner, t.ex. bland de som har ett arbete på hel- eller deltid under dagen, eller de som har svårt att få plats för barnen i förskolan.

Att läsa på distans är också ovanligt. Knappt tre procent av de kurser som lästes år 2010 var icke schemalagd undervisning. Granskningen visar att många kommuner inte förespråkar distansundervisning på den grundläggande vuxenutbildningen. Rektorer säger att det kan vara svårt med språkinläring genom distansundervisning. De anser att det krävs alltför mycket interaktion med andra elever och med lärarna för att språkundervisning på distans ska fungera effektivt. Rektorer ger också uttryck för att studieovana elever inte klarar av fria självstudier.

I en kommun har man skapat en "flexgrupp" för kurserna i svenska och svenska som andraspråk. Eleverna studerar då främst på egen hand men kan få lärarhandledning som är schemalagd tre timmar i veckan. Flexgruppen är skapad främst för de som yrkesarbetar men handledningstiden kan också utnyttjas av elever som deltar i lektionsundervisningen. De aktuella eleverna anser att detta är en i stort sett bra lösning samtidigt som de skulle vilja ha fler undervisningstimmar.

I en annan kommun sker undervisningen i en stor sal där alla kurslärare är samlade och finns tillgängliga samtidigt. Eleverna läser vilken kurs de vill, lägger upp sina egna scheman och studerar helt i sin egen takt. De kan be om hjälp i olika ämnen när de behöver och de kan komma och gå som de vill.

Även om många kommuner försöker organisera och lägga upp studierna så att det ska svara mot elevers skiftande livssituation och behov finns det fortfarande utrymme för ökad flexibilitet. Studier på kvällstid och på distans är ovanliga och det varierar stort mellan kommunerna när det gäller hur mycket flexibilitet som kan erbjudas.

3.2.4 Standardiserade förkunskapskrav istället för individuell prövning riskerar att utstänga ute elever från utbildningen

När en elev söker kurser på den grundläggande vuxenutbildningen säger skollagen att eleven ska ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.¹⁵

Rätten att delta i vuxenundervisningen kan dock inskränkas om rektor bedömer att eleven inte har förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen. En sådan bedömning likställs i de flesta granskade kommuner med krav på att man ska ha läst svenska för invandrare (sfi) kurs C eller D. Detta krav ställs oavsett vilken kurs den sökande vill studera. Att elever som studerar sfi samtidigt går grundläggande vuxenutbildning är i de granskade skolorna ovanligt eftersom det ofta krävs sfi-studier eller motsvarande i bagaget för att bli antagen.

Företrädare för utbildningsverksamheterna förklarar detta med att den korta tid som eleverna får för att "läsa in nio års grundskola" inte medger att de kan börja studera utan en viss språkgrund. Många rektorer och annan personal säger att de därför rekommenderar eleverna att ha läst svenska för invandrare (sfi) eller att de ska ha motsvarande kunskaper. Enligt rektorerna har de annars små möjligheter att nå målen inom rimlig tid och finansieringen genom studiemedel från Centrala studiestödsnämnden riskerar därmed att upphöra. I en av de granskade kommunerna framför man också att låga förkunskaper hos vissa elever kan ta resurser från andra elever.

Ibland är det ett tydligt uttalat krav från skolan där ledning och personal är eniga om att sfi-kurs C eller D är ett måste för att eleverna ska kunna tillgodogöra sig undervisningen. I andra verksamheter råder inte konsensus. Där kan rektor säga att det inte finns några krav, medan exempelvis studie- och yrkesvägledare eller lärare kan hävda att kraven finns.

Elevernas uppfattning är att sfi, motsvarande kurs C alternativt D, är ett formellt krav och att det inte räcker med att man har skaffat sig tillräckligt goda svenskkunskaper på annat sätt. Rektorerna och personalen i verksamheterna verkar alltså tydligt signalera att eleverna måste börja med sfi innan de kan gå över till den grundläggande vuxenutbildningen, trots att detta inte är ett formellt krav enligt skollagstiftningen. Ett exempel på vilka konsekvenser denna typ av krav kan få framkom i en tillsyn av en utbildningsanordnare i Malmö. I tillsynen konstaterades att förkunskapskraven i vissa fall medförde att studerande avhållit sig från att söka vissa ämnen eftersom de inte hade nått de stipulerade förkunskapskraven. Sökande som hade skaffat sig tillräckliga kunskaper i svenska på annat sätt än genom sfi

¹⁵ SFS 2010:800, kap 20, § 11.

eller som hade andra förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen utestängdes därmed från studier inom den grundläggande vuxenutbildningen.

Att rätten till grundläggande vuxenutbildning kan begränsas om rektor gör bedömningen att eleven inte har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, ställer stora krav på att en sådan bedömning görs på ett korrekt och likvärdigt sätt. Det är de individuella och faktiska förutsättningarna som ska bedömas. Genom att sätta upp definitiva och mer eller mindre formaliserade krav på t.ex. genomgången sfi-utbildning, finns det risk för att man avstår från att göra en individuell prövning av elevens förutsättningar. Det går inte att utesluta att det finns individer som skulle kunna ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen men som väljer att inte söka eller inte blir antagna till de sökta kurserna eftersom kraven ser ut som de gör.

3.3. Kvaliteten på planeringen av studierna varierar

3.3.1 Oklar roll och varierande tillgång till studie- och yrkesvägledare

När eleverna bedöms uppfylla de krav som ställs för att studera på grundläggande vuxenutbildningen ska de enligt skollagen ha tillgång till studie- och yrkesvägledning. I 2 kap. 29 § står att eleverna ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som tänker påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.¹⁶ År 2010 fanns enligt nationell statistik 339 studie- och yrkesvägledare inom vuxenutbildningen.

Eleverna behöver olika mycket vägledning, beroende på exempelvis bakgrund och erfarenhet. En grupp högutbildade elever i en kommun berättar att de inledningsvis haft en dialog med studie- och yrkesvägledaren men att de därefter inte har behövt studie- och yrkesvägledaren eftersom de har haft ett klart utstakat mål framför sig. Andra elever har haft ett mycket större behov av vägledaren. Det gäller till exempel de elever som inte har sin framtid klar för sig och inte har lika stor eller ingen studievana.

Även om eleverna själva i allmänhet uppger att de är nöjda med den vägledning de har fått så visar granskningen att vägledarnas roll och funktion skiljer sig åt mellan de granskade kommunerna. Det finns också en viss osäkerhet kring studie- och yrkesvägledarens funktion och ansvar. Denna osäkerhet kan leda till att arbetsuppgifter hamnar mellan stolarna. I vissa kommuner har studie- och yrkesvägledaren i uppgift att lotsa eleverna rätt vad gäller studiefinansiering, hjälpa till med att fylla i blanketter samt informera om kursutbud och behörighetsregler. Under pågående studier har studie- och yrkesvägledaren en mindre roll. I andra kommuner har studie- och yrkesvägledaren inte hand om de praktiska delarna utan fyller snarare en funktion under studiernas gång eller i studiernas slutskede.

¹⁶ SFS 2010:800.

Även kommunernas sätt att organisera studie- och yrkesvägledningen varierar. I vissa kommuner, huvudsakligen de mindre med färre elever, finns studievägledaren vanligtvis stationerad i utbildningsverksamheten. I större kommuner med fler elever, där hela eller delar av vuxenutbildningen kan vara utlagd på entreprenad, är det vanligt med vägledningscentrum eller liknande lösningar. Dessa centrum ligger då ibland tillsammans med andra aktörer, t.ex. arbetsförmedlingen och socialförvaltningen.

Vägledarens roll och hur verksamheten organiseras kan också få konsekvenser för hur kontakten mellan vägledaren och eleverna ser ut. I vissa kommuner är det obligatoriskt för alla sökande elever att träffa studie- och yrkesvägledare innan de börjar studierna. I några kommuner träffar eleverna till och med studie- och yrkesvägledaren redan under sina sfi-studier för att få information om den grundläggande vuxenutbildningen. I andra kommuner är det upp till eleven att ta kontakt med vägledaren. I en av kommunerna, som valt att ha ett vägledningscentrum som inte ligger på samma plats som verksamheten, kan det hända att en blivande elev aldrig träffar en vägledare över huvud taget. Detta kan inträffa om eleven har gjort sin ansökan själv på webben.

Tillgången till vägledarens tjänster är viktig även under studietiden eftersom elevens förutsättningar och livssituation kan ändras. Även inom detta område finns det stora variationer. Den generella bilden från granskningen är att eleverna har mer eller mindre fri tillgång till vägledaren i de fall vägledaren arbetar i samma lokaler som undervisningen bedrivs i. Relationen mellan lärare och vägledare underlättas alltså av att ha vägledningsfunktionen nära till hands. Däremot tenderar många rektorer att ha dålig inblick i hur vägledarna arbetar och hur samarbetet mellan lärare och vägledare ser ut, oavsett var vägledaren är placerad.

3.3.2 Arbetet med individuella studieplaner brister ofta i kvalitet

Enligt skollagen¹⁷ ska eleverna få studie- och yrkesvägledning när deras individuella utvecklingsplaner tas fram. Rektor är ytterst ansvarig för arbetet med planerna. Den individuella studieplanen ska innehålla uppgifter om elevens utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Planen ska också utarbetas i samverkan med eleven. Studie- och yrkesvägledaren ska ge information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar. Planen ska upprättas i nära anslutning till antagningen och ska uppdateras om det behövs, till exempel utifrån elevens kunskapsutveckling och förändrade behov. Studieplanen ska kunna fungera som ett underlag för undervisningens organisering och upplägg och för att individualisera undervisningen efter den studerandes förutsättningar, intressen och behov. Det är alltså inte tillräckligt att en plan upprättas. Det är av avgörande betydelse hur den upprättas, vad den innehåller och hur den används.

De granskade kommunerna har svårt att leva upp till kraven på de individuella studieplanerna. Även om sådana planer upprättas i de flesta fall så är de ofta av bristande kvalitet.

¹⁷ SFS 2010:800.

I några kommuner sågs elevens ansökan som en individuell studieplan. Visserligen framgår det i ansökan vilka kurser som eleven ska läsa men där syns inte vilka mål som eleven har med utbildningen. Detta gör att det blir svårt för vägledaren att i ett senare skede föreslå ytterligare lämpliga kurser inom den grundläggande vuxenutbildningen, framtida utbildningsvägar eller praktik. Liknande iakttagelser gjordes i en studie som Skolverket publicerade år 2003¹⁸.

De flesta elever Skolinspektionen träffat har kännedom om studieplanen och att en sådan upprättats även om de inte alltid har sett den. Det faktum att eleverna aldrig har sett planen gör att man kan ifrågasätta om de varit delaktiga i upprättandet av den. I några kommuner har eleverna dock varit mycket delaktiga i att utforma sin studieplan och har också fått en kopia på den. I dessa kommuner upplever eleverna också att rektorer och vägledare varit lyhörda för deras mål och tankar med utbildningen och att ett deras studier har lagts upp utifrån dessa mål.

I några kommuner upprättas individuella studieplaner som innehåller såväl en studieplanering som framtidsplaner och mål med studierna. Men granskningen visar att det råder en oklarhet hos såväl elever som hos de som arbetar i verksamheterna kring vad studieplaner ska användas till i förhållande till de kursplaneringar som varje lärare gör. Studieplanerna är sällan ett dokument som följer med eleven under hela studietiden och revideras under studiernas gång. Studieplanen verkar många gånger upprättas "mest för sakens skull", som en studie- och yrkesvägledare uttrycker det. En rektor säger att det är otydligt vilket syfte studieplanerna har och att det också är oklart hur de ska upprättas. De blir bara ett papper utan egentlig anknytning till verksamheten, enligt rektorn. Eleverna bekräftar att det är otydligt hur planerna ska användas. Få elever ser studieplanen som ett dokument som används i praktiken. Flera av verksamhetsföreträdarna efterfrågar en nationell mall för studieplanerna. Mallen skulle kunna medföra att syftet med planen och dess innehåll blir tydligare.

Granskningen visar också att det är ofta oklart vem som ansvarar för de studieplaner som upprättas. Anordnaren är skyldig att upprätta den, samtidigt som det är eleven som ska följa planen i sina studier. Oftast arkiveras planen hos vägledaren för att tas fram om en elev behöver ändra i sitt kursupplägg. Vissa lärare, framförallt i mindre verksamheter, känner inte att de har någon större nytta av studieplanerna för att hålla sig uppdaterade om elevernas progression eller för att lägga upp undervisningen. Vanligtvis följer planen alltså inte med eleven in i klassrummet och blir därmed inte det arbetsredskap som lagstiftarna har avsett. Lärarna gör visserligen ofta sin egen studieplanering i samråd med eleven. Denna studieplanering innehåller i regel inga framtidsplaner eller långsiktiga mål med studierna såsom att eleven vill lära sig svenska för att kunna arbeta som undersköterska eller siktar på att bli ingenjör - yrken som eleverna kanske hade i sitt ursprungsland. Studieplanerna fungerar därför sällan som ett underlag för att organisera och individualisera undervisningen.

¹⁸ Skolverket (2003) *En studie av grundläggande vuxenutbildning i tjugo kommuner*. Intern rapport. Dnr 2001:3630

En risk med bristfälliga studieplaner och att de inte används i undervisningen är att eleverna kan få studera onödigt lång tid eller på kurser som inte leder mot deras mål. Uppdaterade och levande studieplaner kan fungera som instrument för att skapa struktur och ordning då många elever pendlar mellan studier och arbete. Utbildarna beskriver också att studieplanen kan utgöra en trygghet eftersom eleverna får svart på vitt om vad de initialt kom överens om gällande studierna. Planen kan på så sätt fungera som ett utbildningskontrakt, ett kvitto för eleven om vad han eller hon har rätt till.

Studieplanen kan också användas för att följa upp verksamhetens kvalitet. En rektor säger att studieplanerna används som ett verktyg för att utvärdera problemområden, vilka insatser som har gjorts och vilka resultat dessa har medfört. I slutändan kan uppföljningen ge verksamheten en bild av vilka insatser som är effektiva och vilka som inte är det. Men granskningen visar att detta slags uppföljning sällan genomförs. Det finns oftast inga system uppbyggda för att följa upp studieplanerna. Ibland är det oklart vem som ska genomföra uppföljningen och det är inte alla gånger studieplanerna sparas så att de kan bilda underlag för uppföljning av elevernas måluppfyllelse. Inte sällan ger man uttryck för att planen inte behövs för uppföljning. Detta är särskilt tydligt i de mindre verksamheterna där man menar att informationen finns i huvudet på lärarna och vägledarna och att den uppföljning som äger rum i samtal med arbetarna emellan är tillräcklig.

Trots allt finns det några kommuner där man arbetar mer aktivt med uppföljning av studieplanen. I en kommun finns studieplanen tillgänglig för både elever och lärare och följs upp med jämna mellanrum för att stämna av målen med utbildningen. En av lärarna berättar att han för enskilda samtal med eleverna så ofta som varje vecka utifrån den individuella studieplanen. Enligt eleverna i denna verksamhet får de kontinuerlig feedback på sina studier utifrån studieplanen.

3.3.3 Valideringen av elevernas kunskaper är inte systematisk

Validering av elevens kunskaper, färdigheter och förmågor är viktigt för att kunna anpassa utbildningen och undervisningen efter elevens behov och förutsättningar. Enligt Skolverkets lägesbedömning år 2010 har cirka en tredjedel av de studerande på grundläggande vuxenutbildning en högskoleutbildning från ett annat land än Sverige.¹⁹ Lägesbedömningen visar att elever i praktiken följer samma väg genom utbildningssystemet trots att de nationella styrdokumenterna för den grundläggande vuxenutbildningen tar sin utgångspunkt i att individuella behov och förutsättningar ska vara vägledande. Idag börjar de flesta i sfi, går över till grundläggande vuxenutbildning för att avsluta i gymnasial vuxenutbildning.²⁰ Även om bilden i de granskade kommunerna är något annorlunda då många av eleverna läser kurser på grundnivå och på gymnasial nivå parallellt, och inte endast i följd, visar granskningen att valideringen inte alltid varit ändamålsenlig och i de flesta fall inte genomförts på ett systematiskt sätt.

¹⁹ Skolverket (2010) *Skolverkets lägesbedömning 2010. Del 2 – Bedömningar och slutsatser*. Rapport 350.

²⁰ Ibid.

Validering kan göras på många sätt och syfta till olika saker. Enligt valideringsinfo²¹ innebär validering att man genomför en kartläggning, bedömning och värdering av en individs faktiska kunskaper, färdigheter och förmågor - det vill säga en individs reella kompetens. Värderingen av den reella kompetensen dokumenteras i form av exempelvis betyg, intyg eller certifikat. Ibland används begreppet validering felaktigt när man avser översättning av redan existerande betyg, intyg eller certifikat från ett annat land till svenska förhållanden. En sådan bedömning av utländsk utbildning innebär att man värderar individens formella utbildning snarare än den reella kompetensen.²²

Studie- och yrkesvägledarna i de granskade kommunerna är framförallt behjälpliga med att guida eleverna till rätt instans (Verket för högskoleservice, Skolverket etc.) för att få existerande betyg, intyg eller certifikat översatta till svenska förhållanden i syfte att eleven ska kunna tillgodoräkna sina studier från andra länder. Denna hjälp är särskilt uppskattad av eleverna i de granskade kommunerna.

I många av de granskade kommunerna består vägledarnas validering enbart av ett samtal med den blivande eleven för att se vilka kunskaper som eleven har med sig från ursprungslandet och vad eleven kan tillgodoräkna sig av den kommande kursen. Ganska ofta tar vägledaren hjälp av en lärare i detta samtal. Relativt ofta använder läraren då någon typ av test som läraren själv tagit fram. I några fall har eleverna inte testats. De har istället själva fått avgöra vilken nivå de anser att deras kunskaper motsvarar. Kommungemensamma system för att testa de blivande elevernas kunskaper är ovanliga. Ingen rektor uttrycker att de har några svårigheter med detta. Rektorer uttrycker fullt förtroende för att personalen, både vägledare och lärare, sköter inplaceringen och att de löser eventuella svårigheter i den dagliga verksamheten.

Granskningen visar att valideringen av elevernas tidigare kunskaper, erfarenheter och utbildning i förhållande till ämnena i den grundläggande vuxenutbildningen sällan har en strukturerad form. Skolverket konstaterade detsamma i en studie från år 2003.²³ Granskningen visar också att det varierar i vilken utsträckning lärarna uppmärksammar och tar hänsyn till elevernas förkunskaper.

Det finns dock exempel på några kommuner där validering görs på ett mer systematiskt sätt. Ett exempel är en kommun som arbetar utifrån ett system där kursplanerna är nedbrutna i olika moduler. Eleverna får genom test och egna val välja den modul som de tycker passar för vad de behöver komplettera sin utbildning med, både för att kunna få betyg men också utifrån vad de vill lära sig mer om. Några andra kommuner låter eleverna göra ett diagnostiskt test eller en prövning i ett specifikt ämne och sedan "tenta av" kursen.

²¹ www.valideringsinfo.se.

²² www.valideringsinfo.se.

²³ Skolverket (2003) *Individuell studieplan, individuell kurs och intyg i kommunal Vuxenutbildning*. Dnr 2003:02233

Ju mer noggrann validering som genomförs, desto bättre möjligheter har verksamheten att anpassa utbildningen och undervisningen efter elevens behov och förutsättningar. Risken att de studerande tvingas att repetera sådant de redan behärskar i stället för att stimuleras till vidare utveckling minimeras också genom en väl genomförd validering.

3.4 Undervisningen i klassrummet anpassas inte tillräckligt efter varje elevs förutsättningar och behov

3.4.1 Olika sätt att möta varje elevs behov

Undervisningen ska vara anpassad till varje enskild elevs förutsättningar och behov. Vi vet att merparten av eleverna som studerar på grundläggande vuxenutbildning kommer från andra länder än Sverige. Vi vet också att eleverna kommer till utbildningen med väldigt olika bakgrund och erfarenheter och att undervisningen ofta sker i heterogena elevgrupper. Hur klarar då utbildningsanordnarna att anpassa undervisningen så att den tillgodoser varje individs behov? Får varje elev ett lämpligt stöd och tillräcklig stimulans?

Granskningen visar att kommuner arbetar på olika sätt och i olika utsträckning för att anpassa undervisningen efter de individuella behoven. I de flesta kommuner med små grupper av studerande på grundläggande nivå anser man överlag att man klarar att individanpassa undervisningen. Rektorer uttrycker att de små klasserna gör det möjligt för läraren att låta eleverna arbeta självständigt i sin egen takt och att hjälpa varje elev enskilt. Det finns också exempel på kommuner där man anser att det är svårare eller till och med omöjligt att lyckas med individanpassningen av undervisningen. I dessa kommuner är undervisningsgrupperna ofta större och mer heterogena. Undervisningen blir densamma för alla elever, oavsett kunskapsnivå och studietakt. I en av dessa kommuner sker undervisningen i klasser om 20-30 elever och lärarna ser inga möjligheter till mindre, mer homogena grupper. Flexibel, löpande antagning tillämpas inte och lärarna menar att det rigida systemet gör att de inte heller kan hjälpa snabbare elever att klara av studierna på kortare tid.

I många kommuner arbetar man med nivågruppering där eleverna delas in i grupper med olika studietakt. Initiala tester avgör vilka förkunskaper och förutsättningar varje elev har och därmed vilken nivå eleven ska undervisas på och vilken grupp den ska tillhöra. I de granskade kommunerna finns olika exempel på hur man kan arbeta med nivågruppering. Ett vanligt arbetssätt exemplifieras i en kommun med cirka 30 elever inom den grundläggande nivån där alla elever går i samma klass och gruppindelningar sker inom klassen. Några grupper arbetar snabbare medan andra har ett långsammare tempo. Matematikundervisningen i denna kommun sker helt och hållet individualiserat utan några gemensamma genomgångar. Eleverna studerar på olika nivåer och företrädare för kommunen menar att genom detta arbetssätt blir tempot varken för högt för vissa elever eller för långsamt för andra. De elever som avancerar snabbare får möjlighet att pröva vilka moment i kursen de redan behärskar och behöver därför inte läsa dem i onödan.

Det finns också kommuner där man skapat olika grupper för ett visst ämne eller kurs som fokuserar olika moment eller mål i kursplanen. Detta ger möjligheter för eleverna att själva välja grupp efter vilka delområden de behöver arbeta extra med för att nå målen. I några kommuner framhålls vikten att kunna byta mellan olika nivåer beroende på hur snabbt man tar till sig undervisningen och når sina delmål för kursen. Likaså ser man det som betydelsefullt med täta individuella avstämningar med varje enskild elev.

I en kommun arbetar man utifrån ett system där kursplanerna är nedbrutna i olika moduler. Eleven får genom test och egna val välja en modul som de tycker passar för vad de behöver komplettera sin utbildning med, både för att kunna erhålla betyg men också utifrån vad de vill lära sig mer om. Eleverna flyttar mellan modulerna tämligen ofta vilket gör att grupperna är flytande. Vid sidan av modulsystemet finns en fastare grupp där undervisningen går i långsammare takt.

I många kommuner anser lärarna att det har blivit lättare att hitta rätt grupp för varje elev efter att de har gått från ett styrt system med terminsvisa antagningar till flexibel antagning. Flexibiliteten gör det lättare att uppmärksamma varje enskild elev och den löpande antagningen har medfört att lärarna kan individualisera undervisningen på ett helt annat sätt än tidigare.

Några rektorer anser att man inte bör eftersträva utan snarare undvika nivåindelningar och inrättande av grupper med olika studietakt. De skäl som framförs är att det kan upplevas som utpekande av den enskilde eleven och att en alltför stark nivågruppering kan leda till att de svagaste eleverna inte får den draghjälp från mer studiestarka elever som de skulle behöva. Även bland lärarna finns olika inställning till värdet av nivåindelade grupper. Några tycker att de elever som har större svårigheter lyfts av elever som når målen i snabbare takt om de arbetar i grupper som inte är nivåindelade. De anser också att det är viktigt för de snabbare eleverna att få hjälpa till och känna sig duktiga eftersom det förbättrar deras självförtroende och självkänsla. Dessa lärare upplever inte att de elever som tar lite längre tid på sig håller tillbaka de elever som når målen snabbare när de tillhör samma basgrupp. Andra lärare anser att de mer studievana eleverna kanske inte når sin fulla potential och därför inte heller de högre betygen i alltför heterogena grupper, något som får konsekvenser för deras möjligheter att gå vidare till gymnasiala studier efter den grundläggande utbildningen. De menar att det finns en risk för att de elever som når målen i snabbare takt till viss del hålls tillbaka och får ägna sig åt repetitionsstudier

I några kommuner där man inte nivågrupperat undervisningen används andra lösningar för att varje elev ska få hjälp på den nivå han eller hon befinner sig. Utökad undervisningstid, individuellt stöd genom handledning och/eller i s.k. studiecentrum är exempel på sådana lösningar. I en kommun finns en studiehall som är bemannad av lärare under hela dagen. Hit kan eleverna gå för att studera själva men också för att få handledning av lärare. I en annan kommun finns ett studiecentrum där lärare är schemalagda och finns tillgängliga för

eleverna. Centrumet är skapat för att öka individ- och behovsanpassningen och används flitigt av eleverna. Ytterligare ett exempel på individanpassade lösningar som används för att snabbt få igenom elever är att göra det möjligt att parallellt med studierna på grundläggande nivå studera på gymnasienivå.

Det finns också kommuner där man uppger att det saknas resurser för att tillhandahålla mer än vad man uppfattar vara absolut nödvändigt. Extra undervisningstimmar, individuell handledning eller verksamhet i s.k. studiecentrum erbjuds inte alls eller i mycket liten utsträckning. I dessa kommuner upplever eleverna att det är svårt eller t.o.m. omöjligt att få det extra stöd och den hjälp de behöver.

Granskningen visar alltså på stora variationer när det gäller hur och i vilken utsträckning som undervisningen anpassas efter de enskilda elevernas förutsättningar och behov. I verksamheter med hög grad av flexibilitet verkar dock eleverna ha bättre förutsättningar att få en individundervisning såväl när det gäller innehåll och studietakt som möjlighet till stöd och stimulans.

3.4.2 Varierande tilltro till elevernas förmåga att ta ansvar för studierna

Skolverket redovisade i en studie år 2003 att många pedagoger inom den grundläggande vuxenutbildningen anser att de studerande inte har vad som krävs för att kunna ansvara för sina egna studier.²⁴ Även Skolinspektionen konstaterar i denna granskning att det inte är helt ovanlig att företrädare för grundläggande vuxenutbildning uppfattar att eleverna, framförallt de som inte har någon utbildningsbakgrund, inte klarar ett eget ansvarstagande. Rektorererna hänvisar till att de nu har en större andel elever med låg utbildning eller ingen utbildning alls, än för tio år sedan. De menar att eftersom dessa elever ofta inte har någon utvecklad studieteknik behöver de mer stöd, fler timmar i klassrummet och färre timmar till självstudier. Begreppet "individens eget ansvar" är också något som är tämligen nytt och svårt för studieovana elever, enligt rektorerna. Vissa menar t.o.m. att alltför mycket ansvar kan påverka studierna negativt. Det är inte heller ovanligt att eleverna själva ger uttryck för låg självkänsla och liten tilltro till den egna studieförmågan.

Men denna granskning visar också att flera lärare anser att det är viktigt att stimulera till eget ansvarstagande, att det kan stärka individen, att det är samhällsförberedande och att det utvecklar elevernas studieteknik. Granskningen visar också att många elever får ta ett relativt stort eget ansvar för sina studier. Ibland finns t.o.m. en risk att eleverna lämnas alltför mycket åt sig själva utan lärares stöd och handledning. Detta gäller särskilt de elever som avancerar snabbt i sin kunskapsutveckling. Den elevgrupp som går långsamt fram får oftare extra lärarresurser, medan eleverna i gruppen som har mer förkunskaper och har lättare att ta till sig undervisningen hänvisas mer till eget arbete och får inte lika mycket lärarledd undervisning. Att det finns elever som inte känner sig bekväma med att ta ett eget självstän-

²⁴ Skolverket (2003) *En studie av grundläggande vuxenutbildning i tjugo kommuner*. Intern rapport. Dnr 2001:3630

digt ansvar är inte konstigt. Det kan bero på att man inte är helt klar över att det är det som förväntas. Det kan också vara så att man helt enkelt inte är van, aldrig har övat sig på uppgiften. De som inte är vana behöver träning och det är skolans ansvar att se till att eleverna utmanas och stimuleras att utveckla nya förmågor och kompetenser. Studier under eget ansvar och genom självständigt arbete kräver dock alltid lärarstöd och professionell handledning. Detta gäller oavsett vilken kunskapsnivå eleven befinner sig på.

3.4.3 Eleverna ges sällan möjlighet att utöva ett reellt inflytande över sin utbildning

Enligt skollagen 4 kap. 9 § ska elever ha inflytande över sin utbildning. Eleverna ska fortlöpande stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem. Rektorer och lärare i de granskade kommunerna menar att möjligheten att ha inflytande över planering och upplägg av de egna studierna är nytt för många av eleverna. De pekar på att merparten av de elever som studerar på grundläggande vuxenutbildning kommer från länder där skolan är mer auktoritärt styrd och där lärarna normalt sett inte ifrågasätts. Att uttala egna åsikter om undervisningen är något som dessa elever inte känner sig bekväma med, enligt de intervjuade verksamhetsföreträdarna.

Trots att många rektorer och lärare konstaterar ovana och osäkerhet hos eleverna är det få kommuner där man arbetar aktivt och medvetet för att motivera eleverna och för att stärka deras förmåga att vara delaktiga och ha inflytande över sin undervisning. Granskningen visar att arbetet i bästa fall sträcker sig till att i klassrummet ta upp och diskutera innehållet i kursplaner och betygskriterier.

Trots detta uppger eleverna att de är nöjda med hur de kan påverka kursval och studieupplägg i stort även om de också saknar inflytande över studiernas innehåll och lektionsupplägg. De kan påverka hur länge de ska läsa en kurs, om och när de eventuellt ska byta undervisningsgrupp och när de själva anser sig mogna för nationella prov eller för andra prov. Innehållet planeras däremot i stor utsträckning av läraren, även om lärarna säger sig försöka ta hänsyn till elevernas synpunkter på själva undervisningen, t.ex. på genomgångar och övningar.

Intervjuade verksamhetsföreträdare menar också att det är svårt att bygga strukturer för formellt inflytande på grund av den relativt korta tid som eleverna studerar inom den grundläggande vuxenutbildningen. Eftersom eleverna är i verksamheten under ett begränsat antal timmar under någon eller några terminer är incitamenten för att utveckla arbetet med elevdemokrati små.

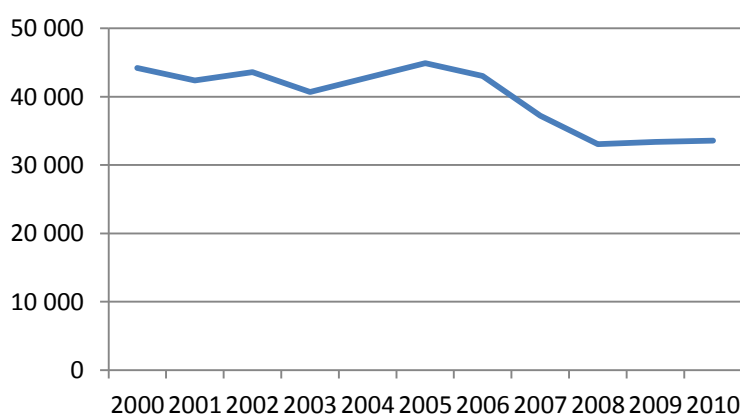
Det finns alltså en tendens till att skolan medvetet eller omedvetet undviker att arbeta mot läroplanens mål om inflytande, delaktighet och ansvarstagande. Därmed inskränker skolan snarare än stärker elevernas möjligheter att rusta sig för vidare studier och samhällsdeltagande.

Bilaga: Organisation och elevunderlag i den grundläggande vuxenutbildningen

Elevunderlaget i den grundläggande vuxenutbildningen har under de senaste tio genomgått en del förändringar. Samtidigt som elevantalet minskat kraftigt har det skett en förändring av elevsammansättningen både vad gäller andelen elever födda utomlands och andelen elever med universitetsutbildning. Båda dessa grupper har ökat markant under de senaste tio åren. Medelåldern har dessutom sjunkit något.²⁵ Med dessa förändringar kommer nya utmaningar för kommunerna att anpassa utbildningen för att kunna möta de enskilda elevernas förutsättningar och behov.

Under kalenderåret 2010 studerade nästan 33 600 vuxna elever i den grundläggande vuxenutbildningen. För tio år innan var elevantalet drygt 10 000 fler. Den kraftiga minskningen i elevantalet skedde framförallt mellan åren 2005--2008 då elevantalet på bara tre år minskade med nästan 12 000 elever eller 25 procent. De senaste 2 åren har det skett en marginell ökning med elevantalet.²⁶

Diagram. Antal elever i grundläggande vuxenutbildningen åren 2000--2010



I de 30 kommuner i vilka Skolinspektionen besökt och telefonintervjuat rektorer varierar elevantalet mellan fem och 400. Det genomsnittliga elevantalet för samtliga kommuner i urvalet är drygt 90 elever. I hela landet är det genomsnittliga antalet elever per skola drygt 120.

Precis som för tio år sedan är det en högre andel kvinnor, cirka 60 procent, som studerar på grundläggande vuxenutbildningen. Den nationella statistiken för läsåret 2010 visar också att elevernas medianålder i den grundläggande vuxenutbildningen var 32 år (medelåldern var 34 år).²⁷ En generell bild som rektorerna ger över utvecklingen under den senaste tioårsperioden är att elevernas medelålder har sjunkit en aning. Detta bekräftas av den nationella statistiken. Minskningen i elevantalet de senaste tio åren har framförallt har skett bland

²⁵ Skolverket (2012) Skolverkets officiella statistik, www.skolverket.se

²⁶ Skolverket (2012) Skolverkets officiella statistik, www.skolverket.se

²⁷ Skolverket (2010) *Skolverkets lägesbedömning 2010. Del 1 – Beskrivande data*. Rapport 349

elever som är äldre än 30 år. Antalet elever i åldern 20-29 år är i princip lika många idag som för tio år sedan trots att det idag är färre elever som går utbildningen.²⁸

År 2010 var nio av tio som studerade på den grundläggande vuxenutbildningen födda utomlands. För tio år sedan var något färre än sju av tio elever födda utomlands.²⁹ Rektorererna i de utvalda kommunerna bekräftar att just andelen elever som har utländsk bakgrund har ökat markant i deras kommun. Andelen elever med utländsk bakgrund varierar dock mellan kommunerna. I några kommuner anger rektorerna att elever med utländsk bakgrund utgör ungefär 60 procent, medan andelen i andra kommuner uppges ligga över 95 procent. I merparten av kommunerna ligger dock andelen runt 80 procent.

Enligt den nationella statistiken från år 2010 hade cirka en tredjedel av eleverna på grundläggande vuxenutbildningen en högskoleexamen. Andelen elever som har hög utbildning sedan tidigare har ökat markant under de senaste tio åren. Denna grupp har nästan fördubblats samtidigt som antalet elever som enbart har en grundskoleutbildning eller motsvarande halverats och uppgår år 2010 till 29 procent.³⁰ Bilden de intervjuade rektorerna ger stämmer inte helt överens med den statistiken visar. De uppger att många elever saknar utbildningsbakgrund från sina ursprungsländer, men att det förekommer att elever har högskoleutbildning. Hur vanligt det är varierar mellan kommunerna. En anledning till att rektorer framställer elevernas utbildningsbakgrund på så sätt kan bero på att urvalet i kartläggningen inte helt motsvarar hur det ser ut i riket i helhet, men också på att rektorerna gör en bedömning istället för att framföra fakta.³¹ En annan möjlig förklaring är att de förändringar som ägt rum de senaste åren som ännu inte syns i statistiken som är från år 2010. Under de senaste åren (2010 och 2011) har asylsökande från Afghanistan och Somalia ökat markant samtidigt som asylsökande från Irak minskat dramatiskt. Utbildningsnivån i dessa länder skiljer sig åt.³²

På den grundläggande vuxenutbildningen läses 2,4 kurser per elev. De två vanligaste kurserna är svenska som andraspråk och engelska. Enligt eleverna är deras främsta mål med att läsa på grundläggande vuxenutbildning att få bättre kunskaper i svenska språket snarare än erhålla sakkunskaper i de olika ämnena. Anledningen till att lära sig svenska bättre är i regel att man lättare ska kunna få ett arbete. För vissa elever - oftast de med utbildning från hemlandet - är målet detsamma, men med den skillnaden att de vill göra det via gymnasiala och/eller eftergymnasiala studier eller yrkesutbildning. Eleverna med svensk bakgrund studerar oftast för att komplettera sina grundskolebetyg, berättar studie- och yrkesvägledaren i en kommun. De har oftast ganska klart för sig vad de vill med sina studier, säger hon. Flera

²⁸ Skolverket (2012) Skolverkets officiella statistik, www.skolverket.se

²⁹ Skolverket (2012) Skolverkets officiella statistik, www.skolverket.se

³⁰ Skolverket (2011). *Elever och studieresultat i komvux år 2010*. Dnr 71-2011:14.

³¹ Det förekommer att rektorer och annan personal inte har kartlagt elevernas tidigare erfarenhet med tillräcklig noggrannhet eller om så sker, kan informationen stanna hos studie- och yrkesvägledare och inte nå personal och framförallt rektor.

³² Utrikespolitiska institutet: www.landguiden.se

av dessa elever läser även gymnasiekurser samtidigt och merparten vill studera vidare efter grundvux.

Kommuner är huvudmän för den grundläggande vuxenutbildningen men kan lägga ut utbildningen på entreprenad.³³ De kommuner som Skolinspektionen varit i kontakt med har valt att organisera verksamheten på olika sätt vilket i några fall innebär att delar av vuxenutbildningen lagts ut på entreprenad medan den i andra kommuner helt drivs i kommunal regi. Endast en av dessa 30 kommuner har helt valt att lägga ut sin grundläggande vuxenutbildning på entreprenad. Av statistiken framgår att 18 procent av kursdeltagandet sköts av annan utbildningsanordnare än kommunen. Motsvarande siffra var för tio år sedan 6 procent.

³³ SFS 2010:800. Sedan 2011 är det också möjligt för enskilda utbildningsanordnare att beviljas betygsrätt (SFS 2010:253).