



Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå

– Granskning av huvudmäns
och rektorers arbete för flexibilitet
och individanpassning

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	4
Vad Skolinspektionen granskat	4
Viktigaste iakttagelserna	5
Identifierade framgångsfaktorer	8
Inledning	9
Bakgrund och riskbild	9
Skolinspektionens erfarenheter	12
Forskning och andra studier	14
Syfte och frågeställningar	15
Granskningens genomförande	15
Kvalitetsgranskningens iakttagelser	17
Huvudmäns och rektorers arbete för att elever ska få en flexibel och individanpassad utbildning.....	17
Lärares förutsättningar att planera och genomföra en undervisning anpassad efter elevernas behov.....	23
Utvecklingsområden	31
Avslutande diskussion	32
Organisatoriska faktorer styr snarare än elevers behov.....	32
Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå behöver utvecklas för att möta elevernas behov	35
När kommuner lyckas med en flexibel och individanpassad utbildning	38
Referenslista	41
Bilagor	43
Bilaga 1 Begreppsförklaring.....	43
Bilaga 2 Granskningens genomförande och metod.....	44
Bilaga 3 Granskade kommuner och verksamheter	46
Bilaga 4 Rättslig reglering	48
Bilaga 5 Referensgrupp	53

Förord

Skolinspektionen har i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och pedagogisk verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Granskningen innebär en detaljerad och systematisk undersökning av verksamhetens kvalitet inom ett avgränsat område, i förhållande till nationella mål och riktlinjer. Utgångspunkten är alla barns och elevers lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö.

Huvudsyftet med kvalitetsgranskningen är att bidra till utveckling. Granskningen gör tydligt vad som behöver förbättras för att i högre grad nå målen för verksamheten inom det aktuella området. Syftet är även att beskriva väl fungerande inslag och att visa på framgångsfaktorer.

Skolinspektionens iakttagelser, analyser och bedömningar redovisas dels i form av enskilda beslut till de granskade skolorna och skolhuvudmännen, dels i denna övergripande och sammanfattande rapport. Genom beskrivningar av viktiga kvalitetsaspekter inom granskningsområdet, avser rapporten att ge ett utvecklingsstöd även för verksamheter som inte har granskats.

I denna rapport redovisas resultatet av Skolinspektionens kvalitetsgranskning med inriktning mot hur elever som studerar teoretiska kurser inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå erbjuds en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de 30 huvudmän och verksamheter som har granskats och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka verksamheter som granskats framgår i bilaga 3.

Projektledare för kvalitetsgranskningen har varit Thomas Nilsson och rapporten är skriven av Ulrika Foss Rudbeck, båda vid Skolinspektionen i Göteborg.

Tommy Lagergren
Biträdande generaldirektör

Maria Wassén
Avdelningschef

Sammanfattning

Vuxenutbildningen har kommit att få en allt större betydelse, både för enskilda individer och för samhället i stort. Detta märks inte minst genom att allt fler elever studerar inom vuxenutbildningen. En förutsättning för många elever att nå goda resultat inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå är att utbildningen och undervisningen är tillräckligt flexibel och individanpassad. Samtidigt visar rapporter, utredningar och Skolinspektionens granskningar att det är vanligt med kvalitetsbrister inom dessa områden.¹ Möjligheterna att studera på flexibla tider och under flexibla former kontinuerligt under året är i många fall begränsade. Undervisningen anpassas inte heller alltid efter elevernas olika förutsättningar och behov. En femtedel av alla elever avbryter dessutom sina studier (2017), vilket sällan följs upp och analyseras. Skolinspektionens granskning bekräftar bilden av att huvudmän och rektorer behöver utveckla dessa områden.

Vad Skolinspektionen granskat

Skolinspektionen har granskat om elever som studerar teoretiska kurser inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå erbjuds en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning.²

Vuxenutbildningens särart innebär att den har krav på sig att vara flexibel och individanpassad på ett sätt som få andra utbildningsformer har.³ Till skillnad mot gymnasieskolan har vuxenutbildningen krav på kontinuerlig utbildning under året. Det förekommer därför en stor del distansundervisning. Elevernas ålder varierar från unga till äldre med olika erfarenheter från tidigare utbildning och arbetsliv.⁴ Elevgruppen inom kommunal vuxenutbildning är således mycket heterogen och eleverna har väldigt olika förutsättningar och behov.⁵

Målgruppen har också förändrats med en högre andel elever som inte har svenska som modersmål, elever som i många fall har flera skolmisslyckanden bakom sig eller som på andra sätt har behov av en anpassad vuxenutbildning.⁶ Även elevernas syfte och mål med studierna kan variera och det förekommer att elever har behov

¹ Exempelvis: Skolinspektionen (2012a). *Grundläggande vuxenutbildning – en granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*, Proposition 2014/15:85. *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*, Cedstrand, Ågren och Österberg (2016). *Avbrott inom vuxenutbildningen. Vilka avbryter och varför?* Göteborgs stad, arbetsmarknad och vuxenutbildning. Dnr 0154/16, SOU 2013:20. *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*, Skolinspektionen (2017). *Årsredovisning 2017*.

² Med teoretiska kurser avses kurser inom de gymnasiegemensamma ämnena, förutom idrott och hälsa, samt kurser inom alla ämnen som erbjuds inom gymnasieskolans sex högskoleförberedande program.

³ Vuxenutbildningen består av två skolformer, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Kommunal vuxenutbildning bedrivs på grundläggande och gymnasial nivå och i svenska för invandrare. Särskild utbildning för vuxna bedrivs på grundläggande och gymnasial nivå. Denna granskning handlar om kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. När begreppet komvux används avses kommunal vuxenutbildning.

⁴ SOU 2018:71. *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*, s. 109.

⁵ *Läroplan för vuxenutbildningen*. 1. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund. Vuxenutbildningens uppdrag, s. 5, Proposition 2014/15:85. *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*, SOU 2018:71. *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

⁶ SOU 2018:71. *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*, s. 124.

av att kombinera sina studier med utbildning inom andra skolformer eller med arbete.⁷ För att utbildningen ska kunna möta denna mångfald och heterogena grupp har flexibilitet och individanpassning länge varit kärnvärden inom vuxenutbildningen.⁸

Granskningsbesök har genomförts i 30 kommuner.⁹ I 19 av kommunerna har verksamhet som bedrivs i egen regi granskats. I elva av kommunerna har verksamhet som bedrivs genom entreprenadavtal med en enskild utbildningsanordnare granskats, varav åtta av dem i denna granskning enbart bedriver distansundervisning.¹⁰ Granskningen har omfattat såväl huvudmannens som rektorns ansvarstagande för att ge förutsättningar för en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning.

Viktigaste iakttagelserna

Granskningen visar att huvudmän och rektorer behöver utveckla arbetet med att erbjuda elever som studerar teoretiska kurser inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning. Av de 30 verksamheter som ingått i granskningen har 29 bedömts behöva utveckla arbetet i något eller några avseenden.

Hur utbildningen och undervisningen organiseras behöver i större utsträckning utgå från elevers behov och förutsättningar. När den inte gör det får det negativa konsekvenser för eleverna. Det finns en betydande risk att elever inte påbörjar utbildning, att utbildningen tar lång tid eller att elever inte slutför utbildningen. Det kan leda till att elever går miste om behörighet och möjlighet till fortsatta studier och sysselsättning och att arbetsmarknadens behov av utbildad arbetskraft inte möts.

Skolförlagd undervisning – minst flexibel för eleverna

Trots att utbildningen ska bedrivas kontinuerligt under året är terminer med antagning två gånger om året och sommaruppehåll vanligt i den skolförlagda undervisningen¹¹. Det innebär att kommunerna följer det läsår som gäller för grund- och/eller gymnasieskolan. Detta trots att det finns elever som har behov av att påbörja skolförlagd undervisning vid andra tillfällen under året, liksom elever som har behov av skolförlagd undervisning under sommaren.

I skolförlagda kurser som är upplagda terminsvis under 20 veckor kan elever i regel inte heller påverka studietakten. Det finns elever som upplever att denna studietakt är för hög, samtidigt som andra elever upplever samma studietakt som för låg.

⁷ *Läroplan för vuxenutbildningen*. 1. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund. Vuxenutbildningens uppdrag, s.5, En likvärdig utbildning, s.6 och Utveckling av vuxenutbildningens verksamheter, s.8.

⁸ *Ibid.*

⁹ Varav ett kommunalförbund.

¹⁰ I bilaga 3 framgår vilka kommuner och verksamheter som granskats. Enligt 23 kap. 1-2 §§ skollagen kan kommuner, med bibehållet huvudmannaskap, lägga ut kommunal vuxenutbildning på entreprenad.

¹¹ Med *skolförlagd undervisning* avses lärarledd undervisning som bedrivs på plats schemalagt i skolan.

För elever kan detta innebära månader i väntan på att få påbörja sina studier och att studierna riskerar att ta längre tid än de hade behövt om den skolförlagda undervisningen varit mer flexibel.

Distansundervisning mer flexibel men inte alltid den bästa lösningen för eleverna

Elever hänvisas till distansundervisning¹² om de har behov av ett mer flexibelt uppbygg avseende studiestart, studietakt och undervisning under sommaren. Distansundervisningen har en högre flexibilitet jämfört med den skolförlagda undervisningen. I distansundervisningen är det vanligt att elever kan antas till kurser varje vecka, de kan påverka studietakten och undervisningen bedrivs under sommaren.

Elever som har behov av skolförlagd undervisning upplever dock det som mycket negativt när de inte kan välja en studieform utifrån sina behov och förutsättningar. Återkommande berättelser från elever är att de har behov av att träffa en lärare på plats för att kunna ställa frågor och få hjälp.

Distansundervisning beskrivs av både ansvariga och elever som en svår studieform som inte passar alla elever eftersom den ställer krav på både självständighet och hög studiedisciplin. Trots detta är distansundervisning många gånger det enda elever kan välja om de ska studera de teoretiska kurser de behöver, i en studietakt och på tider som passar dem. I vissa kommuner är distansundervisning den enda studieform som erbjuds. När distansundervisning blir det enda alternativet finns en betydande risk att elever kanske inte ens påbörjar studierna eller att de riskerar att misslyckas med sina studier på distans.

Graden av individanpassning varierar stort

Till skillnad från distansundervisning är den skolförlagda undervisningen och flexundervisningen¹³ i högre grad individanpassad. I den skolförlagda undervisningen och flexundervisningen är det vanligare att undervisningens innehåll, arbetssätt och arbetsformer anpassas utifrån elevernas förutsättningar och behov. Elever kan påverka vilket innehåll de vill arbeta med och hur de vill redovisa sina kunskaper. De ges möjlighet till såväl lärarledda genomgångar, som gemensamt lärande i grupp och enskilt arbete, liksom stöd i form av handledning av lärare.

Distansundervisningen bygger mycket på en i förväg fastställd planering med tillhörande uppgifter och anpassas i lägre grad efter elevernas förutsättningar och behov. Kurserna är standardiserade och ser oftast likadana ut för alla elever som deltar. Dominerande arbetssätt är skriftlig kommunikation och självstudier. Elever har i regel liten kontakt med undervisande lärare och ingen kontakt med andra elever. Granskningen visar att det finns elever som har behov av mer anpassningar och

¹² Med *distansundervisning* avses att läraren inte undervisar eleverna i realtid, även om det kan finnas sådana inslag. Eleverna tillägnar sig kunskaper och färdigheter oberoende av tid och rum. Ofta genomförs undervisningen med stöd av en webbaserad lärplattform.

¹³ *Flexundervisning, blended learning, halvdistans eller närdistans*. Dessa är några av många namn på en undervisningsform som innebär att en kurs har ett webbaserat undervisningsmaterial och inslag av skolförlagd undervisning. Den skolförlagda delen kan vara frivillig eller obligatorisk och ibland bestå av handledningstillfällen med lärare.

mer lärarstöd i distansundervisningen. Om undervisningen inte anpassas efter elevernas förutsättningar och behov finns det risk att elever inte klarar studierna eller att de gör studieavbrott.

Lärarna tar inte del av elevernas individuella studieplaner

Det saknas rutiner för hur lärare ska ta del av elevernas individuella studieplaner. Oavsett studieform utgår inte lärare från elevernas individuella studieplaner när de planerar och genomför undervisningen. De individuella studieplanerna blir ofta dokument som enbart finns hos studie- och yrkesvägledare. Många individuella studieplaner är dessutom av låg kvalitet där flera viktiga uppgifter som exempelvis elevers mål med utbildningen och tidigare studie- och yrkeserfarenhet kan saknas. Det är inte heller alltid som eleverna känner till sina individuella studieplaner.

Om det både saknas väsentliga uppgifter i elevernas individuella studieplaner och om dessa inte är kända av vare sig lärare eller elever innebär det att själva syftet med de individuella studieplanerna inte uppfylls. De blir därmed inte de verktyg de är tänkta att vara i arbetet med att planera och genomföra en undervisning anpassad efter elevernas behov och förutsättningar. Det kan vara en förklaring till att undervisningen sällan anpassas efter elevernas studie- och yrkesbakgrund eller mål med studierna.

Kompetensutveckling som inriktas mot vuxnas lärande och individanpassning varierar

För att lärare ska få rätt förutsättningar att möta kraven på flexibilitet och individanpassning är kompetensutveckling en viktig del. Inte minst med tanke på att den allt mer heterogena elevgruppen innebär nya pedagogiska och didaktiska¹⁴ utmaningar. Det varierar stort i vilken utsträckning lärare vid behov erbjuder kompetensutveckling om vuxnas lärande och hur undervisningen kan individanpassas. Lärare som undervisar i kommunens egen regi erbjuder denna typ av kompetensutveckling i högre grad jämfört med lärare som undervisar på entreprenad.

Många kommuner följer inte upp orsaker till studieavbrott

Många huvudmän och rektorer följer inte upp orsaker till studieavbrott i teoretiska kurser på gymnasial nivå. Detta trots att andelen elever som avbryter sina studier många gånger är hög. Det innebär att de saknar kunskap om varför elever gör avbrott och om avbrotten beror på att utbildningen och undervisningen inte är tillräckligt flexibel och individanpassad. Utan kunskap om orsaker till att elever gör studieavbrott blir det svårt för huvudmän och rektorer att vidta rätt åtgärder för att minska avbrotten.

¹⁴ Didaktik: Läran om undervisning; undervisningens och inläringens teori och praktik.

Brett utbud av kurser – men begränsat utbud av studieformer

Kommunernas utbud av teoretiska kurser på gymnasial nivå i motsvarar i hög utsträckning elevers behov av kurser för att komma vidare i studier och/eller arbetsliv. Att utbudet är brett innebär dock att många kurser enbart ges på distans, vilket skapar problem för elever som har behov av en skolförlagd utbildning. Skolinspektionen vill understryka vikten av att kommuner verkar för ett kursutbud som innehåller båda studieformerna.

Studie- och yrkesvägledning samt möjligheter till stöd fungerar i regel väl

Det finns i hög utsträckning kvalificerad studie- och yrkesvägledning som möter elevers behov av vägledning inför de olika val som vuxenutbildningen erbjuder samt inför val av framtida utbildning och yrke. Det varierar dock huruvida alla elever som avser att studera teoretiska kurser på gymnasial nivå faktiskt har kontakt med en studie- och yrkesvägledare.

Elever som av olika anledningar har svårigheter i sina studier ges i ganska hög grad förutsättningar att nå målen för utbildningen. Stöd ges till exempel inom ramen för undervisningen, genom individuell handledning av lärare, genom olika former av ”stödstugor” och genom speciallärare eller specialpedagog. Kommunerna kan dock bli bättre på att informera elever om vilka möjligheter de har att få stöd.

Identifierade framgångsfaktorer

Skolinspektionen har i granskningen identifierat ett antal framgångsfaktorer som kan tjäna som inspiration för andra huvudmän och rektorer i arbetet med att erbjuda en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning. Dessa framgångsfaktorer avser bland annat att vuxenutbildningen är en prioriterad fråga och att det finns en tydlig styrning och ledning från huvudmän till rektorer och lärare. Det handlar vidare om att utbildningsutbudet är sådant att elever har möjlighet att välja den studieform och den studietakt som passar dem samt att utbildningen är såväl flexibel som individanpassad. Exempel på identifierade framgångsfaktorer när det gäller individanpassning är att lärarna använder sig av elevernas individuella studieplaner samt att kommunen informerar eleverna om vilka möjligheter till stöd som finns och att lärarna har tid och kompetens att ge elever det stöd det behöver. En aktiv studie- och yrkesvägledning, uppföljning av orsaker till studieavbrott och relevant kompetensutveckling för lärare är ytterligare exempel på faktorer som har betydelse för kvaliteten. De identifierade faktorerna beskrivs mer utförligt på s.38.

Inledning

Bakgrund och riskbild

Ett framträdande drag inom vuxenutbildningen är den mycket heterogena elevgruppen – en elevgrupp med väldigt olika förutsättningar och behov. Även elevernas syfte och mål med studierna kan variera.¹⁵ Målgruppen har dessutom förändrats med en högre andel elever utan svenska som modersmål, elever som i många fall har flera skolmisslyckanden bakom sig eller på andra sätt har behov av en anpassad vuxenutbildning.¹⁶

Vuxenutbildningen har också en växande betydelse för både individen, för en väl fungerande arbetsmarknad och för det demokratiska samhället. Detta eftersom kraven på utbildning har höjts och ett livslångt lärande i allt högre grad behövs för att möta arbetsmarknadens ständiga omdaning.¹⁷ Vuxenutbildningens betydelse märks inte minst genom att antalet elever ökar. År 2017 studerade närmare 235 000 elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå. Antalet var det högsta sedan 2009. Cirka 80 procent av eleverna studerade på gymnasial nivå, varav cirka 62 procent var kvinnor.¹⁸

Under de senare åren har andelen utlandsfödda elever ökat och år 2017 utgjorde de 38 procent av eleverna på gymnasial nivå.¹⁹ Skolverket framhåller i en rapport att den ökande andelen utlandsfödda har medfört att elevgruppens behov och förutsättningar har förändrats vilket också har inneburit nya pedagogiska och didaktiska utmaningar i undervisningen.²⁰ Generellt är också unga vuxna en stor elevgrupp inom vuxenutbildningen, särskilt på gymnasial nivå där 40 procent av eleverna år 2015 var yngre än 25 år.²¹ Gruppen unga elever kommer sannolikt öka då Skolverket spår att många nyanlända ungdomar på sikt kan behöva vuxenutbildning.²²

Det är en stor utmaning för vuxenutbildningen att kunna möta varje enskild elev. Därför har flexibilitet och individanpassning länge varit kärnvärden inom vuxenutbildningen. Utbildningen måste anpassas utifrån individens behov och förutsättningar och den kan variera både till längd och innehåll.²³ Syftet med den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå är att ge vuxna kunskaper på en nivå som

¹⁵ *Läroplan för vuxenutbildningen*. 1. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund. Vuxenutbildningens uppdrag, Proposition (2014/15:85). *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*, Skolverket (2017b). *Skolverkets lägesbedömning 2017*. Rapport 455, Bjursell m.fl. (2015). *Kvalitetsarbete i vuxenutbildningen*. Rapport 1:2015. Encell.

¹⁶ SOU 2018:71. *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*, s. 124.

¹⁷ *Ibid*, kap 3.

¹⁸ Skolverket (2018). *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*. Dnr. 2018:01008.

¹⁹ *Ibid*.

²⁰ Skolverket (2012a). *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå*. Rapport 372.

²¹ Skolverket (2017b). *Skolverkets lägesbedömning 2017*. Rapport 455.

²² *Ibid*. Redan idag är det vanligt att elever från gymnasieskolans språkinroduktionsprogram går över till studier inom den kommunala vuxenutbildningen.

²³ *Läroplan för vuxenutbildningen*. 1. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund. Vuxenutbildningens uppdrag, s.5, En likvärdig utbildning, s.6 och Utveckling av vuxenutbildningens verksamheter, s.8.

motsvarar utbildningen i gymnasieskolan. Organiseringen skiljer sig dock från gymnasieskolans. Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå består av kurser, vilka inte är grupperade till program på samma sätt som i gymnasieskolan.²⁴ Så långt det är möjligt ska utbildningen anpassas efter elevernas önskemål och val av kurser.²⁵ Utbildningens organisering, arbetssätt och arbetsformer ska ske med utgångspunkt i elevernas förutsättningar och behov.²⁶ Att utbildningen är flexibel kan exempelvis handla om tid och plats för utbildningens genomförande, studietakt, studieform eller sätt att lära. Elever ska även vid behov kunna kombinera studier vid vuxenutbildningen med arbete eller med studier inom andra skolformer.²⁷

Samtidigt som flexibilitet och individanpassning är centrala inom vuxenutbildningen visar rapporter, utredningar och tillsyn att det är vanligt med kvalitetsbrister inom dessa områden.²⁸

Sommaruppehåll och varierande möjligheter till kontinuerlig antagning

Utbildningen inom kommunal vuxenutbildning ska bedrivas kontinuerligt under året, eftersom vuxnas behov av utbildning kan uppstå närhelst under året.²⁹

I Skolverkets kartläggning av kontinuerlig antagning inom komvux visar resultaten att en fjärdedel av kommunerna har haft uppehåll i sin komvuxutbildning.³⁰ Det var vanligt att uppehållen anpassades till de lov som förekommer inom grund- och gymnasieskolan med sommaruppehåll på 8–10 veckor. Det varierade också hur ofta antagning skedde. I vissa kommuner kunde elever påbörja kurser under årets alla perioder, i andra kommuner enbart under en eller några få perioder.³¹

Allt fler studerar på distans – men ibland är det den enda studieform som elever kan välja

Ett sätt att möta behovet av flexibilitet är distansutbildning, en studieform som har blivit allt vanligare inom vuxenutbildningen.³² Under de senaste femton åren har andelen som studerar på distans eller under andra flexibla former på gymnasial nivå ökat från några enstaka procent till 25 procent.³³

²⁴ 20 kap. 4-5 §§ skollagen.

²⁵ *Läroplan för vuxenutbildningen*, 2.4 Rektorns ansvar, s. 13.

²⁶ *Ibid*, 1. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund. Utveckling av vuxenutbildningens verksamheter, s. 8.

²⁷ 1 kap. 3 § förordning om vuxenutbildning, *Läroplan för vuxenutbildningen*. 1. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund. En likvärdig utbildning, s.6, Utveckling av vuxenutbildningens verksamheter, s. 8.

²⁸ Exempelvis: Skolinspektionen (2012a) *Grundläggande vuxenutbildning – en granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*, Proposition 2014/15: 85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*, Cedstrand, Ågren och Österberg (2016). *Avbrott inom vuxenutbildningen. Vilka avbryter och varför?* Göteborgs stad, arbetsmarknad och vuxenutbildning. Dnr 0154/16, SOU 2013:20. *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*, Skolinspektionen (2018). *Undervisning i svenska för invandrare*. Kvalitetsgranskning.

²⁹ 2 kap. 25 § förordning om vuxenutbildning.

³⁰ Skolverket (2017a). *Redovisning av uppdrag om kartläggning av kontinuerlig utbildning inom komvux*. Dnr 2017:297.

³¹ I kartläggningen delade Skolverket in året i 24 perioder, där varje månad hade två perioder.

³² Skolverket (2017a). *Redovisning av uppdrag om kartläggning av kontinuerlig utbildning inom komvux*. Dnr 2017:297.

³³ Skolverket (2018). *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*. Dnr. 2018:01008.

Ibland är dock distansundervisning det enda alternativet för elever. Skolinspektionen har inom den regelbundna tillsynen av vuxenutbildningen kritiserat kommuner för att utbildningen inte är tillräckligt flexibel i arbetsformer och tid, samt att utbildningen inte bedrivs kontinuerligt under hela året utifrån varje elevs behov och förutsättningar. I flera beslut har Skolinspektionen kritiserat kommuner som under stora delar av året endast hänvisar elever inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå till distansstudier. Av besluten framgår att detta inte kan anses uppfylla kravet att utbildningen ska organiseras utifrån den enskildes behov och förutsättningar. Distansstudier är ett sätt att studera, men det är en studieform som inte passar alla elever.³⁴

Hög andel elever som gör avbrott i sina studier

Det är en relativt hög andel elever inom kommunal vuxenutbildning som avbryter en eller flera kurser. På gymnasial nivå gjorde nära en femtedel av kursdeltagarna studieavbrott under år 2017. De teoretiska kurserna har en högre andel avbrott jämfört med yrkeskurser.³⁵ Orsaker till att elever gör avbrott kan handla om personliga skäl som arbete, sjukdom och föräldraledighet. Men det kan också handla om faktorer kopplade till utbildningen som upplägg, tillgång till vägledning och möjlighet till stöd.³⁶

En undersökning som Göteborgs kommun genomfört angående avbrott inom deras kommunala vuxenutbildning på gymnasial nivå visar att ungefär hälften av avbrotten kunde kopplas till utbildningens organisering och genomförande.³⁷ Det handlade om aspekter kopplade till *ingången till studier* (vägledning och administration) samt aspekter som hade med *undervisningens organisering* att göra. Elever efterfrågade såväl en högre andel lärarledd undervisning som mer individanpassad undervisning liksom högre flexibilitet i tid och rum. Det verkade som att eleverna behövde anpassa sig efter anordnarens pedagogiska upplägg snarare än tvärtom.

Könsskillnader i slutförande och val av kurser

Statistik visar att kvinnor i högre utsträckning slutför sina studier inom kommunal vuxenutbildning jämfört med männen. År 2017 slutförde 73 procent av kvinnorna sina kurser, bland männen var motsvarande andel 67 procent.³⁸

Läroplanen anger att vuxenutbildningen aktivt och medvetet ska främja kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter. Eleverna ska uppmuntras att utveckla sina intressen utan fördomar om vad som kan uppfattas som kvinnligt och manligt.³⁹ Personalen ska i vägledningen av elevers val av kurser motverka begränsningar i valet

³⁴ Se t.ex. beslut för Söderköpings kommun (dnr 43-2016:4474), Strängnäs kommun (dnr 43-2016:4460), Eslövs kommun (dnr 43-2016:8948), Örebro kommun (dnr 43-2015:9345) och Lidköpings kommun (dnr 43-2017:5403).

³⁵ I exempelvis kurserna Svenska 2, Engelska 5 och Samhällskunskap 1b är avbrotten cirka 30 procent, Skolverket (2018). *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*.

³⁶ Skolverket (2012b). *Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen*. Dnr 71-2011:952.

³⁷ Cedstrand, Ågren och Österberg (2016). *Avbrott inom vuxenutbildningen. Vilka avbryter och varför?* Göteborgs stad, arbetsmarknad och vuxenutbildning. Dnr 0154/16. Nivån på avbrotten i Göteborg var högre inom de högskoleförberedande kurserna (47 procent) jämfört med yrkeskurserna (20 procent).

³⁸ Tabell 1A, tillgänglig via <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning>

³⁹ *Läroplan för vuxenutbildningen*. 1. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund. En likvärdig utbildning, s. 6.

som grundar sig på föreställningar om kön.⁴⁰ Statistik visar att det finns könsskillnader i val av teoretiska kurser. Kvinnor väljer i högre utsträckning kurser som Naturkunskap 2 och Matematik 2a. Här utgör kvinnorna omkring 70 procent av eleverna. I kurser som Historia 1b och Svenska 2 är könsskillnaderna minst.⁴¹

Lärare ofta kritiska till förutsättningar att ge stöd till elever med svårigheter i studier

I Skolverkets attitydundersökning (2013) ansåg cirka 50 procent av lärarna inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå att de i liten grad eller i mycket liten grad gavs förutsättningar att ge stöd till elever som hade svårigheter i sina studier.⁴² Dessa lärare sa oftare att undervisningsgrupperna är alltför stora, jämfört med de lärare som ansåg att de i hög grad gavs förutsättningar att stödja eleverna. En majoritet av lärarna upplevde också att studietakten var alldeles för hög för många elever, framförallt gäller det lärare som undervisade i teoretiska kurser.

Vuxenutbildningen omfattas inte av skollagens krav på särskilt stöd som gäller för grund- och gymnasieskolan, men rektorn har enligt läroplanen ett särskilt ansvar för att utbildningen utformas så att elever som är i behov av stöd får det.⁴³

Behov av kompetensutveckling

Komvuxutredningen konstaterar att det finns ett uttalat behov av kompetensutveckling bland lärare inom komvux.⁴⁴ Det gäller såväl inom ämnesdidaktiska kunskaper som mer specifika kunskaper om vuxna elevers lärande. Enligt utredningen är det en kedja av orsaker som skapat bristen på kompetensutveckling: Forskning kring vuxenutbildningen och vuxnas lärande är begränsad. Det saknas en nationell kunskapsbildning baserad på den beprövade erfarenhet som finns lokalt. Lärarutbildningen ger liten kunskap om vuxnas lärande och komvux. Det råder brist på erbjudande av kompetensutveckling direkt riktad till lärare inom komvux.

Skolinspektionens erfarenheter

Skolinspektionens erfarenheter pekar på att det finns brister i vilken utsträckning elever erbjuds en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning.

Redan i granskningarna *Ingen aning utan uppföljning* (2009) och *Vuxenutbildning i anstalt* (2012) konstaterades att utbildningen inte i tillräcklig grad var anpassad till elevernas olika förutsättningar och behov.⁴⁵ Arbetsätten och arbetsformerna var ofta på förhand bestämda med liten möjlighet att påverka undervisningen.

⁴⁰ Ibid. 2.2 Utbildningsval – arbete och samhällsliv, s. 11.

⁴¹ Tabell 5, tillgänglig via <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning>. I Historia 1b och Svenska 2 utgörs eleverna av nästan lika många män som kvinnor.

⁴² Skolverket (2013a). *Attityder till vuxenutbildningen 2012. Elevernas och lärarnas attityder till vuxenutbildningen*.

⁴³ *Läroplan för vuxenutbildningen*. 2.4 Rektorns ansvar, s.13.

⁴⁴ SOU 2018:71. *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*, kap. 10.

⁴⁵ Skolinspektionen (2009). *Ingen aning utan uppföljning – hur 20 kommuner följer upp sin vuxenutbildning*. Rapport 2009:4. Dnr 2008:376, Skolinspektionen (2012b). *Vuxenutbildning i anstalt. En kvalitetsgranskning av Kriminalvårdens klientutbildning med fokus på motivationsarbetet och anpassning*. Rapport 2012:06. Dnr 40-2011:1977.

I Skolinspektionens granskning av den grundläggande vuxenutbildningen (2012) fanns det stora variationer gällande flexibiliteten samt hur och i vilken utsträckning undervisningen anpassas efter elevers olika förutsättningar och behov.⁴⁶ I några kommuner var undervisningen i det närmaste identisk för alla elever oavsett utbildningsbakgrund och kunskapsnivå. Den individuella studieplanen var dels ofta av låg kvalitet, dels behövdes den i större utsträckning användas i planering av studieupplägg. Studier på kvällstid och på distans var ovanliga.

I kvalitetsgranskningen *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning* (2015) bedömdes huvudmännen behöva ta ett betydligt större ansvar för att anpassa undervisning till den heterogena elevgruppen.⁴⁷ Även om distansundervisning innebär flexibilitet i tid och rum verkade det inte nödvändigtvis innebära individanpassning. Utbildningen ställde alltför höga krav på studiedisciplin och självständighet hos eleverna. Skolinspektionen såg därför ett stort utvecklingsbehov, med exempelvis mer interaktion⁴⁸, ökad lärarledning och mer stöd till eleverna.

I kvalitetsgranskningen *Undervisning i svenska för invandrare* (2018) framgår att en majoritet av de granskade verksamheterna behövde bli bättre på att individanpassa arbetssätt eller arbetsformer inom undervisningen utifrån de enskilda elevernas behov och utbildningsmål.⁴⁹ Graden av individanpassning inom undervisningen var låg och det typiska var att alla elever arbetade med samma uppgifter på lektionerna. Elevernas individuella studieplaner var i flera verksamheter inte kända och användes inte av lärarna för att planera och genomföra undervisningen.

Inom den regelbundna tillsynen granskar Skolinspektionen huvudmannens ansvarstagande för utbildningen. År 2017 var vuxenutbildningen den verksamhet inom vilken det konstaterades störst andel brister.⁵⁰ Det handlade till stor del om att verksamheten inte erbjöds på ett tillräckligt flexibelt sätt för att syftet med vuxenutbildningen ska kunna uppnås.

⁴⁶ Skolinspektionen (2012a). *Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*. Dnr. 403-2011:5237.

⁴⁷ Skolinspektionen (2015). *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Rapport 2015:02, Dnr 400-2014:1138.

⁴⁸ Se även t.ex. Säljö R. (2000) *Lärande i praktiken. Ett sociokulturellt perspektiv*, som tar upp att interaktion mellan lärare och elev och elever emellan har en avgörande roll när eleven tar till sig information och gör den till sin egen kunskap. För att möjliggöra resonemang, problemlösning och förmåga att se helhet är interaktion mellan elever och gemensamt lärande nödvändigt.

⁴⁹ Skolinspektionen (2018). *Undervisning i svenska för invandrare*. Kvalitetsgranskning. Dnr. 400-2016:6995. Utbildning i svenska för invandrare upphörde år 2016 som egen skolform och ingår sedan dess i kommunal vuxenutbildning.

⁵⁰ Skolinspektionen (2017). *Årsredovisning 2017*. Dnr 10-2017:8394. 65 procent av de granskade kommunerna fick förelägganden rörande vuxenutbildningen. För mer detaljerad statistik, se <https://www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2017/>

Forskning och andra studier

Forskning om flexibilitet och individanpassning inom vuxenutbildningen är i den svenska kontexten begränsad.⁵¹

Utmaningar i flexibilitet och individanpassning

I rapporten *Kvalitetsarbete i vuxenutbildningen* (2015) framhåller Bjursell med flera att i begreppet flexibilitet ryms många dimensioner.⁵² Exempelvis ska utbildningen kunna erbjuda individuellt anpassade studievägar, där en elev på kort tid ska kunna fullfölja studierna. Det ska finnas ett brett utbud av utbildningar med individanpassade arbetssätt för att möta efterfrågan och eleverna ska utveckla kunskaper i syfte att stärka sin ställning i arbetsliv och i samhället. Det ska gå att kombinera arbete och utbildning. Vidare ska utbildningen matcha individens behov och önskemål med samhällets och arbetsgivares behov av kompetens.

Enligt Skolverket (2009) förutsätter individualiserad undervisning, i betydelsen individanpassning, en aktiv lärarroll, nära relationer mellan lärare och elev, att läraren har kännedom om elevens behov samt förmåga och vilja att möta deras behov.⁵³

Självstudier och standardiserade kursupplägg

Göteborgs kommun publicerade 2016 rapporten *Avbrott inom vuxenutbildningen – vilka avbryter och varför* som syftade till att öka kunskapen om orsaker till studieavbrott inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.⁵⁴ Som nämnts tidigare beskrivs att aspekter kopplade till ingången till studier samt undervisningens organisering och kvalitet hade stor betydelse för varför elever gjorde avbrott. Det framkommer vidare att det fanns elever som hade avbrutit studierna på grund av att studieupplägget krävde alltför mycket självstudier. Många utbildningsanordnare har lagt upp sina kurser på en digital lärplattform med tillhörande studiehandledningar. Information om kursens olika moment, vilka mål som ska uppnås, sidhänvisningar, instuderings- och inlämningsuppgifter är allmänt förekommande i dessa. Författarnas slutsatser är att en alltför hårt driven konceptualisering av vuxenutbildningen som utgår från en snäv bild av eleven som studievan, målmedveten och självständig har svårigheter att tillgodose elevers individuella behov.

Wärvik och Thång (2013) menar att standardiserade studiehandledningar fungerar för målmedvetna elever som med egen kraft kan ta sig igenom ett sådant utbildningsupplägg. Elever som på grund av livssituation eller andra omständigheter inte passar in i en sådan mall riskerar att sorteras ut.⁵⁵

⁵¹ Fejes (2016). *Aktuell forskning om vuxenutbildningen vid en av världens största vuxenpedagogiska forskningsmiljöer*.

⁵² Bjursell m.fl. (2015) *Kvalitetsarbete i vuxenutbildningen*. Rapport 1:2015. Encell (Nationellt kompetenscentrum för livslångt lärande).

⁵³ Skolverket (2009) *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola. En sammanfattande analys*, sid 42f.

⁵⁴ Cedstrand, Ågren och Österberg (2016) *Avbrott inom vuxenutbildningen. Vilka avbryter och varför?* Göteborgs stad, arbetsmarknad och vuxenutbildning. Dnr 0154/16.

⁵⁵ Wärvik G-B. och Thång P-O. Nygamla pedagogiska ideal inom yrkesutbildning för vuxna. I Fejes, A. (red.) (2013). *Lärandets mångfald, om vuxenpedagogik och folkbildning*.

Fejes och Holmqvist (2018) tar upp att det finns en risk att lärares professionella autonomi kringskärs när system som standardiserar undervisningsdesign implementeras.⁵⁶ Genom att "tvinga" in lärare i på förhand beslutade mallar görs det svårare för lärare att ta professionella beslut anpassade till de individer de undervisar.

Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen av kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå har varit att granska om elever som studerar teoretiska kurser erbjuds en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning. Granskningen utgår från följande frågeställningar:

1. I vilken utsträckning skapar huvudmannen och rektor förutsättningar för att eleverna inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå får en flexibel och individanpassad utbildning?
2. I vilken utsträckning ger rektor förutsättningar för lärare i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå att planera och genomföra en undervisning som är anpassad efter elevernas förutsättningar och behov?

Anledningen till att granskningen avgränsas mot teoretiska kurser motiveras av den högre andelen studieavbrott i jämförelse med yrkeskurser.

Granskningens genomförande

Skolinspektionen har besökt 30 kommuner som är huvudmän för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.⁵⁷ I 19 av kommunerna har verksamhet som bedrivs i egen regi granskats. I elva av kommunerna har verksamhet som bedrivs genom entreprenadavtal med en enskild utbildningsanordnare granskats, varav åtta av dem i denna granskning enbart bedriver distansundervisning.⁵⁸ Granskningen har omfattat såväl huvudmannens som rektors ansvarstagande för att ge förutsättningar för en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning.

Urvalet har avsett verksamheter som drivs antingen i kommunal regi eller på entreprenad hos enskild utbildningsanordnare för att så långt som möjligt proportionellt återspegla andelen kursdeltagare på nationell nivå. År 2017 studerade 46 procent av kursdeltagarna inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå hos en annan anordnare än kommunen och knappt 25 procent studerade på distans.⁵⁹

Under varje verksamhetsbesök genomfördes intervjuer med huvudman, rektor, lärare, studie- och yrkesvägledare och elever. I verksamheter där utbildning hos enskild utbildningsanordnare granskades intervjuades även företrädare för denne. Elever intervjuades dels enskilt, dels i grupp. Där undervisningen genomfördes på

⁵⁶ Fejes, A. och Holmqvist, D. Komvux som marknad. I Dahlstedt, M. och Fejes, A. (2018). *Skolan, marknaden och framtiden*.

⁵⁷ Varav ett kommunalförbund.

⁵⁸ I bilaga 3 framgår vilka kommuner och verksamheter som granskats.

⁵⁹ Skolverket (2018). *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*. Dnr. 2018:01008.

distans genomfördes flera av intervjuerna genom telefon- eller videosamtal. Skolinspektionen har också inför besöken granskat dokument från verksamheterna, där elevernas individuella studieplaner har utgjort centrala dokument.

Varje huvudman har efter avslutat besök fått ett beslut där Skolinspektionens bedömningar framgått. En fördjupad analys av den insamlade empirin från alla granskade huvudmän har utgjort underlag för de övergripande granskningsresultat som presenterats i denna rapport.

Mer information om granskningens genomförande finns att läsa i bilaga 2.

Kvalitetsgranskningens iakttagelser

I detta avsnitt presenteras de resultat som Skolinspektionen bedömer är särskilt viktiga att lyfta fram. Här redovisas också goda exempel från de verksamheter som Skolinspektionen bedömer arbetar på ett väl fungerande sätt med de aktuella områdena.

Huvudmäns och rektorers arbete för att elever ska få en flexibel och individanpassad utbildning

Låg grad av flexibilitet i den skolförlagda undervisningen

Granskningen visar att i nära hälften av de kommuner som ingår i granskningen bedrivs inte den skolförlagda undervisningen kontinuerligt under året. Istället organiseras den skolförlagda undervisningen i höst- och vårterminer. Det innebär att kommunerna följer det läsår som gäller för grund- och/eller gymnasieskolan och att elevers möjlighet att påbörja studier begränsas till två gånger om året. Detta trots att granskningen visar att det finns elever som har behov av att påbörja studierna vid andra tillfällen under året. Flera elever beskriver att om ansökningstiden har passerats har det inneburit att de fått vänta i upp till ett halvår innan studierna kunde påbörjas.

Hälften av kommunerna i granskningen har därtill ett sommaruppehåll i den skolförlagda undervisningen på mellan fem till tolv veckor. För elever som inte hunnit slutföra kurser innan sommaruppehållet innebär det att kurserna gör uppehåll och att deras möjlighet att avsluta kurserna fördröjs. Även elevers möjlighet att påbörja vidare studier efter vuxenutbildningen fördröjs då det kan innebära att de får vänta till nästa termins antagning vid exempelvis högskola eller universitet. Elever beskriver att de under sommaruppehållet blir hänvisade till självstudier. Det förväntas av eleverna att de själva ska "hålla igång" studierna. Ibland gör lärare upp en plan för eleverna om hur detta ska gå till, men det finns inte tillgång till någon lärare för eleverna under sommaren.

Skolförlagda kurser som löper terminsvis innebär även att eleverna i regel har små möjligheter att påverka studietakten. Kurserna är vanligtvis upplagda på 20 veckor och elever kan varken förkorta eller förlänga studietiden. Det finns elever som upplever att denna studietakt är för hög, de hade velat studera på längre tid. Andra elever upplever samma studietakt som för låg, de hade velat studera på kortare tid.

Granskningen visar också att en tredjedel av kommunerna har kommit långt i arbetet med att erbjuda en kontinuerlig utbildning även i den skolförlagda undervisningen. I dessa kommuner kan elever påbörja studierna kontinuerligt under året utan sommaruppehåll. Hur ofta antagning till skolförlagd undervisning sker varierar i kommunerna mellan som minst fem och som högst tio gånger om året.

Studietakten mer flexibel i distansundervisning

För elever som studerar på distans visar granskningen att studietakten är mer flexibel jämfört med den skolförlagda undervisningen som är upplagd terminsvis i en fast studietakt. Studietakten vid distansundervisning motsvarar i hög grad elevers behov.

Granskningen visar också att i de kommuner som inte organiserar den skolförlagda undervisningen terminsvis har elever stora möjligheter att påverka studietakten. I dessa kommuner erbjuds skolförlagda kurser och så kallade flexkurser⁶⁰ i olika studietakt som exempelvis 5, 10 eller 20 veckor. Behöver elever längre tid än 20 veckor är det vanligt att studierna i sådana fall förlängs. Det finns också exempel på helt individuella lösningar, där studietakt och omfattning ”skräddarsys” för enskilda elever.

Elever hänvisas till distansundervisning om behov finns av mer flexibelt upplägg

Kommunerna som valt att organisera den skolförlagda undervisningen i terminer med sommaruppehåll hänvisar elever till distansundervisning om de har behov av ett mer flexibelt upplägg gällande studiestart, studietakt och undervisning under sommaren.⁶¹ I distansundervisningen är det vanligt att elever kan antas till kurser varje vecka, de kan påverka studietakten och undervisningen bedrivs under sommaren.

Elever som har behov av skolförlagd undervisning uttrycker sig mycket negativt om det faktum att de bara kan välja distansundervisning om de har behov av att påbörja studier vid andra tider än vid terminsstart, om de behöver en annan studietakt eller har behov av att studera under sommaren. Elever beskriver distansundervisning som att det är väldigt svårt, ensamt, att det bygger på självstudier och kräver hög studiedisciplin. Många elever har också tidigare negativa erfarenheter av distansundervisning där de kanske har gjort avbrott eller på andra sätt misslyckats i sina studier. I några kommuner har motståndet mot att läsa på distans till och med lett till att elever studerar kurser de egentligen inte behöver, enbart för att de ges som skolförlagd undervisning.

Flera elever uppger att de mycket hellre hade haft skolförlagda lärarledda lektioner än distans. Återkommande berättelser är att de vill träffa en lärare på plats för att kunna ställa frågor och få hjälp. Några elever upplever att det tekniska upplägget vid distans kan vara svårt och ta mycket tid om tekniken krånglar. Andra elever tar upp aspekter som att distans är svårt om svenska inte är ens modersmål, att vissa ämnen, som till exempel fysik, är svårare på distans och att det finns en rädsla att inte lära sig lika mycket på distans och inte få de betyg de siktar mot. ”I kurserna på plats strävar jag alltid efter A, medan på distans är jag nöjd med E”, säger en elev.

⁶⁰ Flexundervisning, blended learning, halvdistans eller närdistans. Dessa är några av många namn på en undervisningsform som innebär att en kurs har ett webbaserat undervisningsmaterial och inslag av skolförlagd undervisning. Den skolförlagda delen kan vara frivillig eller obligatorisk och ibland bestå av handledningstillfällen med lärare.

⁶¹ Vanligast är att den skolförlagda undervisningen organiseras i kommunens egen regi och att distansundervisningen erbjuds genom entreprenadavtal med en eller flera enskilda utbildningsanordnare. Med distansundervisning avses i rapporten den distansundervisning som genomförs genom entreprenadavtal med enskilda utbildningsanordnare.

Både elever och ansvariga uppger att distans är svårt och att det krävs både självständighet och studiedisciplin.

Flera representanter för huvudmän, rektorer, studie- och yrkesvägledare och lärare delar elevernas bild av att distansundervisning är svårt, kräver studiedisciplin och att det inte passar alla elever. Trots detta uppger en verksamhetschef i en kommun

att "distansen får vara gott nog" under sommaren. Enligt verksamhetschefen skulle verksamheten bli så dyr att de skulle tvingas lägga ner den om de skulle ha skolförlagd undervisning i egen regi under sommaren.

Detta innebär att det snarare är organisatoriska faktorer som styr vilka studieformer som erbjuds än vilka behov och förutsättningar elever har. Därmed finns en betydande risk att elever kanske inte ens påbörjar studier, studerar kurser de inte behöver eller att de riskerar att misslyckas i sina studier.

De elever som själva har valt att studera på distans är dock väldigt nöjda med att denna möjlighet finns. De har valt studieformen utifrån att det passar deras behov och livssituation. Många kombinerar studierna med arbete och/eller familjeliv. Eleverna uppskattar att de kan förlägga studierna till tider som passar dem, att de kan påverka studietakt och att de styr sin planering. En verksamhetschef i en kommun berättar att antalet distanskurser har ökat genom åren och att det har skapat möjlighet att nå en målgrupp som tidigare inte kom till vuxenutbildningen. Av dem som studerar på distans i kommunen är det 95 procent av eleverna som arbetar och övriga är föräldralediga.

En tredjedel av de granskade kommunerna har kommit långt i arbetet med att erbjuda elever en flexibel och individanpassad utbildning avseende studieformer. I dessa kommuner finns det möjlighet för elever att välja en studieform som passar dem. Det kan handla om att det finns tillgång till både skolförlagd undervisning, flexundervisning och distansundervisning. Studieformerna kan kombineras och vid behov kan elever byta mellan de olika studieformerna. Flera elever uppskattar till exempel möjligheten till flexundervisning. Den beskrivs som mer självständig än skolförlagd undervisning, eleverna kan komma till vissa undervisningspass eller få handledning av lärare i skolan. Eleverna beskriver att distans kan vara jobbigt, men att flexundervisning inte känns som distans. Skillnaden är att de kan ställa frågor och få hjälp av lärare om de "kör fast".

Små möjligheter att välja skolförlagd undervisning i några kommuner

I några kommuner finns begränsade möjligheter för elever att överhuvudtaget välja skolförlagd undervisning. Ofta finns ett krav att det ska vara ett visst antal elever som söker en skolförlagd kurs för att den ska starta.

I ett par kommuner finns ingen möjlighet alls för elever att välja skolförlagd undervisning. I den ena av dem kan eleverna välja mellan så kallad flex, som i den här kommunen innebär att elever studerar hemifrån med stöd av enskild handledning av lärare på skolan, eller distans. Flera elever uttrycker att de hellre hade valt skolförlagd undervisning än flex eller distans. I den andra kommunen kan elever bara välja distansundervisning, trots att det finns elever som uppger att de har behov av skolförlagd undervisning.

I ytterligare en kommun har möjligheten att välja skolförlagd undervisning minskat kraftigt vilket gör att allt fler kurser endast ges som distansundervisning. Orsaken

till det minskade utbudet beror dels på minskad efterfrågan från elever, dels på att utbildningsanordnarna uppges ha svårigheter att få ihop ekonomin utifrån den ersättning som betalas ut av kommunen för skolförlagd undervisning. För elever som har behov av skolförlagd undervisning innebär detta dock problem. Elever uttrycker att distans borde vara ett alternativ och inte ett förstahandsval som det har blivit när allt fler kurser måste läsas på distans.

Det innebär att i dessa kommuner är det framförallt organisatoriska faktorer snarare än elevers behov och förutsättningar som är utgångspunkten för vilken studieform elever kan välja.

Små möjligheter till undervisning på kvällstid

Elever som har behov av undervisning på kvällstid har oftast ganska små möjligheter till detta. Det gäller både skolförlagd undervisning och distansundervisning. I flertalet kommuner finns ingen möjlighet alls till kvällsundervisning, detta trots att granskningen visar att det finns elever som efterfrågar denna möjlighet. Det gäller framförallt elever som behöver kombinera studier med arbete och som har behov av skolförlagd undervisning. Vanligast är att dessa elever istället hänvisas till distansundervisning. I en kommun uppger rektorn att efterfrågan på kvällsundervisning är så pass liten att det inte är rimligt att erbjuda det.

De kommuner som erbjuder kvällsundervisning gör det i regel i bara ett fåtal kurser. Det har fått till följd att det finns elever som valt kurser enbart för att de funnits på kvällstid och att det begränsat deras val. I några kommuner erbjuds kurserna antingen på dag- eller kvällstid. Vilka kurser som ligger på dag- eller kvällstid varierar under året. Flera kommuner har dock identifierat att det finns behov av kvällskurser och att de avser att utveckla detta. I andra kommuner uppger ansvariga att de kan starta kurser eller ge handledning på kvällstid om det skulle uppstå ett sådant behov.

När det gäller distansundervisningen är den oberoende av tid, undervisningsmaterial finns upplagt via en webbaserad lärplattform som är tillgänglig dygnet runt under årets alla dagar. Även om eleverna på detta sätt kan studera och få tillgång till kursens material på kvällstid visar granskningen att det finns få möjligheter till undervisning eller handledning av lärare i realtid på kvällstid. Lärare som bedriver distansundervisning genom kommunernas avtal med enskilda utbildningsanordnare arbetar dagtid. Det finns enstaka exempel på att det kan göras undantag genom en särskild överenskommelse så att distanslärare finns tillgänglig kvällstid. Kommuner som erbjuder handledning av lärare på kvällstid på plats välkomnar dock i regel även distanselever, som studerar hos en annan utbildningsanordnare, till denna kvällshandledning.

Många kommuner följer inte upp orsaker till studieavbrott

Granskningen visar att en majoritet av huvudmännen och ungefär hälften av rektorerna följer i ganska låg grad eller inte alls upp och analyserar orsaker till studieavbrott. Detta trots att avbrotten många gånger är höga. Det innebär att de saknar kunskap om varför elever gör avbrott i sina teoretiska kurser på gymnasial nivå. Kommunerna vet därmed inte om studieavbrotten beror på att utbildningen och undervisningen inte är tillräckligt flexibel och individanpassad. Genom att följa upp

och analysera olika aspekter av elevers avhopp kan huvudmän och rektorer vidta åtgärder för att utveckla utbildningen.

I kommuner som bedömts göra detta i ganska låg grad finns exempel på att det kan finnas en uppföljning av orsaker till studieavbrott, men däremot ingen analys eller åtgärder utifrån uppföljningen.

I de kommuner där studieavbrott följs upp och analyseras har flera identifierat att avbrott kan bero på bristande stöd vid ingången till studier och bristande stöd under pågående studier. Andra har också sett att det funnits organisatoriska skäl till elevernas avbrott, som till exempel hur ofta antagning sker eller att det funnits schemakrockar för elever.

Det finns flera exempel på åtgärder som dessa kommuner vidtagit i avsikt att minska andelen studieavbrott: Obligatorisk studie- och yrkesvägledning för alla elever som ska påbörja studier för att ge dem bättre stöd i att välja rätt kurser och studieform. Ett mer aktivt och uppsökande arbete av studie- och yrkesvägledare, lärare och eventuellt speciallärare/specialpedagog för att stödja elever under pågående studier. Tydligare studieperioder som underlättar elevernas studieplanering och som uppges ge förutsättningar för att göra elever mer förberedda inför studier. Schemaläggning av ämnen och kurser i block för att undvika schemakrockar för enskilda elever.

Få inslag av aktivt jämställdhetsarbete i vägledningen vid elevers val av teoretiska kurser

Granskningen visar att studie- och yrkesvägledning utifrån ett jämställdhetsperspektiv när det gäller val av teoretiska kurser och framtida mål inte är ett prioriterat område i kommunerna som ingår i granskningen.⁶²

Det vanligaste svaret från studie- och yrkesvägledare, rektorer och huvudmän är att detta inte är en aktuell fråga när det gäller teoretiska kurser på gymnasial nivå. Däremot är den mer aktuell när det gäller vägledning till att välja yrkeskurser och yrke. Där ges exempel på att elever har utmanats i föreställningar kring yrken som kan uppfattas som kvinnliga och manliga. För teoretiska kurser uppger de intervjuade att kvinnor och män har samma möjligheter att studera och att det är individens intresse och behov, inte kön, som styr valet av kurser. Det är dock få kommuner som har kunskap om elevers val av kurser utifrån kön.

Utbud av kurser motsvarar i hög utsträckning elevernas behov

Kommunernas utbud av teoretiska kurser på gymnasial nivå motsvarar i hög utsträckning elevernas behov av kurser för att komma vidare i studier och/eller arbetsliv. Vanligt är att kommunerna tillhandahåller ett visst grundutbud bestående av behörighetsgivande kurser i egen regi. Detta kursutbud kompletteras sedan med

⁶² I enlighet med Skolinspektionens handlingsplan för jämställdhetsintegrering har jämställdhetsperspektivet beaktats och implementerats i kvalitetsgranskningen utifrån de jämställdhetspolitiska målen. I denna granskning har vi valt att fokusera på jämställdhetsarbetet i studie- och yrkesvägledningen.

entreprenadavtal med en eller flera enskilda utbildningsanordnare som ofta erbjuder i princip samtliga teoretiska gymnasiala kurser. Genom detta får eleverna tillgång till ett brett utbud av kurser.

Många kommuner har därtill samverkansavtal med närliggande kommuner. Detta innebär att kommunerna gör hela sitt utbud av kurser tillgängligt för invånare i samtliga kommuner som ingår i samverkansavtalet. Om inte samverkansavtal finns köper i regel kommunerna vid behov enstaka utbildningsplatser i andra kommuner. Sammantaget gör detta att utbudet av kurser är stort och brett.

Även om utbudet av kurser är brett innebär det dock att många kurser enbart ges på distans, vilket, som framgått ovan, skapar problem för elever som inte vill studera på distans.

En studie- och yrkesvägledning som möter elevers behov

I de allra flesta granskade kommunerna får varje elev möjlighet till kvalificerad studie- och yrkesvägledning inför de olika val som vuxenutbildningen erbjuder samt inför val av framtida utbildning och yrke. Det innebär att vuxna som avser att påbörja studier och elever i pågående utbildning erbjuds olika möjligheter till studie- och yrkesvägledning. Elever får stöd i att formulera mål för sina studier och erbjuds studie- och yrkesvägledning när den individuella studieplanen upprättas och revideras. Granskningen visar att studie- och yrkesvägledare ofta finns tillgängliga både via telefon, mejl, drop-in och genom bokade samtal. I vissa kommuner finns de även tillgängliga under kvällstid.

Det varierar dock huruvida alla elever som avser att studera teoretiska kurser på gymnasial nivå faktiskt träffar eller på andra sätt har kontakt med en studie- och yrkesvägledare. För de elever som kanske bara söker någon enstaka kurs och gör en webbansökan är det inte lika vanligt att de har kontakt med en studie- och yrkesvägledare, även om de informeras om att möjligheten finns.

I kommuner där det finns välfungerande studie- och yrkesvägledning har eleverna en obligatorisk kontakt med studie- och yrkesvägledare innan studierna påbörjas. Där går de igenom och planerar elevernas studier och individuella studieplaner upprättas. Några rektorer uppger att just ingången till studierna, att eleverna får vägledning i att välja vad som är rätt för dem avseende kurser och studieform, är avgörande om studierna ska lyckas. Granskningen visar att studie- och yrkesvägledningen för elever som studerar på distans ofta fyller en viktig funktion. Studie- och yrkesvägledarna blir "navet" i deras utbildning och många elever har täta kontakter med dem.

I flera kommuner finns också exempel på att studie- och yrkesvägledare aktivt söker upp elever som har påbörjat studier. Det görs dels för att stödja dem i sina studier så att de får de anpassningar som behövs, dels för att fånga upp elever som är på väg att göra avbrott i sina studier.

I ett fåtal kommuner har studie- och yrkesvägledarna en liten eller ingen kontakt med undervisande lärare. Ibland beror det på hur vägledningen är organiserad. Där studie- och yrkesvägledningen är centralt organiserad och där studie- och yrkesvägledarna har en annan chef än rektorn är kontakten med undervisande lärare mindre. Det är också sällan som kommunernas studie- och yrkesvägledare har kontakt med lärare som undervisar på distans genom entreprenadavtal med enskilda

utbildningsanordnare. När studie- och yrkesvägledare och lärare inte samverkar kring elevens studier riskerar helhetsbilden om eleven att förloras och att värdefull information rörande eleven och dess förutsättningar och behov inte förs över mellan yrkesgrupperna. Det kan till exempel innebära att eleven inte får något sammanhang i sina studier eller att lärare inte får information om det finns elever som är i behov av stöd.

Lärares förutsättningar att planera och genomföra en undervisning anpassad efter elevernas behov

Granskningen visar att de förutsättningar rektorer ger lärare att planera och genomföra en undervisning utifrån varje elevs behov och förutsättningar varierar stort. Det finns indikationer på en skillnad mellan vilket ansvar rektorer tar för lärares förutsättningar beroende på om lärare undervisar i kommunens egen regi eller om de undervisar genom entreprenadavtal med en enskild utbildningsanordnare.

Kontinuerlig antagning – en utmaning

I kommuner där det sker kontinuerlig antagning under året beskriver lärare att det är en större utmaning i deras förutsättningar att planera och genomföra en undervisning anpassad efter varje elevs behov och förutsättningar. Detta jämfört med kommuner som bara har antagning två gånger om året.

Kontinuerlig antagning kan antingen innebära att elever startar i en pågående kurs, eller att en helt ny kurs startar. Flera lärare anser att de inte har tillräcklig tid för att planera för den kontinuerliga antagningen. Det får enligt lärarna konsekvenser för eleverna, om de hade haft mer tid för planering och efterarbete hade fler elever klarat studierna. I regel räcker planeringstiden för starterna i augusti och januari, men de har svårare att hinna förbereda för övriga kursstarter. Lärare beskriver att det blir stressigt när en kurs avslutas på fredagen och en ny börjar på måndagen. Då hinner de inte alltid göra en planering för den nya kursen så som de skulle önska.

Undervisningstid kan gå bort när nya elever antas i pågående kurser.

När nya elever tas emot i pågående kurser beskriver några lärare att det under "infasningen" av nya elever kan gå bort två veckors undervisningstid. Detta eftersom lärarna både ska introducera nya elever, samtidigt som de har elever i pågående kurser. Elever beskriver också att när nya elever börjar i pågående kurser blir det mycket upprepningar av sådant de redan har studerat.

Distansundervisningen kännetecknas av en kontinuerlig antagning där nya elever i regel antas varje vecka. Några egentliga kursstarter finns inte på samma sätt som i skolförlagd undervisning. Flera lärare som undervisar på distans beskriver att det finns perioder då många nya elever påbörjar kurserna och att detta påverkar deras förutsättningar att planera och genomföra undervisningen. Som exempel nämns att kursutveckling får stå tillbaka under dessa perioder. Andra lärare tar upp att när det kommer många nya elever samtidigt som många elever ska avsluta påverkar

det dels kvaliteten på den återkoppling som elever får på uppgifter, dels tar det längre tid för läraren att ge återkoppling.

Om inte lärare får tillräckliga förutsättningar för att planera och genomföra undervisningen utifrån en kontinuerlig antagning kan det därmed innebära att elever riskerar att inte nå utbildningens mål eller att utbildningstiden förlängs.

Lärarna använder inte elevernas individuella studieplaner när de planerar och genomför undervisningen

Granskningen visar att i de allra flesta verksamheter utgår inte lärare från elevernas individuella studieplaner⁶³ när de planerar och genomför undervisningen.

Att det ser ut så här har flera förklaringar. Rektorererna har inte skapat förutsättningar i form av rutiner för lärare i hur de ska ta del av de individuella studieplanerna och hur de ska användas. Dessutom upprättas planerna ofta i ett administrativt system som lärare inte alltid har tillgång till. Vanligast är att de individuella studieplanerna blir dokument som enbart finns hos studie- och yrkesvägledare.

I en majoritet av verksamheterna är dessutom de individuella studieplanerna av låg kvalitet där flera viktiga uppgifter som exempelvis elevers mål med utbildningen och tidigare studie- och yrkeserfarenhet kan saknas. Det är inte heller alltid som eleverna känner till sina individuella studieplaner.

Om det både saknas väsentliga uppgifter i elevernas individuella studieplaner och att dessa inte är kända av vare sig lärare eller elever blir inte de individuella studieplanerna de verktyg de är tänkta att vara i arbetet med att planera och genomföra en undervisning anpassad efter elevernas behov och förutsättningar.

Istället för att undervisningen anpassas utifrån elevers bakgrund och mål med studierna utgår den ofta utifrån vilket betyg eleverna uppger sig ha som mål.

Istället för att utgå från elevernas individuella studieplaner använder lärare andra sätt för att ta reda på elevers bakgrund, mål och eventuella särskilda behov. Det görs exempelvis genom ett inledande samtal eller genom någon form av skriftlig presentation som eleven gör i början av varje kurs. Men även hur och om detta görs varierar mellan lärare, såväl inom en kommun som mellan kommuner. Oftast handlar också frågan om vilket mål eleven har med sina studier om vilket betygsmål eleven har i aktuell kurs. Många elever berättar att lärarna inte känner till deras studie- och yrkesbakgrund, vilka andra kurser eleverna läser och vilka mål de har med studierna.

Även där lärare frågar om elevers bakgrund och mål visar granskningen att det är sällan undervisningen anpassas utifrån detta. I och med att lärare framförallt frågar elever vad de har för betygsmål i kursen utgår undervisningen ofta utifrån vilket betyg eleverna uppger sig ha som mål.

⁶³ Varje elev ska ha en individuell studieplan som upprättas i samband med att en elev ansöker till vuxenutbildningen. Oftast är det studie- och yrkesvägledare som upprättar den tillsammans med eleven. Den individuella studieplanen är tänkt att ge en sammanhållen bild av elevens studiesituation. Den bör innehålla tydliga och konkreta uppgifter om elevers studie- och yrkesbakgrund samt mål med utbildningen.

Granskningen visar vidare att det är sällan som lärare samverkar för att elever ska få ett sammanhang i sina studier. Eftersom lärare inte tar del av elevernas individuella studieplaner är det vanligt att lärare saknar kunskap om elever studerar andra kurser samtidigt. Det innebär att undervisningen enbart utgår från den kurs läraren undervisar i.

Kompetensutveckling som inriktas mot vuxnas lärande och individanpassning varierar

En viktig förutsättning för lärare när det gäller att planera och genomföra en undervisning som är anpassad efter elevernas förutsättningar och behov är att de har rätt kompetens för detta. Granskningen visar att i drygt hälften av verksamheterna erbjuds lärare vid behov kompetensutveckling inriktad mot vuxnas lärande och hur undervisningen kan individanpassas. Men granskningen visar också att detta framförallt gäller lärare som arbetar i kommunens egen regi. Lärare som undervisar på entreprenad erbjuds i lägre grad denna typ av kompetensutveckling.

I kommuner där det fungerar väl arbetar rektorer med att systematiskt kartlägga lärarnas behov. Genom verksamhetsbesök och medarbetarsamtal identifierar de vilka behov som finns, både individuellt och i kollegiet. I flera verksamheter finns även förstelärare med ett uttalat uppdrag att arbeta med kompetensutvecklingsfrågor. Utifrån de behov som identifierats beslutar sedan huvudmän och rektorer om vilka insatser som behövs.

Exempel på relevant kompetensutveckling är att lärare får förutsättningar att arbeta med kollegialt lärande, både inom kommunen och i olika vuxenutbildningsnätverk mellan kommuner. Där kan lärare utbyta erfarenheter kring utmaningar i att individanpassa undervisningen. Lärare som ingår i arbetslag med andra lärare som också undervisar inom vuxenutbildningen beskriver att det kollegiala stöd som finns i arbetslaget hjälper dem både vid planeringen och genomförandet av undervisningen. Lärare som inte ingår i arbetslag uppger att de saknar detta stöd.

Andra inslag är kompetensutveckling inriktad mot språkutvecklande arbetssätt i alla ämnen, läs- och matematiklyftet, lärstrategier, digitalisering och ämnesinriktad kompetensutveckling med fokus på individanpassning. Vanligt är också kompetensutveckling inriktad mot elever med olika former av studiesvårigheter. I flera kommuner har lärare deltagit i fortbildning med fokus på att undervisa vuxna med studiesvårigheter som den Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har ansvarat för.

Men granskningen visar också att lärare i flera verksamheter inte erbjuds denna typ av kompetensutveckling. Ibland beror det på att huvudmän och rektorer inte arbetar systematiskt med att identifiera lärares behov av kompetensutveckling. I några kommuner är också den kompetensutveckling som erbjuds mer generell och har inte fokus på vuxnas lärande och den komplexitet det innebär att undervisa inom vuxenutbildningen.

I några kommuner lyfter både rektorer och lärare att de tycker att det är ett problem att det inte finns så mycket fortbildning kring vuxnas lärande. De efterfrågar också forskning kring vuxenpedagogik. Verksamhetschefen som ansvarar för distansundervisningen hos en av de enskilda utbildningsanordnarna uppger också att det är ont om bra kompetensutveckling inom distansundervisning.

Vad det gäller kompetensutveckling för lärare som undervisar hos en enskild utbildningsanordnare inom ramen för ett entreprenadavtal är det kommunen, i egenskap av huvudman, som ansvarar för lärarnas kompetensutveckling. Granskningen visar att lärares kompetensutveckling inte alltid regleras i det avtal som finns mellan kommunen och utbildningsanordnaren. De kommunala rektorerna saknar i regel kunskap om lärarna som undervisar på entreprenad har tillräcklig kompetens för att individanpassa undervisningen. Huvudmän och rektorer uppger att de förutsätter att lärarna på entreprenad är behöriga och får kompetensutveckling men det är samtidigt något som de sällan följer upp. Därmed säkerställer de inte att lärarna vid behov får den kompetensutveckling de behöver.

Stor variation i antal elever och kurser för lärare

Hur många elever och kurser lärare har är också viktiga förutsättningar för möjligheten att planera och genomföra en undervisning anpassad utifrån elevernas behov och förutsättningar. Granskningen visar att det varierar stort hur många elever varje lärare har att undervisa. Variationen kan bero på en rad faktorer, som exempelvis vilken studieform läraren undervisar i och vilken typ av tjänst och tjänstgöringsgrad läraren har. I den skolförlagda undervisningen kan Skolinspektionen se att det är vanligt med relativt små undervisningsgrupper. Lärare som undervisar dessa grupper beskriver att det ger dem tillräckligt med tid för att individanpassa undervisningen utifrån varje elevs behov.

Antalet kurser varje lärare har att planera och genomföra varierar också, oftast hänger det ihop med hur många elever det är i varje kurs. Är det få elever innebär det att lärare ansvarar för fler kurser. I många kommuner innebär det också att flera kurser samläses, det vill säga att läraren undervisar i flera kurser vid ett och samma lektionstillfälle. Samläsning är vanligt i de olika kurserna i ämnena matematik, svenska och svenska som andraspråk. Skolinspektionen kan konstatera att samläsning ställer ännu högre krav på lärares förmåga att individanpassa undervisningen så att varje elev får undervisning utifrån målen för den kurs eleven läser.

Färdiga kursplaneringar i distansundervisningen gör det svårare att individanpassa

De flesta lärare som bedriver skolförlagd undervisning/flexundervisning beskriver att de gör en grundplanering för kursen som sedan anpassas till eleverna som deltar. Flertalet lärare som undervisar på distans uppger dock att de inte själva planerar innehållet i kursen, kursen är redan skapad och planerad på förhand. Planeringen av kurserna görs vanligtvis centralt av en ämnesgrupp av lärare. Ibland ingår undervisande lärare i denna ämnesgrupp, ibland inte. Denna i förväg fastställda kursplanering med tillhörande uppgifter och prov görs sedan tillgänglig genom en webbaserad lärplattform och används av alla lärare som undervisar i aktuell kurs.

Lärare som undervisar på distans hos en utbildningsanordnare berättar att systemet inte tillåter att de ändrar i kursplaneringen för att individanpassa. Om de ändrar något i systemet gäller ändringen för alla elever i hela landet som läser kursen. En enhetschef hos en av utbildningsanordnarna reflekterar kring att den lärplattform som används inte underlättar för lärare att individanpassa. Även om han uppmanar lärare att frångå den struktur som finns i lärplattformen är det lätt att lärarna hamnar i att det är det framarbetade materialet som används. Enhetschefen tycker att det i distansundervisningen blir en krock mellan kravet på att det behövs

en tydlighet och struktur när elever påbörjar sina studier, samtidigt som de ska utgå från elevernas behov. Om elever säger att det inte fungerar för dem handlar det mycket om hur trygg läraren är i sin roll för att kunna lämna den färdiga strukturen och bemöta eleverna utifrån deras behov, uppger enhetschefen.

Detta innebär att det finns en svårighet för lärare i distansundervisningen att planera och genomföra en undervisning anpassad efter elevers olika förutsättningar och behov. Standardiserade kurser och den teknik som används styr i hög grad lärares möjligheter att individanpassa.

Kommunernas entreprenadavtal påverkar lärares förutsättningar

I den utbildning som bedrivs på entreprenad kan kommunernas olika avtal påverka lärares förutsättningar. Avtalen kan till exempel reglera vilken studieform som ska erbjudas, hur ofta antagning ska ske, hur mycket undervisnings- och handledningstid som ska erbjudas och hur stora undervisningsgrupperna ska vara. Kommuner kan också ha olika krav på hur undervisningen ska genomföras. I distansundervisningen kan det exempelvis handla om hur prov ska genomföras, om det ska finnas inslag av fjärrundervisning och webinarier och om elever ska erbjudas specialpedagogiskt stöd.

När det gäller distansundervisningen visar granskningen att flertalet av de kommunala rektorer som ansvarar för undervisningen på entreprenad inte vet vilka förutsättningar lärare har att planera och genomföra en individanpassning av undervisningen. Även om rektorerna inte är lärarnas chef är de likväl ansvariga rektorer för verksamheterna.⁶⁴ I det ingår ett ansvar för utbildningens kvalitet och att lärarna får rätt förutsättningar. Rektorerna utgår från att utbildningsanordnarna ger dem rätt förutsättningar, men detta är inte något som följs upp. Därmed säkerställer de inte att lärare som bedriver distansundervisning på entreprenad får de förutsättningar som behövs för att kunna planera och genomföra en individanpassad undervisning.

Lärares förutsättningar får konsekvenser för hur undervisningen genomförs

Det finns skäl att anta att lärares olika förutsättningar för att planera och genomföra en individanpassad undervisning får konsekvenser för den undervisning som genomförs. Även om vi i denna granskning inte observerat själva undervisningen ser Skolinspektionen att förutsättningarna påverkar möjligheterna att individanpassa undervisningen. Det är också något som framkommer i intervjuerna med lärarna. Granskningen visar att de skillnader i undervisningen som framkommer i hög grad beror på vilken studieform läraren undervisar i.

Högre grad av individanpassning i skolförlagd undervisning och flexundervisning

Granskningen visar att undervisningen i ganska hög grad är individanpassad i den undervisning som bedrivs skolförlagd och/eller som flexundervisning. Det innebär att undervisningens innehåll, arbetssätt och arbetsformer varierar utifrån elevernas

⁶⁴ I en av kommunerna har rektors myndighetsutövning, i enlighet med 1 kap. 4 § förordning om vuxenutbildning, överlämnats till den enskilde utbildningsanordnaren.

behov. Elever kan påverka vilket innehåll de vill arbeta med och hur de vill redovisa sina kunskaper. De ges möjlighet till såväl lärarledda genomgångar, som gemensamt lärande i grupp och enskilt arbete, liksom stöd i form av handledning av lärare. Olika metoder används, som till exempel skriftliga rapporter, muntliga redovisningar och laborativa inslag. Ofta används även en webbaserad lärplattform som stöd i undervisningen.

Skolinspektionen har mött många elever som berättar hur nöjda de är med sina lärare och undervisningen. Flera återkommer till att de uppskattar de små undervisningsgrupperna, att de "blir sedda av sina lärare och att lärarna tror på dem". Elever beskriver att undervisningen inte är densamma för alla elever. Exempelvis kan delar som eleven gjort mycket av innan klaras av snabbare än annat. Beroende på om elever har svårigheter med muntliga eller skriftliga delar får de olika hjälp av lärare. Eleverna uppskattar också att få handledning av lärare utöver lektionstid, det gör att elever kan få tillgång till mer lärarstöd utifrån sina förutsättningar och behov.

Även inom den skolförlagda undervisningen/flexundervisningen finns dock, bland de granskade kommunerna, verksamheter med låg grad av individanpassning. I några av dessa finns exempel på att kursens planering ligger fast från början och inte ändras utifrån elevernas behov. Några elever uppger att lärarna gör kursen likadan för alla och om det är för svårt så blir det "liksom elevernas problem".

Lägre grad av individanpassning i distansundervisningen

Granskningen visar att det är ganska låg grad av individanpassning vid själva genomförandet av distansundervisningen. Distansundervisningen har mer standardiserade kurser som sällan anpassas efter enskilda elevers behov och förutsättningar. Den anpassning som görs handlar framförallt om att eleverna kan påverka studietakten.

Dominerande arbetssätt är skriftlig kommunikation och självstudier, även om det finns exempel på andra arbetssätt som muntlig kommunikation via videokonferens, ljudfiler och film. Elever berättar att det är väldigt enformigt, som "löpande band". Alla får samma kursplanering och det är förutbestämt kring exempelvis redovisningsformer. Lärare hos en utbildningsanordnare beskriver dock att det finns goda möjligheter till individanpassning i dialog med eleven, bara eleven är aktiv och säger hur eleven vill ha det.

Flera lärare beskriver att kurserna bygger på att elever tar stort ansvar för studierna och att de kan ta till sig skriftlig information. Hos några utbildningsanordnare får elever inte heller ringa lärare. Flera elever berättar att de har liten kontakt med undervisande lärare och att det kan ta lång tid innan de får svar på frågor. Kontakten med lärare är när de får feedback på uppgifter. Några elever går så långt som att säga att det känns som att de inte har någon lärare i kursen, de jobbar med datorn och materialet där. "Det är tur att jag är ganska självständig och kan leta reda på det jag ska göra. Men man har ju ingen kontakt med någon lärare. Man får uppdrag och har studieguiden. Väldigt självständigt, men det är väl så det ska vara?", säger en elev.

"Men man har ju ingen kontakt med någon lärare. Man får uppdrag och har studieguiden. Väldigt självständigt, men det är väl så det ska vara?"

Granskningen visar vidare att elever som studerar på distans inte har någon kontakt med andra elever som studerar samma kurs. Som regel känner de inte ens till om det finns andra elever som samtidigt studerar den kurs som de själva studerar. Flera elever säger sig sakna utbytet med andra elever. Det innebär att eleverna går miste om en viktig dimension i lärandet, där interaktion mellan elever och gemensamt lärande är ett inslag för att möjliggöra resonemang, problemlösning och förmåga att se helhet.

Skolinspektionen har även mött elever som är nöjda med distansundervisningen och som tycker att den möter deras behov och förutsättningar. Elever beskriver att de till exempel fått välja olika redovisningssätt och att de kan påverka när prov och inlämningar görs. De tycker att de fått bra hjälp av lärare som svarar snabbt. De uppskattar att allt som hör till kursen finns tillgängligt via lärplattformen och att där finns filmer, bra förklaringar, fakta och andra tips från lärare.

Flertalet av de kommunala rektorer som ansvarar för distansundervisningen på entreprenad vet inte om undervisningen individanpassas. Det är därmed angeläget att rektorer stärker sin uppföljning av distansundervisningens kvalitet.

Elever ges ofta stöd för att nå målen med utbildningen

Elever som av olika anledningar har svårigheter i sina studier ges i ganska hög grad förutsättningar att nå målen för utbildningen. I den skolförlagda undervisningen bedöms dock eleverna i högre grad ges stöd jämfört med i distansundervisningen. Kommunerna kan också bli bättre på att informera eleverna om vilket stöd de kan få.

Flera rektorer och lärare beskriver att det ingår i lärares uppdrag att ge stöd åt elever och att det också finns särskild tid avsatt för att ge stöd. Utöver lektionstid finns lärare tillgängliga för individuell handledning. Det finns i regel en medvetenhet om att elevgruppen är heterogen och kan behöva olika former av stöd. Det är en förklaring till att kompetensutveckling för lärare ofta har en specialpedagogisk inriktning. Vanligt är att elevers stödbehov fångas upp av studie- och yrkesvägledare i samband med att den individuella studieplanen upprättas.

Utöver individuell handledning kan lärare anpassa uppgifter utifrån elevernas behov (muntligt och skriftligt etcetera). Vanligt är också att det finns en öppen "stöd-stuga" i ämnena matematik och svenska dit elever kan gå för att få hjälp. Andra stödåtgärder är att provtider och studietakt anpassas, liksom att det finns tillgång till digitala hjälpmedel och inläst material.

Trots att det inte är ett lagkrav på elevhälsa inom vuxenutbildningen visar granskningen att en majoritet av kommunerna har speciallärare eller specialpedagog knuten till vuxenutbildningen. Ibland är det ett mer utvecklat resursteam/elevehälso-team bestående av både specialpedagog, speciallärare och kurator. Granskningen visar att tillgång till speciallärare eller specialpedagog är värdefull. Dels stödjer de lärare i hur undervisningen kan anpassas för elever med särskilda behov, dels stödjer de enskilda elever.

När det gäller distansundervisning varierar det dock vilket stöd eleverna kan få och om kommunerna har med stödinsatser i avtalen med enskilda utbildningsanordnare. En verksamhetschef i en kommun berättar att avtalet möter elevers behov av

stöd, men hela avtalet bygger på att eleven själv tar initiativ. Är det en elev som vågar berätta om ett stödbehov finns stöd och hjälp att få, men det hänger på att eleven uttrycker det tydligt, uppger verksamhetschefen.

Med tanke på att alla som arbetar inom vuxenutbildningen särskilt ska uppmärksamma elever i behov av stöd kan inte ansvaret läggas på eleven. Granskningen visar också att många elever som Skolinspektionen har mött inte känner till vilket stöd som finns. I exempelvis de fall där handledning på plats även är tillgängligt för distanselever är detta många gånger inte känt av eleverna. Flera elever beskriver att de istället för att söka stöd hos lärare tar hjälp av anhöriga eller letar efter genomgångar på YouTube och webbsidor för stöd.

Hög studietakt i den skolförlagda undervisningen tas upp som ett problem av några elever, de menar att det tar tid att komma in igen i studier om man inte studerat på länge. I distansundervisningen tar eleverna framförallt upp att de hade behövt mer lärarstöd. Det finns elever som har avbrutit sina studier för att de upplevts för tuffa och att de inte fått det stöd de hade behövt. Om dessa elever hade fått läsa i en studietakt som passar dem och fått det lärarstöd de hade behövt hade de fått bättre möjligheter att nå målen med utbildningen.

Utvecklingsområden

Detta avsnitt redovisar de utvecklingsområden som identifierats i de verksamheter som ingått i granskningen. Dessa utvecklingsområden är en konsekvens av granskningens iakttagelser.

Kontinuerlig antagning och utbildning under året

Huvudmän och rektorer behöver säkerställa att utbildningen organiseras så att en kontinuerlig antagning sker och att utbildningen bedrivs kontinuerligt under året. Annars riskerar elever i behov av skolförlagd undervisning att få vänta i månader på att få starta sin utbildning liksom att utbildningstiden förlängs.

Studieform, studietakt och när i tid studier kan bedrivas

Huvudmän och rektorer behöver sträva efter att utbildningen organiseras utifrån elevers behov avseende studieform, studietakt och när i tid studier kan bedrivas. Elever som måste studera i en studieform, i en studietakt och på tider som inte utgår från deras behov och förutsättningar riskerar att inte nå målen med studierna.

Uppföljning och analys av orsaker till studieavbrott

Huvudmän och rektorer behöver följa upp och analysera orsaker till studieavbrott. Det är en viktig del i arbetet med att kunna identifiera om studieavbrotten beror på hur utbildningen och undervisningen har utformats. Om avbrotten till exempel beror på att utbildningen och undervisningen inte är tillräckligt flexibel och individanpassad behöver åtgärder vidtas i dessa avseenden.

Individanpassad distansundervisning

Huvudmän och rektorer behöver säkerställa att lärare som bedriver distansundervisning ges förutsättningar att planera och genomföra en undervisning anpassad efter elevernas behov och förutsättningar. Undervisningen behöver i högre grad utgå från elevernas behov och förutsättningar och inte utifrån standardiserade kursupplägg. För att möjliggöra resonemang, problemlösning och förmåga att se helhet är också interaktion mellan elever och gemensamt lärande ett viktigt inslag.

De individuella studieplanerna

Huvudmän och rektorer behöver se till att lärare tar del av elevernas individuella studieplaner och att dessa används när de planerar och genomför undervisningen. Detta i syfte att underlätta för lärare att anpassa undervisningen efter elevernas olika förutsättningar och behov. Med tanke på att det inom kommunal vuxenutbildning finns en mångfald av behov, förutsättningar och mål bland eleverna är det viktigt att lärarna känner till och utgår ifrån elevernas individuella studieplaner när de planerar och genomför undervisningen. Lärarna kan då i samverkan med eleven beakta elevens studiegång ur olika perspektiv. Därmed kan den individuella studieplanen bidra till en undervisning som utgår från elevens studie- och yrkesbakgrund och mål med utbildningen.

Kompetensutveckling inriktad mot vuxnas lärande och hur undervisningen kan individanpassas

Huvudmän och rektorer behöver säkerställa att lärare, oavsett om de arbetar i kommunens egen regi eller via entreprenad, vid behov ges möjligheter till kompetensutveckling. Vikten av kompetensutveckling ska ses mot bakgrund av att elevgruppen inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå har blivit alltmer heterogen vilket innebär nya pedagogiska och didaktiska utmaningar i undervisningen.

Avslutande diskussion

Allt fler elever läser inom den kommunala vuxenutbildningen och antalet elever ökar. Denna skolform har en växande betydelse för både individen och samhället. Den är en väsentlig del inom såväl det utbildningspolitiska som de arbetsmarknads- och integrationspolitiska områdena. Kraven på utbildning har höjts och det krävs i allt högre grad ett livslångt lärande för att möta arbetsmarknadens förändrade behov. Målgruppen som är i behov av utbildning är också alltmer heterogen. Det är en högre andel elever som inte har svenska som modersmål, elever som i många fall har flera skolmisslyckanden bakom sig eller som på andra sätt har behov av en anpassad vuxenutbildning. För många nyanlända elever är den kommunala vuxenutbildningen deras första och ibland enda kontakt med det svenska utbildningsväsendet.

Att möta denna alltmer heterogena elevgrupp med skiftande behov av utbildning ställer krav på hur utbildningen organiseras. Det innebär också nya pedagogiska och didaktiska utmaningar i undervisningen.

I läroplanens första kapitel kan man läsa att "Vuxenutbildningen ska alltid möta varje elev utifrån hans eller hennes behov och förutsättningar. [...] Flexibilitet ska alltid eftersträvas när det gäller utbildningen och det kan handla om plats för utbildningens genomförande, tid, studietakt, studieform och sätt att lära. [...] Vuxenutbildningen ska alltid sträva efter flexibla lösningar när det gäller organisation, arbetsätt och arbetsformer med utgångspunkt i individens behov och förutsättningar." I förordning om vuxenutbildning framgår också att utbildningen ska bedrivas kontinuerligt under året.

Samtidigt som flexibilitet och individanpassning är centrala inom vuxenutbildningen visar rapporter, utredningar och granskning att det är vanligt med kvalitetsbrister inom dessa områden.

Syftet med denna kvalitetsgranskning var att granska om elever som studerar teoretiska kurser inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå erbjuds en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning. Resultaten visar att det finns flera områden där huvudmän och rektorer har svårt att leva upp till målen om flexibilitet och individanpassning. Det finns en betydande risk att kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå inte är tillräckligt rustad för att möta de utmaningar den alltmer heterogena elevgruppen innebär. Framförallt visar granskningen att det finns stora kvalitetsskillnader och bristande likvärdighet i vilka möjligheter elever har att få en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning.

Organisatoriska faktorer styr snarare än elevers behov

Skolinspektionen har i tidigare granskningar och inom regelbunden tillsyn konstaterat att behov finns av att utbildningen och undervisningen inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå behöver bli mer flexibel och individanpassad. Dels behöver den erbjudas på ett mer flexibelt sätt vad gäller kontinuerlig antagning och göras tillgänglig under hela året på tider som möter elevers behov. Dels behöver den bli bättre på att utgå från varje elevs behov och förutsättningar vad gäller val av studieform.

Denna problembild kvarstår enligt denna granskning. Att möta den allt mer heterogena elevgruppens olika förutsättningar och behov innebär utmaningar när det gäller flexibilitet och individanpassning och huvudmän och rektorer har svårt att leva upp till detta. Granskningen visar att det ofta snarare är organisatoriska faktorer som styr vilka möjligheter elever har att få en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning än vilka behov och förutsättningar elever har. Elevers möjligheter är i hög grad beroende av vilken kommun eleven bor i och hur den kommunen valt att organisera sin vuxenutbildning.

Många elever kan inte välja studietakt eller tid på året utifrån sina behov

Det finns kommuner som kommit långt i arbetet med att skapa en flexibel organisation som möter elevers behov. I dessa kommuner kan elever påbörja utbildning kontinuerligt under året utan sommaruppehåll och de kan i hög grad välja studietakt och förläggning i tid utifrån sina behov.

Elevers möjligheter till flexibilitet och individanpassning är i hög grad beroende av vilken kommun eleven bor i och hur den kommunen valt att organisera sin vuxenutbildning.

I andra kommuner är utbildningen långt ifrån så pass flexibel. Exempelvis har terminsbegreppet inte funnits inom vuxenutbildningen på över 30 år, men trots det visar granskningen att ungefär hälften av kommunerna fortfarande organiserar skolförlagd vuxenutbildning enligt det läsår som gäller för grund- och/eller gymnasieskolan. För elever kan detta dels innebära månader i väntan på att få påbörja utbildning, dels gör sommaruppehållet att studietiden riskerar att förlängas. Vuxnas behov av utbildning kan uppstå närhelst under året och att enbart kunna välja mellan terminsbundna kurser i en fast studietakt försvårar ofta för enskilda personer att tillgodose sitt aktuella behov av kunskap. I dessa kommuner är distansundervisning enda alternativet för elever i behov av ett mer flexibelt upplägg gällande studiestart, studietakt och undervisning under sommaren.

I flertalet kommuner har elever också, oavsett studieform, små möjligheter att få kvällsundervisning. De kommuner som erbjuder kvällsundervisning gör det i regel i bara ett fåtal kurser.

Många elever kan inte välja mellan skolförlagd undervisning och distansundervisning

I vissa kommuner är elevernas möjligheter att överhuvudtaget välja skolförlagd undervisning mycket begränsade. I dessa kommuner utgörs kursutbudet helt eller till största delen av distanskurser.

Andelen elever som studerar på distans har ökat från några enstaka procent till 25 procent i landet som helhet.

För vissa elever är detta en studieform som de själva valt utifrån att det passar deras behov och livssituation. För andra elever som inte själva valt studieformen kan dock distansundervisningen innebära problem. Såväl huvudmän, rektorer, studie- och yrkesvägledare, lärare som elever beskriver distansundervisning som svårt, att

det kräver både självständighet och studiedisciplin och att det inte passar alla elever. Trots detta är distansundervisning för många elever det enda de kan välja om de ska studera de teoretiska kurser de behöver, i en studietakt och på tider som passar dem.

Problem att byta mellan studieformer

Ett annat problem har att göra med att när elever hänvisas till att gå över till distansundervisning under sommaren så är det inte alltid så lätt att göra det. Om en elev har en pågående kurs i skolförlagd undervisning och inte hinner slutföra kursen innan sommaruppehållet går det i regel inte att föra över studieresultat från den kursen till distanskursen. Rutiner för hur en sådan överföring skulle gå till saknas. I denna granskning genomförs distansundervisningen av lärare som undervisar hos enskild utbildningsanordnare genom kommunens entreprenadavtal. Det finns oftast inget samarbete kring elever mellan lärare som undervisar i egen regi och lärare som undervisar på entreprenad. Om inte lärarna tar tillvara de kunskaper och erfarenheter som vuxna elever inhämtat genom arbetsliv eller tidigare studier kan det innebära att elever i sådana fall tvingas börja om på nytt i kursen.

Risk för att elever avstår från utbildning

Sammantaget innebär detta att elevers möjlighet att få en flexibel utbildning utifrån sina behov begränsas. Det finns risk att elever inte påbörjar utbildning, att de misslyckas i sina studier och avbryter dem eller att utbildningen tar längre tid än den hade behövt. Vi har till exempel mött elever som inte vill studera på distans och som därför valt kurser som de inte behöver, enbart för att de ges som skolförlagd undervisning. Vi har också mött motsvarande angående kvällsundervisning, där elever valt kurser de inte behöver enbart för att de har haft behov av undervisning på kvällstid.

Många kommuner har svårt att leva upp till målen

Vuxenutbildningens särart innebär att den ska vara betydligt mer flexibel och individanpassad än andra skolformer. Huvudmän och rektorer har dock svårt att leva upp till detta, enligt Skolinspektionens granskning.

Att det i många fall är organisatoriska faktorer snarare än elevers behov som styr vilken flexibilitet som erbjuds kan ha flera förklaringar. En orsak kan vara kommunernas olika storlek och de utmaningar det innebär. Kommunerna som ingår i granskningen skiljer sig åt avseende storlek. Den största kommunen har drygt 567 000 invånare och cirka 6 000 kursdeltagare i teoretiska kurser på gymnasial nivå, medan den minsta kommunen har drygt 7 000 invånare och cirka 20 kursdeltagare. I de mindre kommunerna kan utmaningen vara större att tillhandahålla den flexibilitet som behövs. Oavsett storlek har dock 29 av 30 kommuner fått ett eller flera utvecklingsområden i granskningen.

Ekonomi uppges som en orsak av de intervjuade i flera kommuner. De pekar på att det blir för kostsamt att tillhandahålla alla teoretiska kurser på gymnasial nivå på ett tillräckligt flexibelt sätt utifrån varje elevs behov och förutsättningar. Är det inte tillräckligt många elever som efterfrågar en viss kurs i en viss studieform på en viss tid finns inte ekonomiska förutsättningar att ge den. Ett sätt för kommunerna att lösa detta är att upphandla distansundervisning. Denna studieform är mindre kostsam att bedriva än skolförlagd undervisning.

Tillgång till lärare kan också vara ett problem. Ofta kan kommuner erbjuda behörighetsgivande kurser i ämnena matematik, engelska, svenska och svenska som andraspråk med lärare i egen regi, men de har svårare att få lärare till alla andra teoretiska kurser. Det hänger också ihop med efterfrågan från elever, är det få elever som efterfrågar en viss kurs finns det helt enkelt inte tillräckligt med tjänsteunderlag för att anställa lärare. Genom att istället upphandla distansundervisning kan kommunerna erbjuda i stort sett alla teoretiska kurser på gymnasial nivå.

Att det är så många kommuner som fortfarande organiserar den skolförlagda undervisningen i terminer kan ha att göra med ovanstående: ekonomi, få kursdeltagare i förhållande till antalet teoretiska kurser som finns och tillgång till lärare. Ytterligare en förklaring kan vara vilken typ av tjänst lärare har. I mindre kommuner är det vanligare att lärare inte arbetar heltid inom vuxenutbildningen. Det innebär att de också undervisar i kommunens grundskola och/eller gymnasieskola och att de i regel har en så kallad ferietjänst. Om lärare är lediga under lovtider blir det svårare för kommuner att erbjuda skolförlagd undervisning även under sommaren.

Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå behöver utvecklas för att möta elevernas behov

Viktigt att utbudet innehåller båda studieformerna

Det är, enligt Skolinspektionens bedömning, viktigt att elever ges möjlighet att välja studieform utifrån sina individuella behov. Ett brett kursutbud med hög grad av flexibilitet vad gäller studietakt och tider bör inte uppnås på bekostnad av elevernas möjligheter att välja skolförlagd undervisning och individanpassning i utbildningen. Skolinspektionen vill särskilt understryka vikten av att kommuner verkar för ett kursutbud som innehåller båda studieformerna.

Elever som behöver skolförlagd undervisning bör kunna välja denna studieform i högre grad än vad som är fallet idag. Att undervisningen innebär struktur i vardagen och ett sammanhang där man regelbundet möter lärare och andra elever är sannolikt mycket betydelsefullt för en stor del av eleverna i kommunal vuxenutbildning. För många elever är det därför ett problem när distansundervisning är det enda alternativet.

Både individanpassning och flexibilitet behövs i alla studieformer

Vid sidan av att elever bör kunna välja den studieform som passar bäst i det individuella fallet, vill Skolinspektionen också betona att alla studieformer bör erbjuda såväl individanpassning som flexibilitet.

Huvudmän och rektorer behöver bli bättre på att först kartlägga vilka behov och förutsättningar eleverna har och därefter erbjuda en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning som möter detta. Extra viktigt är detta med tanke på vuxenutbildningens växande betydelse för det livslånga lärandet i kombination med en allt mer heterogen målgrupp som är i behov av utbildning. Med en ökad andel elever utan svenska som modersmål och elever som i många fall har flera

skolmisslyckanden bakom sig behöver elever i högre grad erbjudas en utbildning och undervisning som utgår från deras behov och förutsättningar.

Den skolförlagda undervisningens flexibilitet kan stärkas om kommunerna erbjuder mer kontinuerlig antagning, ökade möjligheter till olika studietakt samt lärarstöd även under sommaren.

Distansundervisningen, som den är utformad idag hos flera utbildningsanordnare, passar inte alla elever. Det är viktigt att distansundervisningen utvecklas vad gäller exempelvis arbetsätt, lärarstöd och kommunikation, för att passa fler elevers behov.

Utmaningar i att stärka individanpassning av distansundervisning

Distansundervisningens individanpassning och kvalitet kan stärkas bland annat genom att utnyttja de möjligheter tekniken erbjuder för att överbrygga de hinder som finns när undervisningen inte pågår i ett fysiskt klassrum. Det bör vara möjligt att även i distansundervisningen erbjuda en individanpassad undervisning med nära relationer mellan lärare och elev och möjlighet till interaktion med andra elever. I distansundervisningen är det särskilt viktigt att bli sedd och bekräftad just på grund av avsaknaden av det fysiska mötet.

Denna granskning visar att många elever upplever det ensamt att studera på distans och att de saknar aktivt lärarstöd. Att säkerställa en aktiv lärarroll med nära relationer mellan elever och lärare verkar vara särskilt utmanande för just distansundervisningen och en svårighet som många huvudmän inte verkar ha funnit en lösning på. Detta innebär att den problembild som Skolinspektionen identifierat tidigare kvarstår. I Skolinspektionens tidigare granskning av distansundervisning inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå bedömdes huvudmännen behöva ta ett betydligt större ansvar för att anpassa distansundervisning till den heterogena elevgruppen som finns inom vuxenutbildningen.⁶⁵ Resultaten visade att distansutbildningen många gånger ställde alltför höga krav på studiedisciplin och självständighet hos eleverna. Skolinspektionen såg därför ett stort utvecklingsbehov, med exempelvis mer interaktion, ökad lärarledning och mer stöd till eleverna.

Granskningens resultat stämmer också väl överens med de problem kring ökande standardiserade kursupplägg som flera forskare lyfter.⁶⁶ När undervisningen utgår från en snäv bild av eleven som studievan, målmedveten och självständig finns en risk att elever som inte passar in i denna mall misslyckas i sina studier. Med tanke på den alltmer heterogena elevgruppen och att många nyanlända elever med varierande studieerfarenhet väntas börja i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå behöver huvudmän och rektorer ta ett betydligt större ansvar för att minska standardiseringen i distansundervisningen.

Även för lärare får de standardiserade kursuppläggen konsekvenser. När kurserna planeras av andra lärare och görs tillgängliga via en webbaserad lärplattform får det en starkt styrande effekt på den undervisning som genomförs. Det försvårar för

⁶⁵ Skolinspektionen (2015). *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Rapport 2015:02, Dnr 400-2014:1138.

⁶⁶ Se t.ex. Wärvik G-B. och Thång P-O. Nygamla pedagogiska ideal inom yrkesutbildning för vuxna. I Fejes, A. (red.) (2013). *Lärandets mångfald, om vuxenpedagogik och folkbildning*, Fejes, A. och Holmqvist, D. (2018). *Komvux som marknad*. I Dahlstedt, M. och Fejes, A. *Skolan, marknaden och framtiden*.

lärare att ta självständiga professionella beslut anpassade till de elever de undervisar.

Distansundervisningen riskerar också att missa en viktig aspekt av lärandet eftersom den kännetecknas av självstudier och låg grad av interaktion. Elever kan uppleva sig ensamma. Vuxenstudier som självstudier kan på så sätt kontrasteras mot den rådande sociokulturella syn på lärande som finns inom forskningen och som säger att vi lär i samspel med andra i en social kontext.⁶⁷ Enligt Skolverket förutsätter en individanpassad undervisning bland annat en aktiv lärarroll och nära relationer mellan elever och lärare.⁶⁸ Att tillförsäkra vuxenstuderande ett gemensamt lärande samtidigt som studietakt och innehåll varierar från individ till individ är samtidigt en av de största utmaningarna med individanpassat lärande. Skolinspektionen vill betona vikten av att kommunerna verkar för att stärka möjligheterna till individanpassning i distansundervisningen, till exempel när det gäller möjligheter till ökad kontakt med lärare och andra elever.

I denna granskning bedrivs distansundervisningen genom kommunernas avtal med enskilda utbildningsanordnare. Granskningen visar att flertalet av de kommunala rektorer som ansvarar för undervisningen på entreprenad inte vet vilka förutsättningar eller vilken kompetens lärare i distansundervisningen har att planera och genomföra en individanpassning undervisning. Kompetensutveckling för lärare ingår till exempel inte alltid i entreprenadavtalen. Kommunerna förutsätter att lärarna får rätt förutsättningar, att de är behöriga och får kompetensutveckling men det är samtidigt något som huvudmän och rektorer sällan följer upp. Rektorerna saknar också många gånger kunskap om hur distansundervisningen bedrivs. Huvudmän och rektorer behöver därmed ta betydligt större ansvar för och säkerställa att lärare som undervisar på entreprenad får rätt förutsättningar för att kunna planera och genomföra en undervisning anpassad efter elevernas behov och förutsättningar, liksom att själva undervisningen verkligen möter elevernas skiftande behov.

Individuella studieplaner kan stärka individanpassningen

De individuella studieplanerna är tänkta att vara ett verktyg i arbetet med att planera och genomföra en undervisning anpassad efter elevernas behov och förutsättningar. Tidigare granskningar som Skolinspektionen genomfört gällande kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och i svenska för invandrare har dock visat att elevernas individuella studieplaner ofta inte används när lärare planerar och genomför undervisningen.⁶⁹ Resultaten från denna granskning visar att detta gäller även för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Rektorer behöver skapa rutiner för hur lärare ska ta del av de individuella studieplanerna och hur de ska användas av lärare.

De individuella studieplanerna blir ofta dokument som enbart finns hos studie- och yrkesvägledare. I en majoritet av verksamheter är dessutom de individuella studieplanerna av låg kvalitet där flera viktiga uppgifter som exempelvis elevers mål med

⁶⁷ Se t.ex. Säljö R. (2000) *Lärande i praktiken. Ett sociokulturellt perspektiv*.

⁶⁸ Skolverket (2009) *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola. En sammanfattande analys*, sid 42f.

⁶⁹ Skolinspektionen (2012a). *Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*. Dnr. 403-2011:5237, och Skolinspektionen (2018). *Undervisning i svenska för invandrare*. Kvalitetsgranskning. Dnr. 400-2016:6995.

utbildningen och tidigare studie- och yrkeserfarenhet kan saknas. Det är inte heller alltid som eleverna känner till sina individuella studieplaner.

Om det både saknas väsentliga uppgifter i elevernas individuella studieplaner och att dessa inte är kända av vare sig lärare eller elever innebär det att själva syftet med de individuella studieplanerna inte uppfylls.⁷⁰ Med tanke på att det inom kommunal vuxenutbildning finns elever i olika åldrar, med varierande studie- och yrkesbakgrund och med olika mål för sina studier är de individuella studieplanerna ett viktigt verktyg för lärare i deras planering och genomförande av undervisningen.

Det är angeläget att den individuella studieplanen används som en central del för en flexibel och individanpassad vuxenutbildning. Den bör fungera som elevens individuella utbildningsprogram och vara väl känd av både elever och lärare.

I några kommuner behöver också samverkan mellan studie- och yrkesvägledare och lärare bli bättre. Det är dessutom sällan som kommunernas studie- och yrkesvägledare har kontakt med lärare som undervisar på distans hos enskilda utbildningsanordnare. När studie- och yrkesvägledare och lärare inte samverkar kring elevens studier riskerar helhetsbilden om eleven att förloras och att värdefull information rörande eleven och dess förutsättningar och behov inte förs över mellan yrkesgrupperna. Sådan samverkan skulle, med den individuella studieplanen som grund, enligt Skolinspektionens mening, kunna bidra till att ge eleverna sammanhang i studierna.

När kommuner lyckas med en flexibel och individanpassad utbildning

I granskningen har konstaterats att utbildningen och undervisningen behöver bli mer flexibel och individanpassad för att möta elevers skiftande behov. Skolinspektionen har även mött ett fåtal välfungerande verksamheter som har kommit långt i arbetet med att ge förutsättningar för att elever i teoretiska kurser inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå får en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning. I granskningens iakttagelser finns både utsagor och mönster som ger ledtrådar till vad som kan vara framgångsfaktorer för att erbjuda en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning. Här sammanfattas de framgångsfaktorer som Skolinspektionen identifierat och som kan tjäna som inspiration för andra huvudmän och rektorer i det fortsatta utvecklingsarbetet:

- *Flexibel organisation utifrån elevers behov och förutsättningar.* Granskningen visar att i de kommuner där vuxenutbildningen är en prioriterad fråga och där det finns en tydlig styrning och ledning från huvudmän till rektorer och lärare har elever bättre förutsättningar att få en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning. I dessa kommuner finns en flexibel organisation där elever i hög grad kan välja kurser, studieform, studietakt, tid på dygnet och under året utifrån sina behov och förutsätt-

⁷⁰ Se t.ex. Prop. 2014/15:85. *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning* s. 32, 52, och Skolverket (2013b). *Individuell studieplan inom vuxenutbildningen, stöd för tillämpning inom kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna samt utbildning i svenska för invandrare.*

ningar. En och samma kurs kan exempelvis ges som skolförlagd undervisning på dag- eller kvällstid, som flexundervisning och som distansundervisning.

- *Individanpassad undervisning.* I kommuner där undervisningen i hög grad individanpassas beskriver lärare att rektorer ger dem rätt förutsättningar för att planera och genomföra en undervisning anpassad efter elevernas olika förutsättningar och behov. Att ingå i arbetslag och att ha tillräckligt med tid för att planera och genomföra undervisningen beskrivs som några viktiga förutsättningar. Läraren kan då planera och anpassa undervisningen utifrån sina elevers skiftande behov och förutsättningar. Uttryck för att så sker är att planeringen ser olika ut för olika elever. Lärare som ingår i arbetslag beskriver att de kan få kollegialt stöd och utbyta erfarenheter med sina kollegor kring utmaningar i att individanpassa undervisningen. I undervisningens genomförande anpassas innehåll, arbetsformer och arbetsätt efter elevers behov och förutsättningar. Det innebär att genomförandet inte ser likadant ut för alla elever.
- *Individuella studieplaner.* Det finns kommuner i granskningen där lärare tar del av och använder elevernas individuella studieplaner när de planerar och genomför undervisningen. Dessa lärare får därigenom bättre förutsättningar att anpassa undervisningen utifrån elevernas studie- och yrkesbakgrund och mål med studierna. Det ökar möjligheten att elever får en individanpassad undervisning.
- *Aktiv studie- och yrkesvägledning.* I kommuner där studie- och yrkesvägledare träffar alla elever både inför och under studierna visar granskningen att det ökar möjligheten för elever att få en individanpassad utbildning och undervisning. Studie- och yrkesvägledare stödjer elever i deras planering av studierna och har en viktig roll när det gäller vilka anpassningar som görs utifrån elevers behov och förutsättningar. Ytterligare en kvalitetsaspekt som framkommer i granskningen är vikten av att studie- och yrkesvägledare har en nära samverkan med undervisande lärare. I kommuner där detta sker förs viktig information som rör elevernas studier över mellan yrkesgrupperna. För distanselever verkar studie- och yrkesvägledare också fylla en extra viktig funktion då de ofta blir "navet" i deras utbildning.
- *Orsaker till studieavbrott följs upp.* I kommuner där huvudmän och rektorer systematiskt följer upp och analyserar orsaker till studieavbrott får detta tydliga effekter. Flera kommuner har till exempel satsat mer på studie- och yrkesvägledning och ökat möjligheterna för elever att få stöd under sina studier. Andra åtgärder har varit bättre schemaläggning och en tydligare struktur för hur och när kurser i olika studieformer erbjuds under året.
- *Adekvat kompetensutveckling.* En förutsättning för att kunna genomföra en undervisning utifrån elevernas förutsättningar och behov är att lärarna har tillräcklig kompetens för detta. I kommuner där huvudmän och rektorer arbetar systematiskt med att dels kartlägga lärares behov av kompetensutveckling, dels erbjuda lärare relevant kompetensutveckling har lärare bättre förutsättningar. Flera kommuner har till exempel förstälärare inom vuxenutbildningen som har olika former av utvecklingsuppdrag och ett systematiskt arbete med kollegialt lärande.

- *Tillräckligt stöd för att nå målen.* Granskningen visar att i de allra flesta kommuner ges elever som av olika anledningar har svårigheter i sina studier förutsättningar att nå målen för utbildningen. Kommuner som lyckas bäst med detta är dels bra på att informera elever om vilka möjligheter till stöd som finns, dels har lärare tid och kompetens för att ge elever det stöd de behöver. Värdefullt är också tillgång till specialpedagogiskt stöd.

Referenslista

Bjursell, C., m.fl. (2015). *Kvalitetsarbete i vuxenutbildning*. Encell, Nationellt kompetenscentrum för livslångt lärande. Rapport 1:2015.

Cedstrand, S., Ågren, S. och Österberg, J. (2016) *Avbrott inom vuxenutbildningen – vilka avbryter och varför?* Göteborgs stad. Arbetsmarknad och vuxenutbildning. Dnr: 0154/16.

Fejes, A. (2016). *Aktuell forskning om vuxenutbildningen vid en av världens största vuxenpedagogiska forskningsmiljöer*.

Fejes, A. och Holmqvist, D. (2018). Komvux som marknad. I Dahlstedt, M. och Fejes, A. *Skolan, marknaden och framtiden*. Lund: Studentlitteratur.

Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

Förordning om läroplan för vuxenutbildning (SKOLFS 2012:101).

Proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Proposition 2014/15:85. *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*.

Skolinspektionen (2009). *Ingen aning utan uppföljning – hur 20 kommuner följer upp sin vuxenutbildning*. Rapport 2009:4. Dnr 2008:376.

Skolinspektionen (2012a). *Grundläggande vuxenutbildning – En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2012. Dnr. 403-2011:5237.

Skolinspektionen (2012b). *Vuxenutbildning i anstalt. En kvalitetsgranskning av Kriminalvårdens klientutbildning med fokus på motivationsarbetet och anpassning*. Rapport 2012:06. Dnr 40-2011:1977.

Skolinspektionen (2015). *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:2. Dnr. 400-2014:1138.

Skolinspektionen (2016). *Utredningsstöd för tillsyn av offentlig huvudman, vuxenutbildningen*. Internt dokument.

Skolinspektionen (2017). *Årsredovisning 2017*. Dnr 10-2017:8394.

Skolinspektionen (2018). *Undervisning i svenska för invandrare*. Kvalitetsgranskning. Dnr. 400-2016:6995.

Skollagen (2010:800).

Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola. En sammanfattande analys*. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2012a). *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. En studie av nationell statistik och kommunal praktik*. Rapport 372.

Skolverket (2012b). *Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen*. Dnr 71-2011:952.

Skolverket (2013a). *Attityder till vuxenutbildning 2012. Elevernas och lärarnas attityder till vuxenutbildningen*. Rapport 389.

Skolverket (2013b). *Individuell studieplan inom vuxenutbildningen, stöd för tillämpning inom kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna samt utbildning i svenska för invandrare*. Fritzes. Stockholm.

Skolverket (2017a). *Redovisning av uppdrag om kartläggning av kontinuerlig utbildning inom komvux*. Dnr 2017:297.

Skolverket (2017b). *Skolverkets lägesbedömning 2017*. Rapport 455.

Skolverket (2018). *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*. Dnr. 2018:01008.

SOU 2013:20. *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*. Betänkande av GRUV-utredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2018:71. *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. Slutbetänkande av Komvuxutredningen. Stockholm: Norstedts Juridik.

Säljö R. (2000). *Lärande i praktiken. Ett sociokulturellt perspektiv*. Stockholm: Norstedts Akademiska Förlag.

Wärvik, G-B. och Thång, P-O. Nygamla pedagogiska ideal inom yrkesutbildning för vuxna. I: Fejes, A. (red.) (2013). *Lärandets mångfald, om vuxenpedagogik och folkbildning*. Lund: Studentlitteratur.

Internetkällor

Statistik om elever och kursdeltagare i vuxenutbildning (2018-11-23), tabell 1A och 5, tillgänglig via: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning>

Statistik om regelbunden tillsyn av vuxenutbildningen (2018-11-23), tillgänglig via: <https://www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2017/>

Bilagor

Bilaga 1 Begreppsförklaring

Utbildning definieras enligt skollagen som den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.⁷¹

Undervisning definieras enligt skollagen som sådana målstyrda processer som under ledning av lärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden.⁷² Av förarbetena till skollagen framgår att begreppet undervisning har en vid betydelse i vuxenutbildningen. Vid t.ex. arbetsplatsförlagt lärande eller distansutbildning kan lärarrollen mer vara inriktad mot handledning och mentorskap än i de skolförlagda delarna, samtidigt som begreppet undervisning i andra utbildningsmodeller innebär en mer traditionell lärarroll.⁷³

Med *flexibilitet* avses en utbildning där eleven sätts i centrum och det erbjuds olika lösningar vad gäller organisation (plats för utbildningens genomförande, tid, studietakt och studieform) med utgångspunkt i individens behov och förutsättningar. Utbildningen ska kunna kombineras med andra studier och/eller arbete.

Med *individ Anpassning* avses en utbildning som är anpassad efter varje elevs individuella behov och förutsättningar och att den utgår från elevens individuella studieplan. Utbildningen utformas efter individens mål, förkunskaper, förutsättningar, funktionsförmåga och livssituation i övrigt. Undervisningen individanpassas vad gäller innehåll och sätt att lära. Arbetsformer (hur undervisningen organiseras, t.ex. klass, grupp, individuellt, handledning) och arbetssätt (metod) anpassas efter elevens behov och förutsättningar.

Med *skolförlagd undervisning* avses lärarledd undervisning som bedrivs på plats schemalagt i skolan.

Med *distansundervisning* avses att läraren inte undervisar eleverna i realtid, även om det kan finnas sådana inslag. Eleverna tillägnar sig kunskaper och färdigheter oberoende av tid och rum. Undervisningen innehåller undervisande material och dialogmöjlighet. Ofta genomförs undervisningen med stöd av en webbaserad lärplattform.

Blended learning, flexundervisning, halvdistans eller närdistans. Dessa är några av många namn på en studieform som innebär att en kurs har ett webbaserat undervisningsmaterial och inslag av skolförlagd undervisning. Den skolförlagda delen kan vara frivillig eller obligatorisk och ibland bestå av handledningstillfällen med lärare.

⁷¹ 1 kap. 3 § skollagen.

⁷² Ibid.

⁷³ Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s.218.

Bilaga 2 Granskningens genomförande och metod

Avgränsningar

Granskningen omfattar enbart utbildning och undervisning inom teoretiska kurser på gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildning. Anledningen till denna avgränsning motiveras av den högre andelen avbrott i teoretiska kurser jämfört med yrkeskurser. Med teoretiska kurser avses kurser inom de gymnasiegemensamma ämnena⁷⁴ samt kurser inom alla ämnen som erbjuds inom gymnasieskolans sex högskoleförberedande program.

Urvalsprocess

Skolinspektionen har besökt 30 kommuner som huvudmän för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. I 19 av kommunerna har verksamhet som bedrivs i egen regi granskats. I elva av kommunerna har verksamhet som bedrivs genom entreprenadavtal med en enskild utbildningsanordnare granskats, varav åtta av dem i denna granskning enbart bedriver distansundervisning.⁷⁵

Urvalet har stratifierats på verksamheter som drivs antingen i kommunal regi eller på entreprenad hos enskild utbildningsanordnare för att så långt som möjligt proportionellt återspegla andelen kursdeltagare på nationell nivå. År 2017 var det enligt Skolverket 46 procent av kursdeltagarna inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå som studerade hos en annan anordnare än kommunen och knappt 25 procent studerade på distans.⁷⁶

Granskningsobjekt

De kommuner som ingått i granskningen är av olika typer och har olika förutsättningar. Den största kommunen Göteborg har drygt 567 000 invånare, medan den minsta kommunen Perstorp har drygt 7 000 invånare. Likaså varierar antalet kursdeltagare i teoretiska kurser inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå i kommunerna.⁷⁷ Högst antal kursdeltagare i teoretiska kurser på gymnasial nivå har Göteborgs kommun med 5 974 kursdeltagare och lägst antal kursdeltagare har Perstorps kommun med 19 kursdeltagare.⁷⁸

Det finns också en variation i hur kommunerna har valt att organisera utbildningen och undervisningen i teoretiska kurser på gymnasial nivå. Två kommuner erbjuder den enbart i egen regi. Tre av kommunerna erbjuder den enbart genom entreprenadavtal med enskilda utbildningsanordnare. I en kommun erbjuds den dels i egen regi, dels genom ett samverksavtal med andra kommuner. I tio kommuner erbjuds den i egen regi, genom samverkansavtal med andra kommuner och genom entreprenadavtal med upp till som mest fem utbildningsanordnare. I 14 av kommunerna (varav en av kommunerna ingår i ett kommunalförbund med en annan kommun)

⁷⁴ Förutom ämnet idrott och hälsa.

⁷⁵ Många kommuner har entreprenadavtal med flera enskilda utbildningsanordnare. Skolinspektionen har i de fallen valt en av kommunens utbildningsanordnare. Vägledande för valet har varit att få en variation av olika utbildningsanordnare och olika studieformer. I bilaga 3 framgår vilka kommuner och verksamheter som granskats.

⁷⁶ Skolverket (2018). *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*. Dnr. 2018:01008,

⁷⁷ Kursdeltagare är inte detsamma som elever. Elever som studerar inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå deltar i genomsnitt i 3,6 kurser, enligt Skolverkets statistik för år 2017.

⁷⁸ Enligt redovisade uppgifter från huvudmannen. Siffrorna avser kommunens totala antal kursdeltagare på gymnasiala teoretiska kurser i maj 2018, alltså inte enbart kursdeltagare i den utvalda verksamheten.

erbjuds utbildningen dels i egen regi, dels genom entreprenadavtal med upp till som mest nio utbildningsanordnare. I en av kommunerna har rektors myndighetsutövning överlämnats till den enskilde utbildningsanordnaren.⁷⁹

Många kommuner använder sig även av interkommunal ersättning (IKE) för att köpa enstaka utbildningsplatser i andra kommuner, då utan att ha ett samverkansavtal som grund. Det kan exempelvis handla om att hemkommunen inte erbjuder en viss kurs eller studieform. En elev kan också omfattas av rättighetslagstiftningen som innebär att eleven har rätt att läsa behörighetsgivande kurser även i andra kommuner.⁸⁰

Metod

Kvalitativ metod har använts i form av dokumentstudier och intervjuer. Insamlingen av empiri har till största del skett genom intervjuer.

Som underlag för granskningen har Skolinspektionen begärt in en verksamhetsredogörelse från huvudman och rektor. Där har de fått besvara ett antal frågor som rör flexibilitet och individanpassning i utbildningen. De centrala dokument som studerats har varit elevernas individuella studieplaner. Skolinspektionen har tagit del av varje intervjuad elevs individuella studieplan. I de fall granskningen har rört utbildning som bedrivs genom entreprenadavtal med en enskild utbildningsanordnare har Skolinspektionen tagit del av kommunens avtal med utbildningsanordnaren. Där det har funnits exempel på hur huvudmannen och rektorn har följt upp studieavbrott i teoretiska kurser på gymnasial nivå har även denna dokumentation begärts in.

Under varje besök genomfördes semistrukturerade intervjuer med elever, studie- och yrkesvägledare, lärare, rektor och huvudman (tjänsteman som företräder huvudmannen). De lärare vi intervjuat har i de fall det varit möjligt varit undervisande lärare för de elever vi intervjuat. I verksamheter där utbildning hos enskild utbildningsanordnare granskades intervjuades även företrädare för denne. Intervjuerna genomfördes med hjälp av intervjuguiden som Skolinspektionen utarbetat. Dessa har utarbetats med utgångspunkt i gällande styrdokument kring flexibilitet och individanpassning och mot bakgrund av den problembild som Skolinspektionen identifierat (se *Bakgrund*). Elever intervjuades dels enskilt, dels i grupp. Elever som studerade på distans intervjuades enbart enskilt. Totalt intervjuades 162 elever. Där undervisningen genomfördes på distans genomfördes flera av intervjuerna genom telefon- eller videosamtal.

Varje huvudman har efter avslutat besök fått ett beslut där Skolinspektionens bedömningar framgått. För att säkerställa likvärdiga bedömningar utarbetades ett bedömningsunderlag. En fördjupad analys av den insamlade empirin från alla granskade huvudmän har utgjort underlag för de övergripande granskningsresultat som presenterats i denna rapport.

⁷⁹ I enlighet med 1 kap. 4 § förordning om vuxenutbildning.

⁸⁰ Se 20 kap. 19, 19a-b, 19d, 20-21 §§ skollagen.

Bilaga 3 Granskade kommuner och verksamheter

Kommun	Anordnare
Alingsås kommun	Hermods*
Borås kommun	Egen regi
Burlövs kommun	Egen regi
Båstads kommun	Egen regi
Falkenbergs kommun	Egen regi
Forshaga kommun	Egen regi
Göteborgs kommun	ABF
Helsingborgs kommun	Egen regi
Hjo kommun	NTI-skolan*
Hörby kommun	Egen regi
Kristinehamns kommun	Egen regi
Kungsbacka kommun	Humanus
Lilla Edets kommun	Egen regi
Lysekils kommun	Egen regi
Mariestads kommun	Egen regi
Nässjö kommun	Miroi
Perstorps kommun	Egen regi
Svedala kommun	Egen regi
Sölvesborg Bromölla kommunalförbund	Egen regi
Tanums kommun	Hermods*
Tingsryds kommun	NTI-skolan*
Uddevalla kommun	InfoKomp AB*
Vellinge kommun	Egen regi

Vetlanda kommun	Egen regi
Vårgårda kommun	Miroi*
Växjö kommun	Egen regi
Ystad kommun	Hermods*
Åmåls kommun	Egen regi
Älmhults kommun	Egen regi
Östra Göinge kommun	NTI-skolan*

* Verksamheter som enbart bedriver distansundervisning i denna granskning.

Bilaga 4 Rättslig reglering

Vuxenutbildningen består av två skolformer, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Kommunal vuxenutbildning bedrivs på grundläggande nivå, gymnasial nivå och i svenska för invandrare. Denna granskning handlar om kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Övergripande mål och syfte

Målet med den kommunala 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.⁸¹ Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå vänder sig först och främst till den som saknar hela eller delar av en gymnasial utbildning. Syftet med den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå är att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar utbildningen i gymnasieskolan.⁸² Men även den som redan har slutfört en gymnasieutbildning kan delta i utbildningen. Målet kan då vara att läsa någon kurs som inte ingick i den tidigare utbildningen om man t.ex. vill byta yrkesinriktning eller söka in till högskolan. För att möta elevernas behov att utveckla sina kunskaper och kompetens ska flexibilitet alltid eftersträvas.⁸³ All kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå är dock inte en rättighet för individen, även om kommunerna ska sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.⁸⁴ Det är huvudmannen som beslutar om vilka nationella kurser som ska ges.⁸⁵

För att vara behörig elev till studier inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå krävs i huvudsak att den vuxne under året fyller 20 år eller är äldre, är bosatt i Sverige, saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Behörig är också den som är yngre men som har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning. Sedan 1 januari 2017 finns en utökad rätt att studera inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Det innebär en rätt även för de som är yngre än 20 år att få utbildning på gymnasial nivå för att uppnå behörighet till högskoleutbildning och utbildning inom yrkeshögskolan.⁸⁶

I likhet med andra skolformer ska utbildningen inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå vara likvärdig oavsett var den anordnas.⁸⁷ Det innebär inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att verksamhetens resurser ska fördelas lika mellan eleverna. I praktiken ser det också ofta väldigt olika ut i olika delar av landet.⁸⁸

⁸¹ 20 kap. 2 § skollagen.

⁸² 20 kap. 4 § skollagen.

⁸³ *Läroplan för vuxenutbildningen*, 1. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund, En likvärdig utbildning, s. 6.

⁸⁴ 20 kap. 16 § skollagen.

⁸⁵ 2 kap. 9 § förordning om vuxenutbildning.

⁸⁶ 20 kap. 19-20 §§ skollagen.

⁸⁷ 1 kap. 9 § skollagen.

⁸⁸ Skolverket (2017b) *Skolverkets lägesbedömning 2017*. Rapport 455.

Hemkommun, huvudman och utbildningsanordnare

Kommunen och landstinget har en central roll inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och är alltid huvudmän för denna utbildning.⁸⁹ I deras ansvar ingår att se till att kommuninvånarna erbjuds sådan utbildning, att organisera den och bestämma vilka kurser som ska ges. Kommunerna och landstinget kan anordna utbildningen på tre olika sätt:

- I egen regi
- Genom entreprenad (efter upphandling)
- Genom samverkansavtal med annan kommun eller annat landsting

Om utbildningen är utlagd på entreprenad har kommunen ändå kvar sitt huvudmannaskap. För elever som är bosatta i kommunen och som deltar i verksamhet som är utlagd på entreprenad har kommunen även ansvaret som hemkommun. Det kan dock finnas elever från andra kommuner och därmed med annan huvudman och hemkommun hos samma anordnare.

Med samverkansavtal avses att en kommun överför sitt ansvar för genomförandet av utbildningen till en annan kommun eller till ett landsting. Detta är mer långtgående och innebär att hemkommunen inte längre har något huvudmannansvar för verksamheten som bedrivs, utan att det helt har övertagits av den huvudman som kommunen har samverkansavtal med. Ett samverkansavtal är inte det samma som avtal mellan kommuner om att betala interkommunal ersättning när en elev sökt och går en utbildning i en annan kommun. Även om det finns ett samverkansavtal har kommunen kvar sitt ansvar som hemkommun för de elever som är bosatta i kommunen. En huvudman kan ha samverkansavtal med flera kommuner och därför kan det hos en huvudman gå elever med olika hemkommuner.⁹⁰

Flexibilitet och individanpassning

Flexibilitet och individanpassning är av central betydelse inom vuxenutbildningen.⁹¹ Anledningen är att utbildningen ska kunna möta elever med mycket olika förutsättningar och behov. Utbildningen måste därför anpassas utifrån individens behov och förutsättningar och den kan variera både till längd och till innehåll.⁹² Huvudmannen ansvarar för att utbildningen bedrivs kontinuerligt under hela året. Terminer finns inte som begrepp inom vuxenutbildningen.⁹³ I läroplanen framgår att rektorn har ett särskilt ansvar för att utbildningen organiseras så att den så långt det är möjligt anpassas efter elevernas önskemål och val av kurser.⁹⁴

⁸⁹ 2 kap. 2 §, 20 kap. 18 § skollagen.

⁹⁰ 23 kap. 1-2 §§, 6 §, 8 § skollagen, Skolinspektionen (2016). *Utredningsstöd för tillsyn av offentlig huvudman, vuxenutbildningen*. Internt dokument.

⁹¹ *Läroplan för vuxenutbildningen*, 1. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund. En likvärdig utbildning, s. 6.

⁹² *Läroplan för vuxenutbildningen*, 1. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund. Vuxenutbildningens uppdrag, s. 5.

⁹³ 2 kap. 25 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning. I och med införandet av vuxenutbildningsförordningen (1985:288) mönstrades begreppet terminer ut.

⁹⁴ *Läroplan för vuxenutbildningen*, 2,4 Rektorns ansvar, s. 13.

Enligt läroplanen ska vuxenutbildningen sträva efter flexibla lösningar när det gäller organisering, arbetssätt och arbetsformer med utgångspunkt i elevernas förutsättningar och behov.⁹⁵ Att utbildningen är flexibel kan exempelvis handla om platsen för utbildningens genomförande, studietakt, tid, studieform eller sätt att lära. Flexibilitet kan även innebära att vuxenutbildningen ska stödja de elever som under sin studietid har behov av att kombinera studier och arbete och det ska vara möjligt att kombinera studier i flera skolformer inom den kommunala vuxenutbildningen.⁹⁶

Enligt propositionen *Ökad individanpassning - en effektivare sfi och vuxenutbildning* beskrivs att en viktig aspekt av individanpassning av undervisningen, vid sidan av flexibilitet, är målanpassning.⁹⁷ Med en målanpassad vuxenutbildning menar regeringen att slutmålet för eleven – ofta arbete eller vidare studier – ska genomsyra hela utbildningen och beaktas vid planeringen av utbildningen. En vinst med ett tydligt slutmål för utbildningen kan vara att motivationen för studierna ökar och därmed förutsättningarna för att eleven fullföljer sina studier. För att en målanpassad utbildning ska vara framgångsrik är det viktigt att såväl studie- och yrkesvägledning som den individuella studieplanen är av god kvalitet.⁹⁸

Individuella studieplaner och studie- och yrkesvägledning

Den individuella studieplanen är central för en flexibel och målanpassad vuxenutbildning.⁹⁹ Den bör fungera som elevens individuella utbildningsprogram och vara väl känd av både elev, lärare¹⁰⁰ och studie- och yrkesvägledare. Det är hemkommunen som ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev.¹⁰¹ Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.

Den individuella studieplanen ska utarbetas i samverkan med eleven.¹⁰² Utan tillgång till en kvalificerad studie- och yrkesvägledare skulle det för många elever vara svårt att formulera, kartlägga utbildningsbehov och navigera sig fram genom ett mångfacetterat utbildningssystem. Eleven ska därför i samband med utarbetandet av den individuella studieplanen 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. Av förarbetena framgår att det är särskilt viktigt att det finns en individuell studieplan som följer eleven genom hela utbildningen.¹⁰³ Skälen som framförs är att eleven kan byta utbildningsanordnare under utbildningens gång, att eleven studerar hos

⁹⁵ *Läroplan för vuxenutbildningen*, 1. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund. Utveckling av vuxenutbildningens verksamheter, s. 8.

⁹⁶ 1 kap. 3 § förordning om vuxenutbildning, *Läroplan för vuxenutbildningen*, 1. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund, Utveckling av vuxenutbildningens verksamheter, s. 8.

⁹⁷ Prop. 2014/15:85. *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning* s. 32, 52.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Vikten av att även lärare tar del av elevernas individuella studieplaner framgår av Skolverkets stödmaterial om individuella studieplaner. Skolverket (2013b). *Individuell studieplan inom vuxenutbildningen, stöd för tillämpning inom kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna samt utbildning i svenska för invandrare.*

¹⁰¹ 20 kap. 8 § skollagen.

¹⁰² 2 kap. 16 § förordning om vuxenutbildning.

¹⁰³ Prop. 2014/15: 85. *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*, s. 32 f.

flera utbildningsanordnare samtidigt, att eleven kan flytta och därmed byta huvudman. Rektorn ansvarar för att studieplanen upprättas, att den vid behov revideras och att hemkommunen informeras om revideringen.¹⁰⁴ Hemkommunen behöver därför ha inarbetade informationsvägar med de rektorer som ansvarar för utbildningen, oavsett om det sker i egen regi eller på annat sätt.¹⁰⁵

I förarbetena framgår att regeringens ambition är att planeringen av utbildningen i ett så tidigt skede som möjligt ska utgå från individens övergripande mål med sina studier.¹⁰⁶ Den individuella studieplanen syftar till att ge en sammanhållen bild av elevens studiesituation och det är därför viktigt att den inkluderar planerade utbildningsinsatser och utgår från elevens mål med studierna. Om utbildningsmålet för en elev i den gymnasiala vuxenutbildningen exempelvis är en gymnasieexamen, ska det i planen anges vilket program inom gymnasieskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar.¹⁰⁷

Elever i behov av stöd

Vuxenutbildningen omfattas inte av skollagens krav på särskilt stöd och tillgång till elevhälsa, som det gör för grund- och gymnasieskolan, men rektorn har enligt läroplanen ett särskilt ansvar för att utbildningen utformas så att elever som är i behov av stöd får det.¹⁰⁸ Däremot gäller bestämmelserna om extra anpassningar för elever i alla skolformer. Om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen.¹⁰⁹ Alla som arbetar inom vuxenutbildningen ska dels ge stöd och stimulans till alla elever så att de utvecklas så långt som möjligt, dels uppmärksamma de elever som är i behov av stöd.¹¹⁰

Rektors ansvar

Benämningen rektor inom kommunal vuxenutbildning på gymnasialnivå kan avse rektor inom olika verksamheter. Den kan avse rektor för utbildning som bedrivs i kommunens egen regi, kommunens rektor för verksamhet som drivs på entreprenad och rektor i en upphandlad verksamhet i de fall då verksamheten har betygsrätt.¹¹¹ I rektors ansvar ingår att bland annat leda och samordna det pedagogiska arbetet. Skolans rektor har även ett särskilt ansvar för att utbildningen organiseras så att den så långt som möjligt anpassas efter elevernas önskemål och val av kurs. I utbildningen ska hänsyn tas till de enskilda elevernas olika förutsättningar, behov

¹⁰⁴ 2 kap. 16 § förordning om vuxenutbildning, *Läroplan för vuxenutbildningen*, 2.4 Rektorns ansvar, s. 13.

¹⁰⁵ Skolinspektionen (2016). *Utredningsstöd för tillsyn av offentlig huvudman, vuxenutbildningen*. Internt dokument.

¹⁰⁶ Prop. 2014/15:85. *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*, s. 52.

¹⁰⁷ 2 kap. 16 § förordning om vuxenutbildning.

¹⁰⁸ *Läroplan för vuxenutbildningen*, 2.4 Rektorns ansvar, s.13.

¹⁰⁹ 3 kap. 5a § skollagen.

¹¹⁰ *Läroplan för vuxenutbildningen*, 2,1 Kunskaper, s.10.

¹¹¹ En kommun som ingått entreprenadavtal med en enskild utbildningsanordnare får överlämna rektorns uppgifter om utbildningsanordnaren har betygsrätt.

och kunskapsnivå. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Rektor har ett särskilt ansvar för att utbildningen utformas så att elever som är i behov av stöd får det.¹¹²

Kompetensutveckling

Ansvar för att lärare ges möjligheter till kompetensutveckling ligger hos huvudmannen för utbildningen.¹¹³ Vad det gäller kompetensutveckling för lärare som undervisar inom ramen för ett entreprenadavtal är det kommunen, i egenskap av huvudman, som ansvarar för lärarnas kompetensutveckling.

¹¹² *Läroplan för vuxenutbildning*. Avsnitt 2.4 Rektorns ansvar.

¹¹³ 2 kap. 34 § skollagen

Bilaga 5 Referensgrupp

I referensgruppen ingick följande personer:

Andreas Fejes, professor i vuxenpedagogik vid Linköpings universitet.

Eva Nordlund, undervisningsråd Skolverket.