



Övergången mellan gymnasieskolan och komvux

Orsaker till att det är så få ungdomar utan gymnasieexamen som övergår till komvux för att komplettera sina studier i syfte att erhålla en gymnasieexamen

Rapport 2021:2

Publikationen finns att ladda ner som
kostnadsfri PDF från Skolverkets webbplats:
www.skolverket.se/publikationer

ISSN: 1103–2421

ISRN: SKOLV-R- 2021:2-SE

Skolverket, Stockholm 2021

	Våra slutsatser i korthet:.....	2
1	Inledning.....	5
	Få elever slutför sin gymnasieutbildning i komvux.....	5
	Studiens syfte och frågeställningar	6
	Genomförande	7
	Disposition.....	8
2	Bakgrund.....	9
	Studie- och yrkesvägledning	9
	Kommunernas aktivitetsansvar.....	10
	Kommunal vuxenutbildning	12
3	Tidigare studier	15
	Studie- och yrkesvägledning i gymnasieskolan	15
	Kommunernas aktivitetsansvar.....	17
	Huvudmännens organisering av komvux.....	24
4	Erfarenheter från några kommuners arbete – en sammanfattning av intervjustudien.....	27
	Studie- och yrkesvägledningens roll	27
	Arbetet inom det kommunala aktivitetsansvaret.....	29
	Organisering av komvux.....	29
5	Slutsatser	37
	Vägen till komvux kan vara lång.....	37
	Studie- och yrkesvägledning kan spela en viktig roll.....	37
	Svårt men viktigt att identifiera ungdomarna.....	38
	Arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret är eftersatt och behöver utvecklas	39
	Komvux behöver motsvara ungdomarnas behov.....	39
	Referenser.....	41
	Bilaga urvalskommuner för intervjuer.....	43

Sammanfattning

Det är väl belagt att ungdomar som saknar en gymnasieexamen har svårare att ta sig in på arbetsmarknaden. Att få fler ungdomar att fullfölja sina gymnasiestudier är därmed en viktig fråga för såväl individen som samhället i stort.

I denna studie undersöker Skolverket orsaker till att det är så få ungdomar utan gymnasieexamen som övergår till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå (komvux) för att där komplettera sina studier i syfte att erhålla en gymnasieexamen.

Rapporten bygger på tidigare studier inom området samt intervjuer med studie- och yrkesvägledare på gymnasiet, handläggare inom det kommunala aktivitetsansvaret och företrädare för huvudman inom komvux.

Våra slutsatser i korthet:

Orsakerna till att en del ungdomar inte når en gymnasieexamen eller hoppar av gymnasieskolan kan vara många. Vissa av dessa ungdomar är skoltrötta, har bristande motivation eller har haft olika svårigheter i skolan. Det är därför inte överraskande att det är svårt att motivera dessa ungdomar att slutföra sina studier på komvux. Det finns även indikationer på att vissa elever är i behov av mer stöd i gymnasieskolan än vad de har erhållit. Studien visar också att kommunerna kan göra mer för att främja ungdomarnas övergång till komvux med avsikt att få eleverna att slutföra sina studier.

Tillgången till studie- och yrkesvägledning varierar över landet

Tillgången till studie- och yrkesvägledning på gymnasieskolan varierar över landet och behöver stärkas på många håll. För de elever som avbryter sina gymnasiestudier och behöver studera på komvux för att erhålla sin gymnasieexamen blir tillgång till studie- och yrkesvägledning i god tid central. Här finns en avvägning mellan att å ena sidan verka för att ungdomar slutför sin gymnasieexamen i just gymnasieskolan, och inte på förhand börjar planera för ett studiemisslyckande, och att å andra sidan säkerställa att ungdomar som är på väg att hoppa av också får information om hur de ändå kan slutföra sin examen till exempel på komvux. Vi ser dock att tillgången till individuell vägledning är otillräcklig på vissa håll och att möjligheten till studier på komvux inte alltid tas upp i den generella vägledningen.

Samverkan är en viktig del i studie- och yrkesvägledarnas uppdrag

Samverkan är viktig och kan ibland vara avgörande för att eleverna ska få rätt stöd och hjälp. Gymnasieskolorna behöver därför ha en organisation som möjliggör och främjar både intern och extern samverkan. Genom god samverkan kan elever med behov av stöd få tillgång till anpassningar och även få mer kunskap om arbetsmarknaden vilket skapar bättre förutsättningar för ungdomarna att göra välgrundade framtidsval.

Studie- och yrkesvägledning bör vara en del i det systematiska kvalitetsarbetet

Huvudmän och skolor har enligt gällande reglering en skyldighet att genomföra ett systematiskt kvalitetsarbete där arbetet med studie- och yrkesvägledning ingår. Vår studie visar på vikten av att studie- och yrkesvägledningen bedrivs integrerat med övrigt arbete på skolan. Enligt utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning föreslås att elever ska ha tillgång till *individuell* såväl som *generell* vägledning och individuell vägledning ska erbjudas vid vissa tillfällen¹. Detta bidrar till att gymnasieskolorna kan säkerställa att eleverna verkligen får vägledning i samband med vissa mer avgörande valsituationer. Ett led i detta är att studie- och yrkesvägledningen i större utsträckning inkluderas i det systematiska kvalitetsarbetet.

Viktigt att tidigt identifiera och komma i kontakt med ungdomarna

Det är viktigt att kommunerna identifierar ungdomarna tidigt så att de inte hamnar utanför både skolan och kommunernas aktivitetsansvar. En fördröjning kan innebära att ungdomarnas studiemotivation påverkas negativt och det tar längre tid innan ungdomarna kan erbjudas lämpliga insatser. Av olika anledningar har kommunerna svårt att komma i kontakt med alla ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. Många kommuner behöver exempelvis se över och åtgärda brister i IT-systemen för att enklare och snabbare identifiera målgruppen. Om alla kommuner inom ramen för aktivitetsansvaret får tillgång till de uppgifter som finns i den nationella betygsdatabasen Beda skulle det troligen underlätta identifieringen av ungdomarna ytterligare.

En god samverkan är viktig inom aktivitetsansvaret

Det finns mycket som tyder på att de kommuner som har en god samverkan med relevanta aktörer når mer framgång i arbetet inom aktivitetsansvaret. Många kommuner behöver dock utveckla sitt samverkansarbete. Det är viktigt att handläggarna inom aktivitetsansvaret samverkar med gymnasieskolan för att få information om elevers avhopp. Många handläggare framhåller vikten av att de får en tidig kontakt med ungdomarna redan vid gymnasieskolans utskrivningsmöten. En god samverkan med komvux är viktig för att möjliggöra flexibla studielösningar för ungdomarna inom aktivitetsansvaret.

Organisatoriska brister inom aktivitetsansvaret behöver åtgärdas

Många kommuner behöver prioritera och tydliggöra arbetet inom aktivitetsansvaret och se över de organisatoriska förutsättningarna. Personalens kompetens är viktig för att etablera och bibehålla en god relation med ungdomarna. Tidigare studier visar att många behöver se över och förbättra sin uppföljning och utvärdering för att bättre kunna fastställa verksamhetens behov, intervjuerna i denna studie bekräftar ytterligare denna bild.

¹ SOU 2019:4

Ett flexibelt komvux är viktigt för att övergången till komvux ska fungera

För att övergången till komvux ska fungera bättre behöver komvux motsvara ungdomarnas behov av studier och behov av eventuella stödinsatser. Det handlar till exempel om att ha ett flexibelt och tillgängligt kursutbud inom kommunen eller via avtal med andra kommuner eller regioner. Det finns annars risk att elever inte påbörjar utbildning, avbryter den eller att utbildningen tar längre tid än den hade behövt. Det är också viktigt att eleverna har möjlighet att välja distansundervisning såväl som klassrumsförlagd undervisning och att det finns möjligheter till individuella anpassningar vad gäller studietakten på de kurser som erbjuds.

Kunskapen om och uppföljningen av komvux behöver bli bättre

Oavsett om vuxenutbildning bedrivs på entreprenad eller i egen regi eller både och är det viktigt att kommunen kan identifiera kvalitetsbrister i utbildningarna och följa upp resultaten av utbildningen. Uppföljningen är viktig för att kommunen ska kunna säkerställa att komvux motsvarar behoven hos målgrupperna.

1 Inledning

Hög och bestående ungdomsarbetslöshet utgör en stor utmaning för många länder, både i Europa och i andra delar av västvärlden. Ungdomar som saknar en slutförd gymnasieutbildning har svårare att ta sig in på arbetsmarknaden.² Eftersom svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden i unga år har visat sig få långsiktiga konsekvenser finns en uppenbar risk att stora grupper av unga i framtiden kan komma att fastna i långtidsarbetslöshet.³ Ungdomar utan slutförd gymnasieutbildning återfinns också oftare i gruppen av ungdomar som vare sig arbetar eller studerar.⁴

Omkring 30 procent av en årskull i gymnasieskolan avslutar sin utbildning utan att få en gymnasieexamen. Det motsvarar drygt 30 000 ungdomar.⁵ Skolverket har tidigare konstaterat att det är förhållandevis få av dessa ungdomar som går vidare för att slutföra sin utbildning i komvux.⁶ I denna studie undersöker vi orsaker till att inte fler elever utnyttjar denna möjlighet.

Få elever slutför sin gymnasieutbildning i komvux

I en studie från 2018 följde Skolverket elever som avslutade gymnasieskolan utan gymnasieexamen men med studiebevis. Det är omkring 15 000 elever i en årskull som avslutar gymnasieskolan med studiebevis. Omkring hälften av dessa elever (ca 7000 elever) var *nära* att uppfylla kraven för en examen men saknade godkända betyg i endast ett fåtal kurser. Denna grupp benämns i rapporten⁷ som ”elever med studiebevis som har *nära examen*” (elever nära examen har 2 000 godkända poäng eller fler. Övriga hälften elever med studiebevis har under 2000 godkända poäng). Dock var det även i denna elevgrupp, som alltså var väldigt nära en gymnasieexamen, endast ett fåtal som gick vidare till komvux. I tabell 1 visas hur många av eleverna i gruppen nära examen som ett och ett halvt år senare övergått till komvux.

² Se t.ex. IFAU (2017).

³ Gregg 2001, Gregg och Tominey 2005, Nordström Skans 2004.

⁴ SOU 2018:12.

⁵ Skolverkets officiella statistik, Gymnasieskolan – betyg och studieresultat, tabell 3C. Uppgifterna avser ungdomar som påbörjade gymnasieskolan 2011 och som inte tagit någon examen inom fem år.

⁶ Skolverket (2018a).

⁷ Skolverket (2018a).

Tabell 1. Antal elever med studiebevis nära examen läsåret 2014/15 och som 18 månader senare antagits samt blivit betygsatta i komvux. Antal respektive andel

	Antal elever med studiebevis nära examen	Antal (andel) som antagits i komvux	Antal (andel) betygsatta i komvux
Nationella program totalt	7 314	2 581 (35 %)	1 859 (25 %)
Högskoleförberedande program	3 715	1 775 (48 %)	1 362 (37 %)
Yrkesprogram	3 599	806 (22 %)	497 (14 %)

Källa: Skolverket (2018).

Störst andel av eleverna nära examen som övergått till komvux återfanns på naturvetenskapsprogrammet där 58 procent av eleverna gått över inom 18 månader. Minst andel återfanns på estetiska programmet där 23 procent hade övergått. Det är betydligt vanligare att elever med utländsk bakgrund övergår till komvux än elever med svensk bakgrund. Av elever med utländsk bakgrund hade 57 procent av eleverna nära examen övergått till komvux jämfört med 27 procent av eleverna med svensk bakgrund.

Mobbning, socialt utanförskap och brist på pedagogiskt stöd i skolan hör till vanliga orsaker till skolavhopp⁸. Även skoltrötthet och svårigheter i skolan får anses tillhöra dessa orsaker. En del av eleverna som inte fullföljer sin gymnasieexamen får arbete. Omkring 20 procent av de ungdomar som 2014 slutförde gymnasieutbildningen utan gymnasieexamen hade en etablerad ställning på arbetsmarknaden ett år senare. Jämfört med elever med gymnasieexamen var andelen med svag eller osäker ställning på arbetsmarknaden högre i denna grupp.⁹

Studiens syfte och frågeställningar

Vi har fokuserat studien på aktiviteter som riktas till ungdomar som befinner sig i gränlandet mellan gymnasieskolan och komvux. Det finns många olika aktörer och insatser som kan vara aktuella, men vi har identifierat just studie- och yrkesvägledning, det kommunala aktivitetsansvaret och organiseringen av komvux som de viktigaste områdena för just denna studie. Vi har därför valt att intervjua handläggare för det kommunala aktivitetsansvaret (KAA), representanter för huvudmän för komvux samt studie- och yrkesvägledare i gymnasieskolan. Vi kommer genom detta också att kunna fånga samverkan mellan exempelvis studie- och yrkesvägledningen och andra relevanta personalgrupper i skolan, som specialpedagoger och elevhälsopersonal.

Studien har inte inriktats mot sådana insatser som görs för att stödja elever i gymnasieskolan eller motverka att elever hoppar av gymnasieskolan. Studien syftar

⁸ MUCF (2014).

⁹ Skolverket (2019a).

inte heller till att undersöka hur utbildningen i komvux fungerar med avseende på hur elever ska fullfölja en påbörjad utbildning i komvux.

Denna studie syftar till att undersöka orsaker till att det är så få elever utan gymnasieexamen som övergår till komvux för att där komplettera sina studier i syfte att erhålla en gymnasieexamen. Studien avgränsas till att undersöka följande frågor:

- I vilken utsträckning samt på vilket sätt informerar **studie- och yrkesvägledare** på gymnasieskolan eleverna om möjligheter att studera på komvux?
- Vilka utmaningar och möjligheter finns inom det **kommunala aktivitetsansvaret** när det handlar om att främja ungdomars möjligheter att studera på komvux?
- Finns det hinder i kommunens organisering av och rutiner för **komvux** som bidrar till att ungdomar inte går över till komvux i den utsträckning som de potentiellt sett borde?

Genomförande

Studien består av två delar: en sammanställning av kunskap från tidigare rapporter och en intervjudel.

Vi har genomfört intervjuer med sammanlagt 19 tjänstepersoner och företrädare för huvudmän i nio olika kommuner. Merparten av arbetet med elever utan gymnasieexamen sker inom ramen för kommunernas aktivitetsansvar, varför vi har valt att genomföra flest antal intervjuer med handläggare inom det kommunala aktivitetsansvaret. Urvalet av kommuner gjordes med stöd av SKR:s kommungruppsindelning. Studien har strävat efter att uppnå en spridning av representanter som arbetar hos stora och små kommunala huvudmän. I bilaga 1 återfinns information om vilka kommuner som valts ut samt tabell med vilken kommungruppsindelning respektive kommun tillhör.

Intervjuerna genomfördes under vintern 2019/20 med tre olika respondenttyper:

- handläggare för det kommunala aktivitetsansvaret i.
- företrädare för huvudmän för komvux.
- studie-och yrkesvägledare i gymnasieskolan.

Intervjuerna genomfördes som semistrukturerade telefonintervjuer. En intervjuguide togs fram för respektive yrkeskategori.

Vi har även deltagit i en workshop som Skolverket arrangerade för personer som arbetar med det kommunala aktivitetsansvaret.

Studien har genomförts av David Olsson och Åsa Tillqvist.

Disposition

I kapitel 2 ger vi en kort bakgrund till studien i form av en översiktlig beskrivning av regelverket för studie- och yrkesvägledning, kommunernas aktivitetsansvar och den kommunala vuxenutbildningen.

I kapitel 3 analyserar vi de tidigare studier som genomförts inom området för att se vilka iakttagelser som är relevanta för vår studie.

I kapitel 4 redovisar vi resultatet från vår egen empiriinsamling genom intervjuer och workshop.

I kapitel 5 drar vi slutsatser utifrån vårt samlade material med ambitionen att bidra med kunskap om varför så få elever slutför sina gymnasiestudier i komvux.

2 Bakgrund

I detta kapitel redogör vi övergripande för regelverket kring studie- och yrkesvägledning i gymnasieskolan och komvux. Därefter följer en beskrivning av kommunernas aktivitetsansvar. Till sist följer en beskrivning av hur regelverket för komvux ser ut och hur huvudmän organiserar vuxenutbildningen.

Studie- och yrkesvägledning

Elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesinriktning kan tillgodoses. Både i läroplanen för gymnasieskolan och för komvux framgår vikten av vägledning och av samarbete med arbetslivet. Enligt läroplanen för gymnasieskolan ska studie- och yrkesvägledning bidra med underlag för elevernas val av utbildning och yrke samt informera och vägleda eleverna inför deras val av fortsatt utbildning och yrkesverksamhet.¹⁰ Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.¹¹ Studie- och yrkesvägledning är således en rättighet för eleven och skolan har ett uppdrag att stödja eleverna i att göra väl underbyggda val.

Det yttersta ansvaret för tillgången till personal med studie- och yrkesvägledningskompetens ligger på huvudmannen. På skolnivå är det rektor som ansvarar för att studie- och yrkesvägledningen organiseras så att eleverna får information om och vägledning inför de olika val som de står inför. Arbetet med studie- och yrkesvägledning är dock inte reglerat i detalj.

Vägledning i vid och snäv bemärkelse

Enligt Skolverkets allmänna råd för studie- och yrkesvägledning kan denna bedrivas i både vid och snäv bemärkelse.¹²

Vägledning i vid bemärkelse är all den verksamhet som bidrar till att ge elever kunskaper och färdigheter som underlag för att fatta beslut om framtida studie- och yrkesval. ... Studie- och yrkesvägledning i snäv bemärkelse är den personliga vägledning som studie- och yrkesvägledaren ger i form av vägledningssamtal, individuellt och i grupp.

Kompetens för studie- och yrkesvägledning ska framför allt finnas hos dem som är anställda för denna verksamhet. I skollagen finns bestämmelser om behörighet för studie- och yrkesvägledare, men även rektorer och lärare har ett ansvar för vägledningen.¹³ Huvudmannen har det yttersta ansvaret för att eleverna får tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesinriktning kan tillgodoses. Skolledare ansvarar på skolnivå för att studie- och yrkesvägledningen organiseras så att eleverna får

¹⁰ Läroplan för gymnasieskolan (Gy 2011), läroplan för vuxenutbildningen (Lvux12).

¹¹ 2 kap. 29 § skollagen (2010:800).

¹² Skolverket (2013).

¹³ Skolverket (2013).

information om och vägledning inför de olika val som de står inför. Information om tillgång till vuxenutbildning är inkluderat i detta ansvar. Skolverket har även tagit fram allmänna råd om arbetet med studie- och yrkesvägledning. De allmänna råden fungerar som ett stöd för planering och genomförande av studie- och yrkesvägledning och är rekommendationer om hur huvudmannen, rektorn, studie- och yrkesvägledaren och lärare kan eller bör agera för att uppfylla kraven i bestämmelserna.

Vägledning genom samverkan

I läroplanen för gymnasieskolan står att samverkan ska ske med de obligatoriska skolformerna, komvux, universiteten och högskolorna samt med arbetslivet.¹⁴ Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) redogör också i sitt delbetänkande till regeringen för vikten av samverkan och att den inte är ett mål i sig utan ett medel för att uppnå vissa önskvärda effekter.¹⁵

Samverkan är alltså centralt för att utnyttja vägledningens fulla potential och ge elever möjlighet att inhämta olika perspektiv inom vägledning, så som utbildning och yrkesorientering, så att elever har möjlighet att göra en bättre livsplanering. Att ge stöd till elever där de befinner sig och samtidigt utgå från individens perspektiv kan innebära att vägledningen handlar om att identifiera social problematik, orientera individen inom samhällets stödfunktioner om så krävs, motivera individen och informera om hur eleven kan få tillgång till motivationshöjande insatser.

Kommunernas aktivitetsansvar

Kommunen ska kontinuerligt hålla sig informerad om hur ungdomar som inte studerar är sysselsatta. Det kallas för kommunernas aktivitetsansvar och omfattar ungdomar i kommunen som inte har fyllt 20 år, som har fullgjort sin skolplikt och som inte har en gymnasieexamen eller ett gymnasiesärskolebevis och inte har fullföljt utbildning som motsvarar gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan med godkänt resultat. Kommunen ska erbjuda ungdomarna lämpliga individuella åtgärder som i första hand ska syfta till att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning.¹⁶ Enligt skollagen ska kommunerna löpande under året genomföra arbetet inom aktivitetsansvaret. I förarbetena pekar man på att tillägget ”under året” i skollagen förtydligar kommunernas ansvar att kontakta, samla information, erbjuda insatser med mera *under hela året*.¹⁷ Kommunen ska också

¹⁴ Läroplanerna för gymnasieskolan och vuxenutbildning (Gy 2011), läroplanen för vuxenutbildningen (Lvux12).

¹⁵ SOU 2019:4.

¹⁶ 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

¹⁷ Skolverket (2016b).

dokumentera sina insatser på lämpligt sätt. Vidare ska kommunen föra ett register över de ungdomar som omfattas av ansvaret enligt första stycket.¹⁸

Kommunernas ansvar över tid

Redan i den skollag som trädde i kraft den 1 juli 1986 fanns en uttrycklig bestämmelse om hemkommunens skyldighet att hålla sig informerad om ungdomarnas sysselsättning. Ansvaret kallades det kommunala uppföljningsansvaret och omfattade ungdomar till och med 18 års ålder.¹⁹

I och med förändringen av gymnasieskolan 1992 togs den uttryckliga bestämmelsen om kommunernas uppföljningsansvar bort. I en uppföljning från 2002 kunde Skolverket dock konstatera att bestämmelserna var otydliga och att kommunerna gjort olika tolkningar av sitt ansvar för ungdomar utanför gymnasieskolan. I syfte att förebygga att unga människor hamnar utanför både arbete och studier infördes det kommunala informationsansvaret i skollagen den 1 juli 2005. Det innebar att kommunerna var skyldiga att regelbundet samla in information om hur deras folkbokförda invånare mellan 16 och 20 år, som fullgjort sin skolplikt, sysselsatte sig för att kunna erbjuda lämpliga individuella åtgärder.²⁰

Bestämmelserna ändrades från den 1 januari 2015 med en tydligare skyldighet för kommunerna att erbjuda lämpliga åtgärder till ungdomarna, vilka i första hand skulle syfta till att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning. I samband med ändringen i skollagen ändrades benämningen från *informationsansvar* till *aktivitetsansvar* för att förtydliga att det ligger i kommunens ansvar att vara aktiv i relation till dessa ungdomar.²¹

Arbetet inom det kommunala aktivitetsansvaret

Enligt Skolverkets allmänna råd bör hemkommunen se till att det finns en ändamålsenlig organisation med en tydlig ansvarsfördelning och en strukturerad handlingsplan för arbetet med aktivitetsansvaret. Kommunerna bör också identifiera vilka myndigheter och andra aktörer som kan vara aktuella att samverka med inom ramen för aktivitetsansvaret. Vidare bör kommunerna skapa förutsättningar och ha ändamålsenliga rutiner för samverkan såväl inom kommunen som med berörda myndigheter och andra aktörer.²²

Även om kommunerna kan organisera sitt arbete inom aktivitetsansvaret på valfritt sätt så länge de följer skollagen så pekar de allmänna råden på några punkter som är särskilt viktiga:

¹⁸ Skolverket (2016b).

¹⁹ Skolverket (2011).

²⁰ Skolverket (2011).

²¹ Skolverket (2016b).

²² Skolverket (2016b).

- tydlig ansvarsfördelning och delegering inom kommunen.
- tydliga rutiner, exempelvis gällande informationshantering, identifiering och kontakt samt dokumentation.
- ändamålsenlig resurstilldelning där de finansiella resurserna är tillräckliga och långsiktiga och omprövas vid behov.
- uppföljning och utvärdering av arbetet — arbetet behöver regelbundet följas upp och utvärderas utifrån uppställda mål i syfte att utveckla kvaliteten i verksamheten.
- samverkan — verksamheten för kommunens aktivitetsansvar behöver ha förutsättningar för samverkan såväl inom kommunen som med berörda myndigheter och andra aktörer.²³

Skolverkets statistik över kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar

Skolverket har samlat in och redovisat uppgifter om ungdomar som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar sedan 2015. Två gånger per år ska kommunerna lämna uppgifter om varje individ som omfattas av aktivitetsansvaret till Skolverket för uppföljning och utvärdering. Uppgifterna ska dels ge ökad kunskap om de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret, dels presentera de eventuella åtgärder som kommunerna erbjuder och där ungdomarna deltar.²⁴

Kommunal vuxenutbildning

Kommunal vuxenutbildning (komvux) omfattar komvux på grundläggande nivå, komvux på gymnasial nivå, komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå, komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå och komvux i svenska för invandrare.²⁵

Målet med kommunal vuxenutbildning 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. Utbildningen ska ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning och den ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. Utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev ska vara den enskildes behov och förutsättningar.²⁶

Alla kommuner är skyldiga att erbjuda komvux. Det är huvudsakligen kommuner som är huvudman för komvux, men även kommunalförbund eller regioner kan vara huvudmän. Det är dock alltid kommunen som ansvarar för utbildningen.

²³ Skolverket (2016a).

²⁴ Skolverket.se (2020).

²⁵ Svenska för invandrare inkluderades i komvux 2016 (prop 2014/15:85, bet. 2014/15:UbU13, rskr. 2014/15:246). Särskild utbildning för vuxna inkluderades i komvux den 1 juli 2020 (prop. 2019/20:105, bet. 2019/20:UbU22, rskr. 2019/20:300).

²⁶ 20 kap. 2 § skollagen (2010:800).

Kommunerna kan anordna vuxenutbildning på tre olika sätt: i egen regi, genom entreprenad eller genom annan kommun eller annan region. Dessa sätt att anordna utbildning kan även kombineras. Kommunen kan också erbjuda komvux genom samarbete med en annan kommun eller region. Enligt skollagen ska elever i vuxenutbildningen ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning kan tillgodoses.²⁷

Vem är behörig att delta i komvux på gymnasial nivå?

En vuxen är behörig att delta i komvux på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 20 år om han eller hon är bosatt i landet, inte har de kunskaper som utbildningen syftar till att ge, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor. Behörig är också den som är yngre än 20 år men som har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor. Den som är yngre än 20 år kan också vara behörig om det med hänsyn till den sökandens personliga förhållanden finns särskilda skäl. En vuxen som är behörig att delta i komvux på gymnasial nivå och som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan men som inte uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå sådan behörighet.²⁸

Krav på flexibilitet och kontinuitet

Flexibilitet och individens behov är centralt inom den kommunala vuxenutbildningen. Utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev ska vara den enskildes behov och förutsättningar.²⁹ Komvux kan till exempel bedrivas på deltid, på kvällstid eller på distans och i olika studietakt. Flexibiliteten ska göra att eleven till exempel kan kombinera studierna med arbete eller annan utbildning.

Enligt vuxenutbildningsförordningen ska utbildningen bedrivas ”kontinuerligt under hela året”.³⁰ Exakt vad kontinuerlig utbildning innebär har inte definierats. Skolverkets bedömning är att kravet på kontinuerlig utbildning innebär att kommunerna ska bedriva utbildning under hela året, utan uppehåll för till exempel sommarlov.³¹

Studiemedel och studietakt

Möjligheten att finansiera sina studier är en viktig förutsättning för att elever ska kunna delta på komvux. För studier på komvux, på folkhögskola och i gymnasieskola har eleven rätt till studiemedel tidigast andra halvåret det år hen fyller 20 år. En elev med grundskoleutbildning har rätt till studiemedel under 40

²⁷ 20 kap. 2 § skollagen (2010:800).

²⁸ 20 kap. 20 § skollagen (2010:800) och 3 kap 2 § förordningen om vuxenutbildning (2011:1108).

²⁹ 20 kap. 2 § skollagen (2010:800).

³⁰ 2 kap. 25 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

³¹ Skolverket (2016b).

veckor. En elev som saknar grundskoleutbildning har rätt till studiemedel under 80 veckor. För att kunna få studiemedel på heltid på en komvuxkurs krävs att en elev studerar minst 20 poäng per vecka.³²

³² <https://www.csn.se/bidrag-och-lan/studiestod/studiemedel.html> Uppdaterad: 2020-12-29

3 Tidigare studier

I detta kapitel går vi igenom tidigare rapporter, studier och utredningar som är relevanta för studiens frågeställningar. Syftet är att beskriva hur tidigare studier kan belysa denna studies frågeställningar om ungdomarnas övergång från gymnasieskolan till komvux.

Studie- och yrkesvägledning i gymnasieskolan

Det finns ett begränsat antal studier från senare år där studie- och yrkesvägledningen har analyserats. Av de studier vi har identifierat framgår att det finns ett flertal brister i tillgången till studie- och yrkesvägledning – både vad gäller individuell vägledning och vägledning i grupp. Samverkan mellan studie- och yrkesvägledningen och andra aktörer har dock identifierats som en framgångsfaktor.

Brister i studie- och yrkesvägledningen

Utbildningsutskottets uppföljning från 2018 visar att behoven av vägledning har blivit större genom att komplexiteten i utbildningssystemet och på arbetsmarknaden har ökat de senaste decennierna. Uppföljningen visar även att brist på styrning och ledning av arbetet med studie- och yrkesvägledning ofta leder till att samarbetet mellan olika personalkategorier på skolan, till exempel vägledare och lärare, påverkas negativt, vilket kan få konsekvenser för arbetet med den vida vägledningen inom ramen för undervisningen. Utbildningsutskottets uppföljning visar vidare att en stor andel av studie- och yrkesvägledarna delar sin arbetstid mellan flera skolor.³³

Sveriges elevkårer genomförde 2017 tillsammans med Lärarnas Riksförbund en undersökning med bäring på gymnasieskolans studie- och yrkesvägledning. Resultatet visade att 40 procent av eleverna upplevde att de fått för lite eller ingen studie- och yrkesvägledning.³⁴

Skolinspektionen granskade 2019 hur studie- och yrkesvägledning fungerar vid 28 gymnasieskolor och deras huvudmän.³⁵ Granskningen var enbart inriktad mot yrkesutbildningar så resultaten bör tolkas med försiktighet. Skolinspektionen finner dock att studie- och yrkesvägledning hade låg prioritet i flertalet av de granskade skolorna och dessutom sällan var inkluderad i det systematiska kvalitetsarbetet, vare sig på huvudmanna- eller skolnivå. Tidigare utredningar och granskningar från bland annat Skolinspektionen konstaterade brister när det gäller elevernas tillgång till studie- och yrkesvägledning och visade på stora variationer i kvalitet på den vägledning som erbjuds.³⁶

³³ Riksdagens utbildningsutskott (2018).

³⁴ Lärarnas riksförbund (2017).

³⁵ Skolinspektionen (2019b).

³⁶ Skolinspektionen (2013). Skolinspektionen (2019a).

I en kvalitetsgranskning av komvux kunde Skolinspektionen dock konstatera att det i hög utsträckning fanns kvalificerad studie- och yrkesvägledning som mötte elevernas behov. Det varierade dock huruvida alla elever som avsåg att studera teoretiska kurser på gymnasial nivå faktiskt hade kontakt med en studie- och yrkesvägledare.³⁷

Studie- och yrkesvägledning bör ske i flera led

För att arbetet med studie- och yrkesvägledning ska få en bättre effekt krävs att planerna för att utveckla skolornas arbete med studie- och yrkesvägledning implementeras i flera led. Skolinspektionens granskning av studie- och yrkesvägledning visar att somliga huvudmän har tagit fram planer för att utveckla skolornas arbete med vägledningen, men att dessa planer ofta är svagt implementerade och i vissa fall inte kända alls av rektor och personal.³⁸ Studie- och yrkesvägledarens roll är central i arbetet med information och vägledning, och i viss mån även i undervisningen. Enligt Skolverkets allmänna råd för studie- och yrkesvägledning är vägledningen ett ansvar för hela skolan och vuxenutbildningen och ska integreras kontinuerligt i skolan.³⁹ I Skolverkets studie om styrning och organisation av studie- och yrkesvägledningen konstateras något liknande: ”Riktlinjer, handlingsplaner och kvalitetsdialoger tycks inte räcka till för att sprida engagemang på bredden.”⁴⁰

Utveckling av studie- och yrkesvägledningen

Regeringen gav i Skolverkets regleringsbrev (från 2013–2015 som sedan förlängdes 2016 t.o.m. 2019) myndigheten i uppdrag att genomföra fortbildningsinsatser för främst studie- och yrkesvägledare för att förbättra kvaliteten inom vägledningen. Skolverket har som en del i regeringsuppdraget tagit fram ett utbildningspaket med föreläsningar och processtöd för att stödja utvecklingen av studie- och yrkesvägledning i den lokala skolverksamheten.

Regeringen beslutade den 30 november 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som syftar till att utveckla skolans studie- och yrkesvägledning så att elever ges likvärdiga förutsättningar att göra väl övervägda val utifrån goda kunskaper om utbildningsvägar och arbetsliv. Utredningen, som benämns utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning (U 2017:10), konstaterade i sitt slutbetänkande att med väl fungerande rutiner, god planering, kontinuerlig vägledning och information om yrkesvägledning kan till exempel onödiga studieavbrott undvikas.⁴¹ Slutbetänkandet landade i ett förslag om att elever ska ha tillgång till *individuell* såväl som *generell* vägledning och att individuell

³⁷ Skolinspektionen (2019a).

³⁸ Skolinspektionen (2019b).

³⁹ Skolverket (2013).

⁴⁰ Skolverket (2017c).

⁴¹ SOU 2019:4.

vägledning ska erbjudas vid vissa tillfällen.⁴² Studie- och yrkesvägledning borde enligt utredningen ses som ett viktigt instrument för att hjälpa eleverna/ungdomarna att undvika fel programval och avhopp.⁴³ Regeringen har hittills inte föreslagit några betydande ändringar med anledning av utredningen.

Kommunernas aktivitetsansvar

Flera tidigare studier identifierar brister inom kommunernas aktivitetsansvar. Det gäller främst olika organisatoriska brister och utmaningar för att förbättra kvalitén i arbetet. De viktigaste förbättringsområdena handlar om att tidigt få kontakt med berörda ungdomar och att ha en ändamålsenlig organisation samt rutiner som förbättrar möjligheterna för kommunen att motivera ungdomarna till vidare studier.

Endast ett fåtal ungdomar går vidare till studier

Knappt 64 000 ungdomar omfattades av aktivitetsansvaret under perioden 2019/2020. Av dessa var 36 531 män och 27 385 kvinnor. Samtliga ungdomar i samma åldersgrupp som målgruppen för aktivitetsansvaret uppgår till 509 224 ungdomar. Under perioden 2019/2020 var merparten av ungdomarna inom aktivitetsansvaret födda år 2000 det vill säga 19–20 år gamla.⁴⁴

Sett till ungdomarnas bakgrund är det några grupper som är överrepresenterade; män, äldre födelsekullar i ungdomsgruppen, ungdomar som är födda utomlands, nyinvandrade ungdomar samt ungdomar vars föräldrar har en lägre eller okänd utbildningsnivå. De unga inom aktivitetsansvaret är sämre rustade kunskapsmässigt från grundskolan än övriga ungdomar i samma åldersintervall. Ungdomarna inom aktivitetsansvaret saknar också i högre grad slutbetyg från grundskolan, är i lägre grad behöriga till yrkesprogram samt har ett lägre genomsnittligt meritvärde från grundskolan.⁴⁵

Aktivitetsansvaret ska i första hand motivera ungdomarna att studera, men Skolverkets statistik visar att långt ifrån alla ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret går vidare till studier. När ungdomarnas förhållanden förändras så att de inte längre omfattas av kommunernas aktivitetsansvar ska individerna avregistreras. För 32 procent av ungdomarna var anledningen till avregistrering att de gått vidare till studier på gymnasial nivå. Endast 5 procent har avregistrerats på grund av fullföljd utbildning.⁴⁶

⁴² SOU 2019:4.

⁴³ SOU 2019:4.

⁴⁴ Skolverket (2020).

⁴⁵ Skolverket (2020).

⁴⁶ Skolverket (2020).

Många kommuner har inte en tydlig organisation och ansvarsfördelning inom aktivitetsansvaret

Ansvar för aktivitetsansvaret ligger oftast inom förvaltningen för utbildningsfrågor i kommunen. Det kan också ligga under förvaltningen för arbetsmarknadsfrågor, socialförvaltningen eller direkt under en gymnasieskola som rektors ansvar.⁴⁷

Skolinspektionens granskning av kommunernas aktivitetsansvar från 2018 visar att de flesta kommuner inte har en tillräckligt aktiv och tydlig styrning och ledning av aktivitetsansvaret. Alla kommuner som granskades hade tagit fram någon form av rutiner, en handlingsplan eller andra strategidokument, men de var ofta nyligen framtagna eller inte implementerade. Dessutom var många kommuner fortfarande i en uppstartsfas i arbetet. Den bristande styrningen av aktivitetsansvaret kan till stor del förklaras av att arbetet inte prioriterats. Granskningen visar också att flera kommuner saknar en tydligt dokumenterad ansvarsfördelning. Brister i organisation och ansvarsfördelning kan enligt Skolinspektionen innebära att arbetet blir personbundet och det kan också påverka kommunens förutsättningar för att arbetet ska kunna bedrivas löpande och strukturerat under året.⁴⁸

I majoriteten av de kommuner som Skolinspektionen har granskat sker inte någon utvärdering av verksamhetens resultat och måluppfyllelse. Därmed riskerar kommunen att inte veta hur insatserna fungerar och om det finns behov att ompröva eller erbjuda andra insatser till ungdomarna i takt med att de utvecklas. Detta medför att ungdomar riskerar att bli kvar i åtgärder som inte är relevanta för dem eller som inte tar dem närmare en fullföljd utbildning.⁴⁹

Majoriteten av kommunerna saknar en heltäckande dokumentation som innehåller allt som den är avsedd att innehålla enligt Skolinspektionen. Det vanligaste är att kommunerna inte dokumenterar den individuella planeringen av insatserna, målet med insatserna och tidpunkterna för uppföljning och utvärdering av insatserna. Ingen av de granskade kommunerna använder dokumentationen på individnivå som ett underlag för att utvärdera insatserna och verksamheten.⁵⁰

Tillgången på resurser ser olika ut i kommunerna

Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (benämns hädanefter Samordnaren) noterade stora variationer i hur mycket resurser som kommunerna avsätter för arbetet med aktivitetsansvaret, inte minst vad gäller personalresurser. Mycket pekar på att vilka resurser som finns för arbetet är avgörande för kvalitet och likvärdighet.⁵¹

⁴⁷ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016).

⁴⁸ Skolinspektionen (2018).

⁴⁹ Skolinspektionen (2018).

⁵⁰ Skolinspektionen (2018).

⁵¹ SOU 2018:11.

I intervjuer med ansvariga politiker framgår att många inte har tagit reda på resursbehoven hos verksamheten eller fått några signaler från ansvariga eller chefer inom aktivitetsansvaret att resurserna inte räcker till. I några av dessa kommuner har tjänstemän inom aktivitetsansvaret uppgett att de inte har tillräckliga förutsättningar att genomföra sitt arbete. Det kan exempelvis handla om behov av att bemanningen utökas för att arbetet ska hinnas med, eller att mer resurser behövs för att fler insatser ska kunna erbjudas. Otillräckliga resurser kan leda till att kommunerna inte har möjlighet att identifiera och kontakta alla de ungdomar som berörs av aktivitetsansvaret och inte heller har möjlighet att erbjuda de aktiviteter eller insatser som ungdomarna har behov av.⁵²

Personalens sätt att bemöta ungdomarna kan vara avgörande för att motivera dem att delta i insatser och vilja behålla kontakten med kommunen. I vissa kommuner finns det ett tydligt och medvetet arbete kring kompetens och bemötande, medan det i andra kommuner inte reflekteras över hur personalen bäst ska arbeta för att nå ungdomarna.⁵³ I Samordnarens kommunenkät uppgav 80 procent av kommunerna att de önskade kompetensutveckling för personalen för att bättre kunna stödja olika delar av ungdomsgruppen.⁵⁴

Rutiner för identifieringen av ungdomarna behöver förbättras

Flera studier pekar på brister i rutinerna kring identifiering av ungdomar i målgruppen för aktivitetsansvaret. I Samordnarens kommunenkät uppgav 61 procent av de kommuner som besvarade enkäten att de har svårigheter att samla information om vilka unga som omfattas av aktivitetsansvaret.⁵⁵

Skolverket har granskat hur väl kommunerna lyckats identifiera målgruppen. Dessa analyser har funnit såväl över- som underrapportering. Då syftet med aktivitetsansvaret är att identifiera ungdomar som inte studerar i syfte att motivera dem tillbaka i utbildning, är underrapporteringen ett problem. Den senaste tillgängliga analysen som avser oktober 2018 visade att endast en av fem kommuner identifierar mer än 90 procent av ungdomarna. Denna underrapportering indikerar att det finns en stor grupp ungdomar som ingår i målgruppen för aktivitetsansvaret, men som kommunerna inte kommit i kontakt med.⁵⁶

En majoritet av kommunerna har enligt Skolinspektionen inte fullgoda rutiner och arbetssätt som ger förutsättningar att löpande och snabbt identifiera ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret. Rutiner och arbetssätt säkerställer exempelvis inte att IT-system och andra informationskällor läses av ofta och regelbundet. I vissa fall saknar kommunerna tillräckligt bra IT-system, vilket leder till att de inte

⁵² Skolinspektionen (2018).

⁵³ Skolinspektionen (2018).

⁵⁴ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016).

⁵⁵ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016).

⁵⁶ Skolverket (2019b).

inhämtar information om vissa kategorier av ungdomar. Kommunerna kan därmed helt missa att identifiera somliga ungdomar och det kan ta lång tid innan de kontaktas och kan erbjudas insatser. Flera av kommunerna gör inte heller aktiva insatser för att upprätta en samverkan med skolor och andra kommuner för att säkerställa att information om avhopp når kommunen i ett tidigt skede.⁵⁷

Det finns flera exempel på kommuner som har gått samman för att bygga system eller som har köpt in tjänster av systemleverantörer för att kartlägga målgruppen för aktivitetsansvaret. Några viktiga källor för systemen är folkbokföringsuppgifter i kombination med uppgifter från betygsdatabasen Beda samt regionala elevdatabaser. Samtidigt finns det fortfarande kommuner som inte har tillgång till datasystem och som får leta manuellt i en rad olika register.⁵⁸ Flera kommuner har efterlyst ett nationellt system i stället för de olika regionala lösningar och system som byggts upp i olika delar av landet.⁵⁹ I Samordnarens slutbetänkande föreslås stöd till kommunerna i form av en nationell betygsdatabas som syftar till att underlätta både kommunernas kartläggning av vilka unga som omfattas av aktivitetsansvaret och ansökningsförfarandet till bland annat komvux.⁶⁰

Svårigheter att etablera kontakt med ungdomarna inom aktivitetsansvaret

I Samordnarens enkät som besvarades av 249 kommuner uppger 34 procent att de har stora problem att få kontakt med de unga och 58 procent att de har vissa svårigheter att få kontakt.⁶¹ I Plug In-projektets rapport beskriver utvärderarna att det krävdes ett ihärdigt arbete för att framgångsrikt etablera kontakt. Det handlade om att utveckla verksamma sätt att bygga relationer med ungdomarna genom kanaler som de själva använder, som sms och sociala medier. Det handlade också om att vara flexibel i mötet med ungdomen, genom att exempelvis ses på kafé eller i hemmet snarare än i skolans eller kommunens lokaler.⁶²

Skolinspektionens granskning visar att många kommuner använder brev som huvudsaklig kontaktväg med ungdomarna. Det kan då ta flera veckor eller månader samt flera utskickade brev innan man övergår till att kontakta ungdomar med mer direkta kontaktmetoder (till exempel telefon och e-post). Några kommuner använder också sociala medier eller försöker få kontakt genom anhöriga. I vissa fall används också hembesök som metod för att komma i kontakt med ungdomarna. Skolinspektionen menar att det många gånger tar för lång tid innan kontakt etableras med ungdomarna och att det därmed också tar lång tid innan de kan erbjudas insatser, exempelvis i form av studier.⁶³

⁵⁷ Skolinspektionen (2018).

⁵⁸ SOU 2018:11.

⁵⁹ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016).

⁶⁰ SOU 2018:11.

⁶¹ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016).

⁶² Sveriges kommuner och Landsting (2018).

⁶³ Skolinspektionen (2018).

Enligt Skolinspektionen har de kommuner som har goda förutsättningar för identifiering och kontakt med ungdomar definierat vilka grupper av ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret. De har även rutiner som anger med vilken regelbundenhet identifiering och kontakt ska ske samt vilka tidpunkter under året som är särskilt viktiga att bevaka. Kommunerna läser även av sina system dagligen eller veckovis och har en aktiv kontakt och samverkan med gymnasieskolorna. Kommunerna tar också snabb kontakt med de berörda ungdomarna och använder varierande metoder för att etablera kontakt. I de brev som skickas till ungdomarna ges tydlig och uppmuntrande information om syftet med kontakten och de olika former av stöd som kommunen kan erbjuda. Flera kommuner har också information på sin hemsida så att ungdomarna eller deras vårdnadshavare själva kan ta kontakt med handläggarna inom aktivitetsansvaret.⁶⁴

Nyanlända inom aktivitetsansvaret

Ungdomar som är födda utomlands samt har invandrat till Sverige och folkbokförts de senaste fyra åren är överrepresenterade inom aktivitetsansvaret. Drygt en tredjedel, 36 procent, av ungdomarna inom aktivitetsansvaret är födda utomlands.⁶⁵ I Samordnarens slutbetänkande framkommer att allt fler kommuner har problem med att kartlägga och identifiera målgruppen unga nyanlända. Kommunerna har också svårigheter att komma i kontakt med nyanlända ungdomar då de ofta inte bor på uppgivna adresser eller placeras i annan kommun med kort varsel. Det kan även finnas en problematik i att skapa kontakt med unga på grund av språksvårigheter. Därför är det av vikt att kommuner tillgängliggör information om aktivitetsansvaret på flera olika språk. Flera kommuner har lyft fram ett kommande behov av utökad samverkan inom kommunen och av nya utbildningsformer för att kunna påbörja och slutföra gymnasiestudier, samt ökad bemanning i arbetet med unga nyanlända.⁶⁶

Åtgärderna ska i första hand leda till utbildning

De flesta kommuner som besvarade Samordnarens enkät erbjuder olika typer av utbildningsinsatser. Över 80 procent av kommunerna erbjuder studier på folkhögskola, introduktionsprogram och nationellt program samt studie- och yrkesvägledning. Något färre kommuner, knappt 80 procent erbjuder studier inom kommunal vuxenutbildning. Förutom utbildningsinsatser erbjuder kommunerna bland annat insatser som handlar om personlig utveckling, stöd motsvarande elevhälsan, söka jobb-aktiviteter och praktik.⁶⁷

Skolinspektionens granskning visar dock att många kommuner inte erbjuder ett tillräckligt varierat och flexibelt utbud vad gäller olika studiealternativ. Det finns kommuner som inom aktivitetsansvaret inte inriktat arbetet på att i första hand få

⁶⁴ Skolinspektionen (2018).

⁶⁵ Skolverket (2019c).

⁶⁶ SOU 2018:11.

⁶⁷ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016).

ungdomar att påbörja studier. I dessa fall saknas flexibla studielösningar och ungdomarna hänvisas istället till nästa antagningsperiod på gymnasiet. Det innebär att ungdomar kan behöva vänta månader på att få börja studera. Alla kommuner erbjuder studie- och yrkesvägledning men det framgår att kommunerna skulle kunna erbjuda fler studiemotiverande insatser förutom studie- och yrkesvägledning.⁶⁸

En del kommuner har inte heller ett tillräckligt varierat och flexibelt utbud av insatser generellt sett, exempelvis när det gäller praktikplatser. En upparbetad samverkan med olika företag, civilsamhället eller med de egna förvaltningarna ökar möjligheterna att erbjuda ungdomarna fler och flexibla insatser. Dessa aktörer kan vara värdefulla för att utöka utbudet av insatser som kan tilltala ungdomar och som i förlängningen skulle kunna motivera dem att påbörja en utbildning.⁶⁹

I de kommuner som har ett välfungerande arbete när det gäller att erbjuda flexibla studielösningar finns en variation av studiealternativ och det erbjuds vägledning och hjälp. Det kan exempelvis handla om att kommuner erbjuder ungdomar möjligheten att studera på distans eller på folkhögskola, möjligheten att kombinera studier på ett introduktionsprogram med praktik eller att studera på komvux även om de ännu inte fyllt 20 år. En annan lösning kan vara att gå tillbaka till gymnasieskolan, men med en anpassad studietakt.⁷⁰

En del unga behöver annat än studieinriktade insatser

Hösten 2017 genomförde Samordnaren en ungdomsenkät med 351 ungdomar i 97 kommuner. I enkäten uppger en majoritet av ungdomarna, 71 procent, att de hellre vill arbeta än studera. Knappt hälften av ungdomarna uppgav att de föredrar praktik framför studier. Svaren i ungdomsenkäten visade också att det är vanligare att vilja studera på komvux än på gymnasiet (26 respektive 21 procent).⁷¹

Ett antal kommuner har lyft fram att det inte alltid går att arbeta för att den unge ska påbörja eller återuppta en utbildning omedelbart. Det krävs ett omfattande arbete för att först etablera förtroende och skapa en tillitsfull relation. Flera kommuner erbjuder därför andra aktiviteter som syftar till ökad hälsa och ökad delaktighet i samhället som på sikt kan leda ungdomarna närmare en etablering på arbetsmarknaden eller till studier.⁷² De insatser som flest unga i Samordnarens ungdomsenkät uppger som viktiga för att de ska kunna arbeta eller studera är stöd från familj, vänner eller närstående, personal som de har förtroende för samt stöd i kontakter med andra myndigheter. Detta visar betydelsen av den privata sfären

⁶⁸ Skolinspektionen (2018)

⁶⁹ Skolinspektionen (2018).

⁷⁰ Skolinspektionen (2018).

⁷¹ SOU 2018:11.

⁷² SOU 2018:11.

och även relationen till personalen på ett sätt som inte framkommer i undersökningar som baseras på svar från personal och verksamhetsföreträdare.⁷³

Många kommuner behöver utveckla sin samverkan

För att kommunerna ska kunna erbjuda unga ett bra stöd inom aktivitetsansvaret krävs ofta insatser från flera olika samhällsaktörer. I Samordnarens enkät har 90 procent av kommunerna svarat att de samverkar mellan introduktionsprogrammen, komvux, kommunens arbetsmarknadsförvaltning och med Arbetsförmedlingen. Många kommuner samverkar också med näringslivet och med folkhögskolor. Det är många kommuner som ser ett behov av mer samarbete med Försäkringskassan, barn- och ungdomspsykiatri (BUP), landstinget och socialtjänsten. Kommunerna samarbetar ofta med gymnasieskolan med avsikt att förebygga avhopp, men också för att etablera en relation med de ungdomar som riskerar att avbryta sina studier. En del kommuner ingår också i nätverk med andra kommuner där man samarbetar och utbyter erfarenheter kring arbetet inom aktivitetsansvaret.⁷⁴

Även Skolinspektionens granskning visar att majoriteten av kommunerna har någon form av samverkan med relevanta aktörer. Det finns kommuner där exempelvis ett team med olika kompetenser arbetar tillsammans med aktivitetsansvaret. I andra kommuner har det upprättats en plattform med en egen lokal där olika kompetenser från kommunen och ibland externa aktörer, exempelvis Arbetsförmedlingen, finns tillgängliga.⁷⁵ Flera lokala projekt inom Plug In har lyckats samverka på ett effektivt sätt genom att ha en styrgrupp med representanter från relevanta aktörer kopplade till projektet. Exempelvis har en näringslivschef kunnat förmedla kontakter med näringslivet för praktikplatser eller en chef för vuxenutbildning godkänna undantag för att en ungdom ska kunna börja på komvux i förtid.⁷⁶

Samtidigt finns det ett tydligt behov i många kommuner att ytterligare utveckla samverkan med interna och externa aktörer. Det kan innebära att organisera verksamheten så att personalen exempelvis har tillgång till olika kompetenser och har en ansvarsfördelning som är rimlig så att samverkan kan komma till stånd. I det flesta fall handlar det om att samverkan med aktörer i olika kommuner skulle kunna utökas för att kunna erbjuda ungdomar fler och flexibla insatser.⁷⁷

Många av de granskade kommunerna saknar även en samverkan mellan personalen inom aktivitetsansvaret och gymnasieskolorna för att snabbt kunna ta emot information om avhopp. Det kan leda till att kommunerna missar att fånga upp

⁷³ SOU 2018:11

⁷⁴ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. (2016).

⁷⁵ Skolinspektionen (2018).

⁷⁶ Sveriges kommuner och Landsting (2018).

⁷⁷ Skolinspektionen (2018).

ungdomar som ska tillhöra aktivitetsansvaret⁷⁸ Samordnaren har föreslagit att om en elev riskerar att avsluta sin gymnasieutbildning i förtid eller utan att erhålla examen så ska rektorn, innan eleven anses ha avslutat utbildningen, se till att hen erbjuds ett avslutande vägledningssamtal. Genom detta ska hen uppmärksammas på konsekvenserna av beslutet och få klart för sig vilka möjligheter som finns att komplettera utbildningen och vilket stöd kommunen kan erbjuda inom ramen för sitt aktivitetsansvar. Det är viktigt inte minst för att fler ska nås och kunna erbjudas stöd av kommunerna.⁷⁹

Huvudmännens organisering av komvux

Det finns relativt få studier kring hur komvux organiseras av huvudmännen och hur det påverkar flexibiliteten kring studierna samt elevernas möjligheter att läsa på komvux. Vi redogör nedan för några iakttagelser som gjorts inom detta område.

Komvux i egen regi eller på entreprenad

Utbudet av kurser och flexibiliteten i undervisningen kan påverkas i viss utsträckning av om kommunens vuxenutbildning är organiserad i egen regi eller utlagd på entreprenad. Utvecklingen inom vuxenutbildningen går mot allt mer upphandlad utbildning. Inom komvux har andelen kursdeltagare som läser hos en extern utbildningsanordnare nära nog fördubblats under den senaste tioårsperioden. År 2018 läste drygt 54 procent av kursdeltagarna kurser på gymnasial nivå hos en annan anordnare än kommunen.⁸⁰ Skolverket konstaterade i lägesbedömningen 2017 att det finns begränsat med underlag om vad den ökande upphandlingen av utbildning får för konsekvenser. Skolverket konstaterade då att det är en utmaning för kommunerna att rekrytera lämpliga lärare och att upphandla yrkesutbildning av acceptabel kvalitet inom alla områden.⁸¹ I Skolverkets studie ”Rätten till komvux” (2019) menade några skolledare att tillgången på externa anordnare av utbildning med god kvalitet är låg.⁸² Upphandlingsavtalen påverkar vidare vilken utbildning som erbjuds och hur utbildningen genomförs.⁸³

Kontinuerlig utbildning inom komvux och flexibel antagning

Kommunal vuxenutbildning ska enligt skollagen bedrivas kontinuerligt. Skolverket har tidigare konstaterat att de flesta kommuner anser att de uppfyller kravet på kontinuerlig utbildning, men att begreppet tolkas mycket olika vad gäller hur

⁷⁸ Skolinspektionen (2018).

⁷⁹ SOU 2018:11.

⁸⁰ Skolverket (2019a).

⁸¹ Skolverket (2017b).

⁸² Skolverket (2019e).

⁸³ Skolverket (2017b).

kontinuerlig antagningen måste vara. För komvux på gymnasial nivå tillämpar kommunerna en mer kontinuerlig antagning än för grundläggande nivå.⁸⁴

I en kvalitetsgranskning av komvux på gymnasial nivå från 2019 konstaterade dock Skolinspektionen att nära hälften av de granskade kommunerna brast i kontinuiteten. Kommunerna bedrev inte den skolförlagda undervisningen kontinuerligt under året och organiserade utbildningen i höst- och vårterminer. Detta trots att det fanns elever som hade behov av att påbörja studierna vid andra tillfällen under året. Flera elever beskriver att om ansökningstiden hade passerats har de fått vänta i upp till ett halvår innan studierna kunnat påbörjas. Enligt granskningen var det vanligt att kommuner endast erbjöd ett begränsat utbud två gånger per år av till exempel svenska, matematik och samhällskunskap, vilka också var de vanligaste ämnena som elever studerade på komvux.⁸⁵

Elever som har behov av ett mer flexibelt studieupplägg kan enligt Skolinspektionens granskning hänvisas till distansutbildning. Här är undervisningen mer flexibel jämfört med den skolförlagda undervisningen, som är upplagd terminsvis i en fast studietakt. Distansutbildning beskrivs dock som en svår studieform som inte passar alla. Undervisningsformen ställer stora krav på självständighet och hög studiedisciplin. Distansutbildning 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. Trots det kan distansundervisning ibland vara det enda alternativet som erbjuds elever.⁸⁶

Förutsättningar för att studera på komvux

Komvuxutredningen konstaterade i sitt betänkande 2018 att målgruppen för komvux tydligt hade förändrats jämfört med den tid då skolformen byggdes upp. I dag består målgruppen i större utsträckning av personer som inte har svenska som modersmål och personer som i många fall har flera skolmisslyckanden bakom sig. De är enligt utredningen i behov av en anpassad vuxenutbildning, något som kräver förändringar av vuxenutbildningens struktur och kompetensutveckling av dess personal.⁸⁷

I en undersökning kring utmaningar att delta i komvux för personer med annat modersmål än svenska kunde Skolverket konstatera att det kan innebära en utmaning att möta den målgruppens ökade behov av stöd. Det kan exempelvis handla om stöd i form av psykosociala och specialpedagogiska insatser. Dessutom kan lärarbristen och svårigheterna att erbjuda undervisning eller studiehandledning på elevens modersmål förhindra ett deltagande i komvux.⁸⁸

⁸⁴ Skolverket (2017a).

⁸⁵ Skolinspektionen (2019a).

⁸⁶ Skolinspektionen (2019a).

⁸⁷ SOU 2018:71.

⁸⁸ Skolverket (2018).

Skolinspektionen visar dock i sin kvalitetsgranskning av komvux på gymnasial nivå att de granskade kommunerna var förhållandevis bra på att erbjuda stöd till eleverna i den skolförlagda undervisningen. Stöd kunde till exempel ges inom ramen för undervisningen, genom särskilda insatser och genom speciallärare eller specialpedagog. Kommunerna kunde dock bli bättre på att informera eleverna om vilka möjligheter de hade att få stöd.⁸⁹

Ekonomiska incitament och hinder

Vi vet att lånebenägenheten spelar roll för elevers val att studera. Centrala studiestödsnämnden (CSN) har i en studie om lånebenägenhet hos studerande med studiemedel från 2017 konstaterat att ju lägre inkomstklass den studerande befinner sig i, desto högre är lånebenägenheten. Detta är förväntat eftersom högre inkomst normalt medför ett lägre behov av lån. Vid lika utbildningsnivå hos studenten/individerna är i regel lånebenägenheten högre bland inrikes än bland utrikes födda.⁹⁰ Studien som CSN genomfört visar också att elever med högre betyg i gymnasieskolan även uppvisar en något större benägenhet att ta studielån. En annan studie av CSN visar att andelen studerande på komvux som har studiemedel har minskat över tid. Vi ser i den studien även en trend att gruppen som läser komvux på deltid och distans ökar.⁹¹

Kommunernas uppföljning av verksamhetens resultat

Skolinspektionens granskning från 2012 av kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå visade att de flesta kommunerna uppvisade stora brister i sin uppföljning av de egna resultaten. Utbildningsanordnarna och huvudmännen hade enligt Skolinspektionen bristande kunskap om orsakerna till de låga resultaten.⁹² Man ska dock komma ihåg att granskningen gjordes för åtta år sedan och avser en annan nivå än den vi intresserar oss för i denna studie. Även Komvuxutredningen har dock framfört att kommunernas uppföljning av komvux som bedrivs på entreprenad behöver stärkas.⁹³

⁸⁹ Skolinspektionen (2019a).

⁹⁰ Centrala studiestödsnämnden (2017).

⁹¹ Centrala studiestödsnämnden (2018).

⁹² Skolinspektionen (2012).

⁹³ SOU 2018:71.

4 Erfarenheter från några kommuners arbete – en sammanfattning av intervjustudien

I detta kapitel sammanfattar vi vad som framkommit i de 19 intervjuer som vi har genomfört med de tre utvalda respondentgrupperna. Som ett komplement till intervjumaterialet presenteras också viss information från den workshop som ingår i vårt empiriska underlag. Intervjustudien och informationen från workshopen syftar till att fördjupa och komplettera den bild som getts i tidigare studier med avseende på de områden som vi ska undersöka i denna studie.

Studie- och yrkesvägledningens roll

I följande avsnitt sammanfattar vi det som framkommit i våra intervjuer med studie- och yrkesvägledare inom gymnasieskolan. Huvudfokus i våra intervjuer har varit att ta reda på i vilken utsträckning och på vilket sätt studie- och yrkesvägledare informerar eleverna om möjligheten att studera på komvux. Tillgången till studie- och yrkesvägledning varierar och information om möjligheten att studera på komvux är sällan en prioriterad fråga i vägledningen förrän eleven är på väg att hoppa av gymnasieskolan eller gå ut gymnasieskolan utan examen. Det är inte heller alltid studie- och yrkesvägledare deltar vid utskrivningssamtal och därmed har en chans att informera eleverna om vilka möjligheter som finns att studera på komvux.

Tillgången till studie- och yrkesvägledning varierar

De flesta studie- och yrkesvägledare som vi har intervjuat arbetar med information och vägledning enligt ett årshjul. Vägledning sker löpande under gymnasietiden. Flera av de studie- och yrkesvägledare vi har pratat med hänvisar till att det genomförs informationsinsatser i klassrummen eller vid större samlingar. Fokus vid dessa informationstillfällen är på förberedelser inför val av fortsatta studier inom högre utbildning.

Många av informationsinsatserna i årskurs ett på gymnasieskolan är allmänt hållna och inriktade mot framtidsval och hur eleven gör för att hitta mer information om olika yrken och vad som krävs för dessa. Information om komvux är inte en prioriterad del av studie- och yrkesvägledningen enligt de personer som vi har intervjuat. Oftast sker information om vuxenutbildning i samband med generell information om vidare studier på yrkeshögskola (YH) och högre utbildning i årskurs tre. Komvux berörs oftast i begränsad utsträckning och nämns endast i korta drag. De flesta respondenter menar att frågor om komvux oftast tas upp vid enskilda samtal då eleverna sällan vågar ta upp frågan om komvux inför andra.

En del av, men inte alla av de studie- och yrkesvägledare vi har intervjuat erbjuder enskild vägledning. En majoritet har dock ”öppet hus” eller möjlighet för elever att boka enskilda samtal. Tillgängligheten varierar och i de fall där studie- och yrkesvägledare har en delad tjänst utlagd på flera skolor minskar tillgängligheten till vägledning för eleverna. Ingen respondent vi har intervjuat uppger att studie- och yrkesvägledningen är obligatorisk för eleverna.

Samverkan med andra aktörer är en viktig del i studie- och yrkesvägledningen

I intervjuerna betonar många vägledare vikten av samverkan mellan gymnasieskolan och andra samhällsinstanser. Alla vägledare vi har intervjuat samverkar med universitet, högskolor och komvux. De flesta respondenter har en etablerad samverkan med till exempel Arbetsförmedlingen och i vissa fall andra myndigheter, så som polis och socialtjänst.

Behovet av samverkan är ett återkommande tema även från de samtal och diskussioner som fördes på den workshop som Skolverket arrangerade om det kommunala aktivitetsansvaret. På workshopen deltog både företrädare för huvudmän, handläggare inom det kommunala aktivitetsansvaret och studie- och yrkesvägledare. En diskussion som lyftes där var att studie- och yrkesvägledare på gymnasieskolorna inte alltid bereds möjlighet att medverka på utskrivningssamtal eller att de har fått information om att eleven riskerar att hoppa av. På workshopen framkom också att handläggare inom det kommunala aktivitetsansvaret ibland inte får information om att en elev riskerar att hoppa av. En studie- och yrkesvägledare på workshopen sa: ”I den bästa av världar borde [det] finnas ett system i länet där man har ett datasystem som gör att vi kan följa eleverna och att kommunala aktivitetsansvaret kan få en signal i ett tidigt skede innan utskrivningssamtal har skett.” Någon lyfte att skolorna borde kunna bjuda in handläggare inom det kommunala aktivitetsansvaret till trepartssamtal i förväg innan utskrivningssamtal. I en del fall har personal inom det kommunala aktivitetsansvaret även försökt få tillgång till olika typer av information om elever. En intressant uppgift i detta sammanhang är exempelvis elevers skolnärvaro, då hög frånvaro kan indikera att elever riskerar att hoppa av. Någon på workshopen menade att med tillgång till information om elever som riskerar avhopp skulle verksamheten bättre kunna planera insatser så som vägledning om studier vid till exempel komvux.

Studie- och yrkesvägledare nås inte alltid av information om att elever är på väg att hoppa av gymnasiet

Enligt intervjuerna har studie- och yrkesvägledare ofta, men inte alltid, nåtts av information om elever som riskerar att hoppa av gymnasieskolan. Informationen kan exempelvis nå vägledarna via samtal med lärare eller via frånvarorapporter. I ett av fallen tog en studie- och yrkesvägledare själv reda på vilka elever som har en bit kvar för att få godkända betyg och förde därefter dialog med elevernas mentorer. Några respondenter menar att även om man på förhand inte har identifierat personer som riskerar att hoppa av, har man en organisation där man ändå kan ge eleven information och föra samtal om olika valmöjligheter.

Gymnasieskolans hantering av elever som har hoppat av gymnasieskolan

Om elever hoppar av sin gymnasieutbildning trots att förebyggande åtgärder har vidtagits sker i regel utskrivningssamtal. Några av de studie- och yrkesvägledare som har intervjuats menar att elever som har missat information om komvux får den vid utskrivningssamtalet. Av intervjuerna framgår dock att studie- och

yrkesvägledare inte alltid medverkar vid utskrivningssamtalen. Därmed missar en del elever sannolikt denna information.

Arbetet inom det kommunala aktivitetsansvaret

I följande avsnitt sammanfattar vi det som framkommit i våra intervjuer med handläggare inom det kommunala aktivitetsansvaret. Många kommuner har organisatoriska brister kring handlingsplaner och ansvarsfördelning. Flera kommuner har också bristande rutiner kring uppföljning och utvärdering. De främsta utmaningarna handlar om att identifiera och kontakta ungdomarna utan dröjsmål. Det framkommer också att det är viktigt med ett individanpassat bemötande och god kompetens hos personalen för att nå fram till ungdomarna. Ofta tar det ändå lång tid och krävs många insatser för att motivera ungdomarna till vidare studier.

Personalen inom aktivitetsansvaret tillhör flera olika yrkeskategorier

I de flesta kommuner som ingår i studien är arbetet med aktivitetsansvaret placerat inom utbildningsförvaltningen i kommunen. I ett par kommuner tillhör det kommunala aktivitetsansvaret arbetsmarknadsförvaltningen eller en arbetsmarknadsenhet. Det finns också ett exempel där aktivitetsansvaret är underställt en rektor på en gymnasieskola.

I de nio studerade kommunerna är det vanligast att personerna som arbetar inom aktivitetsansvaret är studie- och yrkesvägledare. Förutom det återfinns även före detta lärare, en tidigare rektor på gymnasieskola, socionomer, före detta arbetsförmedlare, kuratorer och en socialantropolog bland de som är anställda för att arbeta med ungdomarna. En gemensam nämnare är att samtliga har en utbildning som är kopplad till barn och ungdomar eller har erfarenhet av arbete med barn och ungdomar.

Alla kommuner har inte en handlingsplan för arbetet med aktivitetsansvaret

Flera av handläggarna inom aktivitetsansvaret beskriver ett relativt outvecklat organisatoriskt upplägg av arbetet kring handlingsplaner och ansvarsfördelning.

Tre av de kommuner vi har varit i kontakt med har inte någon specifik handlingsplan och, lika många kommuner, en nyligen utformad handlingsplan för arbetet. Handläggaren i en av kommunerna uppger att trots att handlingsplanen nyligen upprättats har de redan märkt att den inte fungerar så bra i realiteten och måste revideras.

Handläggarna i de tre kommuner som har en etablerad handlingsplan sedan tidigare uppger att de har olika rutiner kopplade till planen. De beskriver hur det finns tydliga strategier för arbetet i handlingsplanen. Vidare uppger dessa handläggare att ansvarsfördelningen är kopplad till handlingsplanen. Två intervjupersoner beskriver att de har ett upplägg kring ansvarsfördelningen som är kopplat till ungdomarnas behov. I de fallen består arbetsgrupperna av personer med olika professioner, exempelvis kurator och studie- och yrkesvägledare,

arbetsförmedlare, lärare osv. Arbetsgrupperna utför en del arbetsuppgifter gemensamt men delar också upp ansvaret genom att utgå från ungdomarnas behov. Behöver individen stödsamtal går kuratorn in, är det studierelaterat är det studie- och yrkesvägledarens ansvar och handlar det om praktik eller arbetsfrågor hamnar ärendet oftast på arbetsförmedlaren bord. I de fall som ungdomen behöver insatser av olika karaktär är ansvaret fördelat på flera i arbetsgruppen.

Flertalet handläggare uppger att de har tillräckliga resurser

De flesta intervjupersonerna anser att de resurser som finns avsatta för verksamheten är tillräckliga, både ekonomiska och personella. I dessa kommuner framkommer det också att kommunledningen uppfattas ha prioriterat arbetet med aktivitetsansvaret. De personella resurserna inom kommunens aktivitetsansvar är i de flesta fall kopplade till kommunens storlek. I ett par kommuner arbetar bara en person med aktivitetsansvaret. Där beskrivs verksamheten som sårbar och personberoende. Man har inte heller alltid möjlighet att utföra arbetet på det sätt som skulle behövas då vare sig tid eller personal räcker till. Som exempel uppger handläggarna i de flesta kommuner att de använder hembesök som en metod att komma i kontakt med ungdomarna. I ett par av intervjuerna framkommer att hembesöken blir svåra att genomföra om bara en person arbetar inom ansvaret med tanke på att handläggaren måste känna sig trygg i sin arbetssituation.

Kommunernas rutiner kring uppföljning och utvärdering ser väldigt olika ut

Handläggare i fyra av kommunerna som ingår i intervjustudien uppger att de inte alls följer upp arbetet med aktivitetsansvaret eller att det görs i liten utsträckning. Ett par av intervjupersonerna beskriver att arbetet med uppföljning är under utveckling och att de är medvetna om att ett sådant arbete behövs för att bedöma kvaliteten i verksamheten och för att kartlägga vart ungdomarna tar vägen. En handläggare berättar att de har som mål att hälften av ungdomarna inom aktivitetsansvaret ska påbörja eller återgå till studier. De arbetar därför med att ta fram en processkarta över ungdomarnas sysselsättning för att se vilka åtgärder de deltar i, exempelvis när det gäller studier. Handläggarna i de två kommuner som inte alls följer upp verksamheten upplever att de ändå har en bild av hur det ser ut i verksamheten.

Bland de kommuner som på olika sätt följer upp verksamheten ser upplägget lite olika ut. Flera kommuner följer upp arbetet veckovis i sina arbetsgrupper eller med en chef och diskuterar översiktligt hur det går för verksamheten. Detta är viktigt, menar intervjupersonen dels för att diskutera det dagliga arbetet med ungdomarna, dels för att det syftar till att skapa processer och rutiner där det framgår hur verksamheten fungerar och där handläggarna ska vara utbytbara. I samma kommun har aktivitetsansvaret nyligen blivit en del av kommunens systematiska kvalitetsarbete vilket intervjupersonen menar är viktigt för att tydliggöra arbetet inom aktivitetsansvaret. En annan handläggare berättar att i deras systematiska kvalitetsarbete genererar aktivitetsansvarets uppföljning korta rapporter till förvaltning och nämnd vid flera tillfällen under året, men också en mer omfattande

kvalitetsrapport årsvis. Rapporten beskriver bland annat hur många ungdomar som kommunen har arbetat med under en viss tidsperiod och hur många som gått vidare till utbildning eller arbete. Båda dessa kommuner med väl utvecklade uppföljningsrutiner anser att rapporteringen till nämnd och förvaltning är viktig för att förmedla en kunskap och förståelse för verksamheten och dess behov och utmaningar.

Handläggarna i fyra kommuner beskriver att de med olika tidsintervall genomför en individuell uppföljning av de ungdomar som ingår i det kommunala aktivitetsansvaret. Uppföljningen innebär att de följer individernas utveckling och de insatser de deltar i, exempelvis för att se vilka som gått vidare till studier och när de gjorde det. Den individuella uppföljningen syftar enligt handläggarna till att tydliggöra hur insatserna fungerar och vilka ytterligare behov som kan finnas. Övriga intervjupersoner uppgav att det inte gör någon uppföljning på individnivå alls. Två handläggare uppgav dock att uppföljningsarbetet på individnivå är under utveckling.

Kommunerna samverkar i varierande omfattning med andra aktörer

Alla kommuner som ingår i studien uppges samverka med andra för uppdraget relevanta aktörer, men omfattningen och utformningen av samarbetet varierar stort. Flera kommuner har ett samarbete med gymnasieskolan. Personalen inom aktivitetsansvaret kan exempelvis ha en överenskommelse med studie- och yrkesvägledare på gymnasieskolor både inom och utanför kommunen som innebär att kommunen får information då en elev är på väg att hoppa av skolan. I vissa fall får handläggarna inom aktivitetsansvaret enbart information av skolan, men hos några kommuner finns en mer omfattande samverkansrutin. En av dessa kommuner tillhör ett nätverk i länet där samtliga handläggare inom aktivitetsansvaret ingår. Inom nätverket har man gjort en överenskommelse med gymnasieskolorna att handläggarna inom aktivitetsansvaret ska bli kontaktade vid problematisk frånvaro och risk för avhopp. Rutinen syftar till att handläggarna ska bli involverade före avhopp och försöka få eleven att stanna kvar i skolan. Handläggaren deltar då på ett möte med skolan och eleven och beskriver vad verksamheten inom aktivitetsansvaret har att erbjuda. Om eleven ändå hoppar av så finns redan en etablerad kontakt vilken intervjupersonen menar är viktig för det fortsatta arbetet. Flera deltagare på workshopen menar att det är viktigt att en handläggare från aktivitetsansvaret är med vid utskrivningssamtalen. Ett sådant möte kan vara informativt men också verka avskräckande för eleven då hen får information om vad som väntar vid ett avhopp. Ytterligare några kommuner har liknande upplägg med gymnasieskolan, och ett par handläggare menar att de eftersträvar en sådan samverkan med gymnasieskolan men att de inte har nått ända fram ännu.

Nästan alla de intervjuade handläggarna inom aktivitetsansvaret samverkar i någon utsträckning med Arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Bäst samverkan med Arbetsförmedlingen har de verksamheter som antingen fysiskt har sin placering under samma tak som Arbetsförmedlingen eller som ingår i en samordningsgrupp

kring unga i kommunen som också Arbetsförmedlingen tillhör. En intervjuperson beskriver att de har ett väldigt bra samarbete med Arbetsförmedlingen då de har tillgång till en arbetsförmedlare som arbetar direkt mot aktivitetsansvaret och kan hjälpa till med alla typer av arbetsrelaterade frågor, inklusive praktikplatser.

I stort sett alla verksamheter inom aktivitetsansvaret samverkar i någon utsträckning med socialtjänsten. I ett par kommuner upplever handläggarna sig ha ett gott samarbete med socialtjänsten och upplever att det är till stor hjälp, främst för att lokalisera ungdomar men också för att få bakgrundsfakta om individen. Övriga intervjuade handläggare uttrycker att de önskar ett bättre samarbete med socialtjänsten men att sekretessbestämmelserna sätter stopp för det. I en av intervjuerna säger en handläggare att de kan veta att det finns information om en specifik individ hos socialtjänsten men att personalen inom aktivitetsansvaret inte kan få tag på informationen på grund av sekretessen.

De flesta intervjupersoner som arbetar inom aktivitetsansvaret upplever sig ha ett fungerande samarbete med komvux, ofta mellan studie- och yrkesvägledare i den egna verksamheten och komvux. Några kommuner har träffat särskilda överenskommelser mellan aktivitetsansvaret och komvux när det gäller individens ålder vid studiestart. Dessa överenskommelser ger ungdomen möjlighet att studera vid komvux redan vid 18 eller 19 års ålder. Enligt respondenterna i de aktuella kommunerna är det viktigt för att undvika långa väntetider och svårigheter med att bibehålla ungdomarnas studiemotivation.

En intervjuperson beskriver att de försöker åstadkomma så kallade sömlösa övergångar mellan gymnasieskolan och komvux. Arbetssättet innebär att det i denna kommun är möjligt att som elev skrivs in vid komvux från 19 års ålder. Studie- och yrkesvägledare vid gymnasieskolan kan skriva över elever direkt till komvux, exempelvis i de fall som elever avslutat eller riskerar att avsluta gymnasieskolan med endast studiebevis.

Att identifiera och kontakta ungdomarna innebär ofta en utmaning för kommunerna

De flesta kommuner som ingår i studien använder ett digitalt register i vilket gymnasieskolorna rapporterar när eleverna avbryter studierna för att identifiera vilka ungdomar som ska tillhöra det kommunala aktivitetsansvaret. Vilka digitala system som kommunerna använder för att identifiera ungdomarna varierar. Av de kommuner som ingår i studien är det ingen som uppger att de använder den nationella betygsdatabasen Beda för att identifiera ungdomarna. Handläggarna beskriver istället olika lokala eller regionala databaser och IT-system som källor för att inhämta information om ungdomarna.

Av intervjuerna framgår att det finns två problem som är kopplade till identifieringen av ungdomarna. Det ena problemet är, enligt flera intervjupersoner, att IT-systemen inte alltid fungerar som de ska. Flera deltagare i workshopen beskriver att de måste samla in kompletterande information för att identifiera ungdomarna i målgruppen eftersom IT-systemen inte innehåller uppdaterad

information om alla individer. Både i intervjuerna och via deltagarna på workshopen framkommer önskemål om en nationell databas som alla inom aktivitetsansvaret kan använda.

Det andra problemet som flera handläggare framhåller är att det ibland kan dröja från att en elev avbryter sina studier till att detta registreras av skolan. Först när elever skrivs ut från skolan får hemkommunen besked om detta och åtgärder kan vidtas. Därmed riskerar individer att hamna i ett glapp mellan olika verksamheter. Även flera deltagare i workshopen upplever att det kan ta lång tid för hemkommunen att få besked om en elevs avhopp, och eleven i fråga står då både utanför skolan och aktivitetsansvaret.

I några kommuner uppges IT-systemen för uppföljning av elevernas studiesituation fungera väl och handläggarna upplever att de får en heltäckande information om vilka ungdomar som ska tillhöra aktivitetsansvaret. I ett par kommuner förekommer som tidigare nämnts också en samverkan med gymnasieskolorna så att handläggarna inom aktivitetsansvaret får information av skolan inför en elevs avhopp

I alla intervjuer har det framkommit att kommunerna i någon utsträckning har problem med att etablera kontakt med de ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret. Det första kontaktförsöket sker ofta genom att man skickar ett brev med information och kontaktuppgifter till aktivitetsansvaret till den berörda ungdomen. Om ungdomen därefter inte hör av sig till handläggarna inom aktivitetsansvaret inom en viss tid fortsätter handläggarna att försöka kontakta ungdomen genom brev, sms eller telefonsamtal. Som en ytterligare åtgärd gör man i flera, men inte i alla, intervjuade kommuner hembesök för att försöka etablera kontakt. Man får slutligen kontakt med de flesta ungdomar men det kan ta lång tid menar flera handläggare. Både i intervjuerna och från workshopdeltagarna framkommer att det upplevs vara svårare att etablera en kontakt med vissa grupper av ungdomar. Exempelvis nämns personer som lider av psykiska ohälsa eller har diagnostiserats med en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. Även språket kan utgöra ett hinder i kontakt med vissa personer som har annat modersmål än svenska. Ibland kontaktar handläggarna inom aktivitetsansvaret socialtjänsten för att försöka få fram mer information om de ungdomar som det inte har gått att komma i kontakt med.

Studiemotiverande åtgärder prioriteras inte alltid i första hand

Aktivitetsansvaret syftar i första hand till att motivera ungdomar till att påbörja eller återuppta sina studier. Majoriteten av ungdomarna inom aktivitetsansvaret har inledningsvis låg motivation för att fortsätta studera, därför menar flera intervjuade handläggare att man måste lägga upp en mer långsiktig plan. I många fall kan ungdomen känna sig misslyckad när det gäller studier och då behövs tid för att stärka självförtroendet. På vägen dit kan en rad åtgärder behövas vilka inte i första hand är kopplade till studier.

En intervjuperson berättar om hur processen kan gå till: Efter en kartläggning av ungdomens behov erbjuder kommunerna ett varierande utbud av åtgärder. Trots att många ungdomar inte alls är inriktade på studier brukar de flesta kommuner informera om studier som ett första steg. Ungdomar informeras om möjligheterna att studera på komvux och folkhögskola samt möjligheten att återvända till gymnasiet. Sedan påminns ungdomarna inom aktivitetsansvaret om dessa möjligheter med jämna mellanrum. Efter en tid när ungdomarna deltagit i andra åtgärder kan man presentera de olika studiealternativ som finns.

Både flera intervjupersonerna och workshopdeltagare poängterar att det är individuella möten som fungerar bäst när det gäller att nå fram till ungdomar med information om studier. Gruppmöten om exempelvis komvuxstudier har generell lågt deltagande. De intervjuade handläggarna inom aktivitetsansvaret påtalar vikten av att skapa en god relation med ungdomarna för att nå bra resultat. Det är också viktigt att beakta individens behov, förutsättningar och önskemål när man lägger upp en plan för aktiviteter och åtgärder.

I en del kommuner har aktivitetsansvaret en egen verksamhet i sina lokaler. I den verksamheten kan studie- och yrkesvägledning och studiemotiverande insatser, information om studieteknik, fritidsaktiviteter, stöd vid jobbsök eller hjälp att hitta praktikplatser ingå. Många intervjuade handläggare berättar också att det finns ett behov av insatser för att stärka självförtroendet och det allmänna måendet. Därför erbjuder många kommuner kuratorsamtal eller andra aktiviteter med självutvecklande teman inom aktivitetsansvarets verksamhet. Andra kommuner har inte aktiviteter i egen regi utan samarbetar med relevanta aktörer i kommunen för att kunna erbjuda ungdomarna aktiviteter och åtgärder. Många handläggare menar att en hel del ungdomar slutligen återgår eller påbörjar studier men att vägen dit kan vara krokig och framför allt ta lång tid.

För vissa elever är studier vid komvux inte alltid det bästa alternativet

De flesta handläggare som intervjuats anser att komvux i deras kommuner är flexibelt vad det gäller kursstarter, kursutbud och studiesätt. I de tillfrågade kommunerna erbjuds ofta 3–6 kursstarter per år, kursutbudet är stort och finns inte den efterfrågade kursen i kommunen kan individen läsa på distans eller resa till en närliggande kommun. I ett par kommuner kan eleven börja studera på komvux i stort sett omgående.

Trots detta anser många intervjuade handläggare att komvuxstudier inte alltid är det bästa alternativet för en del av ungdomarna inom aktivitetsansvaret. Målgruppen beskrivs som komplex av flertalet handläggare. Många av ungdomarna har haft en problematisk skolgång och har haft behov av särskilt stöd och extra anpassningar i undervisningen. Studier på komvux ställer större krav på självständighet, struktur och disciplin, påpekar en av respondenterna. Detta kan bli en utmaning för någon som inte klarat av gymnasieskolan.

Många av de intervjuade handläggarna anser att de stödinsatser som finns inom komvux inte alltid är tillräckliga för de ungdomar som har omfattande stödbehov.

Några intervjupersoner menar att folkhögskolan kan vara ett bättre alternativ. Enligt dem är den skolformen bättre på att möta elever med omfattande stödbehov och göra anpassningar. I folkhögskolan kan elever också börja studera redan vid 18 års ålder.

Organisering av komvux

I följande avsnitt sammanfattar vi det som framkommit under våra intervjuer med företrädare för huvudmän inom komvux. Det framkommer bland annat att huvudmännens sätt att organisera komvux påverkar flexibiliteten och antalet kurser som kan ges.

Arbetet med att förebygga avhopp kan utvecklas

En del i att främja övergången till komvux handlar om att minska andelen gymnasieelever som hoppar av gymnasieskolan. De flesta intervjuade företrädare för huvudmän och studie- och yrkesvägledare upplever att deras verksamhet kan utveckla det förebyggande arbetet för elever i riskzonen att hoppa av gymnasieskolan. Samtidigt framhåller respondenterna att det finns ett väl utvecklat arbete inom elevhälsan. Flera intervjupersoner beskriver hur de samverkar om elever i riskzonen. Det innebär att lärare, rektor och oftast studie- och yrkesvägledare medverkar i möten varannan vecka och där för samtal kring elever som av olika skäl bedöms få svårigheter att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

På den workshop vi deltog i menade flera deltagare att skolhuvudmännen behöver satsa mer på att få eleverna att gå kvar i gymnasieskolan. Resan till avslutade studier kan bli betydligt längre vid avhopp än om man lyckas behålla eleven i gymnasieskolan. Ytterligare ett problemområde som framkom på workshopen är elever som går yrkesprogram och erbjuds arbete även om de inte fullföljer sina kurser och får en examen. Det blir problematiskt när dessa elever hoppar av gymnasieskolan om man senare blir av med arbetet eller vill ändra inriktning i sin yrkeskarriär.

I en del mindre kommuner uppger intervjupersoner att de inte har en systematisk modell för det förebyggande arbetet. Däremot har de, tack vare en god kännedom om eleverna, ändå förutsättningar att arbeta förebyggande för att förhindra avhopp. Det är enligt de tillfrågade samtidigt viktigt att verksamheten inte blir personberoende vad gäller kunskap och kompetens.

Organiseringen av komvux – entreprenad eller egen regi

Företrädarna för samtliga kommuner som vi har intervjuat beskriver att de organiserar vuxenutbildningen både på entreprenad och i egen regi. Några av kommunerna har även avtal via en så kallad auktorisationsmodell. Det bygger på att kommunen sätter upp ett antal villkor för att bedriva komvux. Leverantörerna ansöker om att bli auktoriserade. Uppfyller de villkoren godkänns de. Eleverna väljer därefter utbildning hos den utbildningsanordnare som passar dem.

I de flesta kommuner som vi har varit i kontakt med är det vanligt att den skolförlagda undervisningen organiseras i kommunens egen regi och att distansundervisningen erbjuds genom entreprenadavtal med en eller flera enskilda utbildningsanordnare. Det finns dock exempel på det omvända, nämligen att kommunen erbjuder komvuxkurser på distans i egen regi.

Några företrädare för huvudmän som vi har intervjuat säger att det tar längre tid att starta kurser när komvux bedrivs i egen regi, vilket påverkar flexibiliteten. Andra företrädare för huvudmän menar att privata utbildningsleverantörer kan starta kurser snabbare.

Antagning och utbud av kurser

När det gäller hur huvudmännen arbetar för att tillgodose elevernas individuella behov av och önskemål om studier varierar svaren i intervjuerna. Vissa uppger att de tillgodoser detta och att de har ett brett utbud av kurser, medan andra menar att man i viss mån kan förbättra utbudet och därmed i större utsträckning tillgodose elevernas behov. Vilka kurser som ges avgörs av antalet sökande. Om det är för få sökande till en kurs kan det innebära att den inte kan starta.

De flesta intervjuade kommunföreträdare uppger att de har kunnat anta de flesta sökande som är behöriga att studera i komvux. I några små kommuner hänvisar man elever till kranskommuner. I en del fall på grund av platsbrist och i en del fall på grund av att elevunderlaget är så litet att det inte går att starta komvuxkurser endast för några enstaka elever. Företrädaren för en annan huvudman uppger att de inte har kunnat anta alla elever på yrkesinriktade vuxenutbildningar, till exempel vård och omsorgs- eller barnskötarutbildningar, där trycket har varit för stort. I dessa fall har de hänvisat sökande till en annan kommun som de har ingått samverkansavtal med.

5 Slutsatser

I den här studien har vi undersökt orsaker till att så få elever övergår från gymnasieskolan till komvux. Studien bygger i hög grad på en sammanställning av kunskap från tidigare rapporter men även på intervjuer. En viss försiktighet har iakttagits vad gäller generaliserbarhet. De slutsatser vi valt att fokusera på bygger framför allt på tidigare studier. Intervjuerna har använts för att ytterligare illustrera redan konstaterade förbättringsområden.

Vägen till komvux kan vara lång

Att motivera ungdomar till att slutföra sina studier på komvux kan vara förknippat med en rad utmaningar. Orsakerna till att elever avbryter sina gymnasiestudier kan vara många, men i vissa fall handlar det om studietrötthet eller svårigheter i skolan. Det finns även indikationer på att vissa elever är i behov av mer stöd i gymnasieskolan än vad de har erhållit. Många ungdomar är inte bara skoltrötta utan upplever också att de har misslyckats med sina studier och är främst inriktade på jobb eller praktik. En del ungdomar har invandrat till Sverige sent under skoltiden och har mycket att ta igen på kort tid. För ungdomar utan fullständiga gymnasiestudier kan alltså vägen till komvux vara lång om de ens påbörjar resan.

Det går med andra ord inte att förvänta sig att samtliga ungdomar som avslutar sin gymnasieutbildning utan examen påbörjar komvuxstudier i nära anslutning till att de lämnat gymnasieskolan. I den här undersökningen kan vi dock se att mer kan göras för att bidra till att fler ungdomar går över till komvux och för att övergångarna ska gå snabbare.

Studie- och yrkesvägledning kan spela en viktig roll

Alla elever ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet. Tidigare studier visar dock att tillgången till studie- och yrkesvägledning varierar. En god tillgång till studie- och yrkesvägledning kan vara av särskilt stor vikt för ungdomar som riskerar att avsluta sin gymnasieutbildning utan slutbetyg.

- **Regelverket för studie- och yrkesvägledning bör förtydligas**
Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning har i sitt slutbetänkande föreslagit att det tydligare ska framgå att eleverna ska erbjudas både generell och individuell vägledning. Dessutom föreslår utredningen att vägledning ska erbjudas vid vissa tillfällen, till exempel för elever som avser att avsluta sin utbildning i förtid. Skolverket har i sitt remissvar tillstyrkt dessa ändringar och denna studie bekräftar ytterligare behovet av att förtydliga regelverket för studie- och yrkesvägledningen.
- **Studie- och yrkesvägledningen bör vara en del i det systematiska kvalitetsarbetet**
Tidigare studier och våra egna intervjuer visar att studie- och yrkesvägledningen ofta bedrivs separat från skolarbetet i övrigt och att

samverkan mellan vägledare och övrig personal kan vara bristfällig. Vår studie visar på vikten av att studie- och yrkesvägledningen bedrivs integrerat med övrigt arbete på skolan.⁹⁴ En framgångsfaktor med att integrera studie- och yrkesvägledningen i det systematiska kvalitetsarbetet är att insatsen då lättare kan dimensioneras, dokumenteras och följas upp tillsammans med det övriga arbetet. För att öka förutsättningarna för en likvärdig, långsiktig och systematisk studie- och yrkesvägledning i gymnasieskolan bör huvudmännen ha en plan för att säkra tillgången till vägledning för eleverna och därmed tillgodose elevernas behov av att göra väl underbyggda framtidsval.

- **Samverkan är en viktig del i studie- och yrkesvägledarnas uppdrag**
Både intervjuerna och tidigare studier visar att studie- och yrkesvägledare inom gymnasieskolan ofta samverkar med relevanta aktörer för att stödja och hjälpa ungdomarna i deras studiesituation och i deras val av framtida studier. Det framgår även att ungdomarna kan ha behov av olika former av stöd och hjälp. Skolorna behöver ha en organisation som möjliggör och främjar både intern och extern samverkan. Det kan handla om samverkan med till exempel elevhälsoteamet inom skolan men även det kommunala aktivitetsansvaret och andra aktörer såsom socialtjänsten eller statliga myndigheter som Arbetsförmedlingen.

Mer skulle kunna göras för att identifiera målgruppen

Det är viktigt att kommunerna identifierar ungdomarna tidigt så att de inte hamnar utanför både skolan och kommunernas aktivitetsansvar. Samtidigt framkommer det i tidigare studier att många kommuner har svårt att identifiera och nå målgruppen för det kommunala aktivitetsansvaret. Tidigare studier såväl som vår intervjuundersökning visar att en utmaning för kommunerna är att de i vissa fall saknar välfungerande IT-system.

- **Tillgång till Beda kan öka möjligheterna att identifiera ungdomarna**
En åtgärd för att förbättra kommunernas förmåga att identifiera ungdomar som är i behov av insatser kan vara att alla kommuner inom ramen för aktivitetsansvaret kostnadsfritt får tillgång till de uppgifter som finns i den nationella betygsdatabasen Beda. Detta föreslogs av Skolverket 2018⁹⁵ och myndigheten bedömer fortsatt att detta troligen skulle underlätta identifieringen av ungdomarna.

⁹⁴ Enligt 4 kap. 4 § skollagen ansvarar skolledare för att ett systematiskt kvalitetsarbete genomförs i skolan. Enligt läroplanerna har rektorn också ett utpekat ansvar för att organisera studie- och yrkesvägledningen så att eleverna får information och vägledning inför sina framtida studie- och yrkesval.

⁹⁵ I förstudien ”Betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux” ger Skolverket förslag på att avgiftsfritt ge kommuner ökad tillgång till uppgifter i Beda. Skolverket menar att det skulle innebära att det blir lättare att identifiera ungdomar som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar.

- **Ett gott samarbete med gymnasieskolan är viktigt**
Tidigare studier, liksom våra intervjuer, tyder på att de kommuner som har en välfungerande samverkan mellan aktivitetsansvaret och gymnasieskolan mer framgångsrikt når ungdomarna i målgruppen. Det kan till exempel handla om att gymnasieskolan informerar personalen inom aktivitetsansvaret direkt när en elev avbryter sina studier, eller till och med innan avbrott har skett.
- **Åtgärder kan behövas hos huvudmännen för att bättre identifiera unga nyanlända**
I Samordnarens slutbetänkande framkommer att allt fler kommuner har problem med att kartlägga och identifiera målgruppen unga nyanlända. Möjliga åtgärder kan vara att tillgängliggöra information om aktivitetsansvaret på flera olika språk och att utveckla samarbetet med andra aktörer som socialtjänsten, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

Arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret kan behöva utvecklas

Det kommunala aktivitetsansvaret har en viktig roll att spela för de ungdomar som inte fullföljer sina gymnasiestudier. Tidigare studier har visat att många kommuner behöver lyfta och tydliggöra arbetet inom aktivitetsansvaret. Även vår intervjustudie illustrerar de utmaningar som kan finnas.

- **Organisatoriska brister kan behöva åtgärdas, bland annat för att möjliggöra en utvecklad samverkan**
Såväl tidigare studier som våra intervjuer visar att det kan finnas organisatoriska brister och en otydlig ansvarsfördelning inom arbetet med aktivitetsansvaret. Om de organisatoriska förutsättningarna är otydliga kan det försvåra arbetet för handläggarna och även påverka förutsättningar för samverkan. Både Samordnaren och Skolinspektionen har uttryckt att kommunerna behöver utveckla sin samverkan, framför allt med gymnasieskolan.
- **En välfungerande uppföljning är viktig för verksamheten**
Tidigare studier, liksom våra intervjuer, visar att många kommuner behöver se över och förbättra sin uppföljning och utvärdering för att bättre kunna fastställa verksamhetens behov. I många fall behöver både den övergripande och den individuella uppföljningen utvecklas.

Komvux behöver motsvara unga vuxnas behov

Det finns flera faktorer som påverkar varför ungdomar väljer, eller inte väljer, att fortsätta sina studier på komvux. En sådan faktor är i vilken mån komvux kan svara mot många olika behov. Såväl tidigare studier som våra intervjuer visar att mer skulle kunna göras i denna fråga.

- **Viktigt att erbjuda flexibilitet i komvux**
För en del huvudmän är det en utmaning att erbjuda en vuxenutbildning

med god flexibilitet som innefattar ett utbud av kurser som motsvarar ungdomars behov. Det visar tidigare studier och är även tydligt i de intervjuer vi genomfört. Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola har nyligen presenterat ett förslag om hur ett framtida system kring dimensionering av komvux kan utformas.⁹⁶ Förslagen syftar bland annat till att säkerställa ett allsidigt utbud som är mer likvärdigt i alla delar av landet. I remissyttrandet ställde Skolverket sig positivt till förslagen.

- **Stödet inom komvux kan behöva utvecklas**
Tidigare studier indikerar att andelen elever inom komvux som har behov av stöd har ökat. Vår undersökning har inte inriktats mot att undersöka hur elever i högre grad ska fullfölja en påbörjad utbildning i komvux. Vi kan dock konstatera det finns tecken som pekar i riktning mot att det individanpassade stödet på komvux kan behöva utvecklas.
- **Kunskapen om och uppföljningen av komvux behöver bli bättre**
Oavsett om vuxenutbildning bedrivs på entreprenad eller i egen regi eller både och är det viktigt att kommunen kan identifiera kvalitetsbrister i utbildningarna och följa upp resultaten av utbildningen. Såväl tidigare studier som våra intervjuer indikerar att så inte alltid är fallet. Forskning inom vuxenutbildningsområdet bedöms dessutom vara mindre omfattande än inom andra skolformer. Skolverket har mot bakgrund av detta gett medel till ett forskningsprojekt vid Linköpings universitet som ska undersöka tillämpningen av styrdokumentet i komvux. Även i övrigt skulle ökad kunskap kunna bidra till utvecklingen av komvux.

⁹⁶ SOU 2020:33

Referenser

- Centrala studiestödsnämnden (2017). *Lånebenägenhet bland studerande med studiemedel.*
- Centrala studiestödsnämnden (2018). *Vad påverkar andelen som använder studiemedel.*
- Csn.se (2020). Studiemedel. <https://www.csn.se/bidrag-och-lan/studiestod/studiemedel.html> Uppdaterad: 2020-12-29
- Gregg, P. och E. Tominey (2005). *The wage scar from male youth unemployment.*
- Förordning om vuxenutbildning (2011:1108).
- MUCF (2014). *Tio orsaker till avbopp. 379 unga berättar om avbopp från gymnasiet.*
- IFAU (2017). *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar. Rapport 2017:5.*
- Lärarnas riksförbund (2017). *Vägledning: En förutsättning för att lyckas i skolan och livet.*
- Läroplanen för gymnasieskolan (Gy 2011).
- Läroplanen för vuxenutbildningen (Lvux12).
- Nordström Skans (2004). *Scarring effects of the first labour market experience: A sibling based analysis.*
- Prop. 2014/15:85. *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning.*
- Prop. 2019/20:105. *Komvux för stärkt kompetensförsörjning.*
- Riksdagens utbildningsutskott (2018). *Studie- och yrkesvägledning i grund- och gymnasieskolan – en uppföljning.*
- Samordnaren (2016). *För unga som varken arbetar eller studerar. Kommunernas aktivitetsansvar. Delrapport i SOU 2018:11*
- Skolinspektionen (2012). *Grundläggande vuxen-utbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen.*
- Skolinspektionen (2013). *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan.*
- Skolinspektionen (2018). *Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning - En uppföljande kvalitetsgranskning av kommuners aktivitetsansvar.*
- Skolinspektionen (2019a). *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektorers arbete för flexibilitet och individanpassning.*
- Skolinspektionen (2019b). *Studie- och yrkesvägledning i undervisningen i gymnasieskolan.*
- Skollagen (2010:800).
- Skolverket (2011). *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan? Rapport 360.*
- Skolverket (2013). *Arbete med studie- och yrkesvägledning. Skolverkets allmänna råd med kommentarer.*
- Skolverket (2016a). *Redovisning av uppdrag om kartläggning av kontinuerlig utbildning inom komvux.*

- Skolverket (2016b). *Skolverkets allmänna råd. Arbete med studie- och yrkesvägledning.*
- Skolverket PM (2017a). *Redovisning av uppdrag om kartläggning av kontinuerlig utbildning inom komvux.*
- Skolverket (2017b). *Skolverkets lägesbedömning 2017. Rapport 455.*
- Skolverket (2017c). *Styrning och organisation av den breda studie- och yrkesvägledningen.*
- Skolverket (2018a). *Elever nära examen som övergår till komvux – en registerstudie.*
- Skolverket (2018b). *Förebygga avbopp Utvärdering av Skolverkets insats för att förebygga avbopp.*
- Skolverket (2018c). *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux.*
- Skolverket (2019a). *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2018*
- Skolverket (2019b). *Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2017 efter gymnasieskola.* PM 2019-11-21.
- Skolverket (2019c). *Kommunernas aktivitetsansvar perioden 2018/2019.*
- Skolverket (2019d). *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt.*
- Skolverket (2019e). *Utvärdering av den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå - En implementeringsstudie.*
- Skolverket (2020). *Kommunernas aktivitetsansvar perioden 2019/2020.*
- Skolverket.se (2020) Kommunernas aktivitetsansvar.
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/om-skolverkets-statistik/omstatistiken-per-skolform>. Hämtad 2020-01-16.
- SOU 2016:77. *En gymnasieutbildning för alla.*
- SOU 2019:4. *Framtidsval – Karriärvägledning för individ och samhälle. Betänkande av Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning.*
- SOU 2018:11. *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar.*
- SOU 2018:71. *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden Slutbetänkande komvuxutredningen.*
- SOU 2018:12. *Delbetänkande av delegationen för unga och nyanlända till arbete.*
- SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar - en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*
- Socialstyrelsen och Skolverket (2017). *Vägledning för elevhälsan.*
- Sveriges kommuner och Landsting (2018). *Studieavbrott, En fråga med konsekvenser långt utanför klassrummen.*
- WSP (2019). *Utvärdering av implementeringen av EU:s Agenda 4.*

Bilaga 1 urvalskommuner för intervjuer

Kommungrupp	Kommun	Respondent
A 2	Sundbyberg Huddinge	KAA-handläggare, företrädare för huvudman och studie- och yrkesvägledare
A 1	Malmö, Malmöstad	KAA-handläggare
A 2	Alingsås	KAA-handläggare
B 4	Karlstad	KAA-handläggare
B 5	Växjö	KAA-handläggare, företrädare för huvudman och studie- och yrkesvägledare
B 6	Gävle	KAA-handläggare, företrädare för huvudman och studie- och yrkesvägledare intervjuas
B 7	Piteå	KAA-handläggare
B 8	Nynäshamn	KAA-handläggare
B 9	Ödeshög	KAA handläggare, företrädare för huvudman och studie- och yrkesvägledare intervjuas.