

RAPPORT 372

2012

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

En studie av nationell statistik och
kommunal praktik



Skolverket

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

En studie av nationell statistik och
kommunal praktik

Förord

I Skolverkets uppdrag ingår att följa upp hur utbildningssystemet fungerar i olika avseenden. Denna rapport fokuserar på kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. I rapporten redovisas nationell statistik såväl som kommunala fallstudier. Syftet med rapporten är att ge en deskriptiv bild av utbildningens övergripande struktur såväl som en fördjupad förståelse för hur den fungerar i praktiken.

Avsikten är att ge Skolverket, politiker, tjänstemän och huvudmän, men också rektorer, studie- och yrkesvägledare och lärare underlag för det fortsatta arbetet med frågor gällande kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.

En projektgrupp på Skolverket har under olika faser arbetat med den studie som rapporten redovisar: Ann Frisell Ellburg, Tobias Engberg, Ola Höckert, Britt-Marie Jarnhammar, Jenny Kallstenius (projektledare), Anna Mannikoff, Hedvig Modin och Helena Wintgren. Värdefulla synpunkter har i olika skeden under projektets gång lämnats av medverkande i "Nätverket för vuxenutbildning" (ett avdelningsöverskridande nätverk inom Skolverket), medarbetare vid Skolverkets enhet för Vuxenutbildning, Ann-Kristin Boström från enheten för Resultatutvärdering samt Anders Fredriksson från enheten för Analys och utredning. En extern referensgrupp bestående av medarbetare vid Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Kronofogdemyndigheten, Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Skolinspektionen samt Sveriges kommuner och landsting har varit knuten till projektet.

Vi vill rikta ett varmt tack till de förvaltningschefer, rektorer, studie- och yrkesvägledare, lärare samt elever som medverkat i studien.

Stockholm, augusti 2012

Anna Ekström
Generaldirektör

Jenny Kallstenius
Undervisningsråd

Innehållsförteckning

Sammanfattning	6
1. Inledning	12
Studiens syfte.....	13
Studiens upplägg och genomförande	13
Centrala begrepp och definitioner.....	14
Rapportens disposition	14
2. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå	18
Kommunal vuxenutbildning.....	18
Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.....	20
3. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå i den nationella statistiken	26
Verksamhetens organisering.....	26
Elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.....	27
Kurser och kombinationsmöjligheter	32
Genomströmning och måluppfyllelse	36
Elevernas försörjning	38
Sammanfattning.....	39
4. Fallstudier i sex kommuner	42
Övergripande förutsättningar, elevgrupp och politisk prioritet	42
Uppsöka och vägleda elever	51
Undervisningens lokalisering och form	62
Kursutbud	66
Genomströmning och måluppfyllelse	74
Uppföljning och utvärdering.....	80
Sammanfattning.....	84
5. Diskussion och slutsatser	88
Referenser	96
Bilaga: Metod	100
Statistik	100
Kommunala fallstudier	101

Sammanfattning

Sammanfattning

Denna studie syftar till att generera ökad kunskap om kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Studien har två övergripande syften. För det första, att ge en deskriptiv bild av den övergripande strukturen inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. Rapporten ger bland annat svar på vilken utbredning skolformen har i kommunerna, vilken bakgrund de elever har som befinner sig i verksamheten, elevernas genomströmning, måluppfyllelse och försörjning samt vilket utbud som erbjuds och vad eleverna studerar. Skolverkets statistik ligger till grund för denna analys. För det andra, att utveckla en fördjupad förståelse för hur kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå fungerar i praktiken. Med utgångspunkt i fallstudier i sex kommuner analyserar rapporten hur vuxenutbildning på grundläggande nivå fungerar ur ett kommunalt perspektiv (förvaltningschefer, rektorer samt studie- och yrkesvägledare) men också ur elevers perspektiv. Rapporten visar bland annat vilka utmaningar som uppträder i fallkommunerna och vilka förutsättningar som finns att möta elevernas behov.

Enligt skollagen (2010:800) syftar kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå till att ”ge vuxna sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv. Den syftar också till att möjliggöra fortsatta studier”.¹ Verksamheten omgärdas av ett nationellt regelverk som formuleras i skollagen samt förordning om vuxenutbildning (2011:1108). Skollagen fastslår att hemkommunen ansvarar för att invånare som har rätt till utbildning och vill studera får möjlighet till det. Kommuner ska även aktivt arbeta med uppsökande verksamhet. Kommuninvånare har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderåret det år den fyller 20 år, om den saknar sådana färdigheter som normalt uppnås i grundskolan, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och är varaktigt bosatt i landet.

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå i den nationella statistiken

Rapporten visar att kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå anordnades i 250 av landets 290 kommuner år 2010. I en stor majoritet av kommunerna anordnas utbildning i egen regi. Det förekommer även att externa utbildningsanordnare anordnar utbildning på kommuners uppdrag. Den totala verksamheten omfattade drygt 33000 elever. Antalet elever varierar stort mellan landets kommuner. Högst elevantal återfinns i storstadskommunerna.

¹ 20 kap. 4 § skollagen (2010:800)

Två tredjedelar av eleverna inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå är kvinnor. Andelen utlandsfödda elever har ökat sedan 1990-talet. 2010 var närmare 90 procent av eleverna utlandsfödda. Genomsnittsåldern bland eleverna är 34 år, vilket är något högre än inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Sedan början på 2000-talet har andelen högutbildade ökat. Bland de utlandsfödda eleverna är det 36 procent som har eftergymnasial utbildning. Motsvarande andel bland svenskfödda elever är 4 procent. En stor andel elever, 29 procent, har dock en högsta avklarade utbildning som motsvarar folkskola eller grundskola.

De kurser som har flest kursdeltagare är engelska, matematik, svenska, svenska som andraspråk, samhällskunskap samt orienteringskurser. Det som kursdeltagarna främst läser är svenska som andraspråk. Bland svenskfödda kursdeltagare är matematik den vanligaste kursen. Det är förhållandevis vanligt att elever kombinerar studier inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå med utbildning i svenska för invandrare eller kurser på gymnasial nivå.

I genomsnitt planerar elever att använda ett år till sina studier på grundläggande nivå. Omkring 75 procent av de elever som påbörjade sina studier inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå 2006 hade börjat läsa på kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå fem år senare. Närmare 25 procent av eleverna gjorde studieavbrott 2010.

Omkring hälften av samtliga elever inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå har studiemedel. Av de elever som påbörjade sina studier inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå 2009 hade 32 procent av eleverna lön från förvärvsarbete som sin huvudsakliga inkomstkälla.

Fallstudier i sex kommuner

För att generera en djupare förståelse för hur kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå fungerar i praktiken har Skolverket genomfört fallstudier i sex kommuner.

Rapporten visar hur kommunerna väljer att organisera utbildningen på olika sätt. Vissa kommuner anordnar utbildningen helt i egen regi medan andra anlitar externa utbildningsanordnare eller ingår avtal med närliggande kommun. Fallstudierna visar vidare att kommunerna arbetar på väldigt olika sätt när det gäller uppsökande verksamhet, studie- och yrkesvägledning, validering, individuella studieplaner, verksamhetspoäng, kombinationsmöjligheter, orienteringskurser och delkurser och individanpassning.

I fallstudierna framkommer att utbildningen *i sig* inte är en politiskt prioriterad fråga i alla kommuner. I flera fall betraktas den först och främst som en fortsättning för elever som har genomgått utbildning i svenska för invandrare, eller som en del i arbetet med att hjälpa kommuninvånare till egen försörjning. Det framstår som att vuxenutbildning på grundläggande nivå har hamnat i skymundan.

Vidare beskrivs hur andelen utlandsfödda elever har ökat markant, samt att spännvidden är stor gällande elevers utbildningsbakgrund. Denna utveckling har medfört att elevgruppens behov och förutsättningar har förändrats, och att verksamheten blivit allt mer heterogen vilket kan medföra pedagogiska utmaningar. Kursutbudet i fallkommunerna domineras av svenska som andraspråk, och det är också den mest efterfrågade kursen bland eleverna.

Elevernas mål med sina studier är att få ett arbete eller att bli behöriga till vidare studier. Ett vanligt problem i fallkommunerna är att elever gör studieavbrott. Vanliga orsaker till avbrott är arbete, flytt, att eleverna tar på sig för många kurser och att studiemedelsveckorna tagit slut.

Slutligen framkommer det i rapporten att kommunernas arbete med uppföljning och utvärdering skiljer sig åt. Ett par kommuner uppmärksammar behovet av ett mer systematiskt uppföljnings- och kvalitetsarbete, medan andra kommuner har påbörjat detta. Det handlar både om att identifiera vad som ska följas upp och utvärderas, och hur detta ska göras. Ett viktigt område som lyfts fram är behovet av mer långsiktiga effektstudier, det vill säga att tydliggöra vad utbildningen leder till för eleverna.

Diskussion och slutsatser

Rapporten visar att elevgruppens sammansättning har förändrats sedan början av 1990-talet och att andelen utlandsfödda elever har ökat markant. Denna utveckling har resulterat i att elevgruppens behov och förutsättningar har förändrats både gällande vilka kurser de behöver och vilka mål de har med sina studier, och vad de behöver för att stärka sin ställning i arbets- och samhällsliv. Det finns ett antal olika huvudkategorier bland eleverna. Dels utlandsfödda elever med låg utbildningsnivå eller ingen tidigare skolbakgrund, dels utlandsfödda elever som är högt utbildade, dels svenskfödda elever som av olika anledningar behöver komplettera sina grundskolestudier. Dessa elevkategorier har olika behov, mål och förutsättningar att lyckas med sina studier. För en del elever handlar vuxenutbildning på grundläggande nivå således om att komplettera sina kunskaper, medan det för andra elever handlar om att få möjlighet att träna sin svenska eller om att bryta ett upplevt socialt utanförskap.

Vuxenutbildning på grundläggande nivå framstår som ett steg på vägen för eleverna, mot arbetsmarknaden och/eller till samhällslivet. Den bild som framkommer är att de flesta eleverna studerar för att lära sig svenska, för att därmed förbättra sina möjligheter att på sikt komma in i samhälls- och arbetslivet. Detta understryker att kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå inte endast är en utbildningspolitisk fråga, utan även har bäring på frågor om arbetsmarknad och integration.

Denna rapport visar att verksamheten kan se väldigt olika ut i landets kommuner, gällande utbildningens och undervisningens organisering. Rapporten

påvisar att dessa skillnader påverkar elevernas tillgång till utbildning, deras möjligheter att delta i undervisningen och uppnå målet med sina studier. Detta innebär sammantaget att kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå å ena sidan per definition kännetecknas av variation, både avseende kommunernas organisering och elevernas mål, behov och förutsättningar. Å andra sidan visar rapporten att denna variation kan påverka elevernas möjligheter att genomgå utbildningen (genomströmning, tid i utbildning) och nå sina mål.

Rapporten visar att det finns behov av en ökad tydlighet, flexibilitet och individanpassning inom en rad områden i kommunernas arbete med kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Gällande tydlighet handlar det exempelvis om att ett mer målinriktat arbete med studie- och yrkesvägledning och individuella studieplaner kan innebära ett stöd för elever såväl som för kommun och lärare, men även om en ökad tydlighet gentemot eleverna gällande skolsystemets struktur och rådande behörighetskrav. I fråga om flexibilitet och individanpassning handlar det exempelvis om att flexibla kursstarter, möjligheter att kombinera kurser på grundläggande och gymnasial nivå och kvällskurser kan underlätta, eller till och med möjliggöra, för elever att lyckas med sina studier samt förkorta deras studietid.

Rapportens resultat pekar på ett behov av systematiskt kvalitetsarbete i kommunerna gällande kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Det handlar såväl om uppföljning och utvärdering, som om utveckling av verksamheten. För att kunna följa upp och utvärdera verksamheten är det viktigt med tydligt definierade mål att stämma av resultaten gentemot. Fallkommunerna har kommit olika långt i detta arbete. Att få en samlad bild av verksamheten förefaller vara en utmaning för flera kommuner. Rapporten understryker även betydelsen av en mer långsiktig effektutvärdering gällande kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Frågorna om vad studierna leder till på längre sikt för eleverna, i vilken utsträckning de får arbete, studerar vidare och deltar i samhällslivet har koppling till skollagens skrivningar om syftet med utbildningen. Ytterligare en aspekt av uppföljning och kvalitetsarbete som framstår som angelägen utifrån den här rapportens resultat är frågan om hur elevernas behov och synpunkter kan fångas upp på ett bra sätt. De kommunala fallstudierna påvisar ännu ett par utvecklingsområden, till exempel behovet av fortbildning för lärare i svenska som andraspråk och samverkan med andra aktörer såsom Arbetsförmedlingen.

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå utgör en förhållandevis liten andel av den totala kommunala vuxenutbildningen. Att verksamheten är förhållandevis liten återspeglas i fallkommunerna där utbildningen i flera fall uppfattas ha hamnat i skymundan av utbildning i svenska för invandrare och vuxenutbildning på gymnasial nivå. Rapporten påvisar dock utbildningens

stora betydelse för eleverna, oavsett om det handlar om fortsatta studier i svenska som andraspråk, att inhämta grundläggande kunskaper i engelska för att få högskolebehörighet eller att repetera grundskolans matematik för att få självförtroende nog att studera matematik på gymnasial nivå. För dessa elever är vuxenutbildning på grundläggande nivå ett viktigt steg på vägen mot ett deltagande i samhälls- och arbetsliv. Kommunernas fortsatta arbete med verksamhets- och kvalitetsutveckling framstår därför som centralt.

1

Inledning

1. Inledning

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå är rättighetslagstiftad och skollagen ålägger varje kommun ansvaret att ordna så att de kommuninvånare som har rätt till utbildningen, och önskar delta, får det.² Enligt skollagen syftar utbildningen till att ge ”vuxna sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv. Den ska också syfta till att möjliggöra fortsatta studier.”³ Verksamheten på grundläggande nivå utgör en förhållandevis liten andel av den totala kommunala vuxenutbildningen. År 2010 anordnades kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå i 250 av landets 290 kommuner, och verksamheten omfattade drygt 33000 elever. Detta kan jämföras med vuxenutbildning på gymnasial nivå som anordnades i 264 kommuner, och omfattade drygt 160 000 elever.

Ett behov av ökade kunskaper om kommunal vuxenutbildning har framkommit under senare år. Skolverkets lägesbedömning från 2009 identifierar ett behov av kvalitativa fördjupande studier så väl som analyser av nationell statistik gällande skolformen.⁴ Lägesbedömningen konstaterar att kommuner har olika förutsättningar att anordna vuxenutbildning och lyfter fram att det är angeläget att analysera *hur* kommuner av olika slag anordnar verksamheten, samt elevers möjligheter och tillgång till en individanpassad utbildning. Ett behov av ökade kunskaper på området uttrycks även av regeringen. I budgetpropositionen för 2010 och 2011 framhålls att tillsyn, uppföljning och utvärderingsarbete behöver förbättras gällande vuxenutbildningen i landet.⁵ Det gäller såväl på lokal som på nationell nivå, dels i omfattning, dels så att alla de skolformer som ingår i det offentliga skolväsendet för vuxna i större utsträckning omfattas.⁶ Skolverkets verksamhetsplan för 2011 fastslår ett ökat behov av allmänna och fördjupade kunskaper om kommunal vuxenutbildning.⁷ I diskussioner på Skolverket beslutas att ett projekt ska initieras med inriktning på kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå där kunskapsbehoven bedöms vara särskilt stora.

² 20 kap. 10§ skollagen (2010:800)

³ 20 kap. 4§ skollagen (2010:800)

⁴ Skolverket (2009)

⁵ Prop. 2009/10:01 och Prop. 2010/11:01. Detta påpekas även av Skolinspektionens kvalitetsgranskning av hur kommuner följer upp vuxenutbildning, se Skolinspektionen (2009).

⁶ En statlig översyn av kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå initierades av regeringen i oktober 2011. Uppdraget ska redovisas senast den 2 april 2013. För mer information, se kapitel 2.

⁷ Skolverket (2011) Verksamhetsplan 2011

Studiens syfte

Denna studie syftar till att generera ökad kunskap om kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Studien har två övergripande syften.

För det första, att ge en deskriptiv bild av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå övergripande struktur. Rapporten ger bland annat svar på vilken utbredning skolformen har i kommunerna, vilken bakgrund de elever har som befinner sig i verksamheten, elevernas genomströmning, måluppfyllelse och försörjning samt vilket utbud som erbjuds och vad eleverna studerar. Skolverkets statistik ligger till grund för denna analys.

För det andra, att utveckla en fördjupad förståelse för hur kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå fungerar i praktiken. Med utgångspunkt i fallstudier i sex kommuner analyserar rapporten hur vuxenutbildning på grundläggande nivå fungerar ur ett kommunalt perspektiv (förvaltningschefer, rektorer samt studie- och yrkesvägledare) men också ur elevers perspektiv. Rapporten visar bland annat vilka utmaningar som uppträder i fallkommunerna inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå och vilka förutsättningar som finns att möta elevernas behov.

Studiens upplägg och genomförande

Studien består av två delar: en deskriptiv analys av Skolverkets statistik på nationell nivå och fallstudier i sex kommuner.

Den nationella statistiken om kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå baseras på uppgifter som kommuner rapporterar till Statistiska centralbyrån (SCB) två gånger per år. Detta omfattar uppgifter om: elevers hemkommun, skolkommun, studietid och kurser. I rapporten används även uppgifter om elevers utbildningsnivå, födelseland, försörjning, kön och ålder. Dessa uppgifter hämtas från SCB:s befolkningsregister, utbildningsregister samt register över totalbefolkningen. Den statistiska analysen syftar till att ge en allmän bild av hur kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå organiseras i landet, antal elever och elevernas bakgrund (gällande kön, ålder, utbildningsnivå, födelseland, tid i landet), vilka kurser eleverna läser samt deras genomsnittliga studietid, genomströmning (avser både avbrott, godkänd kurs och övergång till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå), samt huvudsaklig försörjning under studierna.

Fallstudierna fokuserar på situationen i ett urval av landets kommuner. Urvalet gjordes i samråd med Skolverkets enhet för vuxenutbildning och omfattar kommuner i olika delar av landet med olika storlek (geografisk och befolkningsmässig), befolkningsstruktur (avseende utbildningsnivå och migrationsbakgrund), organisering av verksamheten samt antal elever som deltar i utbildning. Syftet med urvalet var att ge exempel på den mångfald och variation som

finns i landet. Urvalet av intervjupersoner omfattar personer som antogs kunna bidra med information om studiens huvudfrågor. Intervjuer har genomförts med förvaltningschef (eller motsvarande), rektor för kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå, studie- och yrkesvägledare, eventuell extern utbildningsanordnare samt elever. Urvalet av elever har respektive kommun varit behjälpliga med utifrån Skolverkets önskemål om att elevgruppen skulle vara varierad utifrån kön, utbildningsbakgrund, födelseland samt studietid inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. Vid intervjuerna användes i förväg formulerade intervjuguider.

För mer information om statistik samt om studiens genomförande, se bilaga 1.

Centrala begrepp och definitioner

Genomgående används de begrepp som gäller i och med 2010 års skollag och 2011 års förordning om vuxenutbildning. Begrepp som komvux, särsvux och sfi används inte längre i styrdokumentet efter 1 juli 2012. I den utsträckning som intervjupersoner använder sig av de tidigare begreppen och förkortningarna kommer detta att återspeglas i rapporten.

I Skolverkets officiella statistik används olika begrepp för att beskriva hur personer läser inom vuxenutbildningen. En *kursdeltagare* är en person som deltar i en enskild kurs under ett år. En *elev* är en person som deltar i en eller flera kurser inom skolformen under ett år. En elev räknas som flera kursdeltagare om den deltar i mer än en kurs. Denna distinktion innebär att det i statistiken finns fler kursdeltagare än elever.

Det görs även åtskillnad mellan hemkommun och skolkommun. Med *hemkommun* avses den kommun där en elev är folkbokförd. Men *skolkommun* avses lägeskommun för en skola.

Rapportens disposition

Rapporten består av fem kapitel. Efter detta inledande kapitel följer kapitel 2 som ger en introduktion till kommunal vuxenutbildning i Sverige. I fokus står framför allt kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå och det regelverk som omger skolformen.

Kapitel 3 uppfyller studiens första syfte och ger en deskriptiv bild av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivåns övergripande struktur. Kapitlet baseras på Skolverkets nationella statistik om kommunal vuxenutbildning. Det behandlar kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå på nationell nivå och ger en övergripande bild av hur utbildningen är organiserad, elevernas bakgrund samt frågor om kursval, studietid, genomströmning, måluppfyllelse och försörjning.

Kapitel 4 baseras på intervjuer i sex utvalda fallkommuner. Detta kapitel svarar mot rapportens andra syfte och ger en fördjupad förståelse för hur den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå fungerar i praktiken och omfattar dels ett kommunalt perspektiv, dels elevernas perspektiv. Kapitlet behandlar exempelvis kommunernas förutsättningar att anordna kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, elevgruppens utveckling, kommunernas arbete med uppsökande verksamhet och studie- och yrkesvägledning, undervisningens lokalisering och form, kursutbud samt elevers genomströmning och måluppfyllelse.

Kapitel 5 sammanfattar och diskuterar studiens huvudsakliga resultat och slutsatser.

2

**Kommunal vuxen-
utbildning på grund-
läggande nivå**

2. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

I följande kapitel skisseras en bild av den kommunala vuxenutbildningen, med fokus på utbildning på grundläggande nivå. Kapitlet inleds med en kortfattad historisk tillbakablick gällande den kommunala vuxenutbildningen i Sverige. Därefter redovisas grundläggande fakta om vuxenutbildning på grundläggande nivå samt de lagar och förordningar som reglerar verksamheten.

Denna studie har genomförts i brytpunkten mellan 1985 och 2010 års skollag, respektive 2002 och 2011 års förordningar om vuxenutbildning. Den nya skollagen (2010:800) ska som huvudregel tillämpas från den 1 juli 2011. Bestämmelserna gällande kommunal vuxenutbildning börjar gälla från och med 1 juli 2012.⁸ Det medför att det är 1985 års skollag, och 2002 års förordning om kommunal vuxenutbildning, som gäller vid tiden för denna studies genomförande. Detta kapitel kommer dock att utgå från 2010 års skollag och 2011 års förordning om vuxenutbildning. Den nya skollagen och förordningen medför i vissa fall förändringar från tidigare gällande skollag och förordning. I de fall som förändringarna har betydelse för rapportens innehåll och slutsatser kommer detta att kommenteras.

Kommunal vuxenutbildning

En historisk tillbakablick

Vuxenutbildning blev en kommunal angelägenhet 1968.⁹ I slutet av 1970-talet tillsattes en kommitté för att utreda skolformen.¹⁰ Kommittén uppmärksammade ett flertal brister och problem i relation till vuxenutbildningens mål, bland annat gällande hög avbrottsfrekvens, otillräcklig rekrytering av prioriterade

⁸ Den nya skollagen (2010:800) ska som huvudregel tillämpas från den 1 juli 2011. De bestämmelser gällande kommunal vuxenutbildning som formuleras i den nya skollagen börjar gälla från och med 1 juli 2012. En ny förordning (2011:1108) om vuxenutbildning trädde i kraft 15 december 2011 och ska tillämpas på utbildning från och med 1 juli 2012, om inte annat följer av övergångsbestämmelserna. Den nya förordningen ersätter förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning, förordningen (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särsvuxförordningen), förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare, förordningen (2007:152) om utbildning vid kriminalvård i anstalt och förordningen (2010:253) om betygsrätt för vuxenutbildning. Detta medför att det är den tidigare skollagen (1985:1100) och den tidigare förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning som gäller vid tiden för denna studies genomförande. I rapporten kommer det uttryckligen att anges om det är 1985 års eller 2010 års skollag, respektive 2002 års eller 2011 års förordning, som avses.

⁹ Skolverket (2004), Henning Loeb (2006)

¹⁰ Dir 1978:31, i Henning Loeb (2006)

målgrupper och otillräcklig vuxenanpassning av innehåll och arbetsformer.¹¹ Utredningen mynnade ut i förslag till en egen läroplan (Lvux 1982) och ett eget kurssystem för vuxenutbildningen.¹²

Under 1990-talet omstrukturerades det samlade svenska skolväsendet genom den så kallade kommunaliseringen, och detta omfattade även vuxenutbildningen.¹³ Det innebar att kommunerna fick helhetsansvar för skolans samlade verksamhet. Reformen innebar en ökad decentralisering vilket fick följder för vuxenutbildningen, bland annat att den öronmärkta medelstilledningen försvann, att vuxenutbildningslagen avskaffades och att den egna läroplanen Lvux 82 upphävdes. År 1994 infördes läroplanen för de frivilliga skolformerna Lpf 94, vilket omfattade gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Enligt Lpf 94 har vuxenutbildningen i uppgift att, med utgångspunkt i elevernas tidigare utbildning och livserfarenhet, fördjupa och utveckla elevernas kunskaper som grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för deltagande i samhällslivet.¹⁴

Den 1 juli 1997 inleddes en omfattande satsning på utveckling av vuxenutbildningen, det så kallade Kunskapslyftet.¹⁵ Kunskapslyftet blev en av de största utbildningsåtgärder som genomförts i Sverige och innebar en ökad tillgänglighet till utbildning för vuxna. Satsningen hade flerfaldiga och sektorsövergripande mål, till exempel att arbeta mot såväl arbetsmarknads- och utbildningspolitiska mål som mot tillväxt-, fördelnings- och jämställdhetsmål. Ett mål var också att utveckla vuxenutbildningen från en verksamhet som ofta kännetecknades av ett fast utbud, högt tempo och strävan efter homogena grupper, till nya flexibla former för att stödja vuxnas lärande. Under 2002 påbörjades en utfasning av statsbidraget för Kunskapslyftet.

Kommunal vuxenutbildning på 2000-talet

I början av 2000-talet fick kommunerna ansvar för att bygga upp regionala infrastrukturer för vuxnas lärande och att skapa former för samarbete mellan kommunala förvaltningar, med statliga myndigheter, folkbildningen, konsultföretag, arbetsmarknadens organisationer med mera. Dessa lärcentra skulle öka tillgängligheten på lokal nivå och erbjuda sökande större valfrihet.¹⁶

Det övergripande målet för kommunal vuxenutbildning formuleras på följande sätt i 2010 års skollag: ”Målet för den kommunala vuxenutbildningen är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för

¹¹ SOU 1982:29, s. 97.

¹² Henning Loeb (2006), SOU 1979:92.

¹³ Henning Loeb (2006)

¹⁴ Lpf 94.

¹⁵ Skolverket (2004)

¹⁶ Skolverket (2010)

utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. Den som fått minst utbildning ska prioriteras.”¹⁷

Kommunal vuxenutbildning bedrivs på grundläggande och gymnasial nivå. Utöver vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå finns ytterligare utbildning för vuxna inom skolväsendet: särskild utbildning för vuxna samt utbildning i svenska för invandrare.

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå tillkom 1977 för att ge korttidsutbildade svenskar och invandrare en möjlighet att skaffa sig en grundläggande läs-, räkne- och skrivfärdighet motsvarande den som erbjöds inom den obligatoriska nioåriga grundskolans årskurser 1–6.¹⁸ En reform 1992 innebar att den tidigare skolformen *grundvux* (motsvarande årskurserna 1–6) slogs ihop med den tidigare så kallade etapp 1 i komvux (motsvarande årskurs 7–9). Denna förändring betonade vikten av en ökad flexibilitet inom vuxenutbildningen samt att den skulle rymmas i en organisation där studier motsvarande grund- och gymnasieskolan skulle kunna bedrivas. Reformen genomfördes efter en granskning av Riksrevisionsverket vars slutsats var att grundvux var för isolerat i förhållande till övrig skolverksamhet samt fick en för liten del av de resurser som tilldelades vuxenutbildningen som helhet.¹⁹ Dessutom ansåg Riksrevisionsverket att den resultatorienterade kunskapsförmedlingen i allt för hög grad fick stå tillbaka för en mer socialkurativ verksamhet, samt att bristande individuell studieplanering försvårade för eleverna. Mot bakgrund av detta föreslogs att en ny grundutbildning för vuxna skulle införas som bland annat medförde hårdare krav på närvaro och studieplanering samt att styrning och utvärdering skulle förbättras.

Nationellt regelverk

Enligt 2010 års skollag syftar kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå till att ”ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet. Den syftar också till att möjliggöra fortsatta studier”.²⁰ Verksamheten regleras i skollagen och förordningen om vuxenutbildning. I detta avsnitt ges en övergripande redogörelse för bestämmelserna gällande kommunens ansvar och vem som får anordna utbildning, vilka som får delta i utbildning, kursutbud och verksamhetspoäng, betyg samt studiefinansiering.

¹⁷ 20 kap. 2 § skollag (2010:800)

¹⁸ Skolverket (2004)

¹⁹ Ibid.

²⁰ 20 kap. 4 § skollagen (2010:800)

Kommunens ansvar

Skollagen slår fast att hemkommunen ansvarar för att invånare som har rätt att delta på grundläggande nivå och önskar det får möjlighet till det.²¹ I skollagen regleras också vilka vuxna som har rätt att delta.²² Vidare framgår att varje kommun aktivt ska verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå för att motivera dem att delta.²³ En kommun som i verksamhet tagit emot en elev som kommer från en annan kommun, har rätt till ersättning för sina kostnader från elevens hemkommun.²⁴

Kommuner, landsting och enskilda huvudmän kan med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen (entreprenad).²⁵ Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela ytterligare föreskrifter om sådana områden som får läggas ut, och om sådan undervisning som får överlämnas till entreprenören.²⁶ Om en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman sluter ett sådant entreprenadavtal får huvudmannen även överlämna den myndighetsutövning som hör till lärares undervisningsuppgift.²⁷ Kommunen eller landstinget får när det gäller kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna överlämna även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter. Kommunen får också överlämna sådan myndighetsutövning när det gäller utbildning i svenska för invandrare. Rektors myndighetsutövning i form av till exempel utfärdande av betyg och intyg kan under angivna förhållanden överlämnas till den enskilde utbildningsanordnaren, förutsatt att denne har ansökt om och fått tillstånd om betygsrätt.

En vuxen har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderåret det år då han eller hon fyller 20 år, om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.²⁸ Även den som är yngre än 20 år kan vara behörig att tas emot om det finns särskilda skäl.²⁹ Den som har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå har rätt att delta i undervisningen i även i en annan kommun än hemkommunen om utbildningen finns där. Den som vill delta i utbildning anmäler detta till sin hemkommun.³⁰

²¹ 20 kap. 10 § skollagen (2010:800)

²² 20 kap. 11 § skollagen (2010:800)

²³ 20 kap. 10 § skollagen (2010:800)

²⁴ 20 kap. 15 § skollagen (2010:800)

²⁵ 23 kap. 1 § skollagen (2010:800)

²⁶ 23 kap. 7 § skollagen (2010:800)

²⁷ 23 kap. 6 § skollagen (2010:800)

²⁸ 20 kap. 11 § skollagen (2010:800). Regeringen får föreskriva att också individer som inte är bosatta i landet har rätt att delta i kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå.

Vidare fastslås att dessa bestämmelser inte gäller individer som är intagna i kriminalvårdsanstalt.

²⁹ 3 kap. 2 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning

³⁰ 20 kap. 11 § skollagen (2010:800).

Kursutbud, betyg och verksamhetspoäng

Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå finns det nationella kurser och orienteringskurser. För varje kurs ska det finnas en kursplan där kursens syfte och centrala innehåll framgår. Av kursplanen ska även framgå vilka kunskapskraven är för kursen och hur många verksamhetspoäng kursen omfattar.³¹ Tidigare förekom även lokala kurser, som skulle svara mot behov som inte tillgodoseddes genom de nationellt fastställda kursplanerna.³² De lokala kurserna togs bort i samband med 2011 års förordning om vuxenutbildning. En orienteringskurs ska svara mot sådana behov som inte tillgodoses genom en nationell kurs och ha ett eller flera av följande syften: medverka till väl underbyggda beslut om studie- eller yrkesval, ge ökade studietekniska färdigheter, utgöra en introduktion till kurser inom olika kunskapsområden och ge tillfälle till validering (en bedömning av en studerandes kunskaper och färdigheter inom olika kunskapsområden i förhållande till kursplanemål och andra kunskapskrav).³³ Orienteringskurser syftar till att svara mot sådana behov hos elever som inte kan tillgodoses genom nationella kurser.

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå bedrivs i form av kurser i svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik, samhällskunskap, religionskunskap, historia, geografi, fysik, kemi, biologi samt hem- och konsumentkunskap.³⁴ Dessa kurser får delas upp i delkurser.³⁵ Betyg ska sättas efter varje avslutad kurs.³⁶

För varje avslutad delkurs ska ett betyg sättas, och när en elev fått betyg på samtliga delkurser av en kurs ska ett sammanfattande betyg sättas på kursen.³⁷ Betyg ska inte sättas på orienteringskurser.³⁸ När en elev fått lägst betyget E i svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap ska eleven få ett slutbetyg.³⁹

Studieomfattningen för en elev inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå beräknas genom verksamhetspoäng, på så vis att en veckas heltidsstudier beräknas motsvara 20 verksamhetspoäng.⁴⁰ För varje kurs ska det finnas en kursplan där det utöver kursens syfte, centrala innehåll och kunskapskrav även ska framgå hur många verksamhetspoäng en kurs omfattar.⁴¹ Detta är nytt i 2011 års förordning om vuxenutbildning). I 2002 års förord-

³¹ 2 kap. 3, 11 §§ förordning (2011:1108) om vuxenutbildning

³² 2 kap. 5 § förordning (2002:1012) om vuxenutbildning

³³ 2 kap. 6 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning

³⁴ 2 kap. 18 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning

³⁵ 2 kap. 4 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning

³⁶ 20 kap. 25 § skollagen (2010:800)

³⁷ 2 kap. 6 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning

³⁸ 4 kap. 7 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning

³⁹ 4 kap. 13 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning

⁴⁰ 2 kap. 1–2 §§ förordning (2011:1108) om vuxenutbildning

⁴¹ 2 kap. 11 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning

ning om kommunal vuxenutbildning fastställdes att verksamhetspoängen skulle framgå av den enskilde elevens individuella studieplan.⁴² Det saknades därmed nationellt fastställda verksamhetspoäng för kurserna, och en och samma kurs kunde ge olika verksamhetspoäng i olika kommuner.

Studiefinansiering

Elever som studerar inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå har olika möjligheter att finansiera sina studier. För att få studiemedel måste eleven uppfylla vissa krav, till exempel studera minst på halvtid under en sammanhängande period av minst under tre veckor och uppnå tillräckliga studieresultat.⁴³

Studiemedel lämnas till elever som är svenska medborgare samt utländska medborgare som uppfyller vissa villkor, till exempel elever som är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd.⁴⁴ För elever som *inte* har permanent uppehållstillstånd gäller olika regler beroende på om de är EU-medborgare eller har ett annat medborgarskap.⁴⁵ Nyanlända invandrare som har fyllt 20 år men inte 65 år och beviljats uppehållstillstånd och är folkbokförda i en kommun kan genom sin etableringsplan få ersättning för att delta i utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering samt aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i samhället.⁴⁶ Etableringsplanen omfattar högst 24 månader, därefter kan studiemedelssystemet träda in för dem som behöver fortsätta sina studier.

Översyn av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå
En statlig översyn av kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå initierades av regeringen i oktober 2011.⁴⁷ Uppdraget ska redovisas senast den 2 april 2013. Utredningens huvudsakliga syfte är att öka måluppfyllelsen och genomströmningen för eleverna inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. I utredningen behandlas frågor som i vilken grad vuxenutbildningen på grundläggande nivå lever upp till nationellt fastställda mål och syften när det gäller anpassning efter individens behov och förutsättningar, om den höga andelen högutbildade elever, om studie- och yrkesvägledning och

⁴² 1 kap. 8 § förordning (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning

⁴³ 3 kap. 2–7 §§ studiestödslagen (1999:1395)

⁴⁴ 1 kap. 4–7 §§, 3. kap. 4 §) studiestödslagen (1999:1395)

⁴⁵ Elever som är EU-medborgare och har uppehållsrätt kan vanligen ansöka om studiemedel om de arbetat eller varit gifta/sambo i Sverige i minst två år. EU-medborgare har i normala fall uppehållsrätt. Elever med ett medborgarskap i ett annat land än EU-/EES-länderna samt Schweiz kan få rätt till studiemedel om de t.ex. har permanent uppehållsrätt och varaktigt anknytning till Sverige eller har flyktingstatus. För mer information se CSN:s hemsida: <http://www.csn.se/komv-folkh-gymn/utlandsk-medborgare/villkor> (2012-01-24)

⁴⁶ 1–2, 6–7 §§ lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

⁴⁷ Kommittédirektiv 2011:92

användningen av individuella studieplaner samt studiemedelssystemet och den ekonomiska situationen för eleverna. Särskilt fokus riktas mot hur behovet av stödinsatser för elever med funktionsnedsättningar, romska elever och andra elevgrupper med stödbehov tillgodoses. Utredningen ska vid behov föreslå åtgärder för att förbättra utbildningen så att målen och syftena uppfylls.

Under 2011–2012 har Skolinspektionen en pågående granskning av vuxenutbildning på grundläggande nivå. Den nationella statistiken indikerar att det finns problem med måluppfyllelsen. Skolinspektionens granskning syftar därför till att ge en fördjupad bild av verksamhetens måluppfyllelse och hur verksamheten på olika sätt anpassas till elevernas behov och förutsättningar för att de ska få möjlighet att nå kursmålen inom rimlig tid. Granskningen beskriver även de förutsättningar som finns för att upptäcka och åtgärda eventuella brister i verksamheten.

3

**Kommunal vuxen-
utbildning på grund-
läggande nivå i den
nationella statistiken**

3. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå i den nationella statistiken

Ett av syftena med denna rapport är att ge en deskriptiv bild av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivåns övergripande struktur. Med hjälp av Skolverkets nationella statistik är det möjligt att ge en allmän bild av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå i landet.⁴⁸ I detta kapitel redovisas uppgifter om antal elever och elevernas bakgrund, i vilken utsträckning verksamheten anordnas i kommunal regi respektive av externa anordnare, vilka kurser elever läser, i vilken omfattning elever kombinerar studier i olika skolformer, elevernas studietid samt försörjning. Den kommunala vuxenutbildningen omfattar utbildning på grundläggande och gymnasial nivå.⁴⁹

I kapitlet görs vissa jämförelser med kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå för att sätta resultaten i relation till den kommunala vuxenutbildningen i sin helhet. Den statistiska analysen består av två delar, dels uppgifter från åren 2009 och 2010, dels en granskning av de elever som påbörjade sina studier inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå 2006 fram till och med 2010.

Kapitlet består av fem delar: *verksamhetens organisering, elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, kurser och kombinationsmöjligheter, genomströmning och målfyllnelse* samt *elevernas försörjning*. Kapitlet avslutas med en sammanfattning.

Verksamhetens organisering

År 2010 bedrevs kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå i 250 av landets 290 kommuner. Det innebär att det sammantaget är 40 kommuner som saknar verksamhet, varav fem inte har invånare i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Invånare i kommuner som saknar verksamhet och som studerar inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå gör det i annan kommun än sin hemkommun.

I de flesta kommuner, 203 stycken, sker all kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå i kommunens egen regi. I 48 kommuner anordnas utbildning även av externa utbildningsanordnare. Endast i 13 kommuner sker en

⁴⁸ För en redogörelse av källor till statistiken, se bilaga 1.

⁴⁹ Tidigare omfattade kommunal vuxenutbildning även påbyggnadsutbildningar. En påbyggnadsutbildning syftar till att ge vuxna en sådan utbildning som leder till en ny nivå i deras yrke eller till ett nytt yrke. Påbyggnadsutbildningar har upphört från 1 september 2009 vilket innebär att inga nya påbyggnadsutbildningar får anordnas men pågående utbildningar får fullföljas. Av samtliga elever inom kommunal vuxenutbildning 2010 studerade 1 procent inom påbyggnadsutbildningar, vilket motsvarar ca 1200 elever.

majoritet av verksamheten hos externa utbildningsanordnare. Exempel på kommuner som har en hög andel elever hos externa utbildningsanordnare är Göteborg och Stockholm, men även kommuner som ligger långt från storstadsregionerna som Nässjö och Storfors. Exempel på kommuner med låg andel elever hos externa anordnare är Gotland, Nyköping och Östersund. Exempel på kommuner där inga elever studerar hos externa anordnare är Arboga, Sävsjö och Åre.

Även i kommuner som anordnar kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå i egen regi är det vanligt att elever läser i en annan kommun än hemkommunen. I vissa fall är det över hälften av eleverna som läser i annan kommun, men oftast rör det sig om en andel på upp till en tredjedel. Det är bara i 28 av landets kommuner som samtliga invånare som läser inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå studerar i hemkommunen. De kommuner som har en hög andel elever som läser i en annan kommun är ofta kommuner där det finns goda möjligheter för eleverna att pendla till andra kommuner.

Elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

År 2010 hade 285 av Sveriges 290 kommuner invånare som studerar inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. År 2010 studerade drygt 33 000 elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå i hela landet. Antalet elever varierar stort mellan landets kommuner. Högst elevantal återfinns i storstadskommunerna Göteborg (3068 elever), Stockholm (2804 elever) och Malmö (2607 elever). Det finns även ett antal kommuner med få eller inga elever inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå.

Färre elever läser på grundläggande nivå

Under 2010 studerade sammantaget 195 300 elever inom kommunal vuxenutbildning. Av dessa studerade 17 procent, det vill säga drygt 33 000 elever, på grundläggande nivå. Diagram 3.1 visar hur antalet elever förändrats sedan 1994/95 för kommunala vuxenutbildningen på grundläggande eller gymnasial nivå.

Diagram 3.1 Indexerad förändring av antalet elever som studerat på kommunal vuxenutbildning på gymnasial eller grundläggande nivå läsåren 1994/95–1999/00 och kalenderåren 2001–2010⁵⁰



Som framgår av diagram 3.1 mer än fördubblades antalet elever inom den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå under tidsperioden 1994/95–1998/99. Mellan 1993 och 2006 fick kommuner extra statsbidrag för särskilda utbildningsåtgärder mot arbetslöshet, bland annat inom Kunskapslyftet. Detta medförde att vuxenutbildningen expanderade kraftigt under 1990-talet. Elevantalet började minska från och med slutet av 1990-talet, vilket troligen kan förklaras av den förbättrade konjunkturen samt ett minskat direkt statsbidrag. Elevantalet har sedan dess minskat fram till och med 2008. Sedan 2009 utgår det ett riktat statsbidrag till kommuner som anordnar yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå (yrkesvux). Denna satsning kan troligen förklara elevökningen sedan 2009.

Elevutvecklingen inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå följer inte samma mönster. Elevantalet var förhållandevis jämt fram till 2005 och visar därefter en neråtgående trend.

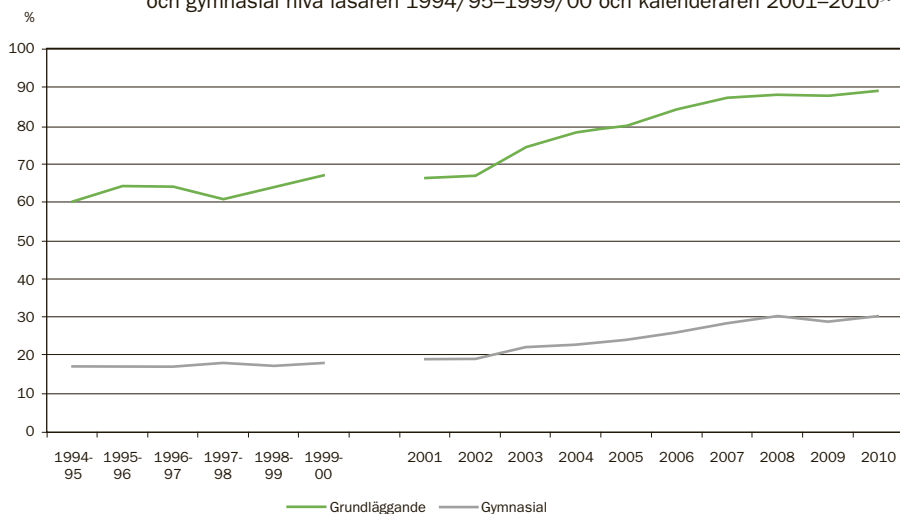
En stor andel kvinnor, utlandsfödda och elever med högre genomsnittsålder

Totalt utgjorde kvinnor 63 procent av samtliga elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå 2010. På grundläggande nivå var två tredjedelar av eleverna kvinnor.

⁵⁰ Samtliga år är indexerade efter 1994–95 års elevantal vilket här motsvaras av 100. Det indexerade värdet speglar därmed en procentuell utveckling i elevantal med läsåret 1994–05 som startpunkt. Tidsperioden 1994/95 till 1999/00 redovisades statistiken läsårsvis. Från och med 2001 görs redovisningen istället per kalenderår.

Som framgår av diagram 3.2 har andelen utlandsfödda elever inom vuxenutbildningen ökat sedan 1990-talet.

Diagram 3.2 Andel utlandsfödda elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå läsåren 1994/95–1999/00 och kalenderåren 2001–2010⁵¹



Diagrammet visar att 89 procent av eleverna inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå var födda utomlands 2010. Denna andel har ökat starkt sedan 1990-talet. Andelen elever som är utlandsfödda har varit betydligt lägre inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå under tidsperioden. Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå uppvisar dock samma utveckling mot en allt högre andel utlandsfödda. Andelen uppgick till 31 procent 2010.

Eleverna inom kommunal vuxenutbildning är i genomsnitt 31 år. Genomsnittsåldern är något högre bland dem som läser på grundläggande nivå, 34 år. Två tredjedelar av eleverna som läser inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå är 20–34 år. Det finns även en viss skillnad i åldersfördelning mellan män och kvinnor. Genomsnittsåldern för kvinnor är 34 år, och för män 33 år. Andelen män inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå som är under 25 år är 26 procent, och motsvarande andel för kvinnor är 21 procent. Åldersfördelningen skiljer sig åt mellan svensk- och utlandsfödda. Bland de svenskfödda är hälften av eleverna under 25 år, medan endast en femtedel av de utlandsfödda är det. Av de elever som är under 25 år är närmare en tredjedel födda i Sverige.

⁵¹ Tidsperioden 1994/95 till 1999/00 redovisades statistiken läsårsvis. Från och med 2001 görs redovisningen istället per kalenderår.

Olika födelseländer finns representerade

Omkring 60 olika födelseländer fanns representerade bland eleverna inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå under 2010. Tabell 3.1 redovisar de tio vanligaste födelseländerna.

Tabell 3.1 Vanligaste födelseland för elever inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå 2010

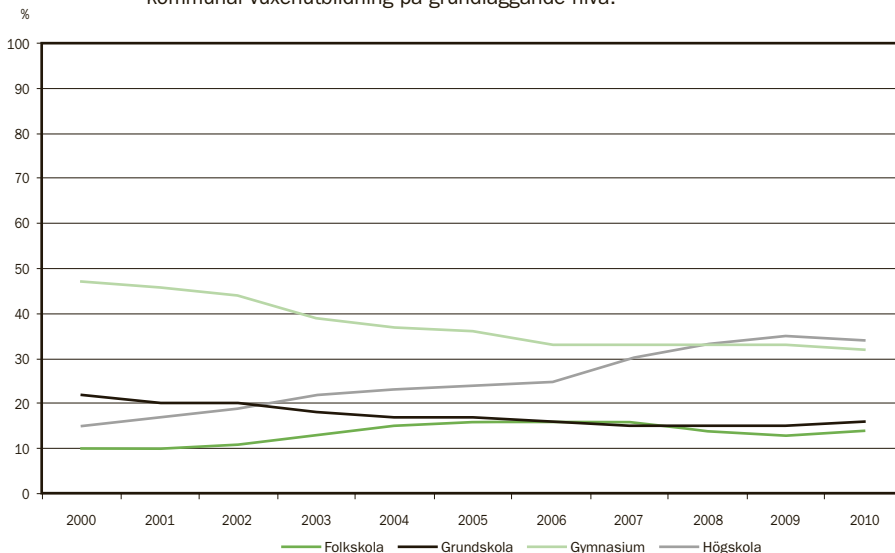
Födelseland:	Antal	Andel (%)
Irak	7 658	18
Sverige	5 794	13
Somalia	2 607	6
Iran	2 108	5
Thailand	1 670	4
Polen	1 663	4
Turkiet	1 207	3
Afghanistan	1 029	2
Övriga länder	3 532	45

Tabellen visar att den största andelen elever, 18 procent, kom från Irak. Sverige kom på andra plats med 13 procent och därefter Somalia med 6 procent av eleverna.

Hög andel elever med eftergymnasial utbildning

Eleverna inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå har varierande utbildningsbakgrund. I diagram 3.3 redovisas hur utbildningsnivån bland eleverna har utvecklats under tidsperioden 2000–2010.

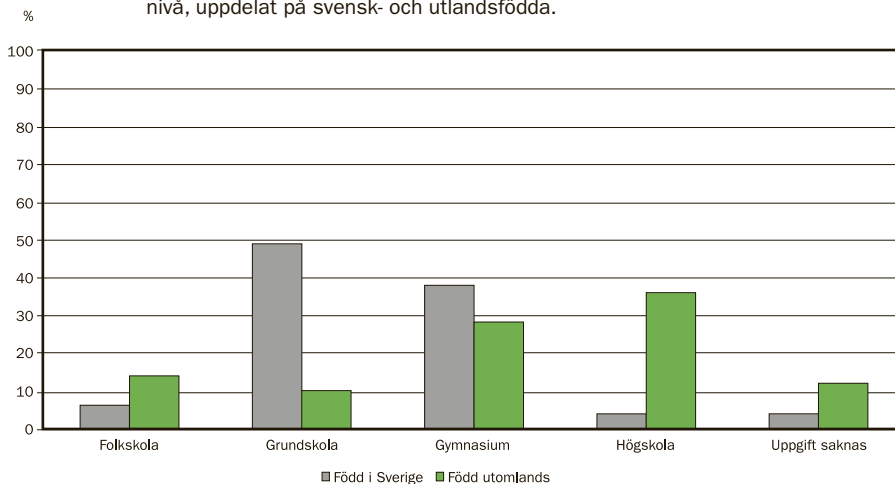
Diagram 3.3 Andelar med olika högsta avslutade utbildning 2000–2010 för elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.



Statistiken visar att en stor andel elever, 29 procent, har en högsta avklarade utbildning som motsvarar folkskola eller grundskola. Sedan början på 2000-talet har andelen högutbildade ökat. Elever med eftergymnasial utbildning uppgår till 34 procent år 2010, jämfört med 15 procent år 2000.

Av diagram 3.4 framgår att det främst är de utlandsfödda eleverna som är högskoleutbildade.

Diagram 3.4 Utbildningsnivå bland elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, uppdelat på svensk- och utlandsfödda.



Bland de utlandsfödda är det 36 procent som har eftergymnasial utbildning medan motsvarande andel bland de svenskfödda är 4 procent. Bland de

svenskfödda eleverna är det istället vanligast med grundskole- eller gymnasieutbildning. I jämförelse med kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå saknas uppgifter om tidigare utbildning för en större andel av eleverna inom utbildningen på grundläggande nivå.

Kurser och kombinationsmöjligheter

De kurser inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå som hade flest kursdeltagare 2010 var engelska, matematik, svenska, svenska som andra språk, samhällskunskap samt olika slags orienteringskurser. Tabell 3.2 redovisar att omkring 97 procent av samtliga kursdeltagare återfanns inom dessa kurser.

Tabell 3.2 Andel kursdeltagare på de vanligaste kurserna år 2010, procent

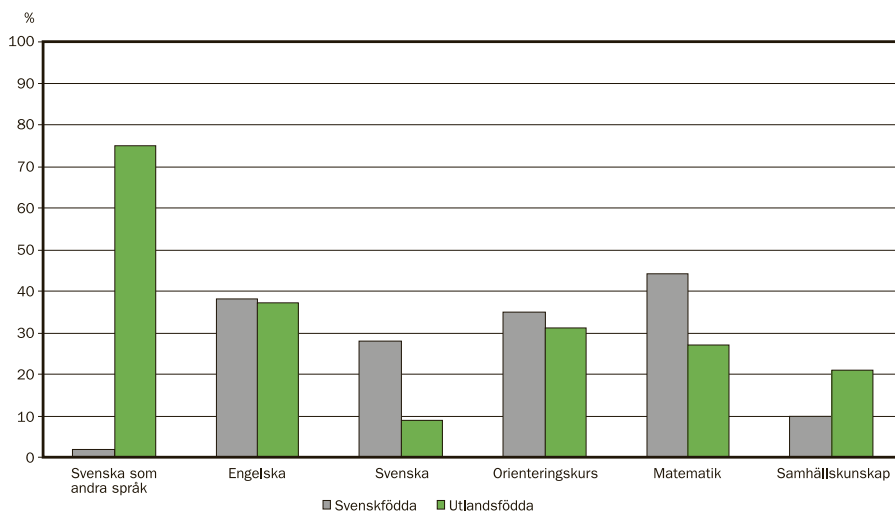
Kurser	Född utomlands	Född i Sverige	Totalt
Engelska	21	23	21
Matematik	15	30	16
Orienteringskurser	16	19	17
Samhälle	7	6	7
Svenska	2	18	4
Svenska som andraspråk	36	2	32
Övriga kurser ⁵²	3	2	3
Totalt	100	100	100

Den kurs som har flest kursdeltagare är svenska som andraspråk, följt av engelska och matematik. Kursdeltagare födda i Sverige läser i störst utsträckning matematik, vilket uppgår till nästan en tredjedel. För kursdeltagare födda utomlands är det vanligast att läsa svenska som andraspråk.

Skolverket har även granskat vilka kurser som de elever som påbörjade sina studier 2006 läste fram till och med 2010. Diagram 3.5 redovisar andelen svensk- och utlandsfödda elever som läst respektive kurs någon gång under den studerade femårsperioden.

⁵² Övriga kurser som erbjuds inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå är religionskunskap, historia, geografi, fysik, kemi, biologi och hem- och konsumentkunskap.

Diagram 3.5 Andel elever som läst respektive kurs under 2006–2010



Av de utlandsfödda eleverna som påbörjade sina studier under tidsperioden 2006–2010 läste omkring 75 procent svenska som andraspråk. Det var mer vanligt att utlandsfödda elever läste samhällskunskap, i jämförelse med svenskfödda elever. Bland de svenskfödda eleverna var det vanligast att läsa matematik, vilket nästan 45 procent gjorde. Det var även vanligare att svenskfödda elever studerade svenska.

Hälften av eleverna läste en kurs

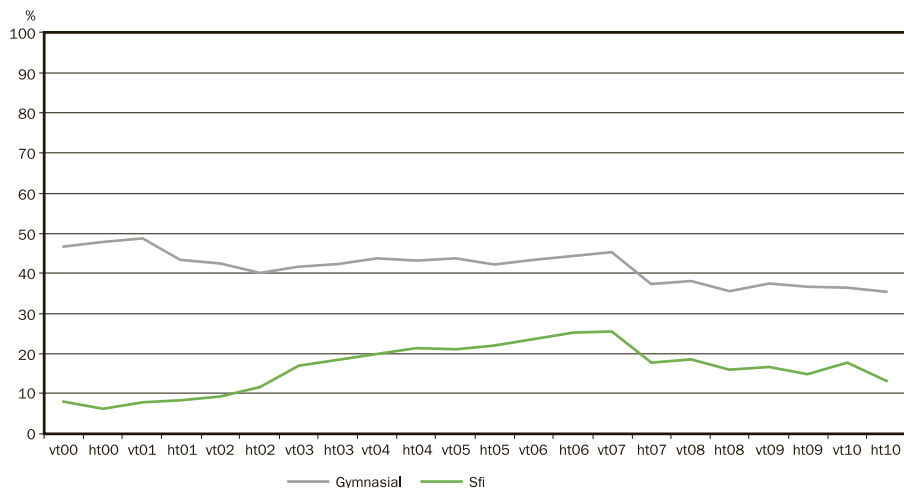
Granskningen av vilka kurser som elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå läste tidsperioden 2006–2010 visar att hälften av eleverna endast läste en kurs. Tabell 3.3 redovisar de kurser och kombinationer av kurser som elever i störst utsträckning läste under tidsperioden. Det framgår av tabellen att det vanligaste är att elever endast läser svenska som andraspråk, orienteringskurser, engelska och matematik. Det vanligaste för elever som studerar fler än en kurs är att de kombinerar svenska som andraspråk, med en eller fler av de övriga kurserna. Den vanligaste kombinationen är svenska som andraspråk tillsammans med en orienteringskurs.

Tabell 3.3 Elevernas val av kurser och kombinationer 2006–2010, elevantal och procent

Kurser och kombinationer	Elevantal	Procent
Svenska som andraspråk	5 756	22,0
Orienteringskurs	2 990	11,4
Engelska	2 410	9,2
Matematik	1 372	5,2
Svenska som andraspråk + Orienteringskurs	1 276	4,9
Svenska som andraspråk + Engelska	1 092	4,2
Svenska som andraspråk + Matematik	725	2,8
Svenska	634	2,4
Svenska som andraspråk + Engelska + Matematik + Samhällskunskap + Orienteringskurs	571	2,2
Svenska som andraspråk + Engelska + Matematik	547	2,1
Svenska som andraspråk + Engelska + Matematik + Samhällskunskap	503	1,9
Engelska + Matematik	489	1,9
Engelska + Matematik + Svenska	474	1,8
Engelska + Matematik + Svenska + Orienteringskurs	418	1,6
Svenska som andraspråk + Samhällskunskap	399	1,5
Övriga kombinationer	6 540	24,9
Totalt	26 196	100,0

Vanligt med parallella studier på olika nivåer och inom olika skolformer. Förutom att läsa flera kurser samtidigt inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå är det en stor andel elever som parallellt läser kurser på gymnasial nivå eller inom utbildning i svenska för invandrare. Diagram 3.6 redovisar andelen elever som även läser inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå respektive inom utbildning i svenska för invandrare under en och samma termin, samt hur detta har utvecklats under tidsperioden 2000–2010.

Diagram 3.6 Andel elever i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå som läser på gymnasial nivå eller i utbildning i svenska för invandrare under samma termin, vt00–ht10



Statistiken visar att andelen elever som läser parallellt på gymnasial nivå har minskat från närmare 50 procent under de första åren av 2000-talet, till 35 procent höstterminen 2010. Andelen elever som parallellt med sina studier på grundläggande nivå även studerar inom utbildning i svenska för invandrare är drygt 13 procent höstterminen 2010, vilket är en något högre andel än 2000.

Elevernas planerade studietid beror på antalet kurser

Under tidsperioden 2006–2010 planerade eleverna att ägna i genomsnitt ungefär ett år till sina studier på grundläggande nivå.⁵³ Tabell 3.4 visar att den planerade studietiden är beroende av antalet kurser som eleven läser.

Tabell 3.4 Planerad studietid efter antal lästa kurser, antal veckor i genomsnitt

Antal kurser	Antal veckor
1	41
2	86
3	99
4	117
5	131
6	135
7	143

⁵³ Den nationella uppföljningen är baserad på uppgifter om *planerade* kurser. Planerad kursid överensstämmer inte alltid med den verkliga kursiden för elever.

En elev som läser en kurs planerar i genomsnitt att studera omkring 40 veckor. Tabellen visar att den genomsnittliga planerade studietiden mer än fördubblas för de elever som läser två kurser, för att sedan avta. I tabell 3.5 redovisas elevers genomsnittliga planerade studietid i olika kurser.

Tabell 3.5 Planerad studietid i de vanligaste kurserna, antal veckor i genomsnitt

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

Av tabellen framgår att svenska som andraspråk är den kurs som har den längsta planerade genomsnittliga studietiden i veckor för eleverna inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. Kursen med näst längst planerad studietid är engelska på 57 veckor, och kursen med den kortaste planerade studietiden är samhällskunskap på 33 veckor.

Genomströmning och måluppfyllelse

65 procent av kursdeltagarna slutför sina kurser

Av samtliga kursdeltagare inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå år 2010 så slutförde 65 procent sina kurser, 24 procent gjorde ett kursavbrott och 11 procent fortsatte kursen nästkommande läsår. I tabell 3.6 redovisas i vilken omfattning kursdeltagare slutfört respektive avbrutit kurser, totalt och uppdelat på de vanligaste kurserna.

Tabell 3.6 Kursdeltagare som slutfört respektive avbrutit kurser, samt som fortsätter nästa läsår, antal kursdeltagare och procent

	Kursdeltagare	Slutfört kurs		Avbrutit kurs		Fortsätter nästa kalenderår	
		Antal	%	Antal	%	Antal	%
Svenska som andraspråk	25 704	17 352	67	5 083	20	3 269	13
Engelska	17 264	9 837	57	5 182	30	2 245	13
Orienteringskurs	13 342	9 629	72	2 689	20	1 024	8
Matematik	13 250	8 121	61	3 541	27	1 588	12
Samhällskunskap	5 708	3 846	67	1 290	23	572	10
Svenska	3 071	1 772	58	902	29	397	13
Övriga kurser	2 116	1 491	70	529	25	96	5

Totalt:	80 455	52 048	65	19 216	24	9 191	11
----------------	---------------	---------------	-----------	---------------	-----------	--------------	-----------

Av tabellen framgår att de flesta kursdeltagare som slutförde sina kurser 2010 läste svenska som andraspråk respektive engelska och orienteringskurser, vilket avspeglar att de kurserna hade flest kursdeltagare. De flesta kursdeltagare som gjorde ett kursavbrott återfinns inom engelska och matematik. Det är även inom dessa kurser, samt svenska, som den största andelen kursavbrott finns. En lika stor andel elever inom svenska som andraspråk, engelska och svenska fortsätter sina kurser nästkommande läsår.

Orsaker bakom den höga andelen avbrott

Skolverket har i en tidigare rapport analyserat den höga andelen avbrott inom vuxenutbildningen, och hur dessa kan förklaras.⁵⁴ Studien omfattar de elever som år 2008 gjorde ett avbrott i sina studier på minst sex månader. Resultatet visar att 24 procent av dessa avbrott kan förklaras av följande faktorer: etablerad på arbetsmarknaden (11 procent), fått barn (5 procent), andra studier (3 procent), sjukskriven (2 procent), emigrerat (1 procent), pension (1 procent) samt en kombination av dessa faktorer (1 procent). Studiens resultat visar att endast en relativt liten del av avbrotten är möjliga att förklara med hjälp av tillgängliga registeruppgifter. En förklaring till detta som rapporten lyfter fram är att det inte varit möjligt att koppla samman avbrottet med någon av dessa orsaker tidsmässigt. En annan förklaring är att det finns betydligt fler möjliga skäl som inte ingår i studien till exempel tidsbrist, ekonomiska problem och brist på motivation.

En studie om studiemedel till elever inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå genomfördes av Centrala studiestödsnämnden (CSN) 2010.⁵⁵ Som en del av den studien lät CSN elever som avbröt någon del av sina studier att ange orsaken bakom avbrottet. De orsaker som eleverna angav var: dålig ekonomi (16 procent), familjesituation (16 procent), dålig hälsa (15 procent), problem med språket (10 procent), kurserna var för svåra (6 procent), dåligt stöd från familjen (3 procent), kursen/kurserna var inte vad jag tänkt mig (1 procent) och annat (14 procent).

Majoritet av eleverna fortsätter på gymnasial nivå

En majoritet som läser inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå fortsätter sedan sina studier på gymnasial nivå. Omkring 75 procent av de elever som påbörjade sina studier på grundläggande nivå 2006, hade börjat läsa på gymnasial nivå fem år senare.

⁵⁴ Skolverket (2012)

⁵⁵ CSN (2010)

Elevernas försörjning

I tabell 3.7 redovisas vilken huvudsaklig inkomst de elever som påbörjade sina studier inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå 2009 hade under sina studier.

Tabell 3.7 Elevers huvudinkomst under studierna 2009, procent

Huvudinkomst under studierna	Procent
Lön från förvärvsarbete	32
Studiestöd	21
Ersättning från vård av barn/anhörig	5
Sjukersättning	1
Arbetslöshetsersättning	2
Förtidspension	3
Ekonomiskt bistånd ⁵⁶	23
Arbetsmarknadspolitisk åtgärd	3
Ålderspensionär	1
Saknar inkomst/uppgift	10
Totalt	100

Statistiken visar att 32 procent av eleverna hade lön från förvärvsarbete som sin huvudsakliga inkomst. En något lägre andel av eleverna, 23 procent, hade ekonomiskt bistånd som sin huvudinkomst under sina studier. Drygt 20 procent av eleverna anger studiestöd som huvudsaklig inkomstkälla under studietiden. För 10 procent av eleverna saknas uppgifter om inkomst, alternativt så saknar de inkomst.

Tabell 3.8 redovisar andelen av samtliga elever, det vill säga inte bara de elever som påbörjade sina studier det året, som läser minst en kurs inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå år 2009 med studiemedel.

⁵⁶ Äldre benämning ”socialbidrag”.

Tabell 3.8 Andel elever i kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå med studiemedel 2009

	Totalt %	Född utomlands %	Född i Sverige %	Antal
Samtliga	51	50	52	43 131
Kvinnor	54	54	55	28 480
Män	44	44	47	14 651
-24 år	63	59	70	7 880
25-34 år	53	53	55	17 184
35-44 år	51	51	43	11 686
45- år	29	32	15	6 381
Förgymnasial	55	55	58	12 266
Gymnasial	54	55	49	14 049
Eftergymnasial	46	47	24	14 908

Tabellen visar att drygt hälften av alla elever som studerade inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå hade studiemedel. Det är en större andel av de kvinnliga eleverna som har studiemedel, i jämförelse med de manliga. Det är också en något större andel av de elever som är födda i Sverige som har studiemedel, i jämförelse med de elever som är födda utomlands. Yngre elever födda i Sverige får studiemedel i högre grad än jämnåriga elever födda utomlands. Bland de äldre eleverna så är det de utlandsfödda som har studiemedel i högre grad än de svenskfödda. Elever med förgymnasial eller gymnasial utbildning har i högre grad studiemedel än elever med eftergymnasial utbildning, oavsett om eleven är född i Sverige eller utomlands.

Sammanfattning

Ett av rapportens syften var att ge en deskriptiv bild av den övergripande strukturen för kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå med utgångspunkt i nationell statistik. Rapporten visar att kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå anordnades i 250 av landets 290 kommuner år 2010. I en stor majoritet av kommunerna anordnas utbildning i egen regi. Det förekommer även att externa utbildningsanordnare anordnar utbildning. Den totala verksamheten omfattade drygt 33000 elever. Antalet elever varierar stort mellan landets kommuner. Högst elevantal återfinns i storstadskommunerna.

Två tredjedelar av eleverna inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå är kvinnor. Andelen utlandsfödda elever har ökat sedan 1990-talet. 2010 var närmare 90 procent av eleverna utlandsfödda. Genomsnitts-

åldern bland eleverna är 34 år, vilket är något högre än inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Sedan början på 2000-talet har andelen högutbildade ökat. Bland de utlandsfödda eleverna är det 36 procent som har eftergymnasial utbildning. Motsvarande andel bland svenskfödda elever är 4 procent. En stor andel elever, 29 procent, har dock en högsta avklarade utbildning som motsvarar folkskola eller grundskola.

De kurser som har flest kursdeltagare är engelska, matematik, svenska, svenska som andraspråk, samhällskunskap samt orienteringskurser. Det som kursdeltagarna främst läser är svenska som andraspråk. Bland svenskfödda kursdeltagare är matematik den vanligaste kursen. Det är förhållandevis vanligt att elever kombinerar studier inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå med utbildning i svenska för invandrare eller kurser på gymnasial nivå.

I genomsnitt planerar elever att använda ett år till sina studier på grundläggande nivå. Omkring 75 procent av de elever som påbörjade sina studier inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå 2006 hade börjat läsa på kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå fem år senare. Närmare 25 procent av eleverna gjorde studieavbrott 2010.

Omkring hälften av samtliga elever inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå har studiemedel. Av de elever som påbörjade sina studier inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå 2009 hade 32 procent av eleverna lön från förvärvsarbete som sin huvudsakliga inkomstkälla.

4

**Fallstudier
i sex kommuner**

4. Fallstudier i sex kommuner

Det kommande kapitlet syftar till att ge ökad kunskap om hur kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå organiseras och fungerar i praktiken. Genom kommunala fallstudier ger kapitlet en fördjupad förståelse för den bild som presenterades i kapitel 3 och visar även på den variation som finns i landet. Kapitlet baseras på intervjuer med förvaltnings- och verksamhetschefer, rektorer och studie- och yrkesvägledare såväl som med elever.⁵⁷ I kapitlet redovisas fallkommunernas skilda förutsättningar för att anordna vuxenutbildning på grundläggande nivå, elevgruppens sammansättning och hur verksamheten prioriteras från politiskt håll. Det behandlar även kommunernas arbete med uppsökande verksamhet, studie- och yrkesvägledning, individuella studieplaner och validering. Utöver det fokuseras även lokalisering av undervisning och undervisningens form, flexibilitet och individanpassning, samt tillgång på lärare och upplevda pedagogiska utmaningar. Slutligen behandlas elevers genomströmning, studietakt och tid i utbildning, vilka mål eleverna har med sina studier samt hur kommunerna arbetar med uppföljning och utvärdering. Kapitlet består av fem delar: *övergripande förutsättningar, elevgrupp och politisk prioritet; uppsöka och vägleda elever; undervisningens lokalisering och form; kursutbud, genomströmning och måluppfyllelse samt uppföljning och utvärdering*. Kapitlet avslutas med en sammanfattning.

Övergripande förutsättningar, elevgrupp och politisk prioritet

Detta avsnitt behandlar de övergripande förutsättningar som fallkommunerna har för att anordna kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, vilket till exempel omfattar geografiska och demografiska faktorer, kommunens organisation och elevantal. Inledningsvis kommer de sex fallkommunerna att kortfattat introduceras, därefter diskuteras elevgruppens sammansättning och utveckling samt verksamhetens politiska prioritet i kommunerna.

Olika förutsättningar för kommuner att anordna vuxenutbildning på grundläggande nivå

Tabell 4.1 redovisar schematiskt de utvalda kommunerna och deras kontext och förutsättningar utifrån befolkningsmängd, kommuntyp, elevantal och organisering av verksamhet. Syftet med att redovisa fallkommunerna på detta sätt är att visa på bredden i urvalet gällande kommunernas förutsättningar att anordna kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå.

⁵⁷ Vid ett par intervjuer medverkade även lärare och biträdande rektorer.

Tabell 4.1 Schematisk beskrivning av fallkommunerna, efter befolkningsmängd, kommuntyp, elevantal och organisering av utbildning

	Befolkning	Kommuntyp	Elevantal	Organisering av utbildning
Kommun 1	ca 50 000	Tätbefolkad kommun	ca 350	Egen regi
Kommun 2	ca 80 000	Förortskommun	ca 800	Egen regi
Kommun 3	ca 200 000	Storstadskommun	ca 3000	Egen regi + externa anordnare
Kommun 4	< 10 000	Glesbefolkad kommun	< 10	Avtal med närliggande kommun
Kommun 5	ca 90 000	Förortskommun	ca 250	Externa anordnare
Kommun 6	ca 20 000	Glesbefolkad kommun	< 10	Egen regi genom kommunalförbund

Av tabell 4.1 framgår att fallkommunerna skiljer sig från varandra gällande geografiska och demografiska förutsättningar såsom kommunens karaktär och befolkningens storlek och sammansättning. De skiljer sig även från varandra i fråga om elevantal samt huruvida utbildningen organiseras i kommunens egen regi, av externa utbildningsanordnare eller genom avtal med andra kommuner.

Befolkningsmängden varierar från färre än 10 000 invånare till en befolkning på drygt 200 000 i de utvalda kommunerna. Urvalet kännetecknas av en spridning gällande antalet kommuninvånare i förhållande till kommunernas geografiska yta, och bland fallkommunerna ingår såväl en glesbefolkad kommun med betydande geografiska avstånd med en befolkning på 20 000 invånare, som förortskommuner och storstäder präglade av en betydande befolknings-täthet. Antalet elever som läser inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå sträcker sig från färre än 10 elever i de glest befolkade kommunerna, till omkring 3000 elever i storstadskommunen.

Tabellen visar att fallkommunerna valt att olika sätt att organisera utbildningen. Tre av fallkommunerna organiserar all kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå i egen regi. Den glest befolkade kommun som anordnar utbildning i egen regi gör det inom ramen för ett kommunalförbund där fyra kommuner ingår. Att regionen är glest befolkad och kännetecknas av stora geografiska avstånd innebär betydande organisatoriska utmaningar för dessa kommuner. Elevunderlaget är litet vilket medför svårigheter för kommunerna att erbjuda ett brett utbud av utbildningar. Kanslichefen för kommunalförbundet och rektorn för vuxenutbildningen i fallkommunen beskriver hur deras verksamhet ska täcka upp behoven på en stor yta, men med få människor. Kanslichefen beskriver tanken bakom organisationen:

Både nyttja resurserna i våra fyra kommuner men också kunna möta behoven i fyra kommuner.

Den andra av de glesbefolkade kommunerna har istället valt att skriva att avtal med en närliggande kommun som anordnar den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå för kommunens invånare. Förvaltningschefen beskriver fallkommunens situation i termer av ”den lilla kommunens dilemma”:

Den lilla kommunens dilemma är ju egentligen att vi är små och vi har svårt att ha alla delar, och få ordning på det och få det att funka...

Kommunens valda sätt att organisera verksamheten lyfts fram som ett tänkbart skäl till att antalet elever är så få, samtidigt som just det låga elevantalet också var ett skäl bakom den valda organisationen.

I storstadskommunen anordnas utbildning i svenska för invandrare samt vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå såväl i kommunens egen regi som av externa utbildningsanordnare. Verksamheten bedrivs på ett flertal centralt belägna skolor. Det stora elevantalet beskrivs vara en avgörande faktor för hur verksamheten är organiserad, både gällande upphandlingen av utbildning från externa utbildningsanordnare och gällande att verksamheten i egen regi är spridd på ett flertal skolor.

En av förortskommunerna har ingen kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå i egen regi, utan arbetar enligt en modell där externa utbildningsanordnare auktoriseras. Detta system gäller även för utbildning i svenska för invandrare och vuxenutbildning på gymnasial nivå. Det finns ett 30-tal anordnare i kommunen och de flesta erbjuder undervisning inom utbildning i svenska för invandrare och vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå. De anordnare som vill vara verksamma inom kommunen och uppfyller kommunens krav kan ansöka om att bli auktoriserade. Anordnare som inte har några elever eller som inte uppfyller kommunens krav blir avauktorerade.

Fallstudierna visar hur geografiska och demografiska faktorer, samt antalet elever som läser inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå, påverkar kommunernas förutsättningar för att anordna utbildning och får betydelse för hur de organiserar sin verksamhet.

En förändrad elevgrupp

I enlighet med den nationella statistik som redovisades i kapitel 3, har bakgrunden hos de elever i fallkommunerna som studerar inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå förändrats påtagligt under de senaste decennierna. Dels som en följd av hur migrationen till Sverige ser ut, dels som en följd av utbildningspolitiska satsningar som Kunskapslyftet och det individuella

programmet (IV) på gymnasiet.⁵⁸ En konsekvens av denna utveckling är att andelen utlandsfödda elever samt andelen elever med högskoleutbildning har ökat.

Allt fler utlandsfödda läser inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

En generell och genomgripande förändring i fallkommunerna de senaste tio till femton åren är att andelen utlandsfödda elever har ökat inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå, och att andelen elever födda i Sverige har minskat. Verksamhetschefen i den glesbefolkade kommun som inte anordnar utbildning i egen regi berättar att det tidigare, under Kunskaflödet, i större omfattning var ”folk ifrån kommunen, vanliga Svenssons”. Ett par av de intervjuade rektorerna beskriver hur det tidigare ofta var elever med arbetarklassbakgrund, respektive elever vars högsta utbildningsnivå var folkskola, som av olika skäl behövde vidareutbildning. Den gemensamma bild som kommer till uttryck i alla fallkommuner är att de flesta läser inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå idag är invandrare. Verksamhetschefen i den av förortskommunerna som anordnar all utbildning i egen regi beskriver:

Någonstans har ju målgruppen för grundläggande förändrats, eller hur, alltså om man tittar på historiskt sett. Men själva innehållet har inte förändrats, och regelsystemet har inte förändrats. Det är bara människorna som ska gå där, förstår ni hur jag tänker nu?

Denna förändring har inneburit att fallkommunerna ska tillgodose en delvis förändrad elevgrupps behov. Elevgruppen beskrivs som mycket heterogen i fråga om elevernas bakgrunder, förutsättningar och behov. Det som förenar dem är behovet av att läsa svenska som andraspråk. En av rektorerna i storstadskommunen, som tidigare arbetade som lärare, upplever hur språkutläringen har förändrats:

Min uppgift var att, de här arbetarklassmänniskorna som har samma bakgrund som jag har, de förstod inte högskolespråk och ’universitetiska’, så mitt jobb som lärare var att hjälpa dem i en översättningsprocess från en sorts svenska till en annan.

⁵⁸ Individuella programmet (IV) ingick i gymnasieskolan så som den var organiserad före ht 2011. IV vände sig till elever som inte uppfyllde kraven för godkänt betyg i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik och därmed inte kom in på de nationella programmen. I och med Gy 2011 ersätts det tidigare IV-programmet av fem introduktionsprogram som ska tillgodose obehöriga elevers olika behov.

Nu, beskriver rektorn, är det snarare fråga om att eleverna behöver lära sig svenska för att antingen kunna fortsätta studera, eller få ett arbete. Detta är också något som framkommer tydligt i elevintervjuerna.

Verksamheten beskrivs som känslig för vad som händer i omvärlden. Ökade invandrings- och flyktingströmmar ökar initialt behovet av utbildning i svenska för invandrare, men så småningom även många gånger av vuxenutbildning på grundläggande nivå. De intervjuade verksamhetscheferna, rektorerna och studie- och yrkesvägledarna beskriver hur bakgrunden hos de elever som studerar inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå tydligt påverkas vad som händer i världen, både avseende varifrån i världen eleverna har sitt ursprung och vilken utbildning de har sedan tidigare. Vilken utbildningsnivå som eleverna har påverkas enligt de intervjuade rektorernas erfarenheter många gånger av vilken del av världen de kommer ifrån.

Ett par av fallkommunerna har stora grupper av invandrare med ursprung i samma land eller region, medan andra beskriver en stor spridning. Den tätbefolkade kommunen har till exempel stora grupper av invandrare från Irak och Somalia som i mycket stor utsträckning var lågutbildade eller analfabeter vid den tidpunkt när de invandrade till Sverige. Ett par andra kommuner kontrasterar denna bild genom beskriva en elevgrupp med många akademiker med ursprung i Mellanöstern och Östeuropa. Storstadskommunen beskriver hur allt fler högutbildade elever invandrar från Europa som ett resultat av en ökad arbetskrafts- och anhöriginvandring. Vidare beskriver rektorn för vuxenutbildningen i den glest befolkade kommun som är del av ett kommunalförbund hur de flesta av eleverna i kommunen är "kärleksinvandrare" från Sydostasien. Den andra av de glest befolkade kommunerna samt storstadskommunen erfar dessutom en inflyttning från Sveriges grannländer. Hur migrationsmönstren ser ut påverkas dock inte endast om händelser utanför Sveriges gränser, utan även av den svenska lagstiftningen. Rektor i den av förortskommunerna som anordnar all utbildning i egen regi beskriver hur antalet elever inom utbildning i svenska för invandrare ökade markant i och med en lagändring 2006 om amnesti till flyktingar, vilket även kom att återspeglas i den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. Idag beskrivs inströmningen av flyktingar till kommunen som "försvinnande liten", däremot sker en inflyttning till kommunen av individer som tidigare invandrat till andra delar av regionen och som av exempelvis anhörigskäl vill bosätta sig där.

Stor spännvidd avseende utbildningsbakgrund

De kommunala fallstudierna visar att spännvidden är stor inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå gällande elevers utbildningsbakgrund, från elever som inte kan läsa och skriva till elever med akademisk högskoleutbildning från andra länder. Det ser dock olika ut när det gäller hur pass stor spännvidden är.

Förvaltningschefen i storstadskommunen beskriver hur kommunen präglas av en mycket stor heterogenitet i elevgruppen:

När vi pratar grundläggande vux i kommunen så kanske vi talar om ett par tusen individer som ligger på alfabetiseringsnivå i staden, som har det behovet. Sedan har vi de som går in i grundläggande vux därför att de inte har, så att säga, någon annan väg in men som har en annan utbildningsbakgrund med sig.

Gällande de svenskfödda eleverna beskrivs det vara fråga om elever som av olika anledningar inte har klarat grund- eller gymnasieskolan. Elevgruppen beskrivs i termer av ”födda i Sverige med en trasig bakgrund från gymnasiet” eller ”unga vuxna som befinner sig långt från arbetsmarknaden och saknar grundskole- eller gymnasiebetyg”. En annan elevgrupp som lyfts fram är individer med tidigare gymnasieutbildning som av olika anledningar vill eller behöver förändra sin arbetssituation. Det kan till exempel handla om att kraven på arbetsmarknaden har höjts och att individer som länge varit verksamma inom arbetslivet exempelvis måste ha ett gymnasiebetyg i engelska.

Denna spännvidd i utbildningsbakgrund återspeglas tydligt i genomförda elevintervjuer som omfattade individer med mångåriga studier och/eller yrkeserfarenheter såväl som individer som inte slutfört sin grundskoleutbildning. Ett par exempel som visar denna spridning är att det i en kommun fanns elever som läste samma kurs i svenska som andraspråk med följande utbildningsbakgrunder: en elev som arbetat som ingenjör i 17 år, en elev med akademisk examen i statskunskap samt en elev som varit hemmafru och inte gått färdigt grundskolan. Exempel från andra kommuner som påvisar spridningen är en elev som fått en sent diagnostiserad dyslexi och som nu läser in sin grund- och gymnasiekompetens, och en elev som har en universitetsutbildning i företags ekonomi och som arbetat som ekonom på ett internationellt företag i 11 år innan hon invandrade till Sverige och nu studerar svenska som andraspråk.

Svenskfödda fångas upp av IV och det tidigare Kunskapslyftet

Det förs fram två huvudsakliga förklaringar i fallkommunerna till det minskande antalet elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå som är födda i Sverige. Studie- och yrkesvägledare beskriver hur ”IV-programmet fångar upp” elever med otillräckliga kunskaper och betyg från grundskolan, vilket medför att behovet av kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå har minskat för denna elevgrupp. De svenskfödda eleverna inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå beskrivs många gånger tidigare ha läst inom det individuella programmet, men av olika anledningar gått över till vuxenutbildningen istället. Det beskrivs ofta vara elever vilka som en följd av en ofullständig skolgång behöver komplettera inom vuxenutbildningen på gymnasial nivå, men som önskar repetera sina kunskaper på grundläggande nivå innan.

Tidigare studerade fler svenskfödda elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, men enligt intervjuade studie- och yrkesvägledare fångades dessa många gånger upp av Kunskapslyftet. Satsningen nådde ut till ett stort antal individer som behövde komplettera sin utbildning, på både grundläggande och gymnasial nivå. Studie- och yrkesvägledaren i en av förortskommunerna beskriver:

De har tagit slut. De här svenskarna som gick under Kunskapslyftet har tagit slut. De har fortsatt till högre studier. Man gick ut gymnasiet och fick behörighet till högskolestudier och har fortsatt på olika vägar. [...] Många var 35–40 år som började i Kunskapslyftet, eller utan slutbetyg från 9:an.

Utbildningens politiska prioritet

Samtliga fallkommuner betonar att kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå är en lagstiftad rättighet. Av detta följer att det är en verksamhet som per definition prioriteras från politiskt håll i de flesta av fallkommunerna. Verksamheten hamnar dock många gånger i skymundan av utbildning i svenska för invandrare och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå i fallkommunerna, och syftet med vuxenutbildningen på grundläggande nivå kan uppfattas som oklart.

En lagstiftad rättighet – men inte alltid en prioriterad fråga

Förvaltningschefen i storstadskommunen uttrycker det som att kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå är ”första prioritet då den är en rättighet”.

Den grundläggande vuxenutbildningen får aldrig påverkas för där att är det ju efterfrågan som styr.

I de fall som kommunen behövt göra nedskärningar har det skett inom den gymnasiala verksamheten, för att göra det möjligt att upprätthålla den rättighetslagstiftade utbildningen inom utbildning i svenska för invandrare och vuxenutbildningen på grundläggande nivå. I de fallkommuner där det finns kö till vuxenutbildning på grundläggande nivå arbetas det målinriktat med att se till att de sökande ska få plats så snart som möjligt.

Det faktum att vuxenutbildningen på grundläggande nivå är en lagstiftad rättighet innebär dock inte att den per automatik är placerad högt upp på den politiska agendan. Rektor i en av de fallkommuner där verksamheten är förhållandevis liten, mätt i antal elever, beskriver att politikerna i kommunen i och för sig är medvetna om att kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå är ett av de lagstadgade uppdragen som kommunen har, men att detta inte innebär ”en öronmärkt budget” för just vuxenutbildningen på grundläggande nivå. I den tätbefolkade kommunen berättar rektor att det finns tillräckliga

resurser för verksamheten men att det från politiskt håll inte pratas särskilt mycket om kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Däremot så har de fått frågan om hur många elever det är som går vidare från utbildning i svenska för invandrare till studier på grundläggande nivå. En förklaring till detta som förs fram är den ökade invandringen till kommunen, och det ökade trycket på utbildning i svenska för invandrare.

I den glesbefolkade kommun där vuxenutbildningen på grundläggande nivå anordnas av en närliggande kommun, beskriver rektor att verksamheten inte har varit en politiskt prioriterad fråga under en längre tid. Det som prioriteras är grundskolan. Rektor säger:

Det är mycket fokus på grundskolan i kommunen. Varken gymnasiet eller vuxenutbildningen har ett enda mål i verksamhetsplanen och har någon gång haft det, alltså i politikernas verksamhet.

Det framstår som att den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå har hamnat lite i skymundan av svenskundervisningen för invandrare och vuxenutbildningen på gymnasial nivå. Rektor i den tätbefolkade kommunen uttrycker det på följande sätt:

Det handlar ju mycket om den gymnasiala vuxenutbildningen och sfi. [...] Vi talar hela tiden om vux men grundläggande är inte det vi talar om.

Verksamhetschefen i kommunen beskriver det på ett liknande sätt:

Vuxenutbildningen nämns, men när vi pratar om vuxenutbildning tänker alla sfi och gymnasial vuxenutbildning. [...] När man pratar om grundvux här med politikerna så är det inte så mycket, utan det är vux. Vi tänker vux, inte grundvux utan gymnasial vux.

Flera av informanterna uttrycker att kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå behandlas ”orättvist” eller ”styvmoderligt” i förhållande till hur viktig verksamheten faktiskt är. Rektor i den glesbefolkade kommun som är del av ett kommunalförbund säger:

Grundvux kan upplevas att man behandlar lite styvmoderligt. För att den finns hela tiden och är som molnet på något sätt, ogripbart, men den finns ju där och ger möjlighet för enskilda att ta någon bit som den känner att den saknar.

I den av förortskommunerna som anordnar kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå i egen regi beskriver rektor och biträdande rektor att de inte tror att kommunpolitikerna är medvetna om vad verksamheten egentligen är och syftar till. Rektor säger:

Grundläggande är lite grann den där skolformen som är någon sorts mellan-ting. Alltså sfi är ju så tydligt vad det är till för och gymnasialt är också ganska tydligt vad det är till för. Grundläggande, det är för dem som liksom inte hör hemma någonstans på något sätt.

Övergången från utbildning i svenska för invandrare till kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå

I flera av fallkommunerna beskrivs det finnas en tydlig koppling mellan utbildning i svenska för invandrare och vuxenutbildning på grundläggande nivå. I ett par av kommunerna har svenskundervisningen för invandrare expanderat påtagligt de senaste åren som en följd av en ökad invandring. Detta är något som antas komma att få konsekvenser framöver för utbildningen på grundläggande nivå genom ett ökat behov av platser. Studie- och yrkesvägledaren i den tätbefolkade kommunen berättar:

Det finns en lång kö till sfi, vilket bottnar i politiska prioriteringar och beslut. Det finns dock ingen kö till grundvux. Men när alla dessa människor lämnar sfi kommer många av dem att söka sig till grundvux, vilket kräver att kommunen prioriterar frågan högre.

Flera intervjupersoner beskriver på ett liknande sätt hur det från politiskt håll läggs mycket fokus på utbildning i svenska för invandrare, vilket resulterat i att vuxenutbildning på grundläggande nivå fått en högre prioritet än tidigare.

Sektorschefen den tätbefolkade kommunen beskriver hur kommunen fått extra pengar för vuxenutbildningen på grundläggande nivå för att motverka risken att elever inte fick plats efter att de avslutat sina studier inom utbildning i svenska för invandrare.

En väg till egen försörjning

I flera av fallkommunerna betraktas vuxenutbildning på grundläggande nivå som en viktig del av arbetet med att hjälpa kommuninvånare till egen försörjning. Det finns från politiskt håll en förhoppning om att utbildning i svenska för invandrare och vuxenutbildning på grundläggande nivå ska rusta eleverna inför samhälls- och arbetslivet. I många fall är det arbetet med att förbättra elevernas kunskaper i svenska som lyfts fram som en central framgångsfaktor i detta arbete. Förvaltningschefen i den förortskommun som anordnar all vuxenutbildning på grundläggande nivå i egen regi säger:

I vår värld är det ju så att språket, språkutbildningar är ett verktyg för att få ut människorna i jobb. Så att det är inte... Även om utbildning är viktigt, men det är inte självändamål utan det är att få ut dem i jobb.

Förvaltningschefen betonar att det viktiga inte endast är hur många av eleverna som går igenom verksamheten med godkänt betyg, utan även hur många som fått ett arbete sex månader senare.

Man vill kunna se kedjan, i vilken omfattning får man jobb efter att ha höjt sin språkliga kompetens.

I den förortskommun som arbetar med auktoriserade anordnare beskriver arbetsmarknadsdirektören att det genomgående är arbetslinjen som styr arbetet med vuxenutbildning i kommunen. Fokus ligger på individers kompetensförstärkning och att de ska bli ”gångbara” på arbetsmarknaden. Vuxenutbildning på grundläggande nivå ses uttryckligen som en strategi för få individer till egen försörjning.

Uppsöka och vägleda elever

I detta avsnitt fokuseras två centrala delar av kommunernas arbete med kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå: uppsökande verksamhet och studie- och yrkesvägledning. Avsnittet behandlar kommunernas arbete med uppsökande verksamhet, organisering av studie- och yrkesvägledning och användande av individuella studieplaner. Det omfattar även en redogörelse för hur det i fallkommunerna arbetas med validering och med möjligheten för elever att kombinera studier inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå med studier inom utbildning i svenska för invandrare eller kurser på gymnasial nivå. Den bild som framkommer är att kommuner arbetar väldigt olika med de här frågorna.

Uppsökande verksamhet

Fallkommunernas arbete med uppsökande verksamhet ser väldigt olika ut och visar att det finns exempel på kommuner i landet som arbetar väldigt aktivt med det, såväl som kommuner som i praktiken inte har någon uppsökande verksamhet alls.

En aktiv uppsökande verksamhet

Ett exempel på en kommun som arbetar aktivt med uppsökande verksamhet är den som är del av ett kommunalförbund i en glesbefolkad region i landet. Representanter från den kommunala vuxenutbildningen medverkar på lokala mässor i samverkan med Arbetsförmedlingen och olika lokala arbetsgivare, men även på mässor utanför kommunalförbundet. De gör även riktade arbetsplatsbesök, t.ex. om ett företag ska läggas ned och de anställda kan ha behov av vuxenutbildning. Där utöver så informerar både Migrationsverket och Arbetsförmedlingen om kommunens verksamhet inom vuxenutbildning. Kansliförbundets chef berättar:

Vi marknadsför egentligen behoven, gärna tillsammans med de företag som behöver rekrytera. För då håller vi på något sätt upp målet, att här finns ett slutmål. Vad behöver du för att bli anställningsbar?

Den förortskommun som anordnar all vuxenutbildning i egen regi arbetar på ett liknande sätt och annonserar om vuxenutbildning på grundläggande nivå som en del kommunens vuxenutbildning, och medverkar även på mässor. Studie- och yrkesvägledarna är regelbundet ute i kommundelarna på kommunens Medborgarkontor och informerar. De besöker även bibliotek och köpcenter för att nå ut till kommuninvånarna. Under Kunskapslyftet besökte studie- och yrkesvägledarna även caféer på olika platser i kommunen som en del av det uppsökande arbetet. De intervjuade studie- och yrkesvägledarna beskriver hur det pågår diskussioner kring hur det uppsökande arbetet kan förbättras.

Här är det ju mest invandrargrupperna då som vi... Det är ju också någonting som vi har uppe på vår agenda, hur vi ska göra för att kunna nå dem.

Ett annat exempel är den förortskommun där all grundläggande verksamhet bedrivs av auktoriserade anordnare. I detta fall har kommunen i fråga viss uppsökande verksamhet i egen regi. Kommunen har ett Vägledningscentrum med drop in-mottagning och en studievägledare finns även på Arbetsförmedlingen en dag per vecka. Det mesta av det uppsökande arbetet görs dock av utbildningsanordnarna själva. Rektor beskriver:

Eftersom skolorna i princip får de elever som de hittar så är det en stark drivkraft till att gå ut och rekrytera.

Inget behov av uppsökande verksamhet

I den tätbefolkade kommunen uppger studie- och yrkesvägledaren att de inte har någon uppsökande verksamhet då det inte finns något behov av det. De flesta av eleverna inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå beskrivs komma direkt från utbildningen i svenska för invandrare, och får där den information de behöver. Studie- och yrkesvägledarens bild är att de kommuninvånare som är födda i Sverige i allmänhet är informerade och vet att möjligheten finns. De annonserar om kommunens Vägledningscenter och vuxenutbildning i lokalpress, och har tagit fram informationsblad samt en hemsida. Enligt studie- och yrkesvägledaren är det många som besöker Vägledningscentrum och får information där.

Studie- och yrkesvägledaren i den glest befolkade kommun där all verksamhet inom vuxenutbildning på grundläggande nivå anordnas av en närliggande kommun tror inte att det finns några elever som har behov av utbildning som inte känner till den möjligheten. De flesta av eleverna kommer direkt från utbildning i svenska för invandrare och ”då är de inne och fångas upp av systemet”.

Förvaltningschefen berättar att det satsades på uppsökande verksamhet i samband med Kunskapslyftet då den generella utbildningsnivån i kommunen var väldigt låg, men att det i dagsläget inte bedrivs någon uppsökande verksamhet. Det förs, enligt förvaltningschefen, dock diskussioner kring frågan och kommunens politiker menar att kommuninvånare under 25 år borde prioriteras i det uppsökande arbetet. Förvaltningschefen säger:

Så visst finns tänket, men det känns som att när det funkar någorlunda bra och allt rullar på då är man inte benägen att tänka på de här sakerna, utan det är när det är kris som kommunpolitikerna ”Oj, hjälp, just det, nu måste vi!”.

”Som vi ropar får vi svar”

Flera av de intervjuade verksamhets- och förvaltningscheferna, rektorerna och studie- och yrkesvägledarna menar att de inte når ut till alla grupper som av olika anledningar kan vara i behov av studier inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Kanslichefen för kommunalförbundet säger:

Det här är också lite ”som vi ropar får vi svar”. Var finns målgruppen? Lyckas vi med att komma ut med erbjudan, information om att vi finns, att möjligheten finns, att rättigheterna finns? Det är ju det som ger den här efterfrågan. Så är vi inte tillräckligt på tå då kommer vi att ha ett ganska litet utbud och en liten efterfrågan. Inte för att behovet inte finns utan för att vi inte får ut budskapet.

Intervjupersonerna uttrycker en osäkerhet kring om alla elever vet vilka rättigheter de har, vad de kan efterfråga och vilka möjligheter som finns. De uppmärksammar även problemet med att det finns många individer som själva inte gör något för att ta kontakt, vars behov därför inte synliggörs.

En elevgrupp som särskilt lyfts fram som svår att nå är äldre invandrare, särskilt kvinnor. Förvaltningschefen i den storstadskommun som ingår i urvalet tar upp exemplet med invandrade kvinnor som bor i stadens utsatta områden som kan känna sig begränsade till vissa platser i staden. Förvaltningschefen beskriver:

Vi har grupper i kommunen som har väldigt stark anknytning till en geografisk närhetsprincip.

En annan grupp som beskrivs som i synnerhet svåra att nå fram till är romer. För att nå fram till dessa grupper har kommunen satsat på att använda sig av särskilda romska uppsökare, samt att bemöta behovet med specialutformade skolor på olika ställen i staden.

Verksamhetschefen i den tätbefolkade kommun som inte har någon uppsökande verksamhet menar ett sådant arbete skulle behövas för att nå ut till delar av den invandrade befolkningen.

Det finns en brist på studievägledare på Vägledningscentrum. De har nog ingen möjlighet att söka upp, men skulle absolut behöva. Det behöver vi se över! Ett nyuppståndet problem så att säga. Med tanke på att vi har den grundläggande utbildningen i kommunen där så många behöver svenskundervisning. Speciellt kvinnorna, där skulle man definitivt behöva söka upp så att de kommer hit, och inte avbryter i samband med graviditet som de gör.

Kanslichefen för kommunalförbundet menar att oavsett hur bra kommuner arbetar med sitt uppföljningsansvar för ungdomar under 20 år så kommer det alltid att finnas en grupp som behöver komplettera sina studier inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Kanslichefen och rektorn berättar att det handlar till exempel om personer med psykisk funktionsnedsättning eller sociala handikapp. Deras erfarenhet är att det är svårt att nå dessa elevgrupper med annonser och informationskvällar. När kommunen började använda sig av Internet i större utsträckning så ökade andelen unga inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå markant.

Studie- och yrkesvägledning

Studie- och yrkesvägledningen beskrivs som väldigt viktig av såväl förvaltnings- och verksamhetschefer som rektorer för vuxenutbildningen. Verksamhetschefen i den tätbefolkade kommunen säger:

Vägledarrollen är jätteviktig. Var man är som elev... En enormt viktig funktion att vägleda och stötta och hjälpa så att grundvuxeleven gör de rätta valen.

Det vanligaste i fallkommunerna är att den kommunala vuxenutbildningen, på både grundläggande och gymnasial nivå, har sina egna studie- och yrkesvägledare. I den glesbefolkade kommun där mestadels av vuxenutbildningen anordnas av en närliggande kommun är det dock en och samma studie- och yrkesvägledare som arbetar med gymnasium och vuxenutbildning.

Studie- och yrkesvägledningen är organiserad på olika sätt i fallkommunerna. I ett par fall är kommunens studie- och yrkesvägledning samlad på ett Vägledningscentrum som är lokaliserat utanför vuxenutbildningens lokaler. Eleverna kontaktar Vägledningscentrum i samband med att de är intresserade av att börja studera eller är i behov av information och stöd kring exempelvis studiemedel, studier inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå eller högskolestudier etc. Det är dock vanligt att studie- och yrkesvägledarna även är på plats i verksamheterna en eller ett par dagar i veckan då det är väldigt många elever som behöver råd och stöd av olika slag. I andra fall sitter studie- och yrkesvägledare i direkt anslutning till själva skolverksamheten. Beroende på verksamhetens omfattning kan antalet studie- och yrkesvägledare variera, från en (1) tjänst till närmare 30 tjänster i kommunerna.

Studie- och yrkesvägledarna arbetar med en rad olika uppgifter i fallkommunerna. De arbetar med antagning, genomför nivåtester, har möten med sökande, informerar och stöttar elever i utbildning och informerar även i gymnasieklasser och i utbildning i svenska för invandrare.

Det är många gånger studie- och yrkesvägledaren som är den första kontakten som en elev har med vuxenutbildningen, och som gör den initiala kartläggningen av elevens tidigare kunskaper och behov. Det handlar dels om att föra en diskussion med eleven kring tidigare utbildnings- och yrkeserfarenheter, dels att vara behjälplig i framtagandet av elevens individuella studieplan, och dels att ge praktisk information och stöd kring t.ex. valideringsprocessen och studiemedel. I de fall som en regelrätt validering av en elevs tidigare kunskaper och/eller betyg görs detta inte av studie- och yrkesvägledaren utan eleven uppmanas att skicka in sina eventuella tidigare betyg till VHS. Utifrån detta gör sedan eleven tillsammans med studie- och yrkesvägledaren en planering över vad eleven behöver läsa för att nå sina mål.

Studie- och yrkesvägledarna i fallkommunerna informerar om studiemedelsfrågor och hjälper många gånger eleverna i kontakten med CSN. Tidigare hjälpte de många elever med att fylla i ansökan om studiemedel. Ansökan ska numera göras via internet vilket kan ställa till problem för elever som saknar datavana.

Individuella studieplaner ser olika ut och används på olika sätt

Rektor för vuxenutbildningen i en kommun ansvarar för att en individuell studieplan upprättas för varje elev.⁵⁹ De faktiska individuella studieplanerna kan dock se väldigt olika ut, och de används också på olika sätt i fallkommunerna.

Ett exempel är att den individuella studieplanen utgör en del av elevens ansökningsblankett. Den omfattar då de kurser som eleven ska läsa och ungefär hur lång tid som det beräknas ta. En studie- och yrkesvägledare från den förortskommun där all utbildning anordnas av auktoriserade anordnare beskriver hur eleverna själva formulerar sin individuella studieplan när de fyller i sin webbansökan. Ansökan innehåller både information om elevens bakgrund och om elevens syfte och mål med sina studier. Studie- och yrkesvägledaren från den andra förortskommunen beskriver på ett liknande sätt:

Vi träffar ju inte de här personerna rent fysiskt. De måste ju ändå svara på de här frågorna för att slutföra ansökan och det uppfyller ju i alla fall minimikraven på en studieplan, som jag har förstått det.

Det finns möjlighet att göra en mer detaljerad kursplanering som en del av webbansökan. Men enligt studie- och yrkesvägledaren är det endast ett fåtal elever som gör det.

⁵⁹ 2 kap. 13 §, förordning om kommunal vuxenutbildning

Man kan göra en mer detaljerad kursplanering också. Det är väl en minoritet som gör det, men det finns möjlighet att göra det i anslutning till webbansökan. [...] Ja, till exempel de som vill läsa till ett slutbetyg är det ju vanligare att de gör det, men det är ju många också som bara läser enstaka kurser och kanske inte alltid vet hur de ska gå vidare.

Studie- och yrkesvägledare från kommuner där den individuella studieplanen utgörs av den webbansökan som eleverna själva formulerar är dock noga med att understryka att eleverna har möjlighet att använda Vägledningscentrums datorer och få hjälp att fylla i sin ansökan, samt att de kontakter eleverna i de fall som något framstår som konstigt eller orealistiskt i ansökningar som granskas.

Storstadskommunen arbetar med att införa digitaliserade individuella studieplaner. Tanken är digitaliseringen ska fungera som ett hjälpverktyg för både lärare och elever. Den digitala studieplanen är tänkt att underlätta om elever läser kurser hos olika anordnare och/eller i olika kommuner men också att den ska kunna fungera som en meritportfölj som eleven har nytta av under en längre tid.

Det finns dock exempel som visar hur den individuella studieplanen kan användas som ett praktiskt verktyg för att planera och kontinuerligt följa upp elevernas studier. I den tätbefolkade kommunen görs en sammanhållen övergripande individuell studieplan på Vägledningscentrum med utgångspunkt i elevens förutsättningar och studiemål, samt nivåtester i de fall som det är aktuellt. I praktiken utgörs den individuella studieplanen sedan av ett dokument för varje kurs som eleven läser. Detta dokument följs upp och revideras kontinuerligt. Vanligtvis görs en uppföljning varje vecka. Rektorn berättar att det tidigare var eleverna som ansvarade för detta dokument, men att det numera är lärarna som förvarar dokumenten då många elever hade svårt att hålla reda på sina studieplaner vilket försvårade arbetet med uppföljning.

Planering av studier

Studie- och yrkesvägledaren är central i arbetet med att få en helhetsbild av elevernas behov och förutsättningar, och hur vuxenutbildningen ska kunna tillgodose elevens behov. En av de studie- och yrkesvägledare som arbetar i storstadskommunen beskriver det som att ju mer än sökande berättar om sig själv, desto större möjlighet för studie- och yrkesvägledaren att föra en dialog med eleven angående kursutbud och studieplanering. Det är genom en sådan dialog som det är möjligt att diskutera fram lämplig tidsmässig och kunskapsmässig nivå att lägga upp studierna på.

Studieplaneringen ser många gånger olika ut för nyanlända svenskar och elever som är födda eller varit bosatta i Sverige en längre tid. Studie- och yrkesvägledaren i den tätbefolkade kommunen beskriver att det för nyanlända svenskar vanligen är Arbetsförmedlingen som utarbetar en etableringsplan som bland annat omfattar utbildning i svenska för invandrare. I vissa fall kan etablerings-

planen även omfatta studier inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå. De elever som har klarat det nationella provet i utbildning i svenska för invandrare och vill studera inom vuxenutbildning på grundläggande nivå besöker studie- och yrkesvägledaren. Dessa elever har ofta med sig en väl genomarbetad studieplan som fungerar som utgångspunkt för den vidare studieplaneringen. En studie- och yrkesvägledare berättar:

Sfi påbörjar ett gediget arbete med studieplanen. Men sen så är det många som inte anser sig ha tiden, eller som bara har ett visst motstånd, eller som inte använder sig av den redan befintliga informationen som ligger i nuvarande system. Det är ju inte optimalt kanske. Men där är en påbörjad studieplan, och sen är det upp till varje vägledare att använda sig av den eller inte på fortsättningen, grund och gymnasium.

För elever som inte kommer till kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå via utbildning i svenska för invandrare ser processen vanligen annorlunda ut. Studie- och yrkesvägledaren berättar:

Då tittar man naturligtvis på vad de har med sig från bakgrunden. Pondera att det är en sökande som har gått sex år i skolan bara, det inträffar ju. Då talar man med den mottagande läraren om den här personens studiebakgrund. Men skriver på ansökan och det finns utrymme på ansökan att skriva en studieplan. Eleven får tid för introduktionssamtal med läraren i varje ämne.

Eleverna sätter upp ett mål tillsammans med studie- och yrkesvägledaren för hur lång tid en kurs planeras ta. Detta första mål justeras sedan efter hur studierna går och om eleven når målen. Inför varje termin har lärarna samtal med eleverna där de bland annat diskuterar elevens mål och tidsplanering i förhållande till den individuella studieplanen. På grundläggande nivå väljer eleven själv i stor utsträckning sin studietakt. Läraren och eleven märker efter hand vilken takt som är lagom.

Upplevd bristande information och osäkerhet kring den individuella studieplanen

Många elever är osäkra på vad en individuell studieplan är och om de har en sådan. Elever berättar att de har fått formulera mål för den kommande terminen men inte längre, och de har inte tolkat detta som en individuell studieplan utan snarare som en anmälan till kurser. Andra elever undrar om det är den individuella studieplanen de skickar till CSN för att få studiemedel.

Flera elever för fram att det tycker att det är svårt att formulera en studieplan om man är väldigt osäker på vad man själv vill, men också om vad som krävs för att bli behörig till högre studier eller för att kunna arbeta inom ett visst yrke. Ytterligare en komplicerande faktor för att kunna formulera en plan

kan vara att det ibland tar tid innan man vet vad man kommer att kunna tillgodoräkna sig från sina tidigare utbildningar.

Genomgående efterlyser elever bättre information om hur utbildningssystemet för vuxna fungerar. Här är två elevröster om behovet av information:

Jag siktar egentligen på högskolan, så jag vill plugga vidare för att komma in på högskolan. Problemet är att det finns brister i information för hur man kan gå vidare, om man ska vara ärlig. Det är svårt, speciellt för oss som kommer från andra länder. Jag har haft det problemet sedan sfi faktiskt... Det finns brister, för oss som inte vet hur systemet fungerar här. Vad behöver jag för att kunna plugga vidare till högskolan? Inte vad jag vill läsa, utan vad som krävs att jag läser på gymnasiet.

Problemet är bara det att jag inte vet vilka ämnen jag måste läsa för att kunna bli ingenjör, och hur lång tid det kommer att ta. Jag vet inte hur många ämnen jag måste läsa.

Eleverna vill få information om vad som krävs för att de ska kunna gå vidare och utbilda sig inom olika områden. Det handlar dels om vilka kurser de måste läsa och hur lång tid det kan tänkas ta. Dålig kunskap om utbildningssystemet och hur möjligheterna ser ut skapar frustration.

Eleverna har både positiva och mindre positiva erfarenheter av kommunernas studie- och yrkesvägledning. Vägledningen på utbildning i svenska för invandrare lyfts upp som särskilt betydelsefull. Bristande tillgång på studievägledning, och ibland bristande kvalitet, lyfts fram som ett problem av elever. De vill generellt sett ha mer vägledning, ”mer tid med syv”. Informationsbrist, eller i vissa fall direkt felaktig information av studie- och yrkesvägledare, kan enligt eleverna leda till att man förlorar tid vilket upplevs som ytterst frustrerande. Flera elever beskriver hur en känsla av att inte förstå utbildningssystemet och hur de kan ta sig fram i det kan leda till bristande motivation. I slutändan kan det också leda till avhopp, erfar eleverna. Elever som har invandrat till anhöriga uttrycker att dessa har varit mycket betydelsefulla genom att de hjälpt dem att förstå och ta sig fram i systemet.

Studiestödssystemet vill eleverna också ha mer information om, i detalj och gärna på olika språk. Två elever beskriver hur det känns att söka information på internet, dit de ofta blir hänvisade:

...det är ungefär som ett korsord där man får sitta hela tiden och försöka klura ut svaret.

Ofta blir man skickad till en sajt för att få information. Men när man kommer till en sån där sajt vissa uttryck de är så svåra att man förstår ju ingenting. Jag ser orden och alla bokstäver, men förstår inte vad alla betyder. Det finns information på internet men, för mig, det är svårt att förstå exakt vad den betyder.

Webbaserad skriftlig information kan vara svårt att ta till sig när språkkunskaperna i svenska inte är så goda. Det kräver också en vana att söka information på internet som inte alla elever har. Även för elever med funktionshinder, till exempel dyslexi, kan det vara svårt att söka och förstå information på internet, erfar eleverna.

Validering och nivåtester

Fallstudierna visar att kommuner kan arbeta på olika sätt med validering. De genomförda intervjuerna påvisar även att det kan råda viss osäkerhet kring om vad validering egentligen innebär, och vilken skillnaden är mellan validering och att göra nivåtester.

I fallkommunerna sker validering först och främst inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. I de fall som eleverna har utbildning motsvarande gymnasienivå från sina ursprungsländer uppmanas de av studie- och yrkesvägledarna att skicka in sina betyg till behörig myndighet, vilket ofta är Verket för högskoleservice (VHS) då eleverna vill få behörighet till högre studier.⁶⁰ Utifrån VHS bedömning utarbetas sedan en planering över vad eleverna behöver läsa för att nå sina mål. I ett par fallkommuner beskriver rektorer och studie- och yrkesvägledare att validering i störst utsträckning görs inför yrkesutbildningar. Den tätbefolkade kommunen och förortskommunen med all verksamhet i egen regi beskriver att de har en väl utbyggd organisation för validering särskilt gällande yrkesprogrammen inom gymnasieskolan. Elever som har tidigare utbildnings- eller yrkeserfarenheter, men inte betyg eller examen, inom kunskapsområden som kan omfattas av yrkesprogrammen får möjlighet att validera sina kunskaper med hjälp av yrkeslärare.

Flera av intervjupersonerna uppmärksammar ett problem med gränsdragningen för vad som räknas som validering, och vad som handlar om att testa elevernas kunskapsnivå. Verksamhetschefen i den förortskommun som anordnar all verksamhet i egen regi säger:

Jag tycker validering är ett så knepigt ord. Det finns på många nivåer och man kan ibland få kanske fel associationer, eller fel, man har olika bilder kanske man ska uttrycka det. Ja, jag menar, vi testar in alla. Det kan man kanske kalla för validering. Alltså du går aldrig in på en nivå där du inte hör hemma.

⁶⁰ Bedömningen av en avslutad utländsk utbildning eller examen görs av olika myndigheter beroende på syftet med bedömningen och på vilken nivå i utbildningssystemet som utbildningen i fråga befinner sig. Om syftet med bedömningen är att *söka arbete* görs bedömningen av Högskoleverket (om utbildningen ligger på högskolenivå) eller Myndigheten för yrkeshögskolan (om utbildningen är en eftergymnasial yrkesutbildning utanför högskolan). Om utbildningen faller inom ramen för ett reglerat yrke (dvs. ett yrke som kräver legitimation eller auktorisation för att utövas i Sverige) görs bedömningen av behörig myndighet. Om syftet med bedömningen är att *få behörighet till studier* på eftergymnasial nivå görs bedömningen av Verket för högskoleservice.

I samtliga fallkommuner genomförs olika slags tester eller diagnoser för att avgöra vilken nivå som en elev befinner sig på. I en del fall görs dessa tester av studie- och yrkesvägledare, i andra fall av lärare. Till exempel genomförs nivå-tester i svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik av studie- och yrkesvägledare på storstadskommunens Vägledningscentrum. Detta görs i samverkan med lärare inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå, på så vis att vissa delar görs av lärare (till exempel skriv- och tal) och andra görs digitalt (till exempel läs- och hörförståelse) på Vägledningscentrum. Utifrån detta görs sedan en bedömning av vilken nivå som eleven befinner sig.

Studie- och yrkesvägledare menar att det i en del fall kan vara svårt att bedöma de kunskaper som elever har med sig från sitt ursprungsland, så att eleverna hamnar på rätt nivå. Det är därför inte ovanligt att elever får byta nivå efter det att de påbörjat sin utbildning. Det kan handla både om att elever placerats på en för låg eller för hög nivå inom en kurs, och att elever har bedömts befinna sig på gymnasial nivå och sedan förflyttas till grundläggande och vice versa. Detta beskrivs vara särskilt svårt i fallet med elever som tidigare har läst vuxenutbildning i andra kommuner, som exempelvis kan ha ett delvis annat system för delkurser.

Olika möjligheter för elever att läsa inom olika studieformer samtidigt

I samtliga fallkommuner är det möjligt att kombinera studier på grundläggande och gymnasial nivå. En vanlig kombination är att elever läser svenska som andraspråk på grundläggande nivå samtidigt som de läser exempelvis matematik på gymnasial nivå. I ett par fallkommuner är det också möjligt för elever som läser matematik på gymnasial nivå att få extra stöd och hjälp genom att delta i undervisningen i matematik på grundläggande nivå. I en del fall organiseras verksamheten för att möjliggöra för eleverna att studera på grundläggande och gymnasial nivå samtidigt. Sektorchefen i den tätbefolkade kommunen beskriver det som en viktig uppgift för kommunen att se till att det inte finns några hinder i övergångarna mellan skolformerna, utan att tvärtom underlätta för eleverna i så stor utsträckning som möjligt. Sektorchefen säger:

Det är vår största utmaning att se till att det inte blir några proppar.

Att elever kombinerar kurser på grundläggande och gymnasial nivå uppfattas i det flesta fall fungera bra, särskilt för elever med studievana och god studieteknik. Dock berättar rektorer och studie- och yrkesvägledare i ett par av fallkommunerna att de i allmänhet inte rekommenderar det, och att de också är noga med att beskriva eventuella svårigheter för elever som vill kombinera. Svårigheterna beskrivs både handla om att eleverna kan ha otillräckliga kunskaper i svenska, och att de kan ha bristande studievana. Rektor för vuxenutbildningen i den kommun där verksamheten bedrivs av auktoriserade anordnare beskriver:

Vi är restriktiva, men gör individuella undantag beroende på elevens bakgrund, tidigare erfarenheter och vilka förutsättningar den har.

När det gäller möjligheter för elever att kombinera utbildning i svenska för invandrare med kurser på grundläggande eller gymnasial nivå ser förutsättningarna olika ut i fallkommunerna. I ett par av kommunerna uppger rektor och studie- och yrkesvägledare att alla steg inom utbildning i svenska för invandrare måste vara avklarade innan en elev får börja läsa inom kommunal vuxenutbildningen. I andra fallkommuner finns möjligheten, men enligt kommunernas rektorer och studie- och yrkesvägledare är kombinationen att läsa kurser på grundläggande nivå samtidigt som eleven studerar utbildning i svenska för invandrare inget som rekommenderas.

Ett par av fallkommunerna har utvecklat särskilda grupper där elever kombinerar utbildning i svenska för invandrare med studier i svenska som andraspråk på grundläggande nivå, och praktik. I förortskommunen som anordnar all vuxenutbildning på grundläggande nivå i egen regi finns möjligheten för elever att läsa en särskild kurs inom svenska som andraspråk som är inriktad mot företagande. Kursen beskrivs som en yrkesinriktad utbildning inom utbildning i svenska för invandrare. Rektor beskriver syftet med kursen:

Att man inte ska lära sig yrket en gång till utan man ska bara få svenskan för det yrket.

I den glesbefolkade kommunen inom kommunalförbundet finns det en särskild grupp inom utbildning i svenska för invandrare där elever kombinerar studier med praktik. Kursen är organiserad som en orienteringskurs på grundläggande nivå. Syftet med kursen är att ge eleverna en yrkesintroduktion, och att underlätta för dem att klara sin utbildning. Rektor beskriver:

De här eleverna ligger på sfi-nivå idag och att hoppa över ett helt stadium och sen in på en så svår utbildning som undersköterskeutbildningen, det tror vi inte kommer att gå. Utan vi hoppas på att det här ska bli ett annat steg emellan.

Studie- och yrkesvägledaren i den förortskommun som anordnar all utbildning på grundläggande nivå i egen regi berättar att det numera är väldigt vanligt att elever läser parallellt, till skillnad från tidigare.

Förr i världen var det ju mer uppdelat sådär att man skulle vara klar med sfi innan man började med grund och någonting annat. Man skulle vara klar med grund innan man började gymnasiekurser. Men så är det ju inte sedan några år, här i kommunen i alla fall.

Elevintervjuerna visar att det i praktiken kan uppstå schemakrockar för dem som väljer att kombinera kurser på till exempel grundläggande och gymnasial nivå. Det beskrivs som ett återkommande problem som gör det svårt att i

praktiken kombinera studier inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå med studier inom utbildning i svenska för invandrare eller kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Elever beskriver hur de för att lösa detta problem får välja vilken lektion de ska gå på, och sedan försöka läsa i kapp den lektion som de missade på egen hand. Ett annat alternativ är att de deltar halva tiden vid vardera lektionen.

Undervisningens lokalisering och form

Detta avsnitt beskriver hur fallkommunerna ordnat undervisningens lokalisering samt vilka tankar som finns kring formen för själva undervisningen. Därutöver behandlas tillgången på lärare, hur de arbetar med flexibilitet och individanpassning samt upplevelsen av pedagogiska utmaningar inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå.

Undervisningen är vanligen samlad på en plats

Majoriteten av fallkommunerna har valt att samla all undervisning inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå på en och samma plats. I många fall gäller detta hela vuxenutbildningen, vilket innebär att utbildning i svenska för invandrare samt vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå bedrivs inom samma lokaler. Undantaget är storstadskommunen med många elever där den kommunala vuxenutbildningen, på både grundläggande och gymnasial nivå, är lokaliserad på flera olika platser i staden. Inom kommunalförbundet har samtliga fyra kommuner sitt eget lärcentrum. I fallkommunen finns all verksamhet inom utbildning i svenska för invandrare, kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå, och särvox samlad i samma byggnad.

I den förortskommun som arbetar med auktoriserade externa anordnare är det vanligt att en och samma anordnare anordnar utbildning inom samtliga tre skolformer i samma lokaler. Dock så är anordnarna geografiskt spridda i kommunen, och får även etablera sig utanför kommunens gränser. Kommunen kräver dock att anordnarna ska erbjuda undervisning som ligger på ett rimligt avstånd så att eleverna har goda möjligheter att ta sig till och från skolan. En av kommunens studie- och yrkesvägledare berättar att lokaliseringen av skolorna är viktig, men inte nödvändigtvis i bemärkelsen att alla elever vill gå hos en anordnare som ligger nära där de bor. Tvärtom kan en del elever uppskatta möjligheten till miljöombyte genom att välja en anordnare som erbjuder undervisning i en annan del av kommunen, eller i närliggande kommun.

Verksamhetschefen i den andra förortskommunen resonerar på ett liknande sätt. All undervisning inom utbildning i svenska för invandrare, särskild undervisning för vuxna och kommunal vuxenutbildning bedrivs i samma byggnad. Tidigare anordnades verksamhet även i en annan del av kommunen. I samband

med att det hyresavtalet löpte ut genomfördes en centralisering av verksamheten. En stor fördel med det anses vara att eleverna tvingas röra sig utanför sin absoluta närmiljö för att ta sig till och från skolan. Verksamhetschefen säger:

Ja, vi lyfte ju upp de här frågorna också och känner att det är viktigt att man rör sig och att man inte blir isolerad på sin egen gata ibland, faktiskt.

Utbildningsdirektören i storstadskommunen menar, i linje med dessa resonemang, att det finns flera fördelar med en ökad centralisering av vuxenutbildningen. Utöver en förbättrad överblick och pedagogiska vinster, så menar han att det finns fördelar sett ur ett integrationsperspektiv då elever med olika bakgrunder som är bosatta i olika delar av staden möts inom ramen för skolverksamheten.

I elevintervjuerna framkommer att det är av stor betydelse var skolan ligger. Elever som bor i kommuner med flera anordnare eller skolor att välja mellan berättar att närheten till skolan har haft betydelse för vilken skola de valt att studera på. Andra elever beskriver hur avståndet mellan hem och skola har betydelse för att de överhuvudtaget ska läsa inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. De upplever att det är tidsödande att pendla, svårt att kombinera med arbete och att till exempel, hämta barn på förskola, och dessutom att det är väldigt dyrt.

Fokus på klassrumsundervisning

I fallkommunerna organiseras vuxenutbildningen på grundläggande nivå vanligen i form av klassrumsundervisning. Det finns en ambition att skapa undervisningsgrupper med tydlig struktur för eleverna, som möjliggör ett kollaborativt lärande. Studie- och yrkesvägledaren i den glest befolkade kommun som är del av ett kommunalförbund beskriver att distanslösningar i allmänhet fungerar dåligt för elever inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå, då dessa elever många gånger behöver mycket lärarstöd.

De behöver den struktur som skolan ger och skulle inte klara av att sitta ensamma framför en dator.

Kanslichefen för kommunalförbundet beskriver på ett liknande sätt hur ett renodlat distansupplägg, enligt hans erfarenhet, sällan är bra för några elevgrupper. Särskilt uppfattas detta gälla för elever inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå, som många gånger vare sig har den studievana eller studiedisciplin som krävs för distansstudier.

Även i den förortskommun som ingår i urvalet som arbetar med auktorisering av externa anordnare är klassrumsundervisningen prioriterad inom vuxenutbildning på grundläggande nivå. Verksamhetschefen för en av de auktoriserade anordnarna i kommunen berättar att de i och för sig erbjuder distansunder-

visning inom alla kurser på grundläggande nivå, men att det är mycket sällsynt att elever är intresserade av det. De prioriterar att eleverna får många lärarledda timmar, inte minst på grund av att eleverna behöver mycket muntlig språkträning vilket är svårt att uppnå på distans. Inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå är det vanligare i fallkommunerna med olika slags distanslösningar.

God tillgång på lärare

De flesta av fallkommunerna upplever inte några problem med att rekrytera behöriga lärare till vuxenutbildningen på grundläggande nivå. I en del kommuner finns det lärare som har ämneskunskaper men saknar lärarbehörighet som undervisar inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. För att komma till rätta med det är det en del lärare som kompletterar sin utbildning för att bli behöriga och få sin lärarlegitimation. Den glest befolkade kommunen inom kommunalförbundet har dock periodvis haft svårigheter att rekrytera behöriga lärare till vuxenutbildningen. I den förortskommun som arbetar med auktoriserade externa anordnare så är ett av kraven från fallkommunens sida att anordnarna ska använda sig av behöriga lärare. Rektor för kommunens vuxenutbildning upplever inte att detta varit något problem.

Skillnader i flexibilitet och individanpassning

Förutsättningarna för lärarnas arbete varierar stort mellan fallkommunerna, mycket beroende på antalet elever. Ett exempel är den glesbefolkade kommun som ingår i ett kommunalförbund. Där är eleverna väldigt få i varje grupp. Detta möjliggör för lärarna att arbeta individuellt med varje elev utifrån elevernas förkunskaper, behov och önskemål. Det låga elevantalet möjliggör en hög grad av flexibilitet. Kanslichefen beskriver:

Idag så är de relativt få. Skulle vi ha en större efterfrågan då ställdes det här på sin spets. Nu kanske vi kan trixa så att säga, i den uppkomna situationen, individualisera, de får träffa lärarna enskilt, så går det runt på något vis. Men vore de inte färre än tio utan närmare 30, då vore det inte lika lätt.

I kommuner med högre elevantal beskrivs det inte vara möjligt med samma individualisering och flexibilitet inom ramen för en grupp eller en klass. Ett exempel kan hämtas från den tätbefolkade kommun som ingår i urvalet, och som uppvisar ett förhållandevis stort elevantal. Rektor beskriver hur utbildningen i matematik genomförs med fyra lärare i en grupp om 30 elever. Antalet lärare i klassrummet varierar. En av lärarna har en gemensam genomgång för alla elever i början av veckan om ett område som är relevant för alla. Därefter arbetar eleverna individuellt i sina böcker med uppgifter på den nivå där de befinner sig. Ett annat exempel kan hämtas från förortskommunen som anord-

nar all utbildning i egen regi. I kommunen har de ett stort antal elever som läser de vanligaste kurserna och en studie- och yrkesvägledare beskriver hur exempelvis de som läser svenska som andraspråk går i olika grupper beroende på sina förkunskaper och behov. I detta fall har individualiseringen och flexibiliteten i viss utsträckning inarbetats som en del av organisationen av undervisningen.

Pedagogiska utmaningar

Samtliga fallkommuner beskriver en stor spridning i elevers kunskapsnivå, utbildningsbakgrund och andra utbildningsförutsättningar. I viss utsträckning uppfattas denna spridning vara positiv då eleverna kan lära och inspireras av varandra. En allt för stor spridning kan innebära betydande pedagogiska utmaningar för lärarna. Exempelvis erfar kanslichefen och rektorn i den glesbefolkade kommun som är del av ett kommunalförbund en mycket stor spridning inom elevgruppen. Å ena sidan finns där elever med olika slags social problematik eller olika former av inlärningssvårigheter som behöver mycket enskilt tid med läraren. Å andra sidan finns där elever med akademisk bakgrund som är självständiga, vill gå snabbt fram och har goda förutsättningar att göra det. Kanslichefen beskriver:

Egentligen är det ju ingen principiell skillnad mot en vanlig grundskolesituation. Hela den här spridningen finns ju där och vi har ingen möjlighet att börja då diskutera indelning i grupper och spår, utan vi måste på något vis planera utifrån individens förutsättningar.

Det är en utmaning att möta båda dessa elevgruppers behov. Denna erfarenhet delas av rektorer och studie- och yrkesvägledare i övriga kommuner.

En närliggande utmaning som är kopplad till elevernas utbildningsförutsättningar handlar om deras tidigare erfarenheter. Det kan dels handla om svenskfödda elever med dåliga erfarenheter av grund- och gymnasieskolan, dels kan det handla om elever som har invandrat till Sverige och som har med sig traumatiska upplevelser från sina ursprungsländer och från själva migrationsprocessen.

En pedagogisk utmaning som lyfts fram av rektorer i flera av fallkommunerna, särskilt de som har eller har haft en betydande invandring, är att lärarna i samtliga kurser skulle behöva kompetens i att undervisa i svenska som andraspråk då andelen elever med invandrarbakgrund inom skolformen ökat markant. De beskriver att eleverna inte alltid har tillräckligt med språkliga kunskaper för att ta till sig undervisningen. Problemet för många elever är att de saknar möjligheter att öva sig i att prata svenska utanför skolan. Rektor i den av förortskommunerna som anordnar all vuxenutbildning på grundläggande nivå i egen regi berättar:

Och då är det inte att vi fuskar med kunskaperna i sfi för det är det absolut inte. Däremot så är det ju ganska många av våra elever som lever i en miljö som inte är språk... Vad ska man säga? [...] Det finns, vi vet att det finns områden i kommunen där man, där det är överflödigt att kunna svenska.

Flera studie- och yrkesvägledare beskriver hur de olika språknivåerna kan vara svårhanterliga och krävande för lärarna. För att bemöta detta behov arbetar till exempel storstadskommunen mycket med språkutveckling och fortbildningsprogram inom svenska som andraspråk för personalen som arbetar inom vuxenutbildningen.

Kursutbud

Detta avsnitt fokuserar fallkommunernas kursutbud och vilka kurser som de erbjuder, flexibiliteten gällande kursstarter och kursavslut samt elevernas val av kurser.

Flest elever läser svenska som andraspråk

Kursutbudet i fallkommunerna domineras av svenska som andraspråk.⁶¹ En studie- och yrkesvägledare som arbetar i den förortskommun som har auktoriserade utbildningsanordnare beskriver:

Så grundvux, det är ju SAS alltså.

Kurser i svenska som andraspråk ges i samtliga fallkommuner och dessa har störst antal kursdeltagare. I storstadskommunen är det för närvarande kö till svenska som andraspråk, vilket förklaras av att efterfrågan är större än utbudet. I den tätbefolkade kommunen befaras att det kommer att bli kö för att läsa svenska på andraspråk, då det för närvarande är väldigt många elever som går utbildning i svenska för invandrare.

I alla fallkommuner finns det elever som läser kurser i engelska och matematik, medan samhällskunskap för närvarande läses i alla utom en kommun. Antalet elever som läser svenska varierar från år till år men är generellt sett mycket litet. Den ovan citerade studie- och yrkesvägledaren säger:

1996/97 kunde vi ha en uppproplslista med 70 personer som skulle läsa svenska grund. Nu har vi kanske en om året.

I storstadskommunen startar en kurs i svenska en gång i halvåret. Kurserna i svenska kan ibland vara fulltecknade, vilket leder till att elever får stå i kö till nästa kursstart.

⁶¹ Svenska som andraspråk på grundläggande nivå benämndes ofta ”grundSAS” eller helt enkelt ”SAS”.

När det gäller övriga kurser, som fysik, kemi, geografi, historia och hem- och konsumentkunskap, är det främst de fallkommuner som har många elever som anordnar dessa. Trots att elevunderlaget i dessa kommuner i jämförelse med övriga är stort, är det ändå inte tillräckligt många elever som efterfrågar dessa kurser för att de ska vara stående inslag i utbudet. Rektor i förortskommunen som anordnar all vuxenutbildning i egen regi säger:

Vi säger ju att vi ska kunna erbjuda allting. Men vi kan inte alltid erbjuda allting, just nu. Och då, ibland är det så att de söker någonting som vi kanske inte kan göra just för sekunden. Nu skulle vi ha fysik med start i mars kanske. Och då, är det någon som kan vänta till mars så går ju det bra, men annars får vi försöka lösa det på något annat sätt.

En lösning när en elev vill läsa en kurs som kommunen eller en extern anordnare inte erbjuder för tillfället är att eleven får söka sig till en annan kommun. Då studierna inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå vanligtvis förutsätter att eleven ska vara på plats kan detta bli svårt i de fall det är långt till angränsande kommuner och centralorter. I regioner där avstånden mellan kommuner inte är så stora och det finns ett flertal angränsande kommuner är detta mer ett reellt alternativ, och det förekommer också att elever på eget initiativ tar kontakt med andra kommuner för att söka kurser.

Handledning är ett annat sätt att göra det möjligt för elever att läsa kurser som inte anordnas av kommunen. I övrigt förefaller kommunerna uppmana elever att vänta tills man har tillräckligt många elever som vill läsa den aktuella kursen. Villkoren skiljer sig här mycket åt beroende på hur stort elevunderlag kommunerna har. I en av fallkommunerna med få elever kan det handla om att man startar en kurs i matematik för tre elever, medan det i en kommun med flera tusen elever kan krävas tolv elever för att starta en kurs.

Verksamhetspoängen varierar

Vid studiens genomförande var det den tidigare förordningen om kommunal vuxenutbildning (2002:1012) som gällde. Som det redogjordes för i kapitel 2 fastslog denna förordning att den verksamhetspoäng som en elev fick för en kurs skulle framgå av elevens individuella studieplan. Det saknades nationella riktlinjer för hur många verksamhetspoäng en kurs skulle motsvara och det var upp till varje kommun att fatta beslut om detta. Detta medförde att samma kurs kunde motsvara olika verksamhetspoäng i olika kommuner.

Det varierade i fallkommunerna gällande hur de löste frågan med verksamhetspoäng. I den glesbefolkade kommun som var del av ett kommunalförbund beskriver studie- och yrkesvägledaren till exempel att kurserna är upplagda så att varje kurs motsvarar 100 verksamhetspoäng per termin. Då det krävs 400 verksamhetspoäng för att det ska räknas som heltidsstudier behöver eleverna

således läsa fyra kurser för att komma upp till heltid, beskriver studie- och yrkesvägledaren. I den förortskommun som arbetar med auktoriserade anordnare ser det annorlunda ut. Verksamhetschefen för en av de externa utbildningsanordnare som anordnar utbildning i kommunen beskriver hur kommunens Vägledningscentrum bedömer elevens förkunskaper, vilken nivå de ska läsa på samt hur många verksamhetspoäng de får för en kurs. Utbildningsanordnaren är därmed inte inblandad i det. Det är således kommunen, och inte utbildningsanordnaren, som beslutar hur många poäng en elev får för en kurs och det finns inga i förväg fastställda verksamhetspoäng för kurser. Anordnaren får sedan ekonomisk ersättning per verksamhetspoäng. Läser en elev 200 poäng så får utbildningsanordnaren ersättning för 200 poäng. Om eleven läser en kurs som består av tre delar men faktiskt bara läser den tredje delen så får anordnaren ersättning för endast den delen.

Dessa två exempel illustrerar att förutsättningarna för elever när det gäller hur många kurser de ska läsa för att det ska räknas som heltidsstudier, och därmed berättiga till helt studiemedel från CSN, såg väldigt olika ut under den tidsperiod som den tidigare förordningen (2002:1012) gällde. Både de kommunala tjänstemännen och eleverna beskriver hur verksamhetspoängen har stor betydelse för elevernas möjlighet att få studiemedel. I elevintervjuerna framkommer att många läser extra kurser för att kunna få fullt studiemedel. De beskriver hur det för många elever handlar om ”att samla ihop poäng” vilket medför att de läser kurser som man egentligen inte behöver för att komma upp till heltidsstudier.

Att verksamhetspoängen för en och samma kurs kunde variera mellan kommuner var något som lyftes fram som problematiskt i ett par av fallkommunerna. Det nuvarande systemet medför att en mattekurs kan motsvara 400 verksamhetspoäng i en kommun, och 300 verksamhetspoäng i en annan. Rektorerna för vuxenutbildningen i den förortskommun där all kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå anordnas i egen regi efterlyser nationella verksamhetspoäng, och att det därmed ska vara samma i alla kommuner. En av rektorerna beskriver:

Och att det ser likadant ut, alltså alla har samma regler att förhålla sig till. Nu är det vi själva som sitter och bestämmer hur många poäng det ska vara.

De menar att det rådande systemet försvårar för eleverna.

För nu kan vi ju se att någon har läst matte, och så flyttar den hit och sedan ser det helt, totalt annorlunda ut här och sedan, jaha, fick jag bara halvtid här och heltid där. Och sedan, ja det är care of (clo), och så flyttar de till storstaden och det ser ut på ett tredje sätt. Och så flyttar de till en fjärde kommun...

Kommunernas arbete med orienteringskurser skiljer sig åt

Fallkommunerna anordnar orienteringskurser i varierande utsträckning. Storstadskommunen utmärker sig genom att erbjuda flera olika orienteringskurser, medan exempelvis förortskommunen som anordnar all vuxenutbildning på grundläggande nivå i egen regi inte anordnar några orienteringskurser överhuvudtaget.

Orienteringskurserna kan handla om arbetslivsorientering, stödkurser inom olika andra kurser ("prata-kurser" i svenska som andraspråk, samhällsorientering i samhällskunskap osv.) introduktion till en kurs och friskvård. Orienteringskurserna kan också ha en yrkesinriktning, till exempel som en yrkesintroduktion som ska underlätta för eleverna att senare genomgå en yrkesutbildning på gymnasienivå.

Ett skäl till att *inte* anordna några orienteringskurser är att man uppfattar i kommunerna att eleverna inte efterfrågar det. Det kan också vara en medveten strävan att inte anordna alternativt att skära ner på antalet orienteringskurser. I förortskommunen där de arbetar med auktoriserade anordnare uttrycker rektor att man "försöker undvika" orienteringskurser och uppmanar elever att främst titta på det stora utbudet av nationella kurser som finns. I storstadskommunen har man nu skurit ner på antalet orienteringskurser då det förekom att elever bara läste denna typ av kurser. En studie- och yrkesvägledare säger:

Det fanns en uppsjö av orienteringskurser i kommunen. Det blev så tramsigt att folk kunde läsa bara orienteringskurser.

Det framkommer att stödverksamhet eller språkträning kan organiseras inom ramen för en orienteringskurs i vissa kommuner, och på annat sätt i andra kommuner. Exempel på det senare är förortskommunen med all vuxenutbildning på grundläggande nivå i egen regi. De uppfattar inte att det finns något behov av orienteringskurser. Kommunen anordnar emellertid frivilliga kurser och verksamheter utanför lektionstid som till exempel uttalskurs (uttalsträning), skrivkurs och samtalskurs i svenska, och när det gäller matematik har man en praktikant som tar emot matematikelever vid sidan av lektionerna, måndag–fredag kl. 9–16. Den biträdande rektorn i kommunen berättar:

Jag har ibland funderat på att lägga in det som obligatoriska moment i kursen så att eleverna då ska komma oftare, att jag schemalägger mer tid med det här. Men det känns bättre att ha det så här för då är det på frivillig basis och de som verkligen vill, har tid och behöver kan komma. Och sedan vet vi hur det är med deras tid också. Många, ja de har ju ett liv vid sidan om och måste... ofta bråttom hem och måste ha mer eller mindre flexibla studietider.

De har övervägt att lägga in de här momenten i de ordinarie kurserna, men upplever att man med det här upplägget kan vara mer flexibel och spontan i sin planering. Rektor säger:

Det bygger ju lite grann på vad vi har tillgång till och vad vi kan arrangera. För om man gör det som kurs då ska liksom... För det första ska man veta kanske flera månader i förväg... Det ska vara sökbart.

Ibland är kurser uppdelade i delkurser och i nivågrupper

Det finns fallkommuner där vissa kurser är uppdelade i nivåindelade delkurser och andra inte. I den tätbefolkade kommunen är kurserna svenska som andraspråk, engelska och matematik indelade i delkurser i flera nivåer. Studie- och yrkesvägledare vid kommunens Vägledningscentrum placerar eleverna på en nivå efter att ha testat deras kunskaper. Förortskommunen som arbetar med auktoriserade anordnare har också ett kurssystem som bygger på nivåindelade delkurser. Ett motiv för detta som framkommer är att det skapar en tydlighet med nåbara delmål för eleverna.

Det finns även exempel på fallkommuner där delkurser utifrån elevernas kunskapsnivå inte förekommer överhuvudtaget. Istället arbetar man med att individanpassa undervisningen inom ramen för de övergripande kurserna. Kurser utan nivåindelade delkurser förekommer både i fallkommuner med mycket få elever, som den glest befolkade kommun som är del av ett kommunalförbund, och i kommuner med betydligt fler elever, som förortskommunen med all verksamhet i egen regi. I det fall antalet elever är mycket litet finns helt enkelt inte de praktiska förutsättningarna för att börja dela in eleverna i grupper, och individualisering av undervisningen är inget problem i den lilla gruppen. Men även när antalet elever är betydligt fler kan nivåindelning upplevas som överflödigt utifrån att elevernas kunskapsnivå bör vara likartad. Så här motiverar den biträdande rektorn i förortskommunen varför man inte har nivåindelade kurser:

Alltså jag tänker så här, de som är högutbildade de söker till grundläggande endast i de fall som de behöver grundläggande svenska. Annars ska de inte gå grundläggande. Och deras nivå på svenska den ska ju vara, ja den är inte densamma men ungefär densamma. Det är ju på grundläggande nivå. Så jag tänker att det ska fungera ändå. Och sedan är det upp till läraren att individualisera i klassrummet efter behov.

Ytterligare ett sätt att organisera kurser är att dela in dem efter undervisningens upplägg och innehåll. I den tätbefolkade kommunen är svenska som andraspråk uppdelad i steg 1 och 2. Steg 1 är klassundervisning och har intagning en gång var fjärde vecka. Steg 2 är ett system med handledning av grupper där eleverna kan fördjupa sig i det de behöver. Dessa studier förutsätter att eleverna

är självgående och tar eget ansvar. Till steg 1 kan eleverna tas in när som helst och det är meningen att eleverna ska klara kursen på en termin. Eleverna kan dock ta två terminer på sig om de behöver. Steg 2 är också tänkt att klaras på en termin, men oftast räcker inte det.

I fallet med den glesbefolkade kommun där all vuxenutbildning på grundläggande nivå anordnas av en närliggande kommun, så har den anordnande kommunen organiserat kursutbudet i kurspaket med två delar, ”Grund 1” och ”Grund 2”. Inom ”Grund 1” läser eleverna endast svenska som andraspråk på heltid under en termin. Inom ”Grund 2” kan eleverna läsa svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap och får ihop till heltidsstudier under en termin förutsatt att de läser minst två av dessa kurser.

Flexibiliteten gällande kursstarter och kursavslut varierar

Hur ofta kurser startar och hur flexibelt systemet är för att avsluta kurser och få betyg varierar i fallkommunerna. I den glesbefolkade kommun som är del av ett kommunalförbund, där elevantalet är väldigt litet, framstår flexibiliteten avseende kursstart minst. För att kunna planera på ett bra sätt startar kurserna endast terminsvis. Kursavslut är de emellertid helt flexibla med beroende på hur snabbt eleverna är redo att gå vidare.

I övrigt förefaller det som att de flesta av fallkommunerna har ett flertal kursstarter under året. Intagningen kan ske löpande, varannan eller var fjärde vecka och variera beroende på kurs. De mest eftertraktade kurserna, som svenska som andraspråk, engelska och matematik, har intag oftare. De mindre efterfrågade kurserna startar kanske inte alls. Några av kommunerna har delat in året i fyra till fem perioder, och har intag fyra till fem många gånger per år. I en skola har man intag januari, mars, augusti och oktober. I det fall man har fem kursstarter är en av dessa på sommaren.

Trots flexibel kursstart kan kursavsluten vara mindre flexibla. I den tätbefolkade kommunen är det till exempel endast är möjligt att göra slutprov och få betyg i svenska som andraspråk i december eller maj. I andra fall kan eleverna avsluta sina kurser vid olika tillfällen under året.

Elevernas val av kurser

Svenska som andraspråk är den viktigaste kursen för många av de intervjuade eleverna, oavsett om målet är att få ett arbete eller att få behörighet till att studera vidare. Här är några elevröster om varför de läser svenska som andraspråk:

Svenska kände vi att vi måste läsa. Om vi ska bo här, ha ett bra liv och jobba och vill kunna kommunicera och förstå vad som händer omkring dig.

Svenska och engelska är också ett krav om man vill komma in på högskola.

Eleverna vill kunna läsa svenska som andraspråk mer intensivt, vilket för dem innebär att ha fler lektioner i veckan. De vill träna mer grammatik, läsa böcker, skriva och tala mer än vad de har möjlighet att göra för närvarande. Ett stort problem som många elever lyfter fram är att de har så få sammanhang att öva att tala svenska. Många umgås med personer från samma ursprungsländer som dem själva eller med personer från andra länder, och de kan bo i områden där de flesta talar andra språk än svenska. Detta gör att det tar lång tid att utveckla talspråket.

En elev beskriver hur hennes främsta mål är att lära sig svenska. Den här eleven har varit i Sverige i sex år. Hon har i perioder arbetat som lokalvårdare men skulle vilja ha arbete som civilingenjör vilket hon har utbildning för. Hon hoppas kunna hitta ett arbete där hon får möjlighet att öva svenskan eftersom hon tror att det är bästa sättet att lära sig språket:

Jag vill ju också hitta jobb så fort som jag kan eftersom jag vet att det är bäst för mig när jag kan använda språket. [...] Det är bäst när man kan prata varje dag, några timmar, hur som helst.

Elever beskriver en ond cirkel där de skulle vilja arbeta och prata svenska varje dag för att förbättra sin svenska, men för att få ett arbete måste de kunna tala bra svenska. Många elever uttrycker önskemål om att i större utsträckning ha möjlighet att tala svenska i skolan, inom ramen för undervisningen eller inom andra verksamheter på skolan.

Elever som gått direkt från utbildning i svenska för invandrare till en yrkesutbildning på gymnasial nivå, till exempel omvårdnad, kan uppleva att de inte har tillräckliga kunskaper i svenska. Dessa elever läser ofta en kurs i så kallad yrkessvenska på grundläggande nivå inom ramen för yrkesutbildningen, men denna språkkurs har ett mycket begränsat innehåll, upplever eleverna, som känner att de skulle behöva läsa svenska som andraspråk samt svenska A och B på gymnasienivå för att ha möjlighet att nå den språknivå de önskar. Så här beskriver en elev innehållet i yrkessvenskan:

Nu det handlar mest om att om det är ett ord vi inte förstår, vi frågar och hon svarar. Men vi skulle behöva hjälp inte bara med ord, utan också med grammatik. Om vi inte förstår ett ord vi kan översätta själva, med ett lexikon. Vi behöver lära oss mer om språket!

Eleverna skulle önska att mer yrkessvenska ingick i deras utbildning. De menar att det inte endast handlar om ordkunskap, utan att de även behöver mer grammatikkunskaper.

Det framkommer också att elever är mycket tacksamma för möjligheten att läsa svenska inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen. En elev jämför med hur det är i hennes hemland Tyskland:

Jag tycker mycket om, det är ett fantastiskt erbjudande för man kan läsa svenska utan att betala. I Tyskland, för invandrare, nu har jag upplevt att min svärson som kommer, har kommit från Kairo, det är mycket svårt för honom att ta sig in i samhället i Tyskland. Det finns inte ett så bra system för invandrare. Och jag tycker mycket om det.

En annan kurs som eleverna tar i intervjuerna är engelska. För de elever som inte har läst så mycket engelska tidigare är det en krävande kurs. Det kan betyda att de måste läsa in hela grundskolans engelska från nybörjarnivå på bara några veckor. Här är två elevröster om engelskan:

Jag ska säga, det är så kort tid som vi har för grundläggande nivån. Vi kan få studiemedel bara ett år på grundläggande nivå. Och för mig det räcker inte tid för studera engelska, eftersom i Ryssland, när jag studerade engelska, det var inte så bra. Och det inte, ett år, det är ingenting, ingenting för engelska. Så när vi kom på engelsk kurs A det var katastrof för mig eftersom det är mycket svårare.

Vi läste i hemlandet, men inte så mycket samma här som elever här i Sverige. Det är jätte, jätte svårt för oss. Engelska vi har bara 12 veckor, vi måste klara. Men det är jättesvårt, bara tre timmar i veckan, en dag i veckan.

Kommunerna väljer själva hur många verksamhetspoäng olika kurser ska omfatta och hur ofta kurserna ska starta. Detta tillsammans med reglerna kring studiemedel påverkar elevernas möjligheter att läsa olika kurser.

Även utbudet inom den gymnasiala vuxenutbildningen har kommit upp i intervjuerna, då kommuner valt att i en del fall organisera kurser inom yrkesutbildningar inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Det förekommer också att elever kombinerar studier i de olika skolformerna, eller har som mål att fortsätta läsa kurser inom den gymnasiala vuxenutbildningen. Eleverna uppfattar i vissa fall att utbudet inom yrkesutbildning och den gymnasiala vuxenutbildningen är begränsat. Här beskriver två elever sina utbildningsval och dilemman:

Innan jag började läsa på omvårdnadsprogrammet så ville jag läsa till förskollärare, men det gick inte. Den finns inte här, bara på distans. Och jag orkar inte på distans, för jag har ett litet barn... Så det finns bara omvårdnad som passar... Men sen kanske jag fortsätter och läser till undersköterska!

Jag vill väldigt gärna läsa ekonomi, men det går inte för det är bara på distans. Men jag tycker mycket om ekonomi, jag har utbildning i ekonomi... Så nu läser jag omvårdnad, och det känns också bra. Men jag vill inte jobba inom vården, för det är inte mitt intresse... Det är ekonomi.

Ett begränsat utbud av kurser och program påverkar elevernas valmöjligheter. Det kan leda till att elever inte kan utbilda sig inom sitt intresseområde eller inom ett område de redan har utbildning inom. Elever som egentligen inte är intresserade av att arbeta inom till exempel omvårdnad tvingas in där eftersom det inte finns några alternativ.

Eleverna beskriver hur många elever läser extra kurser för att få fullt studiemedel från CSN. Detta innebär, erfar eleverna, att elever läser kurser de egentligen inte behöver för att samla ihop studiepoäng. Den låga studiemedelnivån är ett problem, liksom att tiden man kan få studiemedel är för kort. Det kan, enligt eleverna, leda till avhopp från studierna.

Genomströmning och måluppfyllelse

I detta avsnitt behandlas frågan om elevers genomströmning och måluppfyllelse. Det handlar bland annat om avbrott, elevers studietakt och tid i utbildning samt vilka mål som eleverna har med sina studier.

Många elever når de mål som finns i studieplanen

Enligt de intervjuade verksamhets- eller förvaltningscheferna, rektorerna och studie- och yrkesvägledarna så når de flesta av eleverna som läser inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå de mål som finns formulerade i deras individuella studieplaner. De beskriver hur målen kan vara av olika karaktär, beroende på elevens utbildningsbakgrund och studieförutsättningar. För en del elever handlar det om att repetera exempelvis matematik för att få självförtroende nog och tillräckliga grundkunskaper för att läsa matematik på gymnasial nivå. För andra elever handlar det om att förbättra sina svenskkunskaper genom att läsa svenska som andraspråk, för att därefter kunna börja läsa kurser på gymnasial nivå. Hur lång tid det tar varierar dock beroende på elevernas förkunskaper, studievana och livssituation i övrigt, men även hur många kurser de planerar att läsa. Detta medför att en del elever studerar inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå i en termin, medan andra behöver fler terminer.

Vanligt med avbrott

Ett problem i fallkommunerna när det gäller genomströmningen är att elever väljer att avbryta sina studier. Flera studie- och yrkesvägledare erfar att det är vanligt att elever avbryter sina studier och kommer tillbaka vid ett senare tillfälle. Hur stort problemet upplevs vara, och anledningen till att elever avbryter sina studier, varierar mellan kommunerna.

Den glesbefolkade kommun som är del av ett kommunalförbund uppvisar till exempel dålig genomströmning och en hög andel avbrott. Ett skäl till att

elever avbryter sina studier är att de flyttar från kommunen, något som i sin tur många gånger har sin förklaring i att bostäder är en bristvara i kommunen. En annan förklaring kan dock vara det gynnsamma arbetsläget. Rektor beskriver:

Många kollar bara kortsiktigt. De har som ett andra alternativ att läsa men det är inte prio ett kanske. Det gör att kommer saker emellan så släpper man. Det kan vara så att man får tillfälliga jobb, och det berör ju alla de här målgrupperna. Och det är ju synd.

Det är dock inte endast i de fallkommuner där det finns gott om arbetstillfällen som elever avbryter sina studier för att arbeta. Studie- och yrkesvägledare i fallkommunerna menar att situationen på den lokala arbetsmarknaden är av stor betydelse och ”finns det inga jobb så stannar man längre i skolan”, och tvärtom. Verksamhetschefen i förortskommunen som anordnar all utbildning på grundläggande nivå i egen regi beskriver:

Alltså den [eleven] vill alltid jobba. Alltså jobb går ju före allt, så är det ju. Och det tror jag också visar sig i de avbrott, avbrottsstatistik som finns. Oavsett om det är en månad eller två så jobbar man hellre än att...

Andra avbrottsorsaker som lyfts fram av fallkommunerna är bristande närvaro som medför att eleven avskrivs, viljan att få a-kassa, graviditet, att elever tagit på sig för många kurser eller att de kommit in på annan sorts utbildning, problem med barnomsorg, att studiemedelsveckorna tagit slut eller att CSN inte beviljar eleverna studiemedel på grund av att de inte klarat av sina kurser, alternativt att eleverna försvunnit från vuxenutbildningen och att kommunerna inte vet var de har tagit vägen.

Den tätbefolkade kommunen uppvisar en god genomströmning och en mycket låg andel avbrott. Rektorn och studie- och yrkesvägledaren menar att en viktig förklaring till det är att de inom vuxenutbildningen har ett väldigt individorienterat system där de både uppmuntrar, kollar och stöttar eleverna i stor utsträckning. Elever som avbryter sina studier, till exempel för att de fått ett tillfälligt arbete, uppmuntras att komma tillbaka till skolan när deras situation ser annorlunda ut.

Flera av fallkommunerna lyfter fram att det dock är svårt att få en tydlig bild av varför elever väljer att avbryta sina studier. Rektor för vuxenutbildningen i den tätbefolkade kommunen beskriver:

För det första att få tag på folk som slutat, redan där har vi liksom ett femtio procentigt bortfall. Och då är det mobilabonnemang, då är det kontantkort som tagit slut och man har flyttat, man har bytt adress och sådana saker. Och en del vill inte svara vad det är, alltså uttryckligen.

Flera av de intervjuade eleverna beskriver att det är svårt att få ihop studierna med familjeansvar och arbete. De måste därför avbryta sina studier, erfar eleverna. I några kommuner talar eleverna om mer ”positiva” skäl till att elever avbryter sina studier, nämligen att de får arbete.

Elevernas studietakt och tid i utbildning

I ett par kommuner beskriver rektorer och studie- och yrkesvägledare hur elever många gånger försöker skynda på takten för att bli färdiga snabbare med sina studier inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Rektor i den av de glest befolkade kommunerna som är del av ett kommunalförbund beskriver:

Den studerande är ju pressad idag att försöka få måluppfyllelse mot betyg och så fort som möjligt.

Studie- och yrkesvägledaren i en annan av fallkommunerna berättar att många elever så snabbt som möjligt vill börja studera på gymnasial nivå genom att skynda sig igenom vuxenutbildningen på grundläggande nivå, vilket kan leda till att de senare inte visar sig ha de förkunskaper som krävs. Studie- och yrkesvägledaren säger:

Tyvärr är det många som hoppar över kurser, och det är något som vi ofta bråkar om, att de vill igenom snabbare. Men det visar sig ofta senare, när de kommer fram till gymnasiet, att de gått fram för fort.

I andra kommuner upplevs detta dock vara ett marginellt problem. Studie- och yrkesvägledaren i den tätbefolkade kommunen erfar att det inte är så vanligt att elever försöker öka studietakten.

Nej, det kan väl finnas någon otroligt ambitiös person då. Om man har en tidigare hög utbildning.

Förvaltningschefen och utbildningsdirektören i den storstadskommun som ingår i urvalet beskriver dock en delvis omvänd situation, där de ser elever som studerar inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå längre än de egentligen behöver. Förvaltningschefen beskriver hur vuxenutbildningen inte bara har med kunskap och lärande att göra, utan att den är ”ett system för många att ha meningsfullhet i”. Dessa elever upplever en brist på alternativ utanför skolan och väljer att studera längre än vad de egentligen behöver rent kunskapsmässigt.

Flera av de intervjuade verksamhets- eller förvaltningscheferna, rektorerna och studie- och yrkesvägledarna resonerar på ett liknande sätt och menar att elevernas studietakt och tid i utbildning inte bara påverkas av elevernas ambition och tidigare utbildningserfarenheter, utan även i hög grad påverkas av deras livssituation. Det handlar till exempel om huruvida eleverna arbetar samtidigt

som de studerar, och deras familjesituation. Verksamhetschefen i den förortskommun som anordnar vuxenutbildning på grundläggande nivå i egen regi menar att nyckeltalen inte alltid är så lätta att tolka när det gäller genomströmning, då en elev kan ta lång tid på sig eftersom den också arbetar samtidigt. Sektorschefen i den tätbefolkade kommunen beskriver hur de flesta av eleverna inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå klarar av sina kurser på utsatt tid, men att många kvinnor gör studieavbrott i samband med graviditet eller när de har små barn. Att genomströmningen ser dålig ut i statistiken behöver därmed inte vara ett tecken på bristande kvalitet i utbildningen, utan statistiken kan avspegla att eleverna inte studerar på heltid på grund av att de exempelvis arbetar eller har små barn.

Förvaltningschefen i den förortskommun som anordnar vuxenutbildning på grundläggande nivå i egen regi stryker under att det är viktigt och intressant att se på genomströmningen eftersom en för lång tid i studier på grundläggande nivå aldrig kan vara eftersträvsvärt i sig. Den viktiga frågan är, menar förvaltningschefen, hur vuxenutbildningen på grundläggande nivå kan organiseras för att få en bra genomströmning och möjliggöra för eleverna att uppnå sina mål. Verksamhetschefen i kommunen resonerar på ett liknande sätt:

Det har ju funnits också tror jag en tradition av att de här kurserna måste ta tid, även om man skulle kunna köra på, snabba upp det lite, ja. Och kanske också göra grundläggande lite mer flexibelt. [...] Ja, alltså sfi är vi ju väldigt noga med att det ska finnas på alla möjliga och omöjliga tider och så. Medan grundläggande, ja lite av det jag var inne på från början alltså det är en lite bortglömd skolform där man kanske skulle behöva och dels belysa den, göra analyser och titta på vad är det – ja vi kanske skulle behöva ha lördagsundervisning där också och kvällsundervisning och mera distans och så vidare.

En annan faktor som kan leda till en förlängd studietid för elever är antalet kurser. I flera av fallkommunerna finns en erfarenhet av att elever många gånger läser fler kurser än dem som de verkligen behöver. I kommunerna handlar det i de flesta fall om att elever som främst behöver läsa svenska som andraspråk läser andra kurser samtidigt för att komma upp till heltidsstudier, och därmed bli berättigade fullt studiemedel. En av studie- och yrkesvägledarna som arbetar i storstadskommunen menar att det är ett stort problem att elever inte har möjlighet att studera enbart svenska som andraspråk och att extra, ofta överflödiga kurser, i praktiken blir ett måste för eleven för att kunna få fullt studiemedel. En annan studie- och yrkesvägledare talar i termer av att regelverket ”förlänger vägen” för eleverna.

Många elever känner en stress att bli klar med sina studier inom vuxenutbildningen för att kunna få arbete eller studera vidare. Eleverna berättar att

många arbetsgivare ställer krav på språkkunskaper och eleverna vill snabbt få ett arbete för att inte hamna utanför arbetsmarknaden. Den här stressen och pressen som många känner är ett skäl till att tempot måste vara ganska högt, anser vissa elever. Det finns elever som önskar att de kunde gå igenom snabbare än vad som nu är möjligt. Personer som är lite äldre och har en högre utbildning med sig från sina hemländer kan känna en frustration över att behöva läsa många och tidsödande kurser, som till exempel svenska.

Ett skäl till att eleverna upplever studierna som krävande och svåra att hinna med är de har ansvar för familj och små barn. Dessa elever kan föredra att studera på deltid för att orka och hinna med sina övriga åtaganden. Ytterligare ett skäl till att studera på deltid kan vara att man måste arbeta för att försörja sig. En elev berättar om sin situation där hon försöker kombinera studier och arbete:

De behöver dig från åtta till fyra. De kan inte säga att du kan komma bara två timmar. Det är... Det finns inte. Någon som blir sjuk; sjuk hela dagen, inte bara två timmar. Det är svårt [att kombinera].

Eleverna har ofta tillfälliga arbeten som ställer krav på dem att ställa upp med kort varsel. Detta försvårar elevernas studiesituation ytterligare.

Målet är högre utbildning eller att få arbete

Enligt intervjuade rektorer och studie- och yrkesvägledare är målet för de flesta av eleverna att kunna studera på gymnasial nivå för att bli behöriga till att studera på universitet eller högskola, eller att få ett arbete. För många elever handlar det om att förbättra sina svenskkunskaper. En studie- och yrkesvägledare som arbetar i förortskommunen där vuxenutbildning anordnas av auktoriserade anordnare berättar:

De flesta läser på grund för att de vill läsa vidare, de vill bli gymnasiebehöriga, de flesta. Eller för att de vill komma ut på arbetsmarknaden. Det krävs ju nästan lägst grund för att du ska komma ut på arbetsmarknaden idag och få ett bra jobb. Tidigare kunde man ju gå direkt från sfi, från nivå 2. Det var ju sällan som de gick vidare till 3D. Men det gör ju alla nu, för att det ser ut som det gör. De behöver svenskkunskaperna.

Flera studie- och yrkesvägledare betonar att förutsättningarna och målsättningarna hos eleverna som avslutar sina studier inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå ser mycket olika ut. En del elever, framförallt kvinnor, börjar arbeta inom servicesektorn, medan många av de elever som har en tidigare utbildning och snabbt vill komma i arbete börjar studera inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. De kurser som eleverna främst läser då är svenska som andraspråk A och B på gymnasial nivå. Studie- och

yrkesvägledaren som arbetar i den glesbefolkade kommun där grundläggande vuxenutbildning anordnas av en närliggande kommun ger ett exempel på en sådan elev:

Han är kemist och har en ingenjörutbildning och har inte bött särskilt länge men har fått ett jobb här i kommunen. Och han behöver svenska 2 på gymnasienivå för att komplettera med någonting sedan då på universitetsnivå, han har själv kollat med någon sådan här högskola då, att han måste ha svenska 2 då, A och B då först. Så att det läser han nu, på distans har vi tagit det då för han är kompetent nog att sitta vid en dator och samtidigt jobba då.

Det långsiktiga målet för i stort sett alla de intervjuade eleverna är att studera för att kunna få ett arbete. Eleverna har varierande arbetslivserfarenhet både i sina hemländer och i Sverige. En del har arbetat flera år i sina hemländer, till exempel som revisor, civilingenjör eller förskolelärare. I Sverige kan dessa elever haft svårt att få arbete på grund av bristande kunskaper i svenska. Så här beskriver en elev som är utbildad ingenjör och som har haft praktik på ett el-företag varför hon behöver läsa svenska:

Jag trivdes jättebra på företaget, det passade jättebra för mig. Men jag kände mig så orolig för att jag kan inte alla svenska ord. Och när det handlar om el, ja, det kan ju bli jättefarligt...

Den här eleven hade svårt att klara sitt arbete på grund av bristande språkkunskaper. En annan försvårande omständighet för högutbildade elever kan vara att det inte finns så många arbeten inom det yrke man har. Men även i de fall det finns arbeten att söka kan eleverna stöta på problem. Det finns exempel på elever som trots att de genomgått vuxenutbildning från utbildning i svenska för invandrare till vuxenutbildning på gymnasial nivå har svårt att hitta arbete inom det område de är utbildade. Så är fallet för den här eleven som har sökt arbete på flera förskolor men fått nej.

Eleven: Nu jag slutade gymnasium, och nu försöker jag letar efter jobb. Men det går inte så bra eftersom tyvärr Sverige behöver inte förskolelärare med invandrarbakgrund.

Intervjuare: Känns det så? Är det så?

Elev: Ja, ja, ja, ja. Det är, jag förstår det är så. Men jag förstår också det är inte så bra om förskolelärare pratar inte så bra svenska, som jag. Det är inte så bra, jag förstår det.

Eleven känner att hon har börjat tappa svenskan och hon ska nu börja på en kurs i yrkessvenska.

Många av eleverna som invandrat till Sverige beskriver hur de har eller har haft tillfälliga arbeten som inte ställer så högra krav på svenskkunskaper. Till exempel som lokalvårdare eller inom restaurangbranschen.

Uppföljning och utvärdering

I detta avsnitt behandlas fallkommunernas arbete med uppföljning och utvärdering av vuxenutbildning på grundläggande nivå.

Kvalitetsarbete och uppföljning under utveckling

I flera av fallkommunerna pågår ett arbete med att utveckla kvalitetsarbetet, uppföljningen och utvärderingen av den kommunala vuxenutbildningen, där vuxenutbildning på grundläggande nivå är en del. Kommunerna har kommit olika långt i detta arbete. I vissa kommuner har man endast identifierat behovet av ett systematiskt kvalitetsarbete medan andra kommuner har satt igång ett arbete med att diskutera vad man ska ta upp i uppföljningen.

I den kommun som ingår i ett kommunalförbund håller man nu på att utarbeta ett systematiskt kvalitetsarbete som ska gälla för vuxenutbildningen i hela kommunalförbundet. Man vill hitta bra nyckeltal, till exempel ökad volym och genomströmning, och sätta upp delmål som blir väl kända för arbetslagen. Statistik över avhopp och avbrott finns i elevhanteringssystemet, och är en del av den uppföljning som Skolverket samlar in genom SCB. I nuläget gör man dock inga analyser av orsakerna bakom avbrotten, utan det handlar snarare om stickprov och intervjuer som inte har sammanställts för att kunna följa utvecklingen över tid.

Den förortskommunen som anordnar verksamheten i egen regi har påbörjat implementeringen av en ny styrmodell som enligt förvaltningschefen innebär en kraftsamling. Förstärkt uppföljning och kvalitetssäkring ingår som en del av denna styrmodell. Ledningsgruppen har identifierat viktiga framgångsfaktorer, varav en är språk då det ses som en förutsättning för människor att komma i egen försörjning. Ansvar för detta målområde ligger på verksamhetschefen för den kommunala vuxenutbildningen. Kommunen har sedan tidigare kompletterande statistik utöver den som samlas in för SCB:s räkning. Det innebär att man oftare, ibland på tio-veckors basis, tar fram statistik utifrån samma nyckeltal som i den nationella statistiken, till exempel gällande antagning av elever, avbrott och betyg. Rektorer anser att man har en hyfsat bra bild av verksamheten, i alla fall när det gäller de elever som finns i verksamheten. En rektor säger:

Alltså dem vi har i verksamheten, de som går kurserna, de har vi bra koll på. Och ibland har vi örnkoll på dem. Men den här frekvensen av dem som avbryter, uteblir eller så, där vet vi väldigt lite.

Det här är en bild som rektorerna delar med studie- och yrkesvägledarna: De vet hur många elever som avbryter, men inte varför de avbryter.

Behov av effektstudier – vad händer efter studierna?

I fallkommunen ovan har man tagit fasta på behovet av effektstudier i utvecklandet av den nya styrmodellen. Ett område man nu ska förstärka uppföljningen av är elevers avbrott och vad eleverna gör efter avslutad utbildning i grundläggande vuxenutbildning. Förvaltningschefen uttrycker det som att man vill kunna ”se kedjan, i vilken omfattning får man jobb efter att ha höjt sin språkliga kompetens”. Ambitionen är att uppföljningen av detta ska göras kvartalsvis och rapporteras till alla anställda inom förvaltningen. Det är dock en utmaning att få till uppföljningen då erfarenheten är att det kan vara svårt att få tag på elever. En möjlig väg är att ha en mer kvalitativ ingång i detta, menar studie- och yrkesvägledarna. Djupintervjuer av ett begränsat antal elever skulle kunna ge mer än ytlig info om ett stort antal personer.

Fallkommunen ovan är inte ensam om att se behovet av effektstudier. Det förefaller vara en angelägen fråga i flertalet kommuner. I storstadskommunen har man genomfört uppföljningar av eleverna efter studierna med några års mellanrum. Den senaste effektstudien gjordes 2009 tillsammans med andra storstäder, vilket gav möjlighet till ett jämförande perspektiv. Just det jämförande perspektivet är någonting man skulle vilja utveckla utifrån ett regionalt perspektiv. Chefen för vuxenutbildningsförvaltningen förklarar:

Vi har en region som vi ska jobba med kompetensförsörjningen för. Då måste vi också se effekten av vuxenutbildningen i relation till hela regionen. Sen måste vi naturligtvis kunna bryta ut det kommunspecifika.

Det finns en tydlig koppling mellan vuxenutbildningen och arbetsmarknads- och kompetensförsörjningsfrågor. Effektstudier av vuxenutbildningen behövs också för att kunna visa på vuxenutbildningens nytta för samhälle och individ. Förvaltningschefen önskar att effektstudier kunde göras varje år, då det handlar om en legitimitetsfråga:

Vuxenutbildningen står ju hela tiden ifrågasättande mot arbetsmarknadspolitiken. Är det rätt insats? Det måste man kunna visa på. [...] Vi är oerhört angelägna att kunna visa på nyttoeffekten av vuxnas lärande. Finns den och på vilket sätt finns den?

Den senaste effektstudien i storstadskommunen visade att eleverna upplevde att de genom studierna fått en helt annan möjlighet att delta i samhället, vilket utbildningsdirektören ser som ett viktigt uppdrag för kommunen. Ett annat resultat var att fler personer stod som arbetssökande efter utbildningen än före. Detta ser man i kommunen som en positiv effekt då många innan studierna inte ens hade möjlighet att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Svårt och resurskrävande att följa upp eleverna

Att bli beroende av en annan kommun när det gäller att följa upp eleverna kan ställa till med problem. I den fallkommun där verksamheten inom vuxenutbildning på grundläggande nivå genomförs av en närliggande kommun upplever förvaltningschef och rektor att det är mycket svårt att få fram uppgifter om eleverna. De beskriver hur det innebär långa processer att överhuvudtaget få uppgifter och en osäkerhet angående både vilka uppgifter som finns och deras kvalitet. Det här gör att man inte har någon samlad bild av situationen. Rektor i den aktuella kommunen förklarar hur detta blir ett problem:

Alltså jag har ju jättemycket tankar, om hur jag vill göra och hur jag skulle vilja organisera detta. Och det är klart att de springer ju ur det här som jag inte kan svara på nu. Jag får inte fram uppgifter och det känns inte bra. Det känns inte rättssäkert och ingenting, och jag tycker inte om att balansera på slak lina, om jag säger så. Utan, och det var ju därför vi plockade hem sfi, och nästa steg är att plocka hem grundläggande vuxenutbildning.

Rektor talar om brist på rättssäkerhet och upplever situationen som ytterst frustrerande. Den bristande uppföljningen är en del i den problembild som rektor ser med den nuvarande organiseringen av verksamheten, och ett incitament att arbeta för att åter genomföra verksamheten i egen regi. Man planerar nu att använda sig av samma uppföljningssystem som inom yrkesvux, som man visserligen uppfattar som tidskrävande men där man kan se vad pengarna man satsar ger för kommunen och för eleverna.

Den uppföljning som åligger kommunerna att göra inom yrkesvux är någonting som förefaller ha gjort flera av fallkommunerna uppmärksamma på vilka krav staten kan ställa på uppföljning, men också, som i fallet ovan, vad det kan ge tillbaka i form av samlad bild av verksamheten och vad den leder till för eleverna. Ett hinder för att utveckla uppföljningen inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå på liknande sätt kan vara att det är resurskrävande. Insatsen måste vara rimlig i förhållande till vad den ger, anser rektor i den glesbefolkade kommun som ingår i ett kommunalförbund. Hur mycket resurser ska få gå till uppföljning och utvärdering? Kanske är resurserna bättre använda i klassrummet, resonerar rektor.

Uppföljning och utvärdering viktigt i ett kundvalssystem

Utvärderingar och uppföljningar kan ha en central roll i ett system som bygger på att elever kan välja mellan ett stort antal anordnare. I den fallkommun där verksamheten helt genomförs av externa anordnare beskriver kommunföreträdarna hur kvalitetskrav och systematisk uppföljning är en viktig del av kommunens styrning av de utbildningsanordnare man auktoriserar. Kommunen jobbar därför mycket med kvalitetsuppföljning, till exempel genom en aktiv dialog med anordnarna. I uppföljningen granskas vad som levereras och vad

det leder till för eleverna. Det handlar om studieresultat men även om studie-sociala frågor, integration, sysselsättning och ökad tillväxt.

Arbetsmarknadsdirektören beskriver hur uppföljningar och utvärderingar ska göra det möjligt för eleverna att få en bild av utbildningarnas kvalitet och på så sätt underlätta för individer att välja vilken anordnare de vill studera hos. Uppföljningarna finns därför på kommunens och skolornas hemsidor. Arbetsmarknadsdirektören:

Det är särskilt viktigt när det finns ett stort utbud. Vilka är det som levererar?

Utvärderingar ger också kommunen input i sin roll som systemhållare. Eftersom det framförallt är anordnarna som har kontakten med eleverna behöver man få den återkopplingen på annat sätt. Arbetsmarknadsdirektören förklarar:

Det handlar både om fortbildning men även i syfte att ha en dialog, vi behöver anordnarnas input, de som möter eleverna, hur vi ska tänka... Så att vi inte bara kör och att det blir fråga om rena tjänstemannaprodukter. Vi ser oss som systemhållare... Vi ansvarar också för anordnarnas möjlighet att kunna leverera och då är uppföljning och utvärdering centrala delar då vi valt att lägga ut det på det här sättet.

Det är svårt att hitta ett bra system för uppföljning, uppfattar man i denna kommun. En fråga som man brottas med ständigt är vilket systemstöd kommunen kan ge de auktoriserade anordnarna.

Mer eller mindre ambitiösa kursutvärderingar

Fallkommunerna har olika system för att få elevernas synpunkter på själva verksamheten utifrån till exempel skrivningar i läroplanen. I flera kommuner handlar det om enkäter som eleverna får svara på antingen på lärplattformar på internet eller i pappersformat.

I förortskommunen som har verksamheten i egen regi har man kursutvärdering var femte vecka året runt. Utvärderingen består av tre frågor med öppna svar i en enkät. Då ambitionen är att elever inom såväl utbildning i svenska för invandrare som den kommunala vuxenutbildningen ska kunna svara på enkäten så kan eleverna svara med glad och ledsen gubbe om man vill. Man har dock haft problem med svarsfrekvensen.

I samma kommun följer man upp hur nöjda eleverna är, vad man kallar ”mjuka värden”, genom samtal i fokusgrupper. Fem elever plockas ur en grupp, oplanerat, och man ställer lite frågor kring hur de ser på utbildningen. Frågorna utgår från läroplanerna, det handlar om likabehandling, respekt, deltagande och inflytande. Man frågar även om målen med studierna. Dessa samtal genomförs ungefär var tionde vecka med elever från antingen utbildning i svenska för invandrare eller den kommunala vuxenutbildningen.

Sammanfattning

Ett av rapportens syften var att ge en fördjupad kunskap om hur kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå fungerar i praktiken. Med utgångspunkt i sex kommunala fallstudier visar kapitlet att förutsättningarna för landets kommuner att anordna grundläggande vuxenutbildning ser olika ut. Det handlar om kommunens geografiska och demografiska förutsättningar samt hur vuxenutbildningen på grundläggande nivå prioriteras från politiskt håll, men även elevantal och elevgruppens sammansättning.

Kapitlet visar att kommuner kan välja att organisera utbildning och undervisning på olika sätt. Ett par av kommunerna anordnar all verksamhet i egen regi. I en av kommunerna erbjuds utbildning både av externa utbildningsanordnare och i kommunal regi, i ett annat fall finns endast externa utbildningsanordnare och ytterligare en annan kommun har ett avtal med en närliggande kommun som anordnar vuxenutbildningen på grundläggande nivå. Fallstudierna visar vidare att kommunerna arbetar på väldigt olika sätt när det gäller uppsökande verksamhet, studie- och yrkesvägledning, validering, individuella studieplaner, verksamhetspoäng, kombinationsmöjligheter, orienteringskurser och delkurser och individanpassning.

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå är en lagstiftad rättighet. Fallstudierna visar dock att utbildningen inte i sig är en politiskt prioriterad fråga i alla kommuner. Snarare uppfattas vuxenutbildningen på grundläggande nivå som en många gånger osynliggjord och icke-uppmärksammas del av vuxenutbildningen. I flera fall betraktas den först och främst som en fortsättning för elever som har läst utbildning i svenska för invandrare, eller som en del i arbetet med att hjälpa kommuninvånare till egen försörjning. Det framstår som att vuxenutbildning på grundläggande nivå har hamnat i skymundan.

Intervjupersonerna beskriver hur andelen utlandsfödda elever har ökat markant, samt att spännvidden är stor gällande elevers utbildningsbakgrund. Utbildningen omfattar svenskfödda elever som misslyckats inom grund- och gymnasieskolan, såväl som utlandsfödda elever som alfabetiserats inom ramen för utbildning i svenska för invandrare eller som har universitetsexamen från sina ursprungsländer. Denna utveckling har medfört att elevgruppens behov och förutsättningar har förändrats, och att verksamheten blivit allt mer heterogen vilket kan medföra pedagogiska utmaningar. Kursutbudet i fallkommunerna domineras av svenska som andraspråk, och det är också den mest efterfrågade kursen bland eleverna.

Elevernas mål med sina studier är att få ett arbete eller att bli behöriga till vidare studier. Ett vanligt problem i fallkommunerna är att elever gör studieavbrott. Vanliga orsaker till avbrott är arbete, flytt, att eleverna tar på sig för många kurser och att studiemedelsveckorna tagit slut.

Fallstudierna visar att kommunernas arbete med uppföljning och utvärdering av vuxenutbildning på grundläggande nivå skiljer sig åt. Ett par kommuner uppmärksammar behovet av ett mer systematiskt uppföljnings- och kvalitetsarbete, medan andra kommuner har påbörjat detta. Det handlar både om att identifiera vad som ska följas upp och utvärderas, och hur detta ska göras. Ett viktigt område som lyfts fram är behovet av mer långsiktiga effektstudier, det vill säga att tydliggöra vad utbildningen leder till för eleverna på längre sikt.

5

Diskussion och slutsatser

5. Diskussion och slutsatser

Denna studies övergripande syfte har varit att generera ökad kunskap om kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Dels genom att ge en deskriptiv bild av utbildningens övergripande struktur, dels genom att utveckla en fördjupad förståelse för hur utbildningen fungerar i praktiken. Rapporten belyser kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå utifrån två olika perspektiv, där det första ger en allmän kunskap utifrån Skolverkets nationella statistik och det andra ger en djupare förståelse med utgångspunkt i sex kommunala fallstudier.

Denna studie har genomförts i brytpunkten mellan 1985 och 2010 års skollag, respektive 2002 och 2011 års förordningar om vuxenutbildning.⁶² Det medför att det är 1985 års skollag, och 2002 års förordning om kommunal vuxenutbildning, som gäller vid tiden för denna studies genomförande. Detta kapitel kommer dock att utgå från 2010 års skollag och 2011 års förordning om vuxenutbildning. Den nya skollagen och förordningen medför i vissa fall förändringar från tidigare gällande skollag och förordning. I de fall som förändringarna har betydelse för rapportens slutsatser kommer detta att kommenteras.

Enligt 20 kap. 2§ i skollagen (2010:800) är målet för den kommunala vuxenutbildningen att stödja och stimulera vuxna i sitt lärande, ge vuxna möjligheter att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja deras personliga utveckling. När det gäller utbildning på grundläggande nivå preciseras det i 20 kap. 4§ att den syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv, samt att möjliggöra fortsatta studier. Utgångspunkten när Skolverket belyser kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå är elevernas perspektiv och kommunernas förutsättningar att tillgodose elevernas behov.

⁶² Den nya skollagen (2010:800) ska som huvudregel tillämpas från den 1 juli 2011. De bestämmelser gällande kommunal vuxenutbildning som formuleras i den nya skollagen börjar gälla från och med 1 juli 2012. En ny förordning (2011:1108) om vuxenutbildning trädde i kraft 15 december 2011 och ska tillämpas på utbildning från och med 1 juli 2012, om inte annat följer av övergångsbestämmelserna. Den nya förordningen ersätter förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning, förordningen (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvuxförordningen), förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare, förordningen (2007:152) om utbildning vid kriminalvård i anstalt och förordningen (2010:253) om betygsrätt för vuxenutbildning. Detta medför att det är den tidigare skollagen (1985:1100) och den tidigare förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning som gäller vid tiden för denna studies genomförande. I rapporten kommer det uttryckligen att anges om det är 1985 års eller 2010 års skollag, respektive 2002 års eller 2011 års förordning, som avses.

Utbildningen ska möjliggöra deltagande i samhälls- och arbetsliv

Den nationella statistiken visar att elevgruppens sammansättning har förändrats påtagligt sedan början av 1990-talet, och denna utveckling bekräftas av de kommunala fallstudierna. En betydande majoritet av eleverna är utlandsfödda och har läst utbildning i svenska för invandrare innan de påbörjar sina studier inom vuxenutbildning på grundläggande nivå. Allt fler av eleverna har gymnasieutbildning sedan tidigare, och många gånger även högskoleutbildning. Andelen elever som genomgått grundskolan i Sverige är mycket liten och har minskat till följd av Kunskapslyftet, Individuella programmet och möjligen också olika arbetsmarknadsinsatser. Sammantaget har denna utveckling resulterat i att elevgruppens behov och förutsättningar har förändrats. Både vad gällande vilka kurser de behöver studera och vilka mål de har med sina studier, och vad de behöver för att stärka sin ställning i arbets- och samhällsliv.

De kommunala fallstudierna visar att det finns ett antal olika huvudkategorier bland eleverna. Dels utlandsfödda elever med låg utbildningsnivå eller ingen tidigare skolbakgrund, dels utlandsfödda elever som är högt utbildade, och dels svenskfödda elever som av olika anledningar behöver komplettera sina grundskolestudier. Dessa elevkategorier har olika behov, mål och förutsättningar att lyckas med sina studier. För elever inom den första kategorin kan det vara fråga om att de behöver lära sig att läsa och skriva samt att använda datorer. I fallet med de utlandsfödda högt utbildade eleverna kan det istället handla om att få behörighet till att läsa på svenskt universitet och att de då behöver lära sig engelska, eller att ytterligare förbättra sin svenska för att kunna arbeta i Sverige. För elever som genomgått svensk grundskola, och många gånger även gymnasieskola, kan det vara fråga om att de behöver komplettera sin utbildning för att få högskolebehörighet, eller att de på grund av läget på arbetsmarknaden behöver skola om sig. Detta tydliggör komplexiteten gällande elevgruppens sammansättning. Enligt skollagen har en vuxen rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁶³ Den nationella statistiken och de kommunala fallstudierna påvisar dock att en ökande andel av eleverna har både gymnasial och högskoleutbildning sedan tidigare. Samtidigt upplevs, och upplever sig, många av dessa elever behöva komplettera sin utbildning, först och främst i svenska som andraspråk och engelska, för att kunna delta i samhälls- och arbetsliv på ett fullgott sätt.

Utsagor från de intervjuade eleverna, och även från de övriga informantgrupperna, visar dock att vuxenutbildning på grundläggande nivå i många fall handlar om mycket mer än att inhämta kunskaper i olika kurser. Utbildningen

⁶³ 20 kap. 11§ skollagen (2010:800)

blir ett sätt för elever att komma ut från hemmet, knyta sociala kontakter och ha ett socialt umgänge, försörja sig med hjälp av studiemedel och inte minst att få prata svenska. Många elever beskriver hur deras enda möjlighet att prata svenska är i skolan. För en del elever handlar vuxenutbildning på grundläggande nivå således om att komplettera sina kunskaper i olika kurser, medan det för andra elever handlar om att få möjlighet att träna sin svenska eller om att bryta ett upplevt socialt utanförskap.

Vuxenutbildning på grundläggande nivå framstår som ett steg på vägen för eleverna, mot arbetsmarknaden och/eller till samhällslivet. Den bild som framkommer i den nationella statistiken och de kommunala fallstudierna är att de flesta av eleverna studerar för att lära sig svenska, för att därmed förbättra sina möjligheter att på sikt komma in i samhälls- och arbetsliv. Detta understryker att kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå inte endast är en utbildningspolitisk fråga, utan även har bäring på frågor om arbetsmarknad och integration.

Olika möjligheter för kommuner att tillgodose elevernas behov

Skollagen tydliggör kommunernas ansvar och betonar att elever oberoende av geografisk hemvist ska ha lika tillgång till utbildning, och att utbildningen ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas.⁶⁴ Såväl den nationella statistiken som de kommunala fallstudierna visar att verksamheten kan se väldigt olika ut i landets kommuner, gällande utbildningens och undervisningens organisering. Det handlar exempelvis om huruvida utbildning anordnas i kommunal regi, om det finns fler än en utbildningsanordnare i kommunen, eller om elever måste pendla till närliggande kommuner för att kunna delta i utbildning. Det handlar också om på vilket sätt kommunerna arbetar med uppsökande verksamhet och studie- och yrkesvägledning, och om vilka möjligheter det finns att kombinera kurser inom vuxenutbildning på grundläggande nivå med utbildning i svenska för invandrare eller kurser på gymnasial nivå. Det handlar även om hur kommuner arbetar med kursstarter och kursavslut, orienteringskurser, delkurser och verksamhetspoäng.

Rapporten visar att dessa skillnader påverkar elevernas tillgång till utbildning i praktiken, deras möjligheter att delta i undervisning och uppnå målet med sina studier, samt deras tid i utbildning. Det handlar exempelvis om att elever kan behöva vänta flera månader innan de kan påbörja en kurs, antingen för att kursen är full eller att antalet elever som är intresserade av att läsa en kurs är för få. Det handlar också om den faktiska möjligheten för elever att kunna läsa kurser på grundläggande nivå och samtidigt gå utbildning i svenska för invandrare eller på gymnasial nivå, utan att detta försvåras av schematekniska

⁶⁴ 1 kap. 8–9 §§, 20 kap. 10 § skollagen (2010:800).

skäl eller geografiska avstånd mellan utbildningarnas lokalisering. Det handlar även om hur en otillräcklig eller bristande studie- och yrkesvägledning kan leda till att elever läser för många kurser, eller fel kurser, i förhållande till vad de behöver för att uppnå de mål som de har med sina studier.⁶⁵

Denna bild problematiserar frågan om den nationella likvärdigheten när det gäller kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. En grundläggande tanke bakom kommunaliseringen som genomfördes under 1990-talet, genom vilken ansvaret överfördes från staten till kommunerna, var att detta skulle öka möjligheten att anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. De genomförda fallstudierna illustrerar hur kommunernas förutsättningar skiljer sig åt när det gäller att anordna utbildning. Faktorer som till exempel geografi, befolkningens storlek och sammansättning, den lokala arbetsmarknaden och även elevantal, har stor inverkan på kommuners organisering av utbildning och undervisning. Vidare ska undervisningen utgå från, och anpassas efter, elevernas behov och förutsättningar. Fallstudierna visar hur kommunerna arbetar på olika sätt med flexibilitet och individanpassning inom utbildning och undervisning. Detta innebär sammantaget att kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå å ena sidan per definition kännetecknas av variation, både avseende kommunernas organisering och elevernas mål, behov och förutsättningar. Å andra sidan visar rapporten att förekommande strukturella skillnader kan påverka elevernas möjligheter att genomgå utbildningen (genomströmning, tid i utbildning) och nå sina mål.

Viktigt med tydlighet, flexibilitet och individanpassning

Rapporten visar att det finns behov av en ökad tydlighet, flexibilitet och individanpassning inom en rad områden i kommunernas arbete med kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Gällande tydlighet handlar det exempelvis om att ett mer målinriktat arbete med studie- och yrkesvägledning och individuella studieplaner kan innebära ett stöd för elever såväl som för kommun och lärare. Men även om en tydlighet gällande skolsystemets struktur och behörighetskrav.⁶⁶ I fråga om flexibilitet och individanpassning handlar det

⁶⁵ Såväl möjligheten att kombinera studier inom olika skolformer inom vuxenutbildningen och övriga skolväsendet som utformandet av individuella studieplaner och erbjudande om och innehåll i studie- och yrkesvägledningen har förtydligats i förordning (2011:1108) om vuxenutbildning. Angående individuell studieplan och studie- och yrkesvägledningen, se vidare under noterna 66–67.

⁶⁶ Den individuella studieplanen har skrivits in i 2010 års skollag. I 2011 års förordning om vuxenutbildning har förtydliganden gjorts angående såväl den individuella studieplanen som studie- och yrkesvägledningen i förhållande till tidigare gällande styrdokument. I 2 kap. 16 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning formuleras att eleven i samband med att den individuella studieplanen utarbetas ska erbjudas studie- och yrkesvägledning. Det framgår även att denna vägledning ska innehålla information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar.

exempelvis om att flexibla kursstarter, möjligheter att kombinera kurser på grundläggande och gymnasial nivå och kvällskurser kan underlätta, eller till och med möjliggöra, för elever att lyckas med sina studier samt förkorta deras studietid.

Den individuella studieplanen framstår som central. Skollagen fastslår att det ska finnas en individuell studieplan för alla elever.⁶⁷ Studieplanen ska innehålla uppgifter om elevens utbildningsmål och studiernas planerade omfattning. De kommunala fallstudierna visar att de individuella studieplanerna dock kan skilja sig åt i praktiken både avseende utformning och omfattning, men även gällande hur de används. Rapporten omfattar exempel på att studieplanen mer eller mindre utgörs av den ansökan som eleven själv fyller i på internet, såväl som att den kan vara ett pedagogiskt verktyg som följs upp och revideras kontinuerligt. Det framkommer att många elever inte är medvetna om att de har en individuell studieplan, eller att de studieplaner som skrivs ofta är kortsiktiga och främst omfattar de kurser som en elev ska läsa det innevarande halvåret. Elever ger ofta uttryck för långsiktiga mål med sina studier, som exempelvis att de vill utbilda sig till ett visst yrke, eller att de vill börja arbeta igen inom ett yrke som de tidigare varit verksamma inom. De beskriver dock en stor osäkerhet gällande hur de ska uppnå sina långsiktiga mål. Detta stryker under betydelsen av en gedigen studie- och yrkesvägledning. Det visar även på vikten av individuella studieplaner som kan skapa tydlighet för eleven med tydligt definierade delmål, sätta i relation till elevens långsiktiga mål. En individuell studieplan som omfattar kort- och långsiktiga mål, och som utarbetas i samverkan mellan studie- och yrkesvägledare och elev, kan skapa en helhetsbild och en överblick för eleven men även motverka den osäkerhet som uttrycks av elever, till exempel gällande vilka kurser de behöver läsa för att bli behöriga till högskole- och universitetsstudier. Individuella studieplaner kan även vara en utgångspunkt för lärare och kommuner när de planerar verksamhet och resursfördelning, då de tydliggör vilka behov som finns inom elevgruppen.

Det finns ett antal områden där rapporten påvisar ett behov av en ökad flexibilitet och individanpassning. Omfattningen av, eller intensiteten i, undervisningen i svenska som andraspråk är ett sådant område. Elever som läser svenska som andraspråk uttrycker ett behov av att läsa kursen mer intensivt under kortare tid, fler lektionstillfällen samt utökade möjligheter att få prata svenska. Utsagor från informanterna i kommunerna antyder att elever läser fler kurser än vad de egentligen skulle behöva för att få fler tillfällen till språkträning. Några av fallkommunerna har uppfattat detta behov och erbjuder möjligheten till intensivläsning i svenska som andraspråk, det vill säga att studera svenska

⁶⁷ 20 kap. 8 § skollagen (2010:800). I 1985 års skollag finns inte motsvarande skrivning. Av 2 kap. 13 § förordning (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning framgår dock att den enskildes utbildningsmål och verksamhetspoäng ska framgå av den individuella studieplanen.

som andraspråk på heltid. I de fall kommunerna inte erbjuder den här möjligheten förefaller det som att kommunernas sätt att organisera utbildningen, till exempel hur de sätter verksamhetspoäng på kurser eller skapar olika former av kurspaket, begränsar systemets flexibilitet och därmed också förmågan att möta elevernas behov i det här avseendet. Ett annat exempel är att undervisningen, med ett par undantag, först och främst erbjuds på dagtid under veckorna. Detta försvårar för de elever som behöver arbeta för att trygga sin försörjning, eller för dem som av familjeskäl upplever svårigheter att vara borta hemifrån hela dagarna. I dessa fall blir systemet ett hinder för att de individuella behoven ska kunna uppfyllas.

Behov av ett systematiskt kvalitetsarbete i kommunerna

Rapportens resultat pekar på ett behov av ett systematiskt kvalitetsarbete i kommunerna gällande kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Det handlar såväl om uppföljning och utvärdering, som om utveckling av verksamheten.

För att kunna följa upp och utvärdera verksamheten är det viktigt med tydligt definierade mål att stämma av resultaten gentemot. Fallkommunerna har kommit olika långt i detta arbete. Rapporten visar på exempel där det inte finns några mål formulerade specifikt för kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, såväl som kommuner som genomför en jämförelsevis omfattande kvalitetsuppföljning. Att överhuvudtaget få en samlad bild av verksamheten förefaller vara en utmaning för flera kommuner. Den nationella uppföljningsstatistiken ger här inte ett tillräckligt underlag, utan det krävs vanligen att kommunerna gör egna återkommande sammanställningar för att få en aktuell bild av situationen i den egna kommunen, vilket flera av fallkommunerna också gör. I detta arbete pågår diskussioner i kommunerna om vilka nyckeltal eller parametrar som är viktiga att följa upp och hur dessa ska relateras till målen. Rapporten understryker betydelsen av en mer långsiktig effektutvärdering gällande kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Detta förefaller även vara en angelägen fråga i flertalet av fallkommunerna. Frågorna om vad studierna leder till på längre sikt för eleverna, i vilken utsträckning de får arbete, studerar vidare och deltar i samhällslivet har koppling till skollagens skrivningar om syftet med utbildningen. Dessa frågor är därmed av stor vikt för att skapa en förståelse av hur systemet fungerar i sin helhet, av intresse för beslutsfattare i kommunerna såväl som på nationell nivå.

Ytterligare en aspekt av uppföljning och kvalitetsarbete som framstår som angelägen utifrån den här rapportens resultat är frågan om hur elevernas behov och synpunkter kan fångas upp på ett bra sätt. Det kan handla om allt från kursinnehåll och undervisning till studiesociala frågor. I fallkommunerna arbetar man framförallt med kursutvärderingar i form av enkäter och liknande. Det

finns även exempel på kommuner som arbetar med en bredare ansats där man låter elevernas synpunkter påverka utformningen av verksamheten på olika sätt. Elevinflytande blir med denna ansats en del av ett systematiskt kvalitetsarbete som leder till att verksamheten i större utsträckning utgår från elevernas behov.

De kommunala fallstudierna påvisar ännu ett par utvecklingsområden. Som en följd av den ökade andelen elever inom utbildningen som har studerat inom utbildning i svenska för invandrare och deltar i kurser i svenska som andraspråk, framstår exempelvis det språkutvecklande arbetet som betydelsefullt. Detta uppmärksammas av ett par kommuner som lyfter fram behovet av fortbildning för alla lärare i svenska som andraspråk, för att på så vis bättre kunna tillmötesgå elevernas behov. Lärarnas kompetens framstår vara av stor betydelse, både gällande ämnesbehörighet och fortbildande insatser för att öka kompetensen hos lärare i svenska som andraspråk. Intervjuade förvaltnings- och verksamhetschefer, samt rektorer, pekar även på behovet av samverkan mellan vuxenutbildningen och andra aktörer, till exempel Arbetsförmedlingen. I ett par av fallkommunerna finns ett utvecklat samarbete där representanter från Arbetsförmedlingen sitter i samma lokaler som studie- och yrkesvägledare, till exempel inom ramen för ett Vägledningscentrum, för att kunna ta ett gemensamt grepp om elevens situation och tillsammans komma fram till vilken slags utbildning, eller vilken annan insats, som en elev behöver för att kunna nå sina mål.

En liten verksamhet av stor betydelse

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå utgör en förhållandevis liten andel av den totala kommunala vuxenutbildningen. Enligt Skolverkets nationella statistik omfattade verksamheten drygt 33000 elever år 2010, vilket motsvarar cirka 17 procent av det totala elevantalet inom kommunal vuxenutbildning. Det kan även jämföras med att elevantalet inom utbildning i svenska för invandrare samma år var drygt 96 000. Att verksamheten är förhållandevis liten återspeglas i fallkommunerna där utbildningen i flera fall uppfattas ha hamnat i skymundan av utbildning i svenska för invandrare och vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Rapporten påvisar dock utbildningens stora betydelse för eleverna, oavsett om det handlar om fortsatta studier i svenska som andraspråk, att inhämta grundläggande kunskaper i engelska för att få högskolebehörighet eller att repetera grundskolans matematik för att få självförtroende nog att studera matematik på gymnasial nivå. För dessa elever är vuxenutbildning på grundläggande nivå ett viktigt steg på vägen mot ett deltagande i samhälls- och arbetsliv. Kommunernas fortsatta arbete med verksamhets- och kvalitetsutveckling inom vuxenutbildning på grundläggande nivå framstår därför som centralt.

Referenser

Referenser:

Budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1).

Budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1).

CSN:s hemsida: <http://www.csn.se/komv-folkh-gymn/utlandsk-medborgare/villkor> (2012-01-24)

CSN (2010): Studiemedel till studerande på grundskolenivå. Rapport.

Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

Förordning (2010:253) om betygsrätt för vuxenutbildning.

Förordning (2007:152) om utbildning vid kriminalvård i anstalt.

Förordning (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning.

Förordning (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda.

Förordning (1994:895) om utbildning i svenska för invandrare.

Henning Loeb, Ingrid (2006): Utveckling och förändring i kommunal vuxenutbildning. En yrkeslivshistorisk ingång med berättelser om lärarbanor. Göteborgs universitet.

Kommittédirektiv 2011:92, Översyn av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå

Kommittédirektiv 1978:31, Komvux-utredningen. Kommitté direktiv. Utredning om kommunal vuxenutbildning.

Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (2010:197)

Lpf-94. 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Skolinspektionen (2009): Ingen aning utan uppföljning – hur 20 kommuner följer upp sin vuxenutbildning. Skolinspektionen. Kvalitetsgranskning Rapport nr 2009:4.

Skollagen (2010:800).

Skollagen (1985:1100).

Skolverket (2012): Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen (Dnr U2011/3405/S).

Skolverket (2011): Verksamhetsplan 2011.

- Skolverket (2010): Skolverkets lägesbedömning 2010, del 2. Rapport 350.
- Skolverket (2009): Skolverkets lägesbedömning 2009. Förskoleverksamhet, skollbarnomsorg, skola och vuxenutbildning. Rapport 337.
- Skolverket (2004): Vuxenutbildning Kunskapsläge och Skolverkets roll. Skolverket (rapport).
- SOU 1982:29: Komvux. Kommunal utbildning för vuxna. Huvudbetänkande av Komvuxutredningen. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU (1979:92): Komvux och studieförbund. Arbetsfördelning och samråd. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Studiestödslagen (1999:1395).

Bilaga: Metod

Bilaga: Metod

Statistik

Uppgifterna om studier inom kommunal vuxenutbildningen på grundläggande nivå rapporteras av kommunerna två gånger per år. De samlas in av SCB som sammanställer uppgifterna och levererar till Skolverket. I denna rapport används även uppgifter om utbildningsnivå, födelse- och försörjning. Dessa uppgifter hämtas från SCB:s register och förs samman med de insamlade uppgifterna om studier. Uppgifterna till denna rapport återfinns i vissa fall i den officiella statistiken, men i många har uppgifter tagits fram genom särskilda bearbetningar av data och finns endast i denna rapport.

Definitioner

Huvudinkomst	Variabeln är hämtad från SCB:s RAKS (Registerbaserad aktivitetsstatistik).
Utbildningsnivå	Utbildningsnivå har klassificerats enligt standarden SUN2000 utifrån utbildningsuppgifter i SCB:s utbildningsregister. Den nivå som används är den mest övergripande, 1-siffernivån. Kategorierna 0–2 har lagts samman till "Förgymnasial" och kategorierna 4–6 har lagts samman till "Eftergymnasial".

Källor till statistiken

Studier inom svenska för invandrare, grundläggande och gymnasial vuxenutbildning: elevernas hemkommun, skolkommun, studietider, ämne	Uppgifterna samlas in av SCB på uppdrag av Skolverket och ingår i den årliga uppföljningen av vuxenutbildningen som är en del av Sveriges Officiella Statistik (SOS)
Elevernas hemkommun och födelse- och försörjningsland	Uppgift från SCB:s befolkningsregister
Utbildningsnivå	Uppgift från SCB:s utbildningsregister.
Födelse- och försörjningsland, kön, ålder	Uppgifter från SCB:s Register över totalbefolkningen (RTB).

Kommunala fallstudier

Förstudie

Inför fallstudierna genomfördes en förstudie under perioden augusti–september 2011. Förstudien omfattade intervjuer med samtliga kategorier av intervjupersoner som skulle ingå i huvudstudien. Syftet med förstudien var att testa intervjuguidernas frågor, såväl innehållet som sättet att ställa frågor och vilka frågor som passade till vilka kategorier av intervjupersoner. Sammanlagt intervjuades en förvaltningschef, en rektor, en studie- och yrkesvägledare, en företrädare för en extern utbildningsanordnare var och en för sig, samt två elever i grupp.

Förstudien gav värdefulla insikter och erfarenheter som påverkade intervjuguidernas slutgiltiga utformning. Frågor omformulerades och förenklades, ströks och omfördelades på olika kategorier av intervjupersoner. Förstudien gav också projektgruppen ytterligare kunskaper om kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå i allmänhet.

Urval

Kommuner

Urvalet av kommuner genomfördes med syfte att visa på den bredd som finns i landet, och gjordes i samråd med Skolverkets enhet för Vuxenutbildning. Urvalet omfattar kommuner med olika storlek (geografisk och befolkningsmässig), olika befolkningsstruktur (avseende utbildningsnivå och migrationsbakgrund), organisering av verksamheten, anlitan av externa anordnare samt antal elever som deltar i undervisning.

Skolverket har eftersträvat spridning och variation när det gäller kommunernas karaktär. Urvalet omfattar kommuner med all kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå i egen regi, och kommuner där all verksamhet bedrivs av externa anordnare eller i en annan kommun. Det finns även kommuner som har en blandning av verksamhet i egen regi och externa anordnare. En kommun ingår i ett kommunalförbund, vilket utgör ytterligare en typ av organisering.

Intervjupersoner

Urvalet av intervjupersoner omfattar personer som kunde bidra med information om studiens huvudfrågor. De informantkategorier som bedömdes vara lämpliga var förvaltningschef eller motsvarande, rektor för kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå, studie- och yrkesvägledare, företrädare för externa utbildningsanordnare samt elever. Detta stämades även av med medarbetare vid Skolverkets enhet för Vuxenutbildning.

Skolverket övervägde om lärare skulle inkluderas i studien. Då fokus ligger på övergripande frågor som organisering, utbud och efterfrågan, och inte pedagogiska frågor, bedömdes lärare dock kunna uteslutas. Denna avgränsning var också en fråga om resurser. I ett par kommuner medverkade dock lärare i samband med intervjuer med andra informantkategorier. I ett fall ansåg rektor att lärare kunde ge en kompletterande bild i samband med en intervju med kommunens studie- och yrkesvägledare, i ett annat fall var rektor nytillsatt och menade att lärare i kommunen som arbetat länge med kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå hade kunskaper och erfarenheter som hon i en del fall saknade.

Det slutgiltiga urvalet av elever har respektive fallkommun varit behjälpliga med. Skolverkets önskemål till respektive kommun har varit att få träffa en elevgrupp om ca 5 elever med både hög- och låg utbildningsnivå, både män och kvinnor, elever som studerat kort respektive lång tid inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå samt elever med migrationsbakgrund respektive elever som är födda i Sverige. Skolverket har intervjuat totalt 27 elever, varav 23 kvinnor och fyra män. Alla utom en elev har invandrat till Sverige. Eleverna har invandrat mellan åren 2002 till 2010, förutom en elev som invandrade 1994. Det är en stor variation i elevernas ursprungsländer. När det gäller elevernas utbildningsbakgrund har drygt tio elever någon form av högskoleutbildning med sig från sina hemländer. Övriga elever har utbildning från motsvarande grundskola eller gymnasieskola. Majoriteten av eleverna studerade vid tiden för intervjun (hösten 2011) någon kurs på kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. En del av de intervjuade eleverna hade emellertid avslutat sina studier på grundläggande nivå och studerade nu inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, t.ex. finansierat inom yrkesvux.

Genomförande, bearbetning och analys av intervjuer

Intervjuerna genomfördes under perioden september–oktober år 2011 av undervisningsråd som ingår i Skolverkets projektgrupp.⁶⁸ Vid intervjuerna användes i förväg formulerade intervjuguider riktade till respektive informantkategori. Intervjuguiderna var formulerade kring följande teman:

- Den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivåns prioritet i kommunen och vilka politiska mål som finns med utbildningen,
- Organisering och genomförande av verksamheten (omfattar ansvarsfördelning, samverkan, uppsökande verksamhet, studie- och yrkesvägledning, externa anordnare, validering, lärare, individuella studieplaner etc.),

⁶⁸ Britt-Marie Jarnhammar, Jenny Kallstenius (projektledare) och Anna Mannikoff.

- Kursutbud (omfattar delkurser, övergångar mellan skolformer, kombinationsmöjligheter etc.)
- Elevers bakgrund och hur kommunen möter upp deras olika behov och förutsättningar,
- Genomströmning och måluppfyllelse,
- Uppföljning och utvärdering.

Totalt genomfördes 27 intervjuer med sammanlagt 56 personer.⁶⁹

Informantkategori:	Antal intervjuer:	Antal personer:	Kommentar:
Förvaltningschef (eller motsvarande)	6 st	9 st	Omfattar även verksamhetschef, sektorschef, utbildningsdirektör och kansli- chef för kommunalförbund.
Rektor	7 st	10 st	En kommun hade en rektorsgrupp för utbildning i egen regi och en rektor för externa anordnare. Dessa träffades vid olika tillfällen. I en annan kommun medverkade även en biträdande rektor.
Studie- och yrkesvägledare	6 st	9 st	I ett par kommuner medverkade fler studie- och yrkesvägledare.
Extern anordnare	1 st	1 st	
Elev	7 st	27 st	I en kommun genomfördes intervjuer med elever vid två tillfällen av schematekniska skäl

Intervjuerna pågick mellan 30 min – 2 h och spelades in på diktafon. I samband med genomförandet av intervjuer så fördes även minnesanteckningar. Intervjuernas innehåll och minnesanteckningarna sammanfattades sedan under respektive fråga i intervjuguiden och kompletterades med citat. Dessa utvecklade minnesanteckningar utgjorde det datamaterial som sedan bearbetades och analyserades.

Minnesanteckningarna har bearbetats och analyserats i det kvalitativa databehandlingsprogrammet Nvivo. De har kodats och analyserats tematiskt med utgångspunkt i intervjuguidens teman.

Beskrivning av fallkommuner

Kommun 1

Den första av fallkommunerna är en tätbefolkad kommun som har en befolkning på cirka 50 000 invånare. Andelen lågutbildade i befolkningen är betydligt högre än genomsnittet i landet. Kommunen anordnar all kommunala

⁶⁹ Utöver dessa personer medverkade även sammanlagt fyra lärare vid två intervjutillfällen.

vuxenutbildningen på grundläggande nivå i egen regi. Antalet elever som går i kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå och som är folkbokförda i kommunen är omkring 350 elever. Endast ett fåtal elever har sökt sig till en annan kommun för att studera inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. All vuxenutbildning samt övrig skolverksamhet i kommunen är sedan ett par år organiserad inom en förvaltning där även frågor om arbetsmarknad och integration ingår.

Kommunen har som en följd av en betydande invandring fått ett högt tryck på utbildning i svenska för invandrare, och i viss utsträckning även på kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå då många elever söker sig dit efter avslutade studier inom utbildning i svenska för invandrare. En stor del av den invandrade befolkningen har en lägre utbildningsnivå än gymnasial, vilket medför att en stor del av de elever som deltar i utbildning i svenska för invandrare läser vidare inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå.

Kommunföreträdare beskriver hur vuxenutbildningen kommit att få en tydligare politisk ambition. Det har till exempel gjorts ekonomiska satsningar för att säkerställa att alla elever som behöver läsa inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå efter avslutad utbildning i svenska för invandrare får göra det direkt. Intervjuade kommunföreträdare betonar vikten av att undvika ”inläsningseffekter” inom utbildning i svenska för invandrare och kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, för att därmed underlätta för individer att få ett arbete. Bakgrunden är att det tidigare kunde ta lång tid innan elever som avslutat sina studier inom utbildning i svenska för invandrare kunde läsa vidare inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå, då organisationen inte var uppbyggd för att möta de växande behoven. Kommunens ansvar för att möjliggöra en god genomströmning betonas.

Människor måste utbilda sig så att man kommer till en anställningsbarhet. Om för få platser, utöka antalet platser, se till att folk kommer vidare.

Kommun 2

Den andra fallkommunen har en befolkning på drygt 80 000 invånare och är en förort till en av landets storstäder. Både andelen av befolkningen som har utländskt medborgarskap och andelen som är lågutbildade är betydligt högre i kommunen än riksgenomsnittet. Även i detta fall anordnas all kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå i egen regi. Kommunen är en av de kommuner i urvalet som har det högsta antalet elever, cirka 800, på grundläggande nivå vilket är mycket i förhållande till befolkningsmängden. En förklaring till det höga elevantalet som lyfts fram av den verksamhetschef som är ansvarig för vuxenutbildningen i kommunen, är en målinriktad politisk satsning på att ”få in elever i grundläggande”. Omkring 15–20 procent av eleverna

som är folkbokförda i kommunen och studerar på grundläggande nivå, studerar i andra närliggande kommuner.

Kommunföreträdare beskriver hur det finns ett ”tydligt yrkesfokus” som präglar vuxenutbildningen i kommunen. Det har varit ett uttalat politiskt mål att se till att de elever som behöver ska ges möjlighet att studera inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, för att underlätta för dem att få arbete. Detta återspeglas i att det i kommunen finns en förvaltning som omfattar både arbetsmarknads- och vuxenutbildningsfrågor. Även i denna fallkommun präglas följaktligen den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå i stor omfattning av att en stor andel av kommuninvånare är invandrare med låg utbildning, och att det från politiskt håll läggs stor vikt på anställningsbarhet.

Kommun 3

Den tredje fallkommunen är en storstadskommun med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare. Kommunen har en stor andel invånare med utländsk bakgrund, samt ett förhållandevis stort antal elever, cirka 3000, i förhållande till befolkningsmängden. Även denna kommun har gjort betydande satsningar på kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Verksamhetschefen:

Kommunen är den kommun som kanske gjort mest offensiva satsningar på vux med anledning av den demografi och befolkningsstruktur vi har.

I kommunen anordnas utbildning i svenska för invandrare, och vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå såväl i egen regi som av externa anordnare. Det finns en samordningschef för hela vuxenutbildningen för att säkerställa likvärdighet mellan kommunal och upphandlad verksamhet gällande bedömningsgrunder, rättigheter gällande tillgång till stöd etc. Den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå bedrivs dock främst i kommunal regi.

Det finns ett par folkhögskolor som bedriver verksamhet på grundläggande nivå. Folkhögskolornas verksamhet beskrivs som ett komplement till vuxenutbildningen i egen regi. Den rektor i kommunen som ansvarar för de externa anordnarna berättar att det finns en folkhögskola som erbjuder omkring 50 platser på grundläggande nivå, där undervisningen är traditionell med kurser på dagtid inom såväl de vanligaste kurserna som friskvård och kultur. Det finns en annan något mindre folkhögskola som är särskilt inriktad mot lågutbildade, där de bland annat erbjuder modersmålsstöd i undervisningen.

Det stora elevantalet är en avgörande faktor för hur den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå är organiserad, både gällande upphandlingen av utbildning från externa utbildningsanordnare och gällande att verksamheten i egen regi är spridd på ett flertal skolor.

Kommun 4

Den fjärde fallkommunen ligger i en glesbefolkad region och antalet kommuninvånare är färre än 10 000. Kommunen har färre än tio elever som studerar inom kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå

Kommunen har ett avtal med en närliggande kommun som anordnar all utbildning på grundläggande nivå. I avtalet står att fallkommunen ”köper tjänsten tills vidare”, och att den anordnande kommunen ansvarar för vägledning och för administration av utbildningen. Rektor för vuxenutbildningen i anordnarkommunen ansvarar för att genomförandet och uppföljningen sker i enlighet med rådande styrdokument. Förvaltningschefen beskriver fallkommunens situation i termer av ”den lilla kommunens dilemma”:

Den lilla kommunens dilemma är ju egentligen att vi är små och vi har svårt att ha alla delar, och få ordning på det och få det att funka...

Kommunens valda sätt att organisera verksamheten lyfts fram som ett tänkbart skäl till att antalet elever är så få, samtidigt som just det låga elevantalet också var ett skäl bakom den valda organisationen. En strukturell faktor som också lyfts fram som betydelsefull för det låga elevantalet är att arbetsmarknaden i kommunen är god och att det är relativt lätt att få okvalificerade jobb. Studie- och yrkesvägledaren beskriver:

Det är ganska lätt att få jobb och då är kanske motivationen för att studera lite lägre, då. Man tar hellre jobb eller praktikplats då.

Kommun 5

Den femte fallkommunen är en välbärgad förort till en annan av landets storstäder. Kommunen har drygt 90 000 invånare. Utbildningsnivån är högre än genomsnittet i landet och kommuninvånarnas beskattningsbara årsinkomst är högre än i landet som helhet. Cirka 250 elever som är folkbokförda i kommunen studerar inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.

Fallkommunen anordnar ingen verksamhet i egen regi, utan arbetar enligt en modell där externa anordnare auktoriseras. Detta system gäller även för utbildning i svenska för invandrare och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. De auktoriserade anordnarna kan ha elever inskrivna som är folkbokförda i andra kommuner än fallkommunen, och kan även vara geografiskt lokaliserade utanför fallkommunens gränser. Det finns ett 30-tal anordnare i kommunen och de flesta erbjuder undervisning inom utbildning i svenska för invandrare, kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå. De anordnare som vill vara verksamma inom kommunen, uppfyller kommunens krav och levererar goda resultat kan ansöka om att bli auktoriserade. Anordnare som inte har några elever eller som inte uppfyller kommunens krav blir avauktoriserade. Enligt arbetsmarknadsdirektören omfattar kommunens krav bland

annat ett flexibelt intag samt möjligheter för elever att kombinera studier inom olika skolformer. Det är dock kommunen som är huvudansvarig för den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå och ansvarar för att säkerställa kvalitet och att det ges god information.

Kommun 6

Den sjätte fallkommunen är del av ett kommunförbund där fyra kommuner i en glest befolkad region samverkar, bland annat i frågor om gymnasie- och vuxenutbildning. Antalet kommuninvånare är cirka 20 000. Kommunen kännetecknas av dess stora geografiska yta. Andelen av befolkningen som är kortutbildade respektive har utländskt medborgarskap är lägre än landets genomsnitt. Omkring tio elever som är folkbokförda i kommunen studerar inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.

Kommunalförbundet är huvudman för vuxenutbildningen, och har övertagit kommunernas uppgifter och ansvar i förhållande till eleverna. Varje enskild kommun har dock en egen rektor för vuxenutbildningen. Att regionen är glest befolkad och kännetecknas av stora geografiska avstånd innebär betydande organisatoriska utmaningar för de fyra kommuner som ingår i kommunalförbundet. Elevunderlaget är litet vilket medför svårigheter för kommunerna att erbjuda ett brett utbud av utbildningar. Kanslichefen för kommunalförbundet och rektorn för vuxenutbildningen i fallkommunen beskriver hur deras verksamhet ska täcka upp behoven på en stor yta, men med få människor. Kanslichefen beskriver tanken bakom organisationen:

Både nyttja resurserna i våra fyra kommuner men också kunna möta behoven i fyra kommuner.

Det finns en folkhögskola i kommunen som erbjuder motsvarande kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå, fast med ett alternativt arbetssätt med sammanhållna studiegrupper och heldagsstudier.

Vilka elever är det som läser kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, hur anordnas utbildningen i landets kommuner och hur ser genomströmningen ut? Rapporten ger en nationell bild av kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och en förståelse för hur utbildningen fungerar i praktiken. Studien baseras på nationell statistik och på fallstudier från sex kommuner.

Rapporten vänder sig till huvudmän, rektorer, studie- och yrkesvägledare och lärare inom vuxenutbildningen. Men även till politiker och tjänstemän som arbetar med utbildningsfrågor på kommun- och riksnivå.

Skolverket

www.skolverket.se