

Redovisning av uppdrag om kartläggning av kontinuerlig utbildning inom komvux

Dnr U2016/01673/GV, U2016/01708/S, U2016/04154/GV

Härmed redovisas uppdraget att kartlägga hur kommunerna lever upp till kravet att erbjuda kontinuerlig utbildning inom kommunal vuxenutbildning, givet i regleringsbrev för Statens Skolverk budgetåret 2017.

Skolverket har fått ytterligare två uppdrag gällande kommunal vuxenutbildning som ska redovisas senast den 14 april 2017. Dels ska myndigheten genomföra en kartläggning av utbildningsbehoven bland unga nyanlända under 25 år och redovisa hur dessa behov kan mötas, dels ska myndigheten undersöka om det finns köer till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och redovisa förslag på åtgärder som kan minska eventuella köer.

Sammanfattning

Skolverket har fått i uppdrag att kartlägga hur kommunerna lever upp till kravet på kontinuerlig utbildning. Kontinuerlig utbildning regleras i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning men är inte definierat i förordningen eller i annan författningstext. Skolverkets tolkning är att kravet innebär att kommunerna ska erbjuda utbildning hela året, utan uppehåll för lov. Däremot saknas reglering av hur snabbt en elev efter ansökan ska få påbörja studier i komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

Skolverket har sammanställt i vilken utsträckning kommuner har uppehåll i kommunal vuxenutbildning och hur antagningen till utbildning ser ut över året. Skolverket har utgått från Skolinspektionens regelbundna tillsyn 2015 – 2016 och från officiell statistik från 2015.

En av fyra kommuner har haft uppehåll i kommunal vuxenutbildning. Uppehåll är vanligast i komvux på grundläggande nivå, näst vanligast på gymnasial nivå och minst vanligt i sfi. På grundläggande och gymnasial nivå är det vanligt att uppehållen anpassats till de lov som förekommer inom grund- och gymnasieskolan. Det kan innebära sommaruppehåll på 8 – 10 veckor. Vissa kommuner har erbjudit distansundervisning under uppehållen. Kommuner som haft uppehåll i sfi har ofta kortare avbrott på 4 – 5 veckor. Sammanlagt har Skolinspektionen granskat 136 kommuner 2015 – 2016, varav 32 kommuner inte bedrev kommunal vuxenutbildning kontinuerligt.

Antagning till komvux varierar i omfattning under året. Elever påbörjar studier under hela året men antagningen är störst i början av januari, i slutet av mars, i augusti och i slutet av oktober. Andelen studiestarter är minst under sommaren och i december. För kurser på distans är variationerna under året något mindre. Skolverket har inte kartlagt kommunernas officiella kursstartsdatum, utan enbart i vilken utsträckning elever antas i utbildning.

Det finns skillnader i antagning mellan olika nivåer och studieformer. Kurser på gymnasial nivå har mer kontinuerlig antagning än kurser på grundläggande nivå. Till kvällskurser är antagningen i många kommuner begränsad, både på grundläggande och på gymnasial nivå. I kommuner som tillhör grupperna storstäder, större städer och pendlingskommuner nära storstäder är studiestarterna mer spridda över året än i andra kommuner.

Skillnaderna i antagning kan delvis förstås mot bakgrund av att det saknas reglering av hur snabbt en elev ska kunna påbörja studier i komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

På Skolverkets vägnar

Mikael Halápi
Vikarierande generaldirektör

Malin Jondell Assbring
Undervisningsråd

Denna redovisning har beslutats av vikarierande generaldirektör Mikael Halápi. I ärendets slutliga handläggning har rättschefen Jonas Nordström, avdelningschefen Eva Durhán, enhetschefen Therese Ahlqvist och undervisningsrådet Malin Jondell Assbring (föredragande) deltagit.

Kartläggning av kontinuerlig utbildning och antagning inom komvux

Redovisningen inleds med hur begreppet kontinuerlig utbildning regleras och hur det har definierats i tidigare utredningar. Sedan presenteras en kartläggning av hur kommunerna lever upp till kravet på kontinuerlig utbildning, utifrån Skolinspektionens regelbundna tillsyn av uppehåll i undervisningen. Därefter presenteras kartläggningen av hur kommunernas antagning till kommunal vuxenutbildning ser ut över året, utifrån den officiella statistiken. Sedan följer en diskussion av omständigheter som påverkar elevernas behov av kontinuerlig utbildning och kommunernas möjligheter att erbjuda sådan. Slutligen ges Skolverkets kommentarer på resultaten.

Skolverket har kartlagt kontinuerlig utbildning och antagning

Skolverket har kartlagt i vilken utsträckning kommunal vuxenutbildning bedrivs kontinuerligt och i vilken utsträckning kommunerna tillämpar kontinuerlig antagning.

- *Kontinuerlig utbildning.* Skolverket har sammanställt besluten från Skolinspektionens regelbundna tillsyn 2015 – 2016. Resultaten visar på hur många kommuner i Skolinspektionens tillsyn som haft uppehåll i komvux och orsakerna till detta.
- *Kontinuerlig antagning.* Skolverket har kartlagt det totala antalet studiestarter 2015. Resultatet kan visa på i vilken utsträckning kommunerna tar emot elever i komvux kontinuerligt under året och om antalet studiestarter varierar under olika perioder.

Skolverket har inte kartlagt kommunernas officiella kursstartsdatum, utan enbart i vilken utsträckning elever antas i utbildning. Kommunernas planerade kursstartsdatum kan vara både färre och fler än datumerna elever faktiskt påbörjar studier.

Begreppet kontinuerlig utbildning kan tolkas olika

Skolverket har fått i uppdrag att *kartlägga hur kommunerna lever upp till kravet att erbjuda kontinuerlig utbildning inom kommunal vuxenutbildning (komvux)*. Kravet på kontinuerlig vuxenutbildning återfinns i 2 kap. 25 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning (i fortsättningen vuxenutbildningsförordningen): ”utbildning ska bedrivas kontinuerligt under hela året”. Vad som i detta sammanhang avses med begreppet ”kontinuerligt” framgår inte närmare av förordningen.

I skollagen¹ anges att utgångspunkten för vuxenutbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. I betänkandet *SOU 2013:20 Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet* (GRUV-utredningen) anges att det med hänvisning till kravet på kontinuerlig utbildning bör finnas möjlighet för elever som önskar det att ta del av utbildning under hela året

¹ 20 kap. 2 § i skollagen

utan avbrott för t.ex. sommarlov.² I *Prop. 2000/01:72 Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* konstateras ”att i ett givet utbud enbart kunna välja mellan terminsbundna kurser försvårar ofta för enskilda personer att tillgodose sitt aktuella behov av kunskap”.³ Skolinspektionen granskar i sin regelbundna tillsyn hur huvudmännen lever upp till kravet att bedriva utbildning kontinuerligt. Huvudmän som haft uppehåll för exempelvis sommarlov har fått förelägganden. Skolinspektionen har i regel beslutat om föreläggande när huvudmän har haft uppehåll på fyra veckor eller mer.

Skolverkets bedömning är att det i regleringen av *kontinuerlig utbildning* torde ligga ett krav på att undervisning erbjuds under hela året, i motsats till undervisning som bedrivs under läsår.⁴

Kommunal vuxenutbildning ges på grundläggande nivå (motsvarande grundskola) och på gymnasial nivå (motsvarande gymnasieskola). Sedan 1 juli 2016 ingår också utbildning i svenska för invandrare (sfi) i kommunal vuxenutbildning. En elev som anmäler sig till sfi ska få påbörja studierna inom tre månader från folkbokföringen i Sverige, om det inte finns särskilda skäl. En nyanländ som omfattas av etableringsuppdragets ska få påbörja sfi inom en månad från att kommunen mottagit den nyanländes anmälan.⁶ För kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå saknas motsvarande reglering för när utbildningen ska påbörjas.

De flesta kommuner anser att de uppfyller kravet på kontinuerlig utbildning, men begreppet tolkas mycket olika vad gäller hur kontinuerlig antagningen måste vara. I Skolinspektionens granskning av kommunal vuxenutbildning i 36 kommuner konstaterar myndigheten att variationen är stor i hur ofta elever tas in på kurser och hur ofta kurser startar. Det finns exempel på kommuner som tar emot elever löpande, kommuner som har ett visst bestämt antal antagningstillfällen på tre till åtta gånger per år och kommuner som enbart tar emot elever vid två tillfällen under året.⁷ I GRUV-utredningens enkätundersökning angav åtta av tio kommuner att de tillämpar kontinuerlig antagning i komvux. Av undersökningen framkom dock, precis som i Skolinspektionens granskning, att antagningen varierar stort mellan kommuner. Med kontinuerlig avsåg vissa kommuner antagning fyra till sex gånger per år, medan andra tog emot nya elever varje vecka. Organiseringen av vuxenutbildning präglades i många kommuner fortfarande av höst- och vårterminer, trots att terminsbegreppet inte förekommer i styrdokumentet för vuxenutbildningen.⁸

2 s. 60; se även SOU 2012:80 Utbildningsanställning. Betänkande av Utredningen om lärlingsprovanställning, s.322.

3 s. 25

4 Se t.ex. 10 kap. 3 § i skollagen: ”utbildningen i varje årskurs ska bedrivas under ett läsår, som består av en hösttermin och en vårtermin”.

5 Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

6 20 kap. 29 § i skollagen

7 Skolinspektionen (2012). *Grundläggande vuxenutbildning (Rapport 2012)*.

8 SOU 2013:20. *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*.

I Skolverkets enkätundersökning om utbildning av nyanlända under 25 år har drygt 87 procent av kommunerna svarat att det fungerar mycket eller ganska väl i kommunen att erbjuda utbildning kontinuerligt under året. Även om åtta av tio kommuner samtidigt svarar att utbildningen för nyanlända är upplagd på liknande sätt som för komvuxelever i stort, kan resultaten inte direkt överföras till all kommunal vuxenutbildning.⁹

Sammanfattningsvis definieras inte *kontinuerlig utbildning* i vuxenutbildningsförordningen eller i annan författningstext. Skolverket ser att det i begreppet ligger att utbildning ska erbjudas under hela året, till skillnad från utbildning som bedrivs terminsvis och som har uppehåll för lov. Det saknas närmare reglering av med vilken regelbundenhet elever bör antas till kurser komvux på grundläggande och gymnasial nivå, vilket medför stor variation mellan kommuner.

De flesta elever läser med kommunal huvudman

Rätten att delta i komvux på grundläggande och gymnasial nivå inträder som huvudregel det andra kalenderhalvåret det år en person fyller 20 år¹⁰ och i sfi andra kalenderhalvåret det år en person fyller 16 år¹¹. Ansökan om att delta i komvux lämnas till hemkommunen. Om ansökan avser en utbildning som anordnas av en annan huvudman, ska hemkommunen skyndsamt sända ansökan vidare till den huvudmannen. Den huvudman som anordnar utbildningen beslutar om den sökande ska tas emot.¹²

Huvudman för kommunal vuxenutbildning kan vara kommun, kommunalförbund eller landsting¹³. För sfi kan även folkhögskolor vara huvudmän. De flesta elever deltar i utbildning med kommunal huvudman. En kommun kan upphandla utbildning av en annan anordnare, som ett privat utbildningsföretag eller ett studieförbund. Men det är fortfarande kommunen som ansvarar för utbildningen. Andelen kursdeltagare¹⁴ som läste komvux på grundläggande och gymnasial nivå hos en annan anordnare uppgick 2015 till 45 procent. Det är en fördubbling jämfört med tio år tidigare. Andelen varierar dock stort mellan olika delar av landet. I vissa kommuner i Stockholms län läser alla kursdeltagare hos externa anordnare, medan kommuner i stort sett anordnar all utbildning i andra delar av landet.¹⁵

⁹ Skolverket skickade en enkät till 290 kommuner varav 216 kommuner besvarade enkäten. Svaren omfattade utbildning i sammanlagt 227 kommuner, vilket ger en svarsfrekvens på 78 procent.

¹⁰ 20 kap. 11 § i skollagen

¹¹ 20 kap. 31 § i skollagen

¹² 20 kap. 13-14 §§, 21-22 §§ och 33 § i skollagen

¹³ Enligt 20 kap. 18 § i skollagen får ett landsting tillhandahålla utbildning på gymnasial nivå inom områdena naturbruk och omvårdnad. Efter överenskommelse med en kommun får landstinget tillhandahålla utbildning på gymnasial nivå även inom andra områden.

¹⁴ En elev räknas som kursdeltagare per kurs. Sammanlagt fanns 757 500 kursdeltagare i komvux på grundläggande och gymnasial nivå 2015.

¹⁵ Skolverket (2016). *Elever och resultat i kommunal vuxenutbildning år 2015*.

En fjärdedel av kommunerna som granskats har uppehåll i undervisningen

Skolverket har kartlagt hur många kommuner som har uppehåll i kommunal vuxenutbildning och hur långa uppehållen är. Underlaget till kartläggningen är besluten från Skolinspektionens regelbundna tillsyn. Av tillsynsbesluten framgår även orsaker till att kommunerna har haft uppehåll i undervisningen.

Skolinspektionen granskar om kommunerna har uppehåll

Skolinspektionen granskar huvudmän för vuxenutbildning inom ramen för sin regelbundna tillsyn. Alla huvudmän granskas vart tredje år. Inspektionen delas in i bedömningsområden och bedömningspunkter, som har sin utgångspunkt i skollagen och andra författningar. Om en verksamhet har brister kan Skolinspektionen besluta om föreläggande.¹⁶ Skolinspektionen granskar huvudmannens hela erbjudande om utbildning, även om den utbildning som huvudmannen måste erbjuda granskas särskilt. En tid efter beslut följer Skolinspektionen upp vilka åtgärder huvudmannen vidtagit.

Skolverket har begränsat sammanställningen av Skolinspektionens beslut till 2015 och 2016 när kravet på kontinuerlig utbildning granskats som en egen bedömningspunkt. Skolinspektionens bedömningsmallar uppdateras löpande och därför är inte alla bedömningspunkter jämförbara över tid. Fr.o.m. hösten 2016 granskar Skolinspektionen att huvudmannen ser till att kommunal vuxenutbildning är flexibel till arbetsformer, tid och bedrivs kontinuerligt under hela året så att den möter varje elev utifrån dennes behov och förutsättningar. Under 2015 och våren 2016 granskade Skolinspektionen kravet på kontinuerlig utbildning som en enskild bedömningspunkt.¹⁷ Eftersom Skolverkets kartläggning är begränsad till de två senaste åren täcker den inte alla kommuner som har kommunal vuxenutbildning, men omfattar ändå mer än hälften av kommunerna.

Vanligast med uppehåll i komvux på grundläggande nivå

I tabell 1 framgår hur många huvudmän som haft uppehåll i kommunal vuxenutbildning 2015 – 2016.

¹⁶ Ett föreläggande kan också förenas med vite. Om verksamheten har mindre allvarliga brister kan huvudmannen få en anmärkning i sitt beslut om att bristerna ska åtgärdas.

¹⁷ Före 2015 var kontinuerlig utbildning inte formulerat under en egen bedömningspunkt, men kravet ingick som en del av att utbildning ska vara inriktad mot de nationella målen och utgå från den enskildes behov och förutsättningar.

Tabell 1. Brister i att bedriva kommunal vuxenutbildning inklusive sfi kontinuerligt, 2015 - 2016

Period	Bedömningspunkt	Antal bedömda huvudmän	Antal huvudmän med brister	Andel huvudmän med brister
2016 Höst	Huvudmannen ser till att kommunal vuxenutbildning är flexibel till arbetsformer, tid och bedrivs kontinuerligt under hela året så att den möter varje elev utifrån dennes behov och förutsättningar.	16	3	19 %
2016 Vår	Huvudmannen ser till att kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare bedrivs kontinuerligt under hela året.	55	13	24 %
2015	Huvudmannen ser till att kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare bedrivs kontinuerligt under hela året.	65	16	25 %
Totalt		136	32	24 %

Under perioden 2015 – 2016 har Skolinspektionen granskat kravet på kontinuerlig utbildning hos sammanlagt 136 huvudmän. Av dessa uppvisade 32 kommuner¹⁸ brister i att bedriva kommunal vuxenutbildning kontinuerligt, vilket motsvarar en fjärdedel. I sammanställningen ingår även sfi, även om den verksamhetsformen blev en del av komvux först den 1 juli 2016. I ytterligare åtta kommuner förekom uppehåll i särskild utbildning för vuxna, som inte är en del av den kommunala vuxenutbildningen. Det innebär att sammanlagt 40 huvudmän hade brister i att bedriva minst en form av vuxenutbildning kontinuerligt.

Det var vanligast med uppehåll i komvux på grundläggande nivå. Nästan alla kommuner som fick kritik av Skolinspektionen hade brister i den verksamheten. Sju av tio huvudmän med brister bedrev inte komvux på gymnasial nivå kontinuerligt. Minst vanligt var uppehåll i utbildning i svenska för invandrare, vilket avsåg drygt en av fyra kommuner med brister. Som tidigare nämnts är det i sfi till skillnad från annan vuxenutbildning reglerat hur lång tid det får gå innan en elev ska kunna börja utbildningen.

Undervisning följer terminstiderna

Bland kommuner som haft uppehåll är det vanligt att utbildningen följer skolväsendets ordinarie terminstider. Undervisningen kan alltså ha både jul- och sommaruppehåll. På sommaren är det inte ovanligt med uppehåll på 8 – 10 veckor, alltså lika länge som sommarlovet i grund- och gymnasieskolan. I sfi är det vanligast med kortare uppehåll, 4 – 5 veckor. Flera rektorer, lärare och andra företrädare som Skolinspektionen intervjuat har uppgivit att verksamheten med kommunal vuxenutbildning följer organisationen på den grund- eller gymnasieskola där undervisning

¹⁸ Inklusivt ett (1) kommunalförbund

bedrivs. På sommaren när skolan är stängd bedrivs följaktligen ingen kommunal vuxenutbildning. Även andra organisatoriska skäl förekommer. En kommun uppger att de stängt Lärcentrum där vuxenutbildning bedrivs, på grund av att skolbussarna inte går under sommaren.

Lärarnas anställningsform kan vara ett hinder för kontinuerlig utbildning

I en handfull kommuner har rektorer och andra företrädare för huvudmannen förklarat att uppehåll i utbildningen beror på att lärarna som undervisar har ferieanställning, istället för semesteranställning. Det är oklart om ferieanställning även är orsak till uppehåll i utbildningen hos fler huvudmän, eller om organiseringen av utbildningen anpassats till grund- och gymnasieskolan av andra skäl. Ferieanställning är den vanligaste arbetstidsregleringen för lärare i grund- och gymnasieskola, särskilt bland dem som är kommunalt anställda. Anställningsformen innebär att lärare har ferie när elever har sommarlov och i vissa fall även under jullovet. Årsarbetstiden för ferieanställda är lika lång som för andra anställda, men en viss del av arbetstiden är förtroendearbetstid som läraren själv förfogar över vilket innebär att antalet arbetsdagar kan bli färre.¹⁹

Distansundervisning kan möta behovet av kontinuerlig utbildning

Vissa kommuner erbjuder distansundervisning på entreprenad när kurser på dagtid och kvällstid har uppehåll. Skolinspektionen har inte gett föreläggande till kommuner med uppehåll om de säkerställt att eleverna har tillgång till undervisning på annat sätt, t.ex. på distans.²⁰ Men om kommunen inte kartlägger vilka elever som har behov av undervisning på sommaren och säkerställer att alla erbjuds alternativ, anser Skolinspektionen att kommunen ändå har brutit i sitt ansvar. Skolverkets kartläggning kan inte visa på det totala antalet kommuner som erbjudit distansundervisning istället för skolförlagd undervisning under sommaren.

Det är viktigt att distansundervisningen är anpassad efter elevernas olika behov och förutsättningar, särskilt om det är kommunens enda alternativ under sommaren. Skolinspektionen har påtalat att många kommuner inte anpassar distansutbildningen i tillräckligt stor utsträckning till elevernas olika behov och förutsättningar. Istället menar många kommuner att enbart elever med studiedisciplin och studievana kan läsa på distans. Alla elever ska kunna delta i både skolförlagd utbildning och utbildning på distans, oavsett tidigare studievana.²¹

Andelen elever som studerar på distans eller under andra flexibla former har ökat kraftigt under den senaste tioårsperioden, från några enstaka procent till drygt 20 procent 2015. På gymnasial nivå studerar 24 procent av kursdeltagarna på distans medan motsvarande andel på grundläggande nivå bara är 5 procent.²² Skolverket har nyligen konstaterat att det pågår ett intensivt utvecklingsarbete i kommunerna

¹⁹ Arbetstider för m.m. för lärare (Bilaga M till AB, HÖK 12).

²⁰ I ett tillsynsbeslut för vuxenutbildning 2017-03-31 gör Skolinspektionen däremot bedömningen att hänvisning till distansstudier inte uppfyller kravet att utbildningen ska organiseras utifrån den enskildes behov och förutsättningar. Se Skolinspektionen, Dnr 43-2016:4474.

²¹ Skolinspektionen (2015). *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning (Rapport 2015:02)*.

²² Skolverket (2016). *Elever och resultat i kommunal vuxenutbildning år 2015*.

kring distansundervisning.²³ Distansundervisning innebär, till skillnad från klassrumsförelagd utbildning eller fjärrundervisning, att läraren inte undervisar eleverna i realtid. Men distansundervisning kan organiseras på flera olika sätt. Om studierna är webbaserade med tillgång till handledning hos utbildningsanordnaren benämns de halvdistans. En kurs kan också erbjuda både ett internetbaserat undervisningsmaterial och frivillig skolförelagd undervisning. Eleven kan då själv välja om studierna ska genomföras på distans eller skolförelagt alternativt som en blandning av båda, vilket benämns närdistans.²⁴

Antalet studiestartsperioder varierar mellan olika kommuner

I följande avsnitt redovisas i vilken utsträckning kommunerna antar elever kontinuerligt under året i komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

Komvux anordnas i form av kurser

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå anordnas i form av kurser. På grundläggande nivå finns tolv nationella kurser och deras omfattning betecknas med fastställda verksamhetspoäng. På gymnasial nivå betecknas kursernas omfattning med gymnasiepoäng. Sfi består av tre studievägar (1, 2 och 3) och fyra kurser (A, B, C och D).

Statistiska Centralbyrån (SCB) samlar på uppdrag av Skolverket in statistik om skolväsendet. Kommunerna rapporterar in uppgifter om bl.a. kurser och kursstarter för elever som deltar i utbildning. Kommunerna lämnar även uppgifter om elever som deltar i utbildning på entreprenad. Eftersom kurserna i sfi saknar kurskod är Skolverkets sammanställning i denna redovisning begränsad till komvux på grundläggande och gymnasial nivå.²⁵ Redovisningen visar inte om kommunerna erbjudit elever att påbörja kurser löpande under året, utan enbart i vilken omfattning utbildning faktiskt har påbörjats löpande.

Redovisningen är uppdelad i sex grupper, efter utbildningens nivå (grundläggande och gymnasial) och studieform (dagtid, kvällstid och distans)²⁶, enligt tabell 2 nedan.

²³ Skolverket (2016). *Slutredovisning av uppdrag om att genomföra informationsinsatser med anledning av ändringar i skollagen (2010:800)*.

²⁴ Skolinspektionen (2015). *Redovisning av regeringsuppdrag Distansutbildning inom kommunal vuxenutbildning*.

²⁵ Skolverket har fått ett särskilt uppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 2017 att bl.a. undersöka om det finns köer till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och hur omfattande dessa i så fall är. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 14 april 2017.

²⁶ I inrapporteringen till SCB har kommunerna redovisat kurser under kategorin "ej schemalagd undervisning". I kategorin ingår både distanskurser och annan ej schemalagd undervisning.

Tabell 2. Nivåer och studieformer

Nivå	Studieform		
Grundläggande	Dagtid	Kvällstid	Distans
Gymnasial	Dagtid	Kvällstid	Distans

Skolverkets kartläggning omfattar de 250 skolkommuner som bedrev kommunal vuxenutbildning 2015.^{27 28} Med skolkommun avses den kommun där eleverna undervisas. Alla skolkommuner har inte kurser i kommunal vuxenutbildning på alla nivåer och i alla studieformer. I tabell 3 visas antalet skolkommuner för respektive nivå och studieform.

Tabell 3. Antalet skolkommuner med verksamhet per nivå och studieform, 2015.

Nivå	Grundläggande			Gymnasial			
	Studieform	Dagtid	Kvällstid	Distans	Dagtid	Kvällstid	Distans
Antal skolkommuner		234	58	101	237	74	161

Ett år har tjugofyra studiestartsperioder

För att kartlägga i vilken utsträckning kommunerna tar emot elever i komvux kontinuerligt har kalenderåret 2015 delats in i 24 studiestartsperioder. Varje månad är indelad i två perioder:

- Period 1 motsvarar dag 1 till och med 15
- Period 2 motsvarar de återstående dagarna i månaden.

Exempel A: En kurs som startar i januari tar emot tio elever period 1 i januari och tre elever period 2 i januari. Det räknas som två studiestarter.

Exempel B: En kurs som startar i oktober tar emot 14 elever i början av period 1 i oktober och 5 elever i slutet av period 1 i oktober. Det räknas som en studiestart.

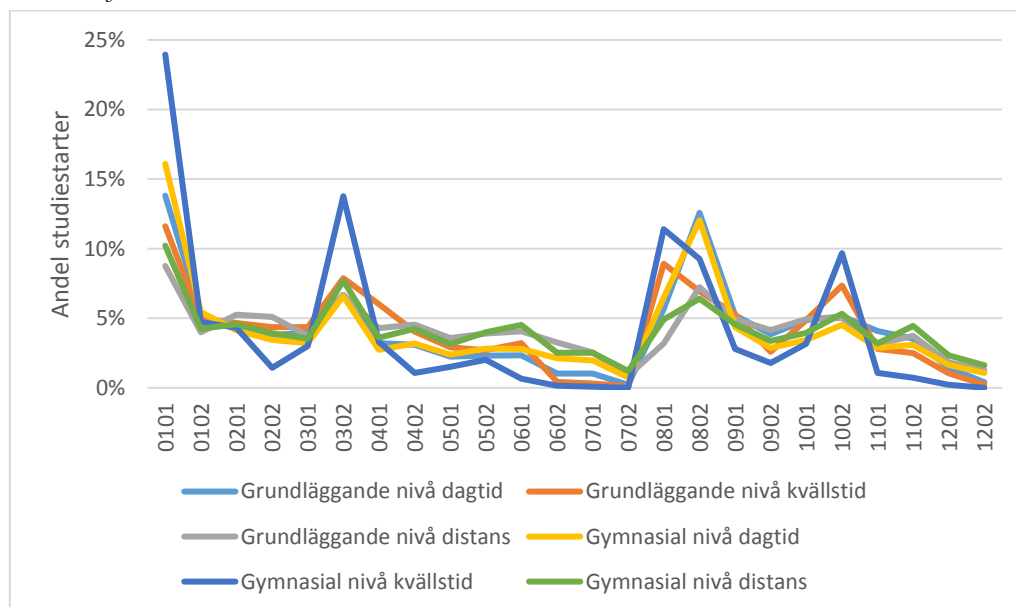
Antalet studiestarter toppar under fyra perioder

Diagram 1 visar hur studiestarterna varierade under året. Andelen studiestarter per period av det totala antalet studiestarter för respektive nivå och studieform visas. Period 0101 motsvarar den 1 – 15 januari 2015, period 0102 den 16 – 31 januari 2015 osv.

²⁷ En skolkommun har exkluderats eftersom ingen elev påbörjade en ny kurs i kommunen under 2015. Av de 250 skolkommunerna ingår 17 i kommunalförbund.

²⁸ På grundläggande nivå gavs totalt 1 753 kurser på dagtid, 167 kurser på kvällstid och 366 kurser på distans. På gymnasial nivå gavs totalt 24 904 kurser på dagtid, 601 kurser på kvällstid och 14 761 kurser på distans.

Diagram 1. Andelen studiestarter per period av det totala antalet studiestarter för respektive nivå och studieform, 2015.²⁹



Kommunernas studiestarter toppar vid vissa tillfällen under året, oavsett kursernas nivå eller studieform. Det är period 1 i januari, period 2 i mars, period 1 och 2 i augusti och period 2 i oktober - alltså ungefär i början och mitten av varje halvår. Den största toppen är period 1 i januari. Lägst andel studiestarter sker period 2 i juni, period 1 och 2 i juli och period 1 och 2 i december. Därutöver är skillnaderna mellan perioderna små. Variationerna för distanskurser är överlag något mindre än för övriga studieformer. Trots att det finns ett antal toppar under året påbörjas alltså kurser kontinuerligt, med undantag för sommarmånaderna och i december när andelen studiestarter sjunker betydligt.

I diagram 1 visas studiestarterna per period som *andelar* av det totala antalet studiestarter för respektive nivå och studieform 2015. Skälet är att variationen i studiestarter över året ska bli jämförbara mellan de olika streckade linjerna. *Antalet* studiestarter varierar i verkligheten stort mellan nivåer och studieformer. Det innebär att antalet studiestarter är högre på dagtid på gymnasial nivå under sommarmånaderna än antalet studiestarter på distans på grundläggande nivå i januari.

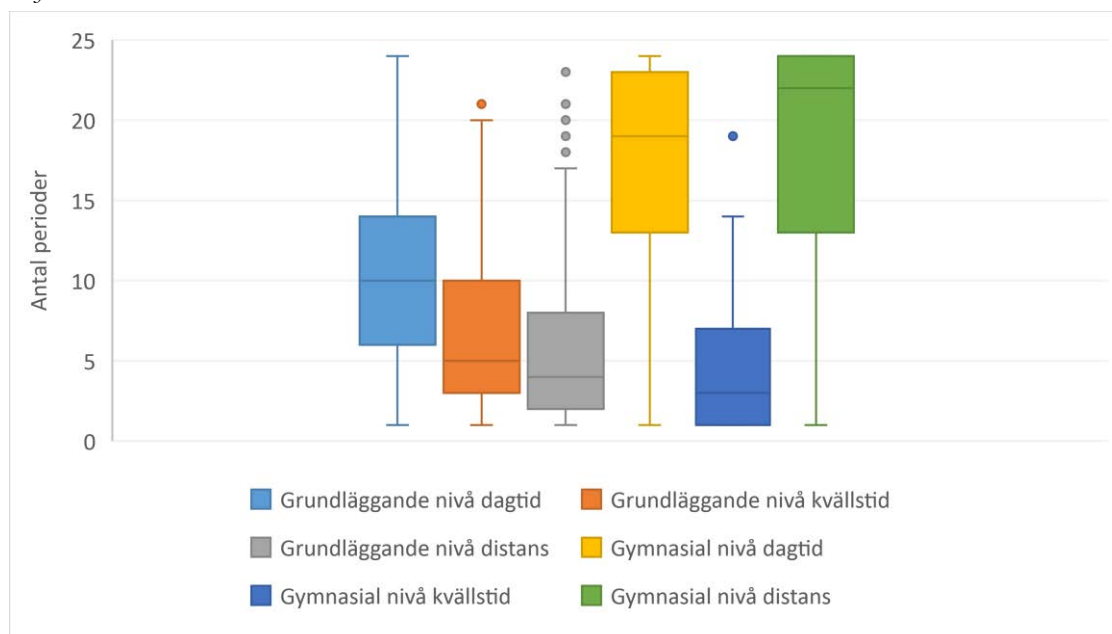
Antalet studiestartsperioder varierar mellan kommuner

I diagram 1 framgick att kurser startar i stort sett under årets alla perioder sett till hela riket. Men antalet perioder som kurser kan påbörjas varierar mellan olika kommuner. I vissa kommuner har elever påbörjat kurser i komvux under alla årets perioder, i andra kommuner enbart en eller några få perioder. I diagram 2 visas spridningen av antalet studiestartsperioder bland kommunerna under 2015 uppdelat på

²⁹ På grundläggande nivå förekom följande antal studiestarter: 8 288 (dagtid), 965 (kvällstid) och 1 256 (distans). På gymnasial nivå: 75 002 (dagtid), 1 395 (kvällstid) och 55 373 (distans).

nivåer och studieformer. Det högsta värdet en kommun kan anta är 24 och det lägsta värdet är 1.

Diagram 2. Spridning av antalet studiestartsperioder för kommuner, uppdelat efter nivå och studieform, 2015.



En kommun som har fyra studiestartsperioder per år tar emot elever i komvux vid fyra tillfällen – perioder – under ett år. En kommun som har två studiestartsperioder tar emot elever i komvux vid två tillfällen, exempelvis i samband med starten av de ordinarie vår- och höstterminerna. I diagram 2 visas spridningen i studiestartsperioder mellan kommunerna. Kommunerna har rangordnats från de med lägst antal studiestartsperioder till de med högst. Kvartiler anger den fjärdedel kommuner med lägst antal perioder respektive den fjärdedel kommuner som har högst antal perioder. De färgmarkerade lådorna täcker de 50 procent kommuner som hamnar däremellan. Kvartilerna visas som streckade linjer under och över lådorna. Minimi- respektive maxvärden visas som streck vid linjernas början och slut. Extremvärden är prickade. Medianvärden är markerande med streckade linjer i lådorna.

På alla nivåer och i alla studieformer förekommer kommuner som både har en enda studiestartsperiod och kommuner som har studiestarter alla eller så gott som alla årets perioder. En jämförelse mellan grundläggande och gymnasial nivå visar att antalet studiestartsperioder generellt är högre på gymnasial nivå. Kurser på dagtid och distans på gymnasial nivå uppnår högst medianvärden, 19 respektive 22. Lådorna, det vill säga de femtio mittersta procenten kommuner, placerade högt upp i diagrammet vilket betyder att en stor andel kommuner har många studiestartsperioder.

En jämförelse mellan studieformer visar att antalet studiestartsperioder generellt är lägre för kurser på kvällstid. För kurser på gymnasial nivå på kvällstid har de flesta

kommuner ett särskilt lågt antal studiestartsperioder. Att den mörkblå lådan är kvadratisk och saknar en streckad linje för den undre kvartilen visar att spridningen bland kommunerna i antalet perioder är liten. Det betyder att en mycket stor del av kommunerna enbart har en eller ett fåtal studiestartsperioder för kvällskurser på gymnasial nivå.

Antalet studiestartsperioder varierar regionalt

Kommunernas förutsättningar att anordna utbildning kan variera med regionala förutsättningar. Behoven av utbildning kan också variera mellan regioner. I tabell 4 visas det genomsnittliga antalet studiestartsperioder på grundläggande nivå uppdelat efter kommungrupp.³⁰

Tabell 4. Antalet studiestartsperioder per kommungrupp, medianvärden, grundläggande nivå 2015.

Studieform	Dagtid		Kvällstid		Distans	
	Median	Antal	Median	Antal	Median	Antal
<i>Kommungrupp</i>						
Landsbygdskommun med besöksnäring	6	11	-	0	3	2
Landsbygdskommun	6	38	2,5	2	2	13
Lågpendlingskommun nära större stad	9	27	5,5	4	3	11
Mindre stad/tätort	13	27	3,5	8	5	18
Pendlingskommun nära storstad	12,5	36	7	21	2	12
Pendlingskommun nära större stad	7,5	38	4,5	6	4,5	18
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	9	33	3	2	1	7
Storstäder	22	3	11	3	5	3
Större stad	18	21	5,5	12	11	17
Totalt	10	234	5	58	4	101

En jämförelse av kommungruppernas medianvärden visar på skillnader i antalet studiestartsperioder. På grundläggande nivå förekommer i genomsnitt flest studiestartsperioder i storstäder och i större städer. Skillnaderna i medianvärden mellan kommungrupperna är störst för kurser på dagtid.

I tabell 5 visas det genomsnittliga antalet studiestartsperioder på gymnasial nivå uppdelat efter kommungrupp.

Tabell 5. Antalet studiestartsperioder per kommungrupp, medianvärden, gymnasial nivå 2015.

³⁰ Mer information om SKL:s kommungruppsindelning 2017 finns på deras webbplats: <https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>

Studieform	Dagtid		Kvällstid		Distans	
	Median	Antal	Median	Antal	Median	Antal
<i>Kommungrupp</i>						
Landsbygdskommun med besöksnäring	17	11	1	3	13	6
Landsbygdskommun	18	37	2	5	14	23
Lågpendlingskommun nära större stad	14	29	2	7	21,5	18
Mindre stad/tätort	21	27	3	8	23	20
Pendlingskommun nära storstad	20,5	36	6	23	23	28
Pendlingskommun nära större stad	18	38	1	7	23	29
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	18	35	1	6	18	14
Storstäder	24	3	8	3	24	3
Större stad	24	21	4	12	24	20
Totalt	19	237	3	74	22	161

På gymnasial nivå förekommer flest studiestartsperioder i kommungrupperna storstäder, större städer och pendlingskommuner nära storstad. Storstäder och större städer har i genomsnitt studiestarter årets alla perioder, för kurser på dagtid och distans. Skillnaderna mellan kommungrupperna är dock liten. För distans är medianvärdet 23 eller 24 perioder i flera kommungrupper. På kvällstid förekommer betydligt färre studiestartsperioder.

Gruppen landsbygdskommuner med besöksnäring utmärker sig med något färre perioder generellt, på både gymnasial och på grundläggande nivå.

Omständigheter som påverkar kontinuerlig utbildning och antagning

Skolverket vill lyfta vissa omständigheter som framkommit i kartläggningen av kontinuerlig utbildning, och som kommunerna kan behöva ta hänsyn till i sin planering.

GRUV-utredningen konstaterade i sitt betänkande att vissa lärare upplever att en tät antagning till komvux är svår att hantera pedagogiskt, vilket kan vara en förklaring till att kommunerna inte antar elever mer kontinuerligt. Utredningen menade dock att det finns exempel på, särskilt i större kommuner, att eleverna tas emot i inslussningsverksamhet där de kan påbörja sina studier i väntan på att bli placerade på en ordinarie kurs.³¹

Skolinspektionen konstaterar att kontinuerlig antagning ställer stora krav på individanpassad undervisning. Om undervisningen går för snabbt fram för vissa elever och samtidigt upplevs som repetitionsstudier av andra är undervisningen inte tillräckligt anpassad till elevernas förutsättningar. Det kan också finnas en risk att undervisningsgrupperna blir för små med kontinuerlig antagning av elever under året, särskilt i kommuner med få elever.³² Skolverket har inte undersökt hur antagning varierar mellan olika utbildningar men det är rimligt att anta att organisatoriska och pedagogiska problem med kontinuerlig antagning är särskilt stora i vissa ämnen. Arbetsförmedlingen konstaterar efter ett stickprov i tio kommuner att det framförallt är kurser i de gymnasiegemensamma ämnena som startar kontinuerligt medan yrkesutbildningar och programspecifika teoretiska kurser har färre starttillfällen per år.³³

Efterfrågan på utbildning under hela året kan variera mellan olika elever. I läroplanen för vuxenutbildningen³⁴ anges att verksamheten ska sträva efter flexibla lösningar när det gäller organisation, arbetssätt och arbetsformer med utgångspunkt i individens behov och förutsättningar. Den enskilda eleven bör kunna kombinera dels studier i flera skolformer inom vuxenutbildningen, dels studier med arbete. Arbetsförmedlingen konstaterar att ofrivilliga uppehåll i komvux är ett problem, eftersom det ökar risken för avhopp från studierna och en fortsatt hög risk för arbetslöshet. Samtidigt påpekar myndigheten att det inte behöver vara en nackdel att studier avslutas i maj, eftersom fler tillfälliga jobb kan antas vara lediga under sommaren.³⁵ I samband med en hearing³⁶ på Skolverket framförde några kommuner att särskilt elever som läser vård- och omsorgskurser kan gynnas av studieuppehåll på

³¹ SOU 2013:20 Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.

³² Skolinspektionen (2012). *Grundläggande vuxenutbildning (Rapport 2012)*.

³³ Arbetsförmedlingen (2016). *När påbörjas arbetsmarknadspolitiska insatser med inslag av reguljär utbildning?*

³⁴ Förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen

³⁵ Arbetsförmedlingen (2016). *När påbörjas arbetsmarknadspolitiska insatser med inslag av reguljär utbildning?*

³⁶ Representanter från nio kommuner medverkade vid en hearing på Skolverket den 8 mars 2017 och fick bl.a. besvara frågor om hur de arbetar med kontinuerlig kommunal vuxenutbildning och vilka hinder som finns för att bedriva undervisningen kontinuerligt.

sommaren, då chansen för vikariat är störst. Skolinspektionen har i sin regelbundna tillsyn kritiserat en kommun som haft sommaruppehåll i vård- och omsorgsprogrammet i syfte att elever ska arbeta, eftersom uppehållet inte var en del av utbildningen. Flera kommuner har även framfört till Skolverket att brister i tillgång till barnomsorg kan försvåra för elever att delta i utbildning under semesterperioder. Dessutom önskar elever, särskilt om de har barn, att vara lediga under åtminstone en del av sommaren.³⁷

Reglerna för studiemedel kan också påverka elevers möjligheter att studera kontinuerligt under året. En elev med grundskoleutbildning har rätt till studiemedel under 40 veckor. En elev som saknar grundskoleutbildning har rätt till studiemedel under 80 veckor. Regelverket för studiestöd är organiserat efter femveckorsperioder, vilket kan antas gynna fasta studieperioder om 20 veckor. En risk finns att elever påbörjar fler kurser än de har förutsättningar att klara av i syfte att uppnå heltidsstudier. Om en elev beviljats studiemedel för ett helår men fördelar studierna ojämnt under året med fler kurser under första halvåret och färre under andra, så anses inte eleven ha studerat heltid under andra halvåret. Eleven får därmed inte rätt till helt belopp under andra halvåret.

Behovet av kommunal vuxenutbildning är stort

Antalet elever i kommunal vuxenutbildning har ökat de senaste åren. År 2015 studerade cirka 215 000 elever på grundläggande och gymnasial nivå. Fördelningen av elever var ojämn; fyra av fem studerade på gymnasial nivå. På grundläggande nivå var 93 procent av eleverna utlandsfödda medan motsvarande siffra på gymnasial nivå var betydligt lägre, 33 procent.³⁸ Drygt 138 000 elever läste sfi, vilket var en ökning med 11 procent från året innan. Mellan 2006 – 2015 mer än fördubblades antalet elever i sfi.³⁹

Målet för den kommunala vuxenutbildningen är bl.a. att vuxna ska ges möjlighet att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet. Utbildningen ska också möjliggöra fortsatta studier.⁴⁰ Arbetslösheten är särskilt hög bland personer med låg utbildning. I november 2016 var 34 procent av befolkningen i åldern 25 – 64 år med högst för-gymnasial utbildning öppet arbetslösa eller sökande i arbetsmarknadspolitiskt program. Arbetsförmedlingen har påtalat att det finns ett ökat behov av utbildning för att förbättra chansen till jobb bland arbetslösa. Antalet arbetsmarknadspolitiska insatser med utbildningsinslag har också ökat markant de senaste åren.⁴¹

Historiskt sett har statliga satsningar haft stor inverkan på antalet elever i kommunal vuxenutbildning.⁴² Sedan 2009 ges ett särskilt statsbidrag till kommuner som an-

³⁷ Representanter från nio kommuner medverkade vid en hearing på Skolverket den 8 mars 2017.

³⁸ Skolverket (2016). *Beskrivande data 2015 (Rapport 434)*.

³⁹ Skolverket (2016). *Elever och studieresultat i utbildning i svenska för invandrare 2015*.

⁴⁰ 20 kap. 2 § i skollagen

⁴¹ Arbetsförmedlingen (2016). *När påbörjas arbetsmarknadspolitiska insatser med inslag av reguljär utbildning?*

⁴² Skolverket (2016). *Beskrivande data 2015 (Rapport 434)*.

ordnar yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå - yrkesvux. Dessutom kan kommunerna ansöka om statsbidrag för lärlingsutbildning för vuxna - lärlingsvux - och yrkesförarutbildning. Sedan den 1 januari 2017 pågår en särskild satsning på regionalt yrkesvux, i syfte att stärka samverkan mellan kommuner vid planering och genomförande av vuxenutbildning. Till skillnad från dagens yrkesvux ska den regionala modellen i högre grad kunna möta arbetsmarknadens behov av kompetens och ny-anländas behov av yrkesutbildning på gymnasial nivå.⁴³ Vid årsskiftet utökades dessutom rätten att delta i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå för att uppnå behörighet till högskola och yrkeshögskola.

Behovet av kommunal vuxenutbildning är för närvarande stort. Arbetslösheten bland personer med låg utbildning, flera statliga satsningar och en utvidgad rätt till komvux gör att behovet fortsatt kan antas bli betydande. Samtidigt kommer många lärare behöva rekryteras inom kommunal vuxenutbildning kommande år. I Skolverkets senaste lärarprognos 2015 framkom att pensionsavgångarna väntas bli stora fram till 2029. Till komvux på gymnasial nivå behöver dessutom ett betydande antal lärare rekryteras fram till 2019 för att ersätta tidsbegränsat anställda som saknar pedagogisk högskoleexamen.⁴⁴ Vissa kommuner menar att det finns omständigheter som bidrar till särskilt stora svårigheter att rekrytera lärare till just kommunal vuxenutbildning; att lärare erbjuds semesteranställning istället för ferieanställning liksom att vuxenutbildningen inte omfattas av lärarlönelyftet är nackdelar i konkurrensen om lärare gentemot andra skolformer.⁴⁵

⁴³ Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

⁴⁴ Skolverket (2015). *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier (2014:725)*.

⁴⁵ Representanter från nio kommuner medverkade vid en hearing på Skolverket den 8 mars 2017.

Avslutande kommentarer

Skolverket har kartlagt om kommunal vuxenutbildning bedrivs kontinuerligt under året. Begreppet kontinuerlig utbildning är inte definierat i förordning eller annan författningstext, men Skolverkets bedömning är att utbildningen ska erbjudas kontinuerligt under året till skillnad från undervisning som bedrivs under läsår med uppehåll för lov. Däremot saknas reglering av hur snabbt en elev ska kunna påbörja studier i komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Skolverket har kartlagt hur antagningen till komvux varierar under året.

Skolverkets kartläggning visar att de flesta kommuner erbjuder utbildning kontinuerligt under året. En fjärdedel av kommunerna som Skolinspektionen granskat i sin regelbundna tillsyn 2015 – 2016 har haft uppehåll i kommunal vuxenutbildning. Kommuner som fått föreläggande ska rätta till bristerna i utbildningen, vilket granskas vid en uppföljande tillsyn.

Vanligast är uppehåll i utbildning på grundläggande nivå. Därefter följer utbildning på gymnasial nivå. Inte sällan anpassas undervisningen efter ordinarie terminstider, vilket kan innebära sommaruppehåll på 8 – 10 veckor. Att uppehållen är färre i komvux på gymnasial nivå kan delvis bero på att distansundervisning är vanligare på den nivån. Kommunerna kan erbjuda utbildning på distans när dag- och kvällskurser har uppehåll. Om distansundervisning är enda alternativet, är det särskilt viktigt att utbildningen anpassas efter alla elevers behov och förutsättningar. Även elever utan studievana ska kunna läsa på distans. Ett mindre antal kommuner har haft uppehåll i sfi, vilket troligen beror på att regleringen av när elever ska kunna påbörja sfi är tydligare än i annan vuxenutbildning.

Ett antal kommuner har i Skolinspektionens tillsyn lyft fram att lärarna i komvux har ferieställning, som en förklaring till uppehållen i utbildning. I kommunal vuxenutbildning innebär en sådan anställningsform ett hinder i att bedriva utbildning kontinuerligt utan uppehåll. Skolverket har i kontakter med företrädare för kommuner uppfattat att många tycker det är lättare att planera verksamheten med semestertjänster. Men det kan fortfarande finnas utmaningar i att bedriva utbildning under hela sommaren, eftersom vikarier måste rekryteras för den tid lärarna har semester. Att regelverket för studiemedel är organiserat efter femveckorsperioder är en annan faktor som vissa kommuner anser medför minskade möjligheter till flexibilitet och istället gynnar terminsbundna studier.

Skolverkets kartläggning visar att antagning, det vill säga studiestarter, förekommer kontinuerligt under året men att de toppar vid vissa tillfällen: i början av januari, i slutet av mars, i augusti och i slutet av oktober. Under sommaren och i december är antagningen av nya elever särskilt liten, vilket delvis kan bero på uppehåll i utbildningen. Statistiken visar inte relationen mellan antalet studiestarter och planerade kursstartsdatum, utan enbart hur antagningen till studier sett ut under 2015.

Skillnaderna i antagning är stor mellan olika kommuner och mellan nivåer och studiedfomer. Kommuner som tillhör grupperna storstäder, större städer och pendlingskommuner nära storstäder tar emot elever i komvux mer kontinuerligt under året. För kurser på gymnasial nivå är också antagningen generellt mer spridd under

året än för kurser på grundläggande nivå. Undantaget är kurser på kvällstid som kommunerna i genomsnitt tar emot elever till under ett begränsat antal perioder på året, både på grundläggande och på gymnasial nivå.

Skillnaderna i antagning bör delvis förstås mot bakgrund av att det saknas reglering av hur snabbt elever ska kunna påbörja studier i komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

Skolverket har inte undersökt hur uppehåll och antagning varierar mellan kurser i olika ämnen. Inom ramen för uppdraget har inte heller rymts att undersöka hur behovet av studier ser ut bland målgrupperna för komvux. Därmed går det inte att dra slutsatser om i vilken utsträckning elevers behov av kontinuerlig antagning tillgodoses. Även om de flesta kommuner anordnar utbildning kontinuerligt utan uppehåll, är variationerna i antagning stora. Antalet elever i kommunal vuxenutbildning är stort och målgruppen varierad, vilket ställer stora krav på kommunerna att fortsätta anpassa utbildningen efter elevernas skilda förutsättningar och behov.