



Utvärdering av den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå

EN IMPLEMENTERINGSSTUDIE

Dokumentdatum: 2019-04-10
Diarienummer: 2018:603

Sammanfattning.....	2
Skolverkets informationsinsatser har bidragit till ökad kännedom om de nya bestämmelserna i skollagen (2010:800).....	2
Skolhuvudmännen har genomfört få egna implementeringsinsatser	2
Huvudmännens förutsättningar att tillämpa bestämmelserna.....	2
1 Inledning.....	3
Syfte och frågeställningar.....	3
Genomförande.....	3
Den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå.....	4
Skolverkets implementeringsinsatser	5
2 Resultat.....	8
Huvudmännens upplevelser av Skolverkets implementeringsinsatser.....	8
Huvudmännens uppfattningar om lagändringen	10
Huvudmännens implementering av lagändringen.....	11
Resultatet av huvudmännens implementering av lagändringen	16
3 Slutsatser.....	19
Skolverkets informationsinsatser har bidragit till ökad kännedom.....	19
Skolhuvudmännen har genomfört få egna implementeringsinsatser	20
Huvudmännens förutsättningar att tillämpa bestämmelserna.....	21
Referenser.....	22
Bilaga 1: Metod.....	23
Bilaga 2: Enkätfrågor	
Bilaga 3: Intervjuguide	

Sammanfattning

Skolverket fick 2017 i uppdrag av regeringen att genomföra insatser för att implementera skollagsändringarna om rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux på gymnasial nivå. Dessutom skulle Skolverket utvärdera implementeringen. I denna rapport presenterar Skolverket en utvärdering av insatserna och av de kommunala huvudmännens arbete med att implementera de nya bestämmelserna.

Skolverkets informationsinsatser har bidragit till ökad kännedom om de nya bestämmelserna i skollagen (2010:800)

Vi bedömer att Skolverkets insatser har bidragit till en ökad kunskap om och en förståelse för bestämmelserna om en utökad rätt till komvux. Enkäten visar att en majoritet upplever att Skolverkets information har gett dem stöd i mycket hög eller i ganska hög grad. Skolverkets hemsida, regionala dialoger om vuxenutbildning och mötesplatser om regionalt yrkesvux är de kanaler som har nått huvudmännen i högst utsträckning.

De tillfrågade anser över lag att regelverket är tydligt, men vissa huvudmän har uppgett att det funnits svårigheter att tolka skollagstiftningen. En osäkerhet i samband med förändringen av skollagen har gällt ansvarsförhållandet mellan kommunerna när en individ söker komvux i en annan kommun än hemkommunen.

Skolhuvudmännen har genomfört få egna implementeringsinsatser

Vi kan konstatera att skolhuvudmännen har genomfört få egna insatser för att implementera bestämmelserna om en utökad rätt till komvux. Det kan till exempel bero på att huvudmännen inte ansett sig behöva genomföra större förändringar för att leva upp till de nya bestämmelsernas krav.

Endast omkring 45 procent av huvudmännen uppger att de har genomfört informations- och marknadsföringsinsatser för att informera om rätten till komvux. Det kan vara ett problem i implementeringen om potentiella studerande inte känner till sin utökade rätt till komvux.

Huvudmännens förutsättningar att tillämpa bestämmelserna

Vi bedömer att huvudmännen har haft tillräckliga förutsättningar för att leva upp till den utökade rätten till komvux i och med att en klar majoritet av huvudmännen uppger att de kunnat ta emot samtliga sökande och att de därmed kunnat tillämpa de nya bestämmelserna om utökad rätt till komvux. Det finns dock generella utmaningar för komvux som Skolverket påpekat tidigare. Utmaningarna handlar bland annat om svårigheter att rekrytera lämpliga lärare och att upphandla yrkesutbildning av acceptabel kvalitet inom alla områden.

1 Inledning

Regeringen har i regleringsbrevet för 2017 gett Skolverket i uppdrag att genomföra insatser för att implementera förslagen i propositionen Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux (prop. 2016/17:5). En utvärdering av implementeringen ska enligt uppdraget till Skolverket redovisas senast den 24 april 2019.

Förslagen i propositionen innebär att alla vuxna som är behöriga att delta i komvux på gymnasial nivå, och som saknar grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå, eller till utbildning inom yrkeshögskolan, ska ha rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå sådan behörighet. Syftet är att stärka vuxnas tillgång till vuxenutbildning och förbättra deras chanser att etablera sig på arbetsmarknaden. Riksdagen beslutade om förslagen i november 2016 (bet. 2016/17:UbU6, rskr. 2016/17:65) och de nya bestämmelserna började gälla den 1 januari 2017.

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna utvärdering är att bedöma Skolverkets och huvudmännens arbete med att implementera de nya bestämmelserna om utökad rätt till komvux. Vi har inte utvärderat själva reformen, dvs. om vuxna genom de nya bestämmelserna har fått en utökad tillgång till vuxenutbildning. En sådan utvärdering är inte möjlig att genomföra så tätt inpå införandet av reformen. Vi har därmed inte analyserat sådant som förändringar i antalet antagna till komvux och individers etablering på arbetsmarknaden till följd av de nya bestämmelserna.

Utvärderingen besvarar följande övergripande frågeställningar:

- Har Skolverkets insatser bidragit till att öka målgruppernas kännedom om och förståelse för de nya bestämmelserna i skollagen?
- I vilken utsträckning har skolhuvudmännen genomfört insatser för att implementera de nya bestämmelserna?
- Vilka förutsättningar har huvudmännen att tillämpa de nya bestämmelserna?

Genomförande

Utvärderingen grundar sig på skolhuvudmännens och rektorernas bedömningar av implementeringsinsatserna. Vi har genomfört en enkätundersökning riktad till alla huvudmän som bedriver vuxenutbildning. 188 huvudmän besvarade webbenkäten och svarsfrekvensen var 86 procent (se en mer utförlig beskrivning av metoden i bilaga 1). Genom enkätundersökningen har vi kunnat nå ut till hela populationen av huvudmän som bedriver kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och därigenom få en heltäckande bild av hur de bedömer implementeringen.

Respondenterna hos huvudmännen har i huvudsak varit chefer på förvaltningsnivå med ansvar för komvux. Därutöver har vi genomfört en intervjuundersökning med ett urval av skolledare för att fördjupa den kunskap som vi har fått genom enkäten. Sammanlagt har vi intervjuat 14 skolledare.

Den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå

När en individ har sökt utbildning inom komvux på gymnasial nivå görs inledningsvis en bedömning om individen uppfyller kraven på behörighet till komvux. Därefter bedöms om individen även har rätt att läsa på komvux. Det är alltså en skillnad mellan de två begreppen. Man kan till exempel uppfylla kraven på behörighet men sakna rätt att läsa på komvux. Nedan beskrivs bestämmelserna om behörighet och rätt som regleras i skollagen.

Behörighet att delta i komvux på gymnasial nivå

Vuxna är behöriga att delta i komvux på gymnasial nivå från och med den 1 juli det år de fyller 20 år. De ska därtill vara bosatta i Sverige och sakna de kunskaper som utbildningen syftar till att ge och ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Vuxna kan vara behöriga att läsa på komvux även om de är yngre än 20 år om de antingen har slutfört en utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan alternativt en likvärdig utbildning, eller om de har särskilda skäl som grundar sig på deras personliga förhållanden.¹

Rätt att delta i komvux på gymnasial nivå

Det finns en rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att bli behörig till högskoleutbildning eller utbildning inom yrkeshögskola. För att ha den rätten krävs det att den vuxna är behörig till komvux på gymnasial nivå. Vidare gäller rätten att studera på komvux på gymnasial nivå för vuxna som ska studera på komvux i syfte att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare. Med begreppet nybörjare menas högskoleutbildning på grundläggande nivå som inte kräver några tidigare akademiska meriter. Rätten till komvux på gymnasial nivå gäller även för personer som är behöriga och ska studera i syfte att uppnå grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskola eller flera särskilda kunskaper som behövs för en andra utbildningar inom på yrkeshögskolan.² Rätten avser dock endast en sådan behörighetsgivande utbildning åt gången.

Bestämmelserna innebär att från och med 1 januari 2017 har en bredare målgrupp rätt att läsa inom komvux på gymnasial nivå. Tidigare omfattades endast de personer som hade en examen från ett yrkesprogram men inte uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier av en rätt till komvux på gymnasial nivå.

Skälen till ändringen av skollagen

Några av skälen till regeringens ändring av skollagen för vuxenutbildning har handlat om att skapa en andra chans för vuxna som redan har en genomgången gymnasieskoleutbildning men vill uppnå en behörighet till högskola eller yrkeshögskola. Regeringen har framhållit att ”för andra innebär vuxenutbildningen

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

² 20 kap. skollagen.

en möjlighet att skola om sig, vilket kan vara avgörande inte minst för dem som mist sitt arbete. Vuxenutbildning kan även vara avgörande för dem som aldrig lyckats etablera sig på arbetsmarknaden trots en fullföljd gymnasieutbildning.”³

En utökad rätt till behörighetsgivande studier angavs också innebära en mer likvärdig tillgång till vuxenutbildning över hela landet. I vissa kommuner var det innan lagförändringen trädde i kraft ingen självklarhet att elever i behov av behörighetsgivande studier antogs till sådan utbildning.

En stärkt rätt till behörighetsgivande utbildning förväntades även bidra till en ökad förutsägbarhet när det gäller tillgång till vuxenutbildning. Regeringen angav att till exempel en livslång rätt till behörighetsgivande utbildning kan ge en större trygghet för ungdomar vid val av ett gymnasieprogram som inte ger behörighet till en viss eftergymnasial utbildning. Enhetligare förkunskapskrav och tydlighet för den studerande som planerar studier antas förse individen med bättre beslutsunderlag inför till exempel val av gymnasieutbildning. Sedan ändringen av skollagen och de nya bestämmelserna infördes den 1 januari 2017 begränsas inte möjligheten att studera till specifika kommunala förutsättningar (prop. 2016/17:5).

Organisering av komvux

Alla kommuner är skyldiga att erbjuda komvux. Däremot finns det olika sätt att bedriva komvux. Kommunerna kan anordna vuxenutbildning på tre olika sätt: i egen regi, genom entreprenad (efter upphandling) eller genom annan kommun eller annat landsting. Dessa sätt att anordna utbildning kan kombineras. Det är bara kommuner och landsting som får vara huvudmän för kommunal vuxenutbildning komvux. Huvudmannen får lämna över uppgifter inom komvux och sårvux på entreprenad till en enskild utbildningsanordnare.

Utbildningsanordnaren är den juridiska person som utför uppgifterna för huvudmannens räkning. Huvudmannen behåller dock det yttersta ansvaret för att utbildningen följer lagar och regler, och utbildningen ska följa hela regelverket för den aktuella skolformen.⁴

Skolverkets implementeringsinsatser

Skolverket fick 2017 i uppdrag av regeringen att genomföra insatser om rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux. Målet var att bidra till att förändringarna av skollagen för vuxenutbildning blev kända av de berörda målgrupperna.⁵

Skolverket identifierade skolhuvudmän, skolledare, studie- och yrkesvägledare samt presumtiva elever som de huvudsakliga målgrupperna. Myndigheten har också samverkat med Myndigheten för Yrkehögskolan (MYH) och Universitets-

³ Betänkande. 2016/17: UbU6.

⁴ 2 kap. skollagen

⁵ Uppdraget inkluderade även att genomföra en förstudie för en databas. Målet för förstudien var att beskriva de juridiska, ekonomiska, organisatoriska och tekniska förutsättningarna för att upprätta en nationell databas för registrering av betyg och gymnasieexamen samt. Denna del av uppdraget avrapporterades i januari 2018.

och högskolerådet (UHR). Andra berörda aktörer och intressenter var Arbetsförmedlingen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Centrala studiestödsnämnden (CSN).

Skolverkets implementering har bestått av olika informationsinsatser, framför allt genom de regionala dialogerna, via internet och på olika konferenser.

Regionala dialoger

Skolverket använder de regionala dialogerna som forum för att diskutera de nya bestämmelserna. Skolverket genomför årligen regionala dialoger om vuxenutbildning. Dialogerna är en del av Skolverkets referensverksamhet och bidrar till att ge Skolverket en aktuell övergripande bild av vuxenutbildningen i Sverige. Syftet med dialogerna är bland annat att:

- följa hur vuxenutbildningen och dess skolformer utvecklas genom att ta del av arbetet med utvecklingsfrågor, samverkan, kvalitetsarbete med mera i kommunerna och i regionen,
- följa hur förändringar av regelverk, riktade satsningar från staten med mera påverkar vuxenutbildningen samt samla in underlag inför rapportering av olika regeringsuppdrag.

Målgrupperna för dialogerna är ansvariga chefer, skolledare och politiker med ansvar för kommunernas vuxenutbildning. Medverkar gör även Arbetsförmedlingen. Även aktörer med regionalt utvecklingsansvar och samordningsansvar för vuxenutbildning medverkar vid de regionala dialogerna.

Information på webbplatser, YouTube och digital media

Framför allt användes Skolverkets webbplats som plattform för att tillgängliggöra information om vad som gäller för kommunal vuxenutbildning komvux på gymnasial nivå, och till exempel vem som har rätt att delta i utbildningen. Skolverket tog fram en FAQ (frågor och svar) där ett flertal vanligt förekommande frågor och svar publicerades. Andra sidor där information tillgängliggjordes var Studentum.se, Allastudier.se och Komvuxutbildningar.se.

Skolverket tog även via en upphandlad mediebyrå fram en informationsfilm som publicerades på YouTube. Filmen ”Rätten till komvux - lättare att hitta rätt” var tillgänglig från den 20 november till den 12 december 2017 och från den 20 augusti 2018 till den 2 september 2018 med spårbar mätbarhet för att följa hur många som sett filmen. Skolverket medverkade även i ett webinarium om rätten till komvux som publicerades på YouTube.

Resultatet för Skolverkets animerade film på YouTube låg i slutet av kampanjen på totalt 349 252 visningar och 151 564 uppspelningar. Denna film var i första hand avsedd för presumtiva elever och inte för huvudmän.

Vidare publicerades material om den utökade rätten till komvux på sociala medier så som Facebook och Instagram samt på Google Display som är ett webbaserat verktyg som hjälper kunder att nå personer medan de besöker sina favoritwebbplatser, till exempel YouTube, Gmail eller använder sina mobila

enheter. Skolverket tog även fram annonser om den utökade rätten till komvux som publicerades på bland annat Dagens samhälle.se, mässor och andra aktiviteter.

Konferenser och mötesplatser

Parallellt med den utökande rätten till komvux infördes ett nytt statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux)⁶. Skolverket anordnade en rad mötesplatser om regionalt yrkesvux under 2017 och 2018. Den huvudsakliga målgruppen för mötesplatserna, ansvariga för kommunernas vuxenutbildning, var densamma som en av målgrupperna för information om den utökade rätten till komvux. Därför var information om rätten till komvux ett stående inslag under mötesplatserna om regionalt yrkesvux.

Skolverket medverkade även vid konferenser med externa samverkansparter så som CSN:s studiestartskonferens

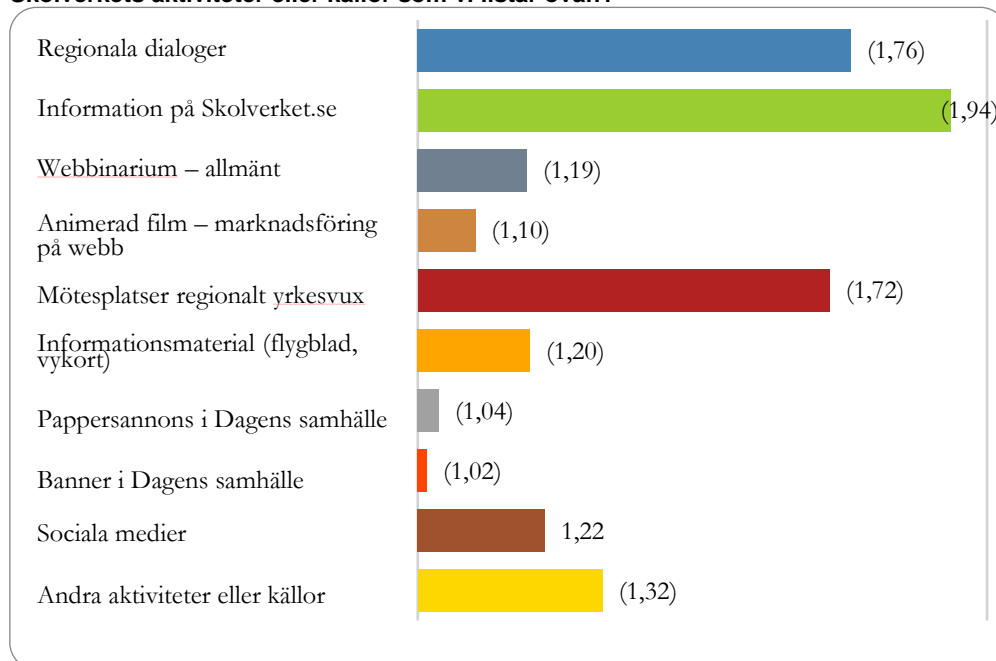
⁶ Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning

2 Resultat

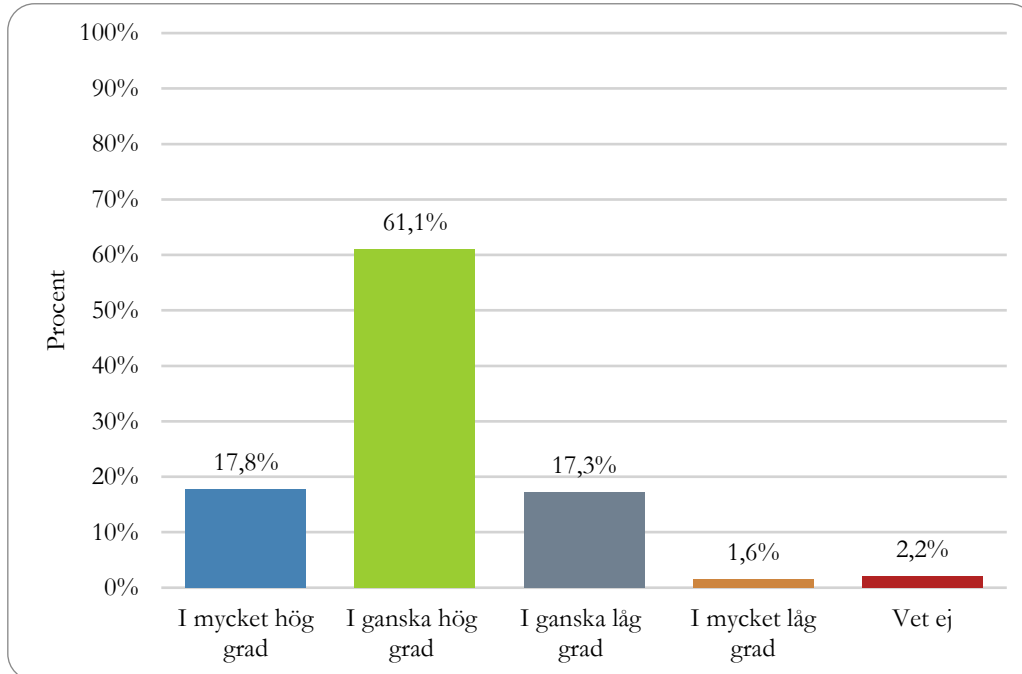
Huvudmännens upplevelser av Skolverkets implementeringsinsatser

Hur har då huvudmännen tagit emot och uppfattat dessa insatser? Nedanstående diagram (diagram 1) visar att flest respondenter i vår enkätundersökning har angett att Skolverkets webbplats är den främsta källan från vilken de har fått information om den utökade rätten till komvux, tätt följt av regionala dialoger och därefter av mötesplatser om regionalt yrkesvux. Minst genomslag har kommunikation i Dagens samhälle haft.

Diagram 1. Har ni fått information om den utökade rätten till komvux från någon av Skolverkets aktiviteter eller källor som vi listar ovan?



Man kan kryssa antingen JA eller NEJ för varje alternativ. Nej = 1. Ja = 2. Medelvärde inom parentes. Ett medelvärde på 2 innebär att samtliga respondenter svarat ”Ja”, ett medelvärde på ”1” betyder att samtliga har svarat ”Nej”. Eller ”Ju högre medelvärde, desto fler respondenter har svarat ”Ja”.

Diagram 2. I vilken grad har informationen från Skolverket varit ett stöd i er verksamhet?

I diagrammet ovan (diagram 2) ser vi att merparten av respondenterna, nästan 79 procent, upplever att Skolverkets information rörande de nya bestämmelserna i skollagen har varit ett stöd i ganska hög eller i mycket hög grad. De som anser att informationen har utgjort ett stöd i ganska hög grad utgör 61 procent av totalen. Lite mindre än en femtedel anser att informationen har utgjort ett stöd i ganska låg grad och drygt 2 procent anser att den har gjort det i mycket låg grad.

I fritextsvaren framkommer att informationen har gett huvudmännen stöd i att skapa en förståelse för bakgrunden av förändringen samt att den har skapat en bättre förståelse för vad förändringen innebär. Några respondenter lyfter även att Skolverkets webbplats och att den FAQ (Frågor och svar) om vem som har rätt till komvux på gymnasial nivå har varit ett bra stöd för snabb och korrekt information.

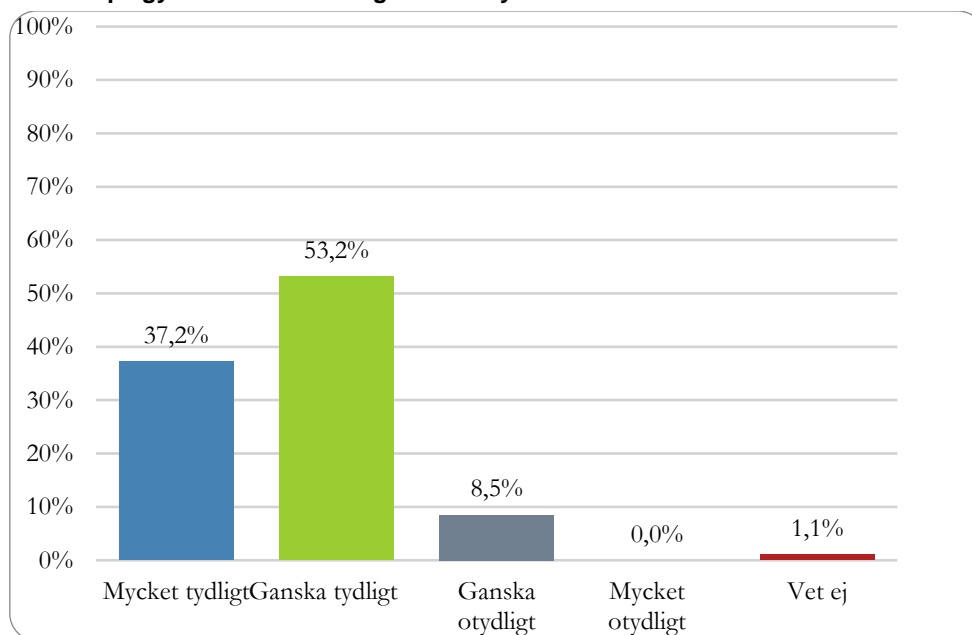
Vissa skolledare i intervjustudien tar upp vikten av att i högre grad rikta information om ändringar av skollagen till beslutsfattande nivå inom huvudmannorganisationen. De menar att involvering av huvudmannen medför att de ges möjlighet att bedöma vidden av förändringarna och i ett tidigt skede kan konstatera om ytterligare resurser ska tilldelas.

Huvudmännens uppfattningar om lagändringen

Lagändringens tydlighet

På frågan hur tydligt respondenterna anser att kommunens skyldigheter att erbjuda komvux på gymnasial nivå framgår av de nya bestämmelserna, svarar en majoritet på cirka 90 procent att det är ganska tydligt eller mycket tydligt. Mindre än en tiondel anser att det är ganska eller mycket otydligt. Se diagram 3.

Diagram 3. Hur tydligt eller otydligt anser ni att kommunens skyldigheter att erbjuda komvux på gymnasial nivå framgår av de nya bestämmelserna



Intervjuerna ger en fördjupad bild av hur de nya bestämmelsernas tydlighet upplevs. Skolledarna anser att vissa delar av bestämmelserna är tydliga medan andra inte är det. Något som de uppfattat som tydliggjort är kravet på beslut om antagning där det numera ska framgå på vilka grunder den sökande har antagits. De nya bestämmelserna innebär bland annat att på beslutet om mottagande ska grunderna för mottagande anges (som i sin tur baseras på en bedömning av behörighet/rätt till utbildning). Det ska framgå på vilka grunder personen antas till utbildningen. Huvudmannen måste därmed känna till individens mål med utbildningen (dvs. studier på högskola eller yrkeshögskola) för att kunna fatta sina beslut. De delar som några skolledarna uppfattar som otydliga rör bland annat tolkning av behörigheten till yrkeshögskolan. Därtill anser en del skolledare att det råder oklarhet kring vad ”särskilda kunskaper” betyder.

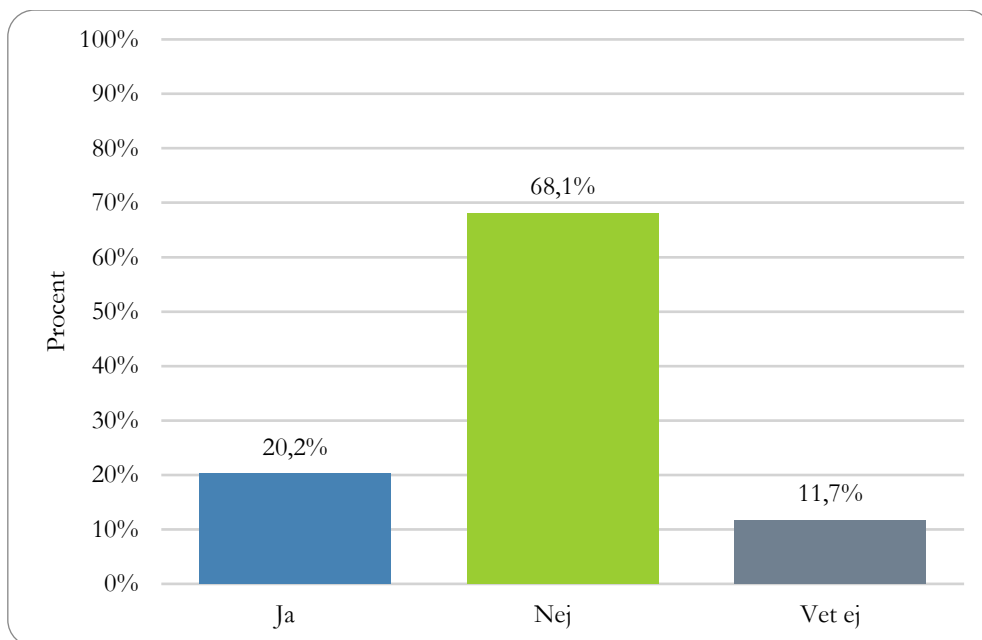
Huvudmännens implementering av lagändringen

Huvudmännens upplevda förutsättningar att implementera lagändringen

Kommunerna har fått ersättning för den utökade rätten till komvux via anslaget för kommunalekonomisk utjämning. I budgetpropositionen för 2017 anger regeringen att anslaget har ökat med 534 miljoner kronor med anledning av den utökade rätten till komvux. När vi har frågat de ansvariga för komvux i kommunen har dock endast drygt 20 procent uppgett att de har tilldelats ökade medel på grund av reformen. Vi har dock inte möjlighet att bedöma om det beror på att kommunen använt medlen till annat eller om de ansvariga inte har haft möjlighet att avgöra om och hur stor ersättning de fått för just denna regeländring.

De respondenter som uppgett att de fått utökade resurser har svarat att dessa medel har lagts på bland annat en utökning av lärarresurser, utbildningsplatser och SYV-verksamhet samt upphandling av kurser hos externa utbildningsanordnare.

Diagram 4. Har vuxenutbildningen i er kommun fått utökade resurser sedan den 1 januari 2017 till följd av den utökade rätten till komvux?



I enkäten ställde vi även frågan om något har fungerat mindre bra eller hindrat huvudmännen i deras arbete med att införa den utökade rätten till komvux. Merparten av fritextsvaren rör ekonomiska hinder eller svårigheter och är kopplade till statsbidraget för komvux. Det är tydligt att flera komvuxverksamheter anger att de inte anser sig ha fått ökade resurser för de förändrade bestämmelserna. En respondent skriver:

Eftersom vi inte fick någon kommunal budget för den prognostiserade ökningen beroende av Rättighetslagstiftningen, var vi tvungna att plocka hem den kostnaden på annat så som yrkesvux och kompetensutveckling etc.

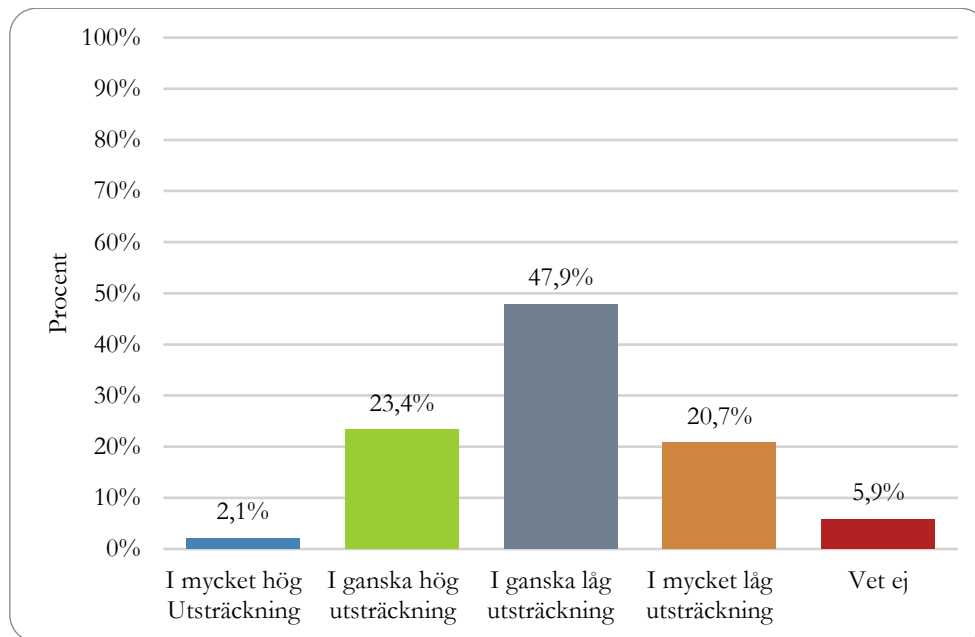
Några huvudmannarepresentanter beskriver att bristen på resurser för att möta det nya behovet som uppstår i samband med de nya bestämmelserna i skollagen har inneburit att budgeterna för 2018 har överskridits.

Huvudmännens tillvägagångssätt för att implementera lagändringen

I detta avsnitt beskriver vi i vilken utsträckning huvudmännen säger sig ha genomfört förändringar inom vuxenutbildningen på grund av lagändringen samt på vilket sätt huvudmännen säger sig tillämpa de nya bestämmelserna.

I enkäten frågade vi i vilken utsträckning huvudmännen har genomfört förändringar inom vuxenutbildning till följd av den utökade rätten till komvux. Drygt hälften av respondenterna svarar att de har genomfört förändringar inom vuxenutbildningen i ganska låg utsträckning och cirka en femtedel har gjort förändringar i mycket låg utsträckning. En femtedel anger att de har genomfört förändringar i ganska hög utsträckning. Endast 2 procent har genomfört förändringar i mycket hög utsträckning och cirka 6 procent vet ej. (Se diagram 5).

Diagram 5. I vilken utsträckning har ni genomfört förändringar inom vuxenutbildningen till följd av den utökade rätten till komvux



I enkätens fritextsvar framkommer att de som svarar att de endast gjort förändringar i mycket låg eller i ganska låg utsträckning, redan innan lagändringen kunde anta samtliga sökanden till sina utbildningar enligt rådande lag. En huvudmannarepresentant skriver:

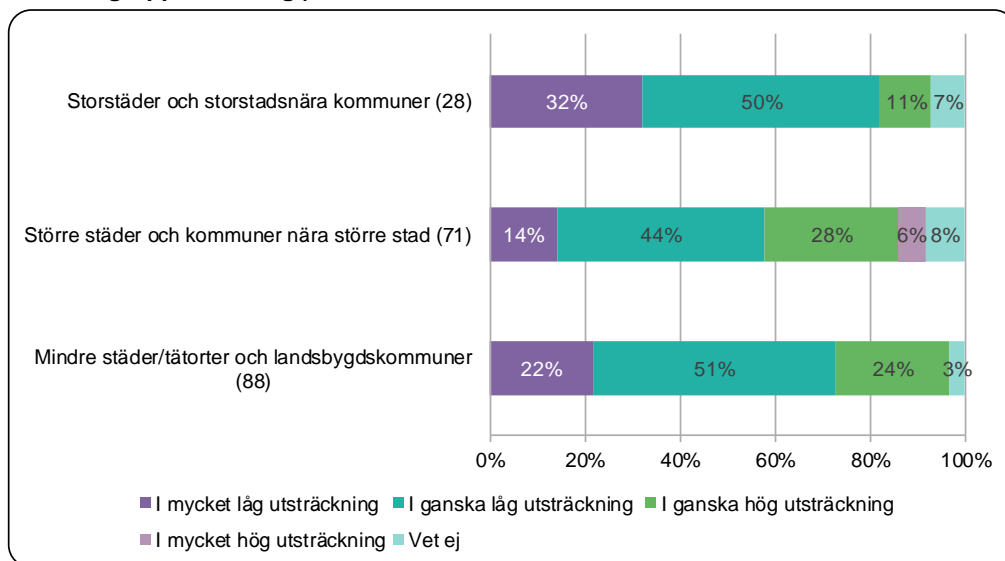
Vi har "alltid" haft ett generöst utbildningsutbud samt godkänt mer eller mindre alla som är behöriga för studier på gymnasial nivå vilket medför att nuvarande rätt till komvux inte påverkar oss nämnvärt. Det som påverkat oss mest är studie och yrkesvägledning kopplat till slutbetyg/examen.

När vi i enkäten bad huvudmännen beskriva vilka förändringar de gjort med anledning av de nya bestämmelserna om rätten till komvux beskriver en stor grupp

att de upphandlar utbildningar i högre utsträckning än tidigare för att öka utbudet för kommuninvånarna och för att de inte har kapacitet att själva genomföra alla kurser som söks. I och med att de upphandlar fler utbildningar kan de numera erbjuda olika utbildningsformer så som webbundervisning och flexundervisning⁷ i högre utsträckning än tidigare. I samband med den utökade rätten till komvux har en stor del av huvudmännen även börjat samverka mer med externa parter. Ett flertal respondenter nämner att komvuxverksamheten har utökat samverkan med Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsenheter och Socialtjänsten samt regional samverkan med andra kommuner. En del respondenter anger att de på grund av lagändringen har behövt prioritera om i budgeten och skära i andra verksamheter på grund av att de saknat medel för att implementera rätten till komvux.

För att identifiera ett eventuellt samband mellan de svar de har lämnat på ovanstående fråga och till vilken kommuntyp huvudmannen tillhör, presenterar vi även svaren på uppdelat på kommuntyp nedan (diagram 5).

Diagram 6. I vilken utsträckning har ni genomfört förändringar inom vuxenutbildningen till följd av den utökade rätten till komvux? (Svaren är uppdelade på SKL:s kommungruppsindelning.)



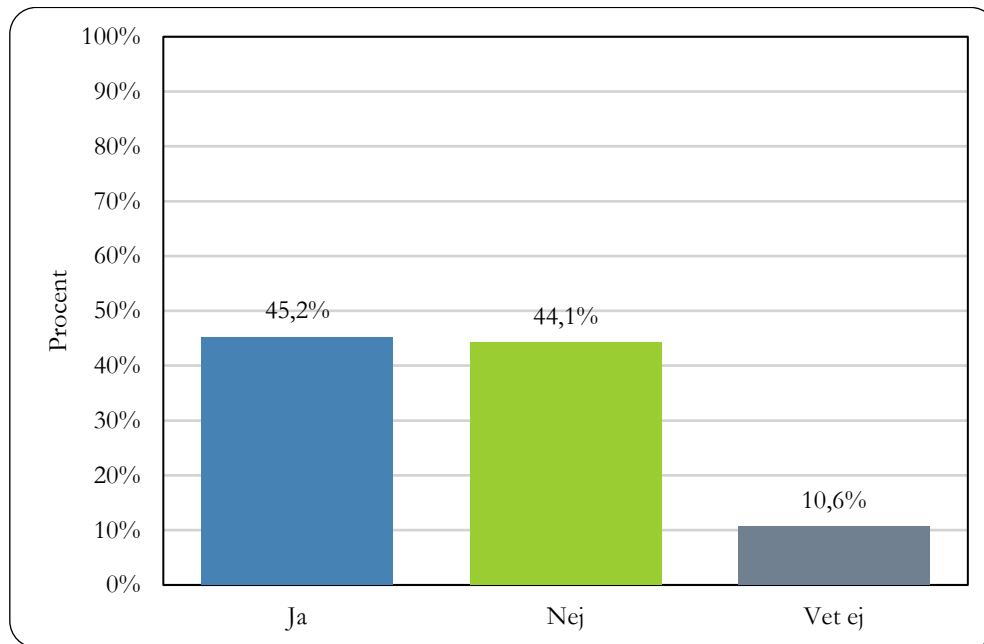
N=187 (antal svarande per kommuntyp inom parentes)

Diagrammet visar att huvudmän i ”Storstäder och storstadsnära kommuner” och ”Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner” i något mindre utsträckning har genomfört förändringar inom vuxenutbildningen som en följd av den utökade rätten till komvux. Huvudmän tillhörande ”Större städer och kommuner nära större stad” har i något högre utsträckning genomfört förändringar. Exempelvis kan vi se att 82 procent av huvudmännen från ”Storstäder och storstadsnära kommuner” anger att de genomfört förändringar ”I mycket låg utsträckning” och ”I ganska låg utsträckning”. Motsvarande siffra för huvudmän som återfinns i ”Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner” är 73 procent och för

⁷ Flexundervisning innebär att man kan studera via en lärplattform på distans och samtidigt ha tillgång till lärare eller handledare på plats.

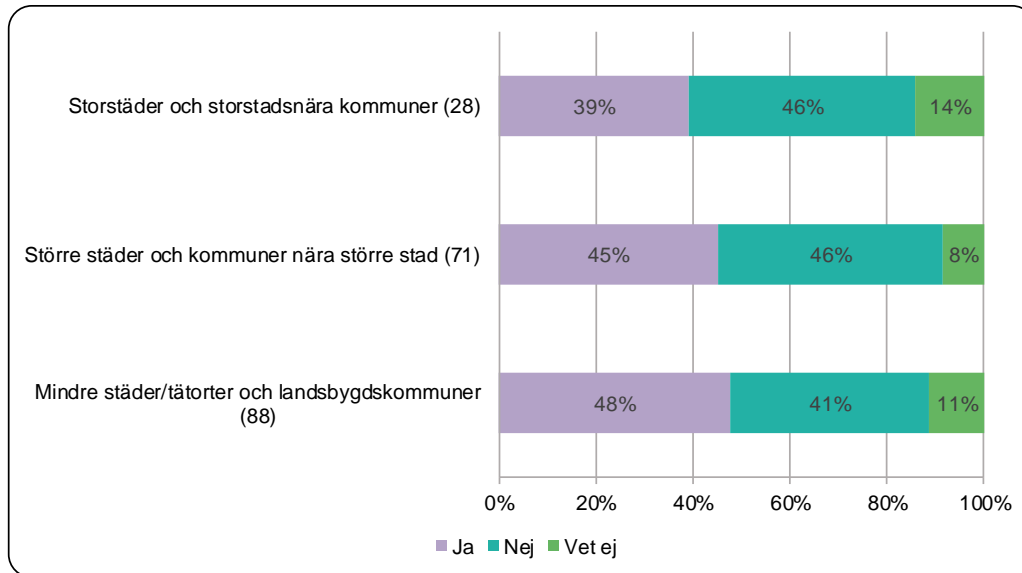
huvudmän som tillhör ”Större städer och kommuner nära större stad” är det 58 procent som svarat att de genomfört förändringar i ”Mycket låg utsträckning och ”I ganska låg utsträckning”.

Diagram 7. Har ni genomfört några särskilda informations- eller marknadsföringsinsatser för att informera kommuninvånarna om den utökade rätten till komvux?



För drygt 45 procent av huvudmännen i undersökningen har en del av arbetet med att implementera de nya bestämmelserna i skollagen bestått i att genomföra informationsinsatser till kommunens medborgare (se diagram 7 ovan). I fritextsvaren framkommer att informationsinsatserna har utgjorts av annonsering, marknadsföring i sociala medier, företagsbesök, öppet hus, mässor och av att studie- och yrkesvägledare har haft informationsmöten på Arbetsförmedlingen och inom kommunförvaltningen. Cirka 44 procent av huvudmännen har inte genomfört några särskilda informations- och marknadsföringsinsatser. Nästintill 11 procent vet ej om de har genomfört några särskilda informations- och marknadsföringsinsatser för att informera kommuninvånare om den utökade rätten till komvux.

Diagram 8. Har ni genomfört några särskilda informations- och marknadsföringsinsatser för att informera kommuninvånare om den utökade rätten till komvux? (Svaren är uppdelade enligt SKL:s kommungruppsindelning.)



N=187 (antal svarande per kommuntyp inom parantes)

I ovanstående diagram (diagram 8) ser vi att det är en relativ jämn fördelning mellan huvudmän som inte har genomfört några särskilda informationsinsatser uppdelat på SKL:s kommungruppsindelning. Det är dock en något högre andel som har genomfört informationsinsatser tillhörande "Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner" (48 procent) jämfört med "Storstäder och storstadsnära kommuner" (39 procent). Samtidigt ser vi att det är 14 procent av huvudmännen som svarat "vet ej" som tillhör kommuntyp "Storstäder och storstadsnära kommuner" jämfört med 11 respektive 8 procent för de övriga kommuntyperna.

I intervjuerna fick skolledarna även frågan "På vilket sätt anser ni att ni tillämpar de nya bestämmelserna i skollagen i er verksamhet?". De svarar bland annat att de i linje med de nya bestämmelserna i skollagen antar samtliga behöriga sökanden, bygger ut vuxenutbildningen, samverkar regionalt kring implementeringen av lagändringen samt att de för en aktiv dialog med politiker och förvaltning om komvuxverksamheten.

Hinder och framgångsfaktorer i implementeringsarbetet

Hinder som huvudmännen uppger sig ha stött på under implementeringsarbetet är svårigheter i att rekrytera lämpliga lärare och att upphandla yrkesutbildning av acceptabel kvalitet inom alla områden. En del skolledare i intervjustudien upplever att tillgången på externa anordnare av utbildning av god kvalitet är låg. Detta innebär en särskild svårighet att lägga ut uppdrag på externa utförare. En del huvudmän målar i enkätens fritextsvar därtill upp en bild av att de ekonomiska resurserna försvinner på vägen till komvuxverksamheten. I intervjuerna med skolledarna framkommer ytterligare en faktor som uppges ha fungerat mindre bra för vissa huvudmän under implementeringen av lagändringen. Det är prognostiseringen av antalet sökanden till komvux. Några skolledare beskriver att

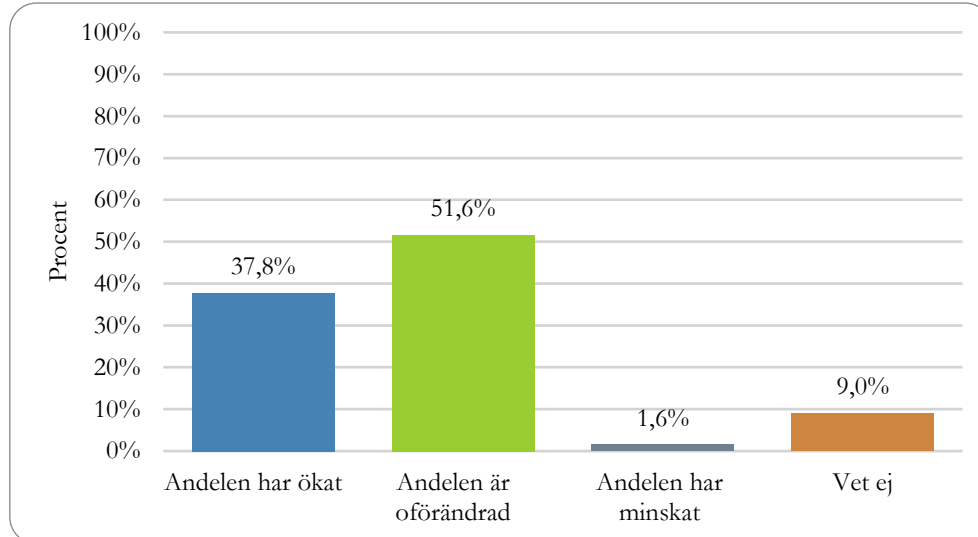
det är en utmaning att planera rätt kursutbud då det råder en stor osäkerhet kring hur många som kan komma att söka till komvux.

På frågan om något har fungerat särskilt bra i huvudmännens arbete med att införa den utökade rätten till komvux ges i intervjuerna olika bilder som framförallt gäller en ökad efterfrågan på komvux, ett utökat utbildningsutbud, ett välfungerande samarbete i regionen och med Arbetsförmedlingen, samt möjligheten att använda lagändringen som ett slagträ i dialogen med politiker och förvaltning.

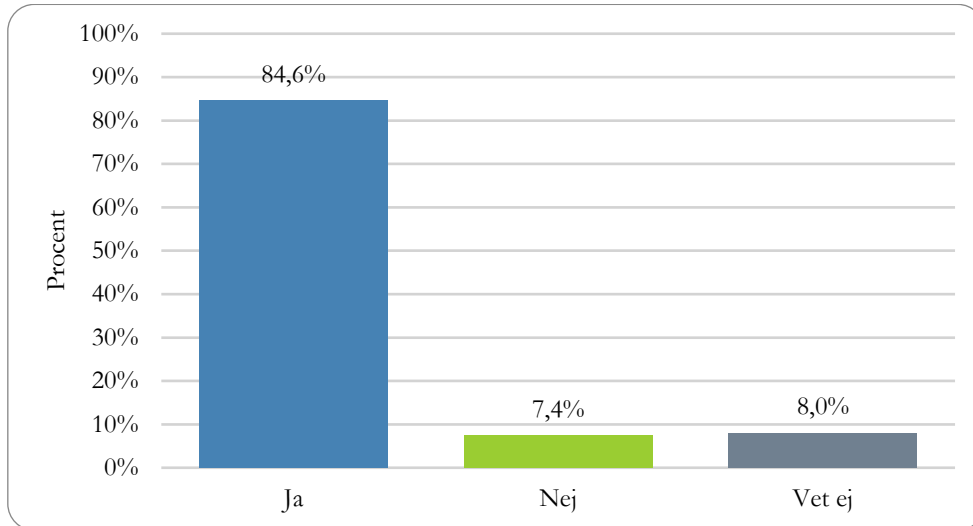
Resultatet av huvudmännens implementering av lagändringen

På frågan om huvudmännen bedömer att andelen elever som deltar i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå behörighet till högskola eller yrkeshögskola har förändrats i deras kommuner sedan den 1 januari 2017, svarar nästan 38 procent att andelen har ökat och 52 procent svarar att andelen är oförändrad. Hos cirka 2 procent av huvudmännen har andelen minskat och 9 procent svarar att de inte vet om andelen elever har förändrats. Resultatet illustreras i diagram 8. Det är viktigt att notera att detta endast är huvudmännens bedömning av utfallet och inte en belagd effekt av den utökade rätten.

Diagram 9. Bedömer ni att andelen elever som deltar i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå behörighet till högskola eller yrkeshögskola har förändrats i er kommun sedan den 1 januari 2017?



Vi har även frågat huvudmännen om deras kommuner har haft möjlighet att anta alla sökanden som har rätt till komvux på gymnasial nivå under 2017 och 2018. Nästan 85 procent svarar ja på frågan, medan cirka 7 procent svarar nej, och 8 procent anger att de inte vet. (Se diagram 10).

Diagram 10. Har er kommun haft möjlighet att anta alla sökanden som har rätt till komvux på gymnasial nivå under 2017 och 2018?

Av fritextsvaren i enkäten framgår vissa huvudmän redan innan de nya bestämmelserna infördes har haft möjlighet att anta alla sökande som har rätt till studier på komvux. Bland de huvudmän som i enkäten svarar att de har haft möjlighet att anta samtliga berättigade sökanden hänvisar en del till att budgeten har tillåtit det medan andra säger att de har antagit samtliga berättigade för att följa de nya bestämmelserna i skollagen trots att budgeten har överskridits. Exempelvis säger en huvudman:

Jag har tolkat det som att vi inte kan frångå regelverket. Vi har haft och skapat möjlighet att anta alla utifrån denna syn på ett icke förhandlingsbart läge men 2017 gick vuxenutbildningen minus med 7 miljoner. Dessa tillfördes sedan till 2018 års budget.

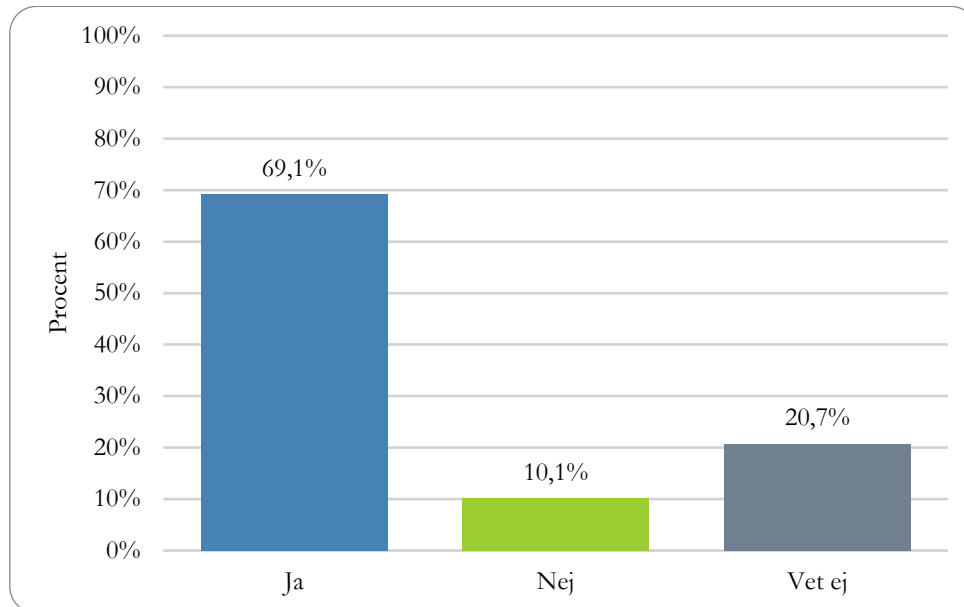
Somliga huvudmän berättar att de har haft kapacitet att anta samtliga sökanden med hjälp av samverkan med andra kommuner och anordnande av distansutbildning. En huvudman resonerar på följande sätt:

Min bedömning är att vi snabbt kan och har kunnat anpassa oss efter behovet av utbildningsplats. Vi har enstaka gymnasiekurser på plats men utbildning ges även på distans. Utöver detta har vi även samverkansplatser i närliggande kommuner, varpå vi kan "skicka" studerande som vill läsa hela program på heltid som inte kan ges inom kommunens ramar.

Det finns även huvudmän som inte har haft möjlighet att ta emot samtliga sökanden i kommunen som har rätt till komvux på gymnasial nivå under 2017 och 2018. Orsaken är enligt fritextsvaren att huvudmännen har saknat ekonomiska medel.

På frågan om huvudmännen bedömer att de kommer ha möjlighet att anta alla sökanden som har rätt till komvux på gymnasial nivå under 2019 (diagram 11) svarar en majoritet på drygt 69 procent att de kommer kunna göra det. Cirka 10 procent bedömer att de står utan möjlighet och hänvisar till kommunens ekonomi och till ovisshet om det politiska läget på riksdags- och kommunal nivå. Nästintill 21 procent vet inte om de kommer att kunna anta samtliga sökanden som har rätt till komvux (se diagram 10).

Diagram 11. Bedömer ni att er kommun kommer ha möjlighet att anta alla sökanden som har rätt till komvux på gymnasial nivå under 2019?



Vid en jämförelse mellan diagram 10 och 11 ovan ser vi en betydlig skillnad mellan andelen huvudmän som upplever sig ha haft möjlighet att ta emot alla sökanden som har rätt till komvux på gymnasial nivå under 2017 och 2018 (85 procent) och andelen som upplever sig ha denna möjlighet under 2019 (69 procent). Med vårt insamlade underlag är det svårt att med säkerhet uttala sig om vad denna skillnad beror på men med ledning av vad som sagts i intervjuerna kan en förklaringsfaktor tänkas vara att budgetåret 2019 är kärvt för flera huvudmän vilka under 2018 överskred sin budget för att kunna följa de nya bestämmelserna. En annan förklaringsfaktor kan vara att det råder stor osäkerhet i prognoserna om antalet sökanden till komvux vilket kan variera kraftigt.

3 Slutsatser

Vi har utvärderat Skolverkets och huvudmännens arbete med att implementera de nya bestämmelserna om utökad rätt till komvux. En lyckad implementering av reformen är en förutsättning för att den på sikt ska leda till de önskade effekterna i form av ökad tillgång till komvux och en bättre etablering på arbetsmarknaden för individen.

Skolverkets informationsinsatser har bidragit till ökad kännedom

Vi bedömer att Skolverkets insatser har bidragit till en ökad kunskap om och förståelse för bestämmelserna om utökad rätt till komvux. De tillfrågade anser överlag att regelverket är tydligt, men att det finns generella svårigheter att tolka skollagstiftningen.

Skolverkets insatser har bidragit till att öka kunskapen om de nya bestämmelserna

Enkäten visar att drygt 8 av 10 huvudmän upplever att Skolverkets information har gett dem stöd i mycket hög eller i ganska hög grad. Skolverkets webbplats, regionala dialoger och mötesplatser om regionalt yrkesvux är de kanaler som har nått huvudmännen i högst utsträckning. Huvudmännen har specifikt visat uppskattning för Skolverkets webbplats.

Särskilt uppskattat bland respondenterna var Skolverkets förtydligande av vem som har rätt till komvux på gymnasial nivå. Många lyfte fram att Skolverkets insatser har skapat tydlighet i denna fråga. På Skolverkets webbplats förtydligas behörighet och rätt att delta i komvuxutbildning och en rad andra förhållanden som kan ge upphov till frågor i samband med de nya bestämmelserna.

En osäkerhet i samband med förändringen av skollagen har gällt ansvarsförhållandet mellan kommunerna när en studerande söker komvux i en annan kommun än hemkommunen. Vår bild är att huvudmännen värdesätter Skolverkets förtydligande av ansvarsfördelningen mellan kommunerna.

Enkäten visar att många kommuner uppskattar Skolverkets genomförande av de regionala dialogerna. Den utökade rätten till komvux utgör förvisso endast en del av det som diskuterats vid de regionala dialogerna, men vår bedömning är att kommunerna säger sig få en bättre förståelse för de nya bestämmelserna i forum där det diskuteras utvecklingsfrågor, samverkan och kvalitetsarbete mellan kommunerna och berörda myndigheter, politiker och förvaltning. Intervjuerna stärker bilden av att de regionala dialogerna är en mycket uppskattad form för att erhålla information.

Vidare uppskattar skolhuvudmännen och rektorerna Skolverkets nyhetsbrev. Det som framkommer både i fritextsvaren i enkäten och vid intervjuerna är att det finns en tydlig önskan om att få information om förändringar specifikt rörande vuxenutbildning via mejl.

Kommunerna anser att förändringen av skollagen är tydlig

Resultatet av Skolverkets enkät visar att cirka 90 procent av huvudmännen i enkätundersökningen anser att förändringarna i skollagen är mycket eller ganska tydliga. De flesta skolledare som Skolverket har intervjuat instämmer i bilden att förändringarna har varit tydliga.

I resultatdelen beskrev vi att några respondenter i intervjuerna lyfter utmaningen i att tolka och förtydliga lagtexter. Inte sällan har respondenterna uppgett att utmaningen består i att förtydliga vilka målgrupper som har rätt att läsa på komvux. En särskild utmaning uppges vara att hantera mottagande och antagande för personer som ska studera på komvux och därmed tydliggöra på vilka grunder sökande har rätt att studera på komvux. Trots att några respondenter tycker att det finns en utmaning i att tolka lagtexter och omsätta dessa i praktiken är vår bild att de flesta respondenter i denna studie tycker att det framgår av lagtexten vad som gäller.

Skolhuvudmännen har genomfört få egna implementeringsinsatser

Få genomförda förändringar till följd av den utökade rätten

Huvudmännen uppger att de endast i begränsad utsträckning har genomfört förändringar i sin verksamhet efter att rätten till komvux infördes. 70 procent av huvudmännen uppger sig ha genomfört förändringar inom vuxenutbildningen i ganska låg eller i mycket låg utsträckning. En femtedel av huvudmännen anger att de har gjort förändringar i ganska hög eller i mycket hög utsträckning. Resultatet visar dock ingen större skillnad mellan vilken kommuntyp dessa huvudmän tillhör. Förändringarna rör framför allt ökad upphandling av utbildningar för att öka utbudet av komvux. Huvudmän har också uppgett att de samverkar mer med externa parter efter lagens ikraftträdande.

Att skolhuvudmännen uppger att de inte genomfört förändringar i större omfattning behöver inte innebära ett problem. Det kan till exempel bero på att huvudmännen inte ansett sig behöva genomföra större förändringar för att leva upp till lagens krav. Den tolkningen stöds av att 85 procent av huvudmännen uppgett att de redan under 2017 och 2018 kunnat ta emot alla sökande som haft rätt till komvux.

Få kommuner har genomfört särskilda informationsinsatser

Drygt 45 procent av huvudmännen uppger att de genomfört informations- och marknadsföringsinsatser för att informera om rätten till komvux. Enligt 20 kap. 17§ skollagen ska varje kommun informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå och aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning. Vi ser inga större skillnader mellan olika kommuntyper avseende i vilken utsträckning kommunerna har genomfört informations- och marknadsföringsinsatser. Även dessa resultat ska dock tolkas med försiktighet eftersom hela 10 procent av huvudmännen svarat vet ej på frågan om de genomfört särskilda informationsinsatser. Det kan dock vara ett problem i implementeringen om potentiella elever inte känner till sin utökade rätt till komvux.

Huvudmännens förutsättningar att tillämpa bestämmelserna

Vi bedömer att huvudmännen har haft tillräckliga förutsättningar för att leva upp till den utökade rätten till komvux i och med att en klar majoritet av huvudmännen uppger att de kunnat ta emot samtliga sökande sökanden.

Det finns generella utmaningar för komvux

Resultatet av enkäten och intervjuerna visar att hinder som huvudmännen uppger sig ha stött på under implementeringsarbetet till stor del är sådana generella utmaningar som Skolverket tidigare kunnat konstatera för komvux (exempelvis i Skolverkets lägesbedömning 2017). Det handlar om svårigheter att rekrytera lämpliga lärare och att upphandla yrkesutbildning av acceptabel kvalitet inom alla områden. En del skolledare i intervjustudien upplever att tillgången på externa anordnare av utbildning av god kvalitet är låg. Detta innebär en särskild svårighet att även lägga ut uppdraget på extern utförare.

De flesta anser sig kunna efterleva kraven

En klar majoritet av skolhuvudmännen, 85 procent, uppger att de redan under 2017 och 2018 har kunnat ta emot alla de sökande som har rätt till komvux enligt de nya reglerna. I intervjuerna framkommer också att skolledare bedömer att fler personer har lättare att bli antagna till komvux i och med att de nya bestämmelserna införts. Av resultatet av enkäten och intervjuerna framgår också att ett utökat utbildningsutbud, ett bättre samarbete i regionen och med Arbetsförmedlingen är positiva resultat av implementeringsarbetet.

Andelen huvudmän som bedömer att de kommer att kunna ta emot samtliga sökande som har rätt till komvux under 2019 är något lägre, 69 procent. Men eftersom en stor andel svarat vet ej på den frågan kan det snarare indikera en generell svårighet att prognosticera söktrycket. Den tolkningen får stöd i enkätens fritextsvar. Vissa huvudmän som deltagit i Skolverkets enkätundersökning menar att de inte har haft möjligheten att erbjuda särskilda yrkeskurser som inte ingår i kommunens kursutbud eller som varit möjligt att köpa av upphandlad leverantör. Vissa huvudmän menar att det inte funnits ekonomiska medel att starta vissa kurser som några få sökande varit intresserad av. Dessa omständigheter begränsar huvudmännens möjlighet att anta alla som sökt till komvux.

Mindre än hälften bedömer att söktrycket har ökat

I enkäten anger 38 procent av huvudmännen att det skett en ökning av andelen elever som deltar i komvux i syfte att uppnå behörighet till högskola eller yrkeshögskola sedan lagändringen. Drygt hälften uppger att andelen varit oförändrad under 2017 och 2018.

Referenser

Skollagen (2010:800)

Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

Proposition 2016/17:5. *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux.*

Skolverket (2017). *Skolverkets lägesbedömning 2017.*

Skolverket (2018) *Sammanfattning av de regionala dialogerna om rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*

Utbildningsutskottets betänkande 2016/17: UbU6. *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*

Bilaga 1: Metod

Nedan beskrivs de olika delmoment genom vilka empiriska data som utvärderingen grundar sig på samlats in, samt de metoder vi har valt att använda oss av.

Webbenkät till huvudmän

En webbenkät togs fram och skickats ut till samtliga huvudmän i Sverige som bedriver vuxenutbildning. Målgruppen för enkäten var chefer på förvaltningsnivå. Valet av webbenkät som metod gjorde att vi kunde nå ut till hela populationen av huvudmän som bedriver komvux och därigenom få en god bild av hur de bedömde implementeringen.

Efter samråd med Sveriges kommuner och landsting SKL och Näringslivets regelnämnd NNR, gick enkäten ut till 218 inbjudna huvudmän som bedriver komvuxverksamhet där 188 svarade. Svarefrekvensen var 86%. I populationen för enkäten ingår kommunala huvudmän samt landsting. Enkäten har även riktats till några kommunalförbund som bedriver vuxenutbildning på uppdrag av kommunen och därmed lyder under skollagen och har uppgiftsskyldighet.

För att nå ut till de huvudmän som bedriver komvux använde Skolverket Skolenhetsregistret. Det registret består av uppgifter som SCB samlar in från skolor på uppdrag av Skolverket. Ett urval av adresser gjordes med kriterier juridisk form ”kommuner” samt ”kommunalförbund” och ”landsting” (som bedriver vuxenutbildning). För att enkäten ska nå företrädare för huvudman som också har ansvar för frågorna bad Skolverket särskilt om att huvudmännen kunde vända sig till flera funktioner eller personer inom huvudmannens område dvs. chefer på förvaltningsnivå. för att besvara frågorna.

Intervjuer med skolledare – fallstudier

Med utgångspunkt i enkätsvaren gjordes ett urval av huvudmän hos vilka skolledare intervjuades för att fånga deras bild av implementeringen. Syftet med intervjuerna var att fördjupa den kunskap vi via enkäten fått om huvudmännens implementering och om Skolverkets implementeringsinsatser. Det var viktigt att utvärderingen omfattade även dem som arbetade operativt i verksamheterna och som mötte eleverna. Intervjuerna genomfördes som telefonintervjuer som tog ca 40 minuter och utgick från en intervjuguide. Det var möjligt att anpassa och justera frågorna och upplägget utifrån vad som framkom under respektive intervju gång.

Urvalet utformades för största möjliga variation utifrån spridning mellan stora och små huvudmän, SKL:s kommungruppsindelning samt en spridning mellan huvudmän som givit olika svar i enkäten, exempelvis vad gällde i vilken utsträckning de ansåg sig ha implementerat den utökade rätten till komvux. Detta för att vi skulle fånga en så stor variation som möjligt. Sammanlagt kontaktades närmare 40 respondenter. Totalt intervjuades 14 skolledare.