

Undervisningstiden i kommunal vuxenutbildning

Åtterrapporering av regeringsuppdrag om omfattningen och fördelningen av undervisningstiden i kommunal vuxenutbildning

Redovisning av regeringsuppdrag U2022/02495

Diarienummer: SI 2022:11388

Citera gärna Skolinspektionens rapporter, men kom ihåg att uppge källa:
Skolinspektionen, rapportens namn och år.

Skolinspektionen, Redovisning av regeringsuppdrag, 2024
Diarienummer: SI 2022:11388
ISBN 978-91-988760-0-0

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Undervisningstiden i komvux är emellanåt oroväckande knapp.....	5
Distansutbildningen behöver utvecklas utifrån sina specifika förutsättningar och möjligheter	6
Huvudmännen behöver ta ett större ansvar för undervisningstiden i komvux	7
Uppdraget	8
Att granska undervisningstid inom komvux	8
Regeringsuppdraget besvaras genom en kartläggning	10
Regelverket möjliggör inte att övergripande bedöma undervisningstiden i granskning.....	10
Bakgrund	11
Huvudmannaskap, ansvar och organisation.....	11
Elever, upplägg och studieresultat i komvux på gymnasial nivå	11
Komvux elevgrupp förändras	12
Begreppsanvändning	13
Olika undervisnings- och studieformer	13
Undervisningstid	14
Tidigare erfarenheter kopplade till undervisningstid i komvux	15
För lite undervisningstid medför risk för låg måluppfyllelse	15
Distansutbildning medför risker för vissa elever	16
Tidigare indikationer på betydande skillnader i undervisningstid.....	17
Kartläggning av undervisningstiden i komvux	18
Planering och fördelning av undervisningstid	19
Vanligt att kommunala rektorer själva beslutar om och lägger ut undervisningstid.....	19
De kommunala rektorerna har en tydligare bild av undervisningstid i närutbildning än i flexibla studieformer	20
Vanligt med internt riktmärke per kurs eller vecka	20
Kommunala rektorer kan sällan svara på var riktmärket kommer ifrån.....	20
Krav på undervisningstid finns ofta med i avtal med enskilda utbildningsanordnare gällande närutbildning, men sällan gällande distansutbildning.....	21
Huvudmännen följer upp undervisningstid i avtal med enskilda utbildningsanordnare, men det är inte alltid tydligt vad den omfattar.....	21
Rektorer hos enskilda utbildningsanordnare är bundna till avtal.....	22
Viss anpassning av undervisningstiden utifrån elevernas behov och förutsättningar	22
Övrig tid med lärare som delvis är beroende av elevernas initiativ	24
Undervisningstid följs inte upp i det systematiska kvalitetsarbetet	25
Elevernas efterfrågan påverkar kommunernas erbjudande av undervisningstid och studieform.....	25
Undervisningstidens omfattning	27

Undervisningstid i form av schemalagda lektionstimmar i närutbildning på dagtid	27
Undervisningstid i form av schemalagda lektionstimmar i flexibla studieformer	30
Övrig tid med lärare, utöver schemalagda lektioner	32
Rektorernas perspektiv på undervisningstidens rimlighet	34
Lärares och elevers uppfattningar om undervisningstiden	35
Lärare har olika syn på värdet av mer undervisningstid	35
Vikten av lärarstöd och hur undervisningstiden används	35
Lärare lyfter faktorer som kursens längd och andel apl som viktiga vid sidan av undervisningstid	36
Lärröster om när undervisningstiden i sig inte räcker till	37
Lärare om hur tid läggs ut och om sina möjligheter att vara flexibla med undervisningstiden	37
Olika uppfattning hos elever beroende på förkunskaper och individuella förutsättningar	38
Nöjda elever lyfter faktorer som kursupplägg, flexibilitet och lärarstöd som viktiga vid sidan av undervisningstid	38
Elevröster om när undervisningstiden i sig inte räcker till	39
Analys	40
Undervisningstiden i komvux är emellanåt oroväckande knapp	40
Skolinspektionens tillsyn har visat att elever inte alltid får ta del av hela det centrala innehållet	43
Knappt med undervisningstid får negativa konsekvenser för eleverna	43
Distansutbildning behöver kunna möta olika elevgruppers behov och förutsättningar	44
Distansutbildningen behöver utvecklas utifrån sina specifika förutsättningar och möjligheter	45
Huvudmannens ansvarstagande för komvux	46
Avslutande diskussion	49
Huvudmännens och rektorernas ledarskap och engagemang är viktiga för kvalitet och likvärdighet	49
Undervisningens betydelse inom komvux	50
Risker med ett relativt öppet regelverk kopplat till undervisningens omfattning	51
Källförteckning	53
Bilaga 1. Så gjordes kartläggningen	55
Bilaga 2. Undervisningstidens omfattning	57
Bilaga 3. Förteckning över huvudmän som ingår i kartläggningen	59

Sammanfattning

Skolinspektionen fick i regleringsbrevet för 2022 i uppdrag av regeringen att genomföra en kartläggande granskning av omfattningen och fördelningen av undervisningstid i kommunal vuxenutbildning (komvux). Särskilt relevanta frågor för granskningen var hur kommunerna lägger ut undervisningstid på kurser och om det förekommer att elever får för få undervisningstimmar i förhållande till vad som kan anses rimligt för att de ska nå målen med utbildningen. Inom ramen för uppdraget har Skolinspektionen genomfört en kartläggning av undervisningstiden i fyra kurser inom komvux på gymnasial nivå. Skolinspektionen bedriver också inspektion av komvux som en del av den löpande verksamheten. Redovisningen baseras på kartläggningens resultat, tillsammans med myndighetens samlade erfarenheter från inspektion som rör undervisningens omfattning inom komvux, liksom andra studier och forskning.

Undervisningstiden i komvux är emellanåt oroväckande knapp

Komvux organisering och reglering skiljer sig från grund- och gymnasieskolan på flera punkter, däribland att det inte finns någon reglerad minsta garanterad undervisningstid (med undantag för komvux i svenska för invandrare, sfi). Komvux målgrupp är heterogen och elevernas förutsättningar och mål med utbildningen kan se mycket olika ut. Utbildningen ska därför anpassas utifrån elevens behov och förutsättningar och kan variera till både längd och innehåll. Flexibilitet ska alltid eftersträvas. Då komvux ska vara flexibelt och individanpassat, och validering är en viktig del av komvux, är det rimligt att undervisningstiden varierar. Samtidigt omfattas komvux av skollagens krav på att utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform, oavsett var den anordnas. Skolinspektionen ser också att tillräcklig undervisningstid är en viktig förutsättning för en god utbildning.

Då det i huvudsak inte finns någon reglerad undervisningstid inom komvux är det upp till kommunen som huvudman för utbildningen att, utifrån elevernas behov och förutsättningar, ämnesplan och kurs, avgöra hur utbildningen ska genomföras och därmed hur mycket undervisning som ska ingå. Kartläggningen visar att avsaknaden av reglering av undervisningstiden har lett till en stor variation mellan kommuner.

I komvux kan undervisning ske på lektioner, men en stor del av kurser kan också genomföras utanför formella lektioner, exempelvis genom handledning. Kartläggningen av undervisningstidens omfattning i kurser på gymnasial nivå har därför innefattat dels schemalagda lektionstimmar, dels eventuell övrig tid med lärare. Endast schemalagda lektionstimmar redovisas kvantitativt och dessa skiljer sig betydligt åt mellan kommuner, såväl inom som mellan olika studieformer. Exempelvis finns ett spann på

30–120 lektionstimmar för Matematik 2b när kursen ges som närutbildning på dagtid i kommunens egen regi. När samma kurs erbjuds med flexibla studieformer är det inte ovanligt med få eller inga schemalagda lektionstimmar. Vad gäller övrig tid med lärare kan de intervjuade rektorerna sällan svara på i vilken omfattning sådan erbjuds, men bland annat handledning framhålls som ett viktigt inslag. Flera rektorer ser i detta sammanhang ett problem i form av att elever med störst behov av lärarstöd inte alltid tar del av exempelvis den handledning som erbjuds.

Det finns goda exempel på hur undervisningstiden anpassas för att möta elevernas behov och förutsättningar eller för att höja låga resultat. Kartläggningen visar dock samtidigt att kommuner inte alltid ställer krav på undervisningstid i utbildning på entreprenad, vilket medför att det förekommer att kurser ges utan några schemalagda lektionstimmar och med ytterst lite lärarstöd i övrigt. Vidare förekommer att lärare av tidsskäl gör prioriteringar i undervisningen som de anser inte gynnar eleverna, eller tenderar att lägga undervisningen på E-nivå för alla elever. Några intervjuade elever anser att de lämnas åt självstudier i hög utsträckning eller inte får öva tillräckligt på praktiska moment. Skolinspektionens tillsyn har även visat att elever inte alltid får ta del av hela det centrala innehållet i utbildningar inom komvux, bland annat på grund av för lite tid. Sammantaget pekar kartläggningen, tillsammans med Skolinspektionens tidigare kunskaper och erfarenheter, mot att undervisningstiden inte alltid är tillräcklig inom komvux. För lite undervisningstid kan få negativa konsekvenser för elevernas möjligheter att få med sig de kunskaper och färdigheter som de ska, och utvecklas så långt som möjligt.

Distansutbildningen behöver utvecklas utifrån sina specifika förutsättningar och möjligheter

Komvux olika studieformer behöver kunna möta elevgrupper med vitt skilda behov, och anpassa utbildningen utifrån individuella förutsättningar och mål. Utbildning på distans har ökat under de senaste åren. Kommunala rektorer i kartläggningen lyfter såväl för- som nackdelar med distansutbildning, men flera är negativa till distansutbildning på entreprenad när den består av mycket självstudier med litet lärarstöd. Några kommunala rektorer i kommuner som inte ställer krav på undervisningstid i distansutbildning på entreprenad hänvisar till att det vore för dyrt, samtidigt som de menar att utbildningarna inte håller tillräcklig kvalitet. Skolinspektionen vill i detta sammanhang understryka att det är huvudmannens ansvar att utbildningen – i såväl egen regi som på entreprenad – håller en god kvalitet.

Skolinspektionen har i flera rapporter konstaterat att distansutbildningen inom komvux har stora utvecklingsbehov, och kartläggningen indikerar att dessa kvarstår på flera håll. Bland annat skulle fler huvudmän behöva arbeta för ett utvecklat lärarstöd. Som Skolinspektionen tidigare påpekat behöver utgångspunkten i utvecklingen av distansutbildningen vara de förutsättningar och möjligheter som finns för just denna studieform.

Huvudmännen behöver ta ett större ansvar för undervisningstiden i komvux

Skolinspektionen har i flera tidigare granskningar funnit att huvudmännen behöver bli bättre på att följa upp och utveckla komvux, såväl verksamhet som bedrivs i kommunens egen regi som verksamhet på entreprenad. Även denna kartläggning väcker frågor kring huvudmannens ansvarstagande för komvux. Resultaten visar att beslut om undervisningstid ofta fattas av den kommunala rektorn utan dialog med någon annan hos huvudmannen. Det innebär att beslut om undervisningstid fattas utifrån givna resurser och att omfattningen därmed hanteras på en nivå där utrymmet för förändringar är begränsat. Detta samtidigt som undervisningstid inte uppges ingå i det systematiska kvalitetsarbetet. Vidare finns det representanter för huvudmän som inte kan uppge var deras riktmärken för undervisningstid kommer ifrån. Det finns även kommuner som erbjuder utbildning på entreprenad som de inte anser håller en tillräckligt god kvalitet. Vissa huvudmän och rektorer lyfter vidare att det är oklart vad undervisning är, eller förväntas vara, inom distansutbildning, och uttrycker ett behov av att tydligare definiera vad undervisning på distans omfattar.

Skolinspektionen ser att ledarskapet och engagemanget från huvudmännens och rektorernas sida är viktiga faktorer för såväl kvalitet som likvärdighet inom komvux. Huvudmannen har ett viktigt ansvar att systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och genomföra utvecklingsinsatser utifrån analysen. Undervisningstid är, tillsammans med faktorer som kompetenta lärare, en viktig resurs för lärande och en grundläggande del av utbildningens upplägg. Eftersom undervisningstiden inte är reglerad inom komvux ser Skolinspektionen att undervisningens omfattning bör ingå i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Huvudmannen behöver ta ansvar för att den undervisningstid som erbjuds – i samtliga studieformer och oavsett regi – är tillräcklig, och att eleverna ges reella möjligheter att nå målen med utbildningen.

Skolinspektionen konstaterar i sin årsrapport för 2023 att det finns risker med att undervisningens form och omfattning, i förhållande till kraven i ämnes- och kursplaner, inte är tydligare reglerad inom komvux. Kartläggningens resultat synliggör några risker gällande undervisningens omfattning och vilka faktorer som ligger till grund för hur mycket undervisningstid som läggs ut. Knappt med undervisningstid väcker också frågor kring lärarnas underlag för att sätta rättvisande och likvärdiga betyg. Mot bakgrund av riskerna menar Skolinspektionen att det kan finnas skäl för regeringen att överväga en tydligare reglering av undervisningens omfattning inom komvux, i syfte att säkerställa att elever erbjuds en likvärdig utbildning av god kvalitet.

Uppdraget

Skolinspektionen fick sommaren 2022 i uppdrag av regeringen att genomföra en kartläggande granskning av erbjuden undervisningstid i komvux. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 24 april 2024.¹ Denna rapport utgör myndighetens svar på uppdraget.

Granskning av undervisningstiden i komvux

Skolinspektionen ska genomföra en kartläggande granskning av i vilken omfattning kommunerna erbjuder undervisningstid inom kommunal vuxenutbildning (komvux) samt hur de fördelar den erbjudna undervisningstiden, både när det gäller den utbildning där endast s.k. närundervisning förekommer och den utbildning där olika flexibla undervisningsformer förekommer. Skolinspektionen ska föra en dialog med Statens skolverk vid genomförandet av uppdraget. De frågor som är särskilt relevanta för granskningen är hur kommunerna lägger ut undervisningstid på kurser och om det förekommer att elever får för få undervisningstimmar i förhållande till vad som kan anses rimligt för att de ska nå målen med utbildningen.

Skolinspektionen har fört en dialog med Skolverket vid genomförandet av uppdraget. Dialogen har omfattat uppdraget och dess frågeställningar, kartläggningens genomförande och resultat, samt redovisningen.

Att granska undervisningstid inom komvux

Till skillnad från grund- och gymnasieskolan finns i huvudsak inte en garanterad undervisningstid reglerad inom komvux.² Komvux målgrupp är heterogen och elevernas förutsättningar och mål med utbildningen kan se mycket olika ut. Utbildningen ska därför anpassas utifrån elevens behov och förutsättningar och kan variera till både längd och innehåll. Flexibilitet ska alltid eftersträvas och kan handla om plats, tid, studietakt och -form samt sätt att lära.³ Validering av den vuxnes kunskaper i syfte att erkänna den vuxnes kunnande oberoende av hur det förvärvats är en viktig del av komvux och läroplanen stadgar att läraren även ska beakta sådana

¹ Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolinspektion.

² Med undantag för komvux i svenska för invandrare (sfi) som ska omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan i genomsnitt under en fyraveckorsperiod. Omfattningen får dock minskas om eleven begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med utbildningens syfte, 20 kap. 24 § skollagen (2010:800). Härfter avses komvux med undantag för komvux i sfi när rapporten hänvisar till att undervisningstiden inte är reglerad inom komvux.

³ Skolverket. *Läroplan för vuxenutbildningen*. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund. SKOLFS 2012:101.

kunskaper som en elev har tillägnat sig på annat sätt än genom den aktuella undervisningen.⁴

Då det inte är reglerat någon garanterad undervisningstid inom komvux är det upp till huvudmannen⁵ att utifrån elevernas behov och förutsättningar, ämnesplan och kurs, avgöra hur utbildningen ska genomföras och därmed hur mycket undervisning som ska ingå.

Skollagen definierar undervisning som ”processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden”⁶. Komvux reglering är generellt mindre detaljerad än den för andra skolformer. Detta möjliggör en betydligt större anpassning till elevernas olika behov och förutsättningar avseende upplägg, studietakt och längd på utbildningen, genom avsaknad av krav på skolförlagd utbildning, terminsuppdelning, timplaner och garanterad undervisningstid.⁷ Vidare omfattar den särskilda regleringen om fjärr- och distansundervisning som finns för andra skolformer inte komvux.

Enligt skollagens förarbeten har begreppet undervisning en vid betydelse i vuxenutbildningen och det framhålls att undervisning inom komvux kan ske utanför formella lektioner.⁸ Vid exempelvis distansutbildning kan lärarrollen vara mer inriktad mot handledning och mentorskap än i de skolförlagda delarna av ungdomsskolan, samtidigt som begreppet undervisning i andra utbildningsmodeller innebär en mer traditionell lärarroll.⁹ All sådan tid där en elev har möjlighet till interaktion med sin lärare kan vara undervisning och därmed utgöra en del av elevens undervisningstid, men om det ska anses som undervisning enligt skollagen beror på huruvida ett lärtillfälle i komvux leds av lärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till skollagen och som syftar till utveckling och lärande genom att elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden. Huruvida exempelvis studiebesök faller under definitionen av undervisning måste därmed avgöras i det enskilda fallet.¹⁰ Samtidigt som reglering av en garanterad undervisningstid saknas, omfattas komvux av skollagens krav på att utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas.¹¹

⁴ Skolverket. *Läroplan för vuxenutbildningen*. Bedömning och betyg. SKOLFS 2012:101.

⁵ I rapporten används såväl begreppen *kommun* som *huvudman*. Det är alltid en kommun, region eller ett kommunalförbund som är huvudman för den kommunala vuxenutbildningen. I uppdraget i regleringsbrevet används kommuner, och i rapporten används begreppet kommuner när det handlar om själva uppdraget eller när jämförelser görs mellan kommuner. När det handlar om kartläggningens intervjuer och funktionen huvudman används begreppet huvudman.

⁶ 1 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁷ Dir. 2022:84. s. 13–14.

⁸ Prop. 2009/10:165, s. 218, Prop. 2021/22:157, s. 111–112.

⁹ Prop. 2009/10:165, s. 218.

¹⁰ Prop. 2021/22:157, s. 110–111.

¹¹ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

Regeringsuppdraget besvaras genom en kartläggning

Skolinspektionen besvarar regeringsuppdraget genom att dels redogöra för studier och myndighetens befintliga kunskap och erfarenheter på området, dels presentera resultatet av en kartläggning av undervisningstiden i fyra kurser på komvux på gymnasial nivå, som genomförts under 2023.

I Skolinspektionens uppdrag ligger att göra tillsyn och kvalitetsgranskning, bland annat av komvux.¹² Inom ramen för båda inspektionsformerna gör myndigheten normalt sett bedömningar som vi kommunicerar till huvudmännen via beslut. När det gäller undervisningstiden inom komvux finns dock ett antal faktorer som innebär att ett granskningsförfarande är mindre lämpligt. Undervisningstiden inom komvux kan och bör kartläggas, men flera aspekter av regelverket och upplägget gör det problematiskt med rimlighetsbedömningar av mängden undervisningstimmar i förhållande till målen. Skolinspektionen har mot bakgrund av detta valt att genomföra kartläggningen av undervisningstiden utan bedömningar och beslut till enskilda verksamheter.

Regelverket möjliggör inte att övergripande bedöma undervisningstiden i granskning

Undervisningstiden i en kurs inom komvux kan variera mellan grupper och individer. Vad som kan anses som tillräcklig undervisningstid behöver därför ta sin utgångspunkt i den enskilda elevens behov och förutsättningar och med hänsyn tagen till en eventuell validering av elevens kunskaper. Det finns följaktligen inte några uttryckliga bestämmelser i regelverket för Skolinspektionen att generellt bedöma antalet undervisningstimmar mot.¹³ Det innebär också att det inte finns stöd i lagstiftning att fastslå ett kvantitativt antal timmar som kan anses som rimlig eller tillräcklig undervisningstid för samtliga elever i en viss kurs inom komvux. Vad gäller rimlighetsbedömning av mängden undervisningstimmar i förhållande till kraven i ämnes- och kursplaner, skulle sådana behöva ske på individnivå, alternativt mot någon form av uppdelning i typfall, givet komvux upplägg. Generella bedömningar av vad som är tillräcklig undervisningstid inom en kurs skulle dock medföra en risk att Skolinspektionen sätter praxis och att huvudmännen därefter skulle rätta sig efter Skolinspektionens bedömning. Detta skulle inte vara förenligt med bland annat läroplanen för komvux, som framhåller att utbildningen ska eftersträva flexibilitet och anpassas utifrån elevernas behov och förutsättningar.

¹² Kartläggande granskning ingår inte i Skolinspektionens instruktionsbundna uppdrag.

¹³ Med undantag för komvux i sfi (20 kap. 24 § skollagen (2010:800)).

Bakgrund

Huvudmannaskap, ansvar och organisation

Det är alltid en kommun, region eller ett kommunalförbund som är huvudman för komvux. Detta betyder att komvux till skillnad från grund- och gymnasieskolan endast har offentliga huvudmän. Det är däremot inte alltid huvudmannen som anordnar utbildningen. Huvudmannen kan anordna komvux i egen regi, på entreprenad hos enskilda utbildningsanordnare eller via samverkan med andra huvudmän.¹⁴ Många kommuner använder flera av dessa sätt kombinerat. Eftersom huvudmannaskapet vid entreprenad alltid ligger kvar hos kommunen är det kommunen som har det övergripande ansvaret för kvaliteten i verksamheten och för att utbildningen genomförs i enlighet med skolförfattningarna. Det finns olika alternativ för hur kommuner anförtror en anordnare att utföra utbildning på entreprenad, exempelvis genom upphandling eller auktorisationssystem.¹⁵ När verksamheten bedrivs i egen regi kan huvudmannen direkt styra verksamheten som arbetsgivare, och när verksamheten finns inom den kommunala organisationen finns det möjlighet att göra löpande förändringar. Vid utbildning på entreprenad blir styrningen mer indirekt och huvudmannen styr i huvudsak verksamheten genom vad som framgår i avtalet med entreprenören.¹⁶

Rektorskapet för komvux på entreprenad kan organiseras på olika sätt. Rektorsuppgifter och i vissa fall myndighetsutövning som ligger på rektorn får överlämnas till anordnaren. Men det finns också delar som inte får överlämnas.¹⁷ Förutom kommunens rektor finns ofta en befattning motsvarande rektor hos den enskilde utbildningsanordnaren.

Elever, upplägg och studieresultat i komvux på gymnasial nivå

Totalt läste 372 000 elever i komvux på grundläggande och gymnasial nivå och i sfi under 2022.¹⁸ En majoritet, 229 000 elever, läste på gymnasial nivå (63 procent kvinnor och 37 procent män). Medelåldern för elever i komvux på gymnasial nivå var 31 år och spridningen i åldrar var stor. 108 000 elever läste yrkeskurser på gymnasial nivå under 2022.¹⁹

¹⁴ Det är dock alltid hemkommunen som ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev, med uppgifter om utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. 20 kap. 8 § skollagen (2010:800).

¹⁵ SOU 2022:53, s. 232f.

¹⁶ Se SOU 2022:53 och SOU 2017:38.

¹⁷ 23 kap. 6 och 8 §§ skollagen (2010:800) och 1 kap. 4 § Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

¹⁸ Komvux består av fem skolfördelar: komvux på grundläggande nivå, komvux på gymnasial nivå, komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå, komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå samt komvux i svenska för invandrare (sfi). Kartläggningen omfattar komvux på gymnasial nivå, varför detta avsnitt handlar om just elever i komvux på gymnasial nivå.

¹⁹ Skolverket (2023a).

Drygt hälften, 55 procent, av kursdeltagarna²⁰ på gymnasial nivå studerade hos en annan anordnare än huvudmannen. Det finns en stor variation mellan kommunerna i hur många elever som läser i huvudmannens egen regi respektive på entreprenad. Vissa kommuner anordnar all sin utbildning i egen regi medan andra driver all sin vuxenutbildning genom andra anordnare.²¹

Distansutbildning har blivit vanligare inom komvux. 36 procent av kursdeltagarna på gymnasial nivå läste på distans 2022 men andelen varierar beroende på typ av kurs. Teoretiska kurser lästes i högre utsträckning på distans jämfört med yrkeskurser.²²

Av de kursdeltagare som avslutade eller avbröt en kurs inom komvux på gymnasial nivå under 2022 avslutade 67 procent kursen med godkänt betyg, 11 procent utan godkänt betyg och 22 procent avbröt kursen. Det var betydligt vanligare att yrkeskurser avslutades med ett godkänt betyg jämfört med teoretiska kurser (79 procent jämfört med 51 procent). Det var också något vanligare att elever som studerade i huvudmannens egen regi fick ett godkänt betyg, jämfört med de som studerade hos en annan anordnare (70 procent jämfört med 65 procent).²³

Komvux elevgrupp förändras

Komvux ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet.²⁴ Det finns en omfattande kompetensbrist på arbetsmarknaden och komvux har under senare år tilldelats en allt större betydelse och roll för integration och kompetensförsörjning. Komvux är för många en viktig väg in i arbetslivet eller till vidare studier.²⁵

Elevgruppen i komvux har förändrats under de senaste åren och elevgruppens varierande bakgrund ställer krav på flexibiliteten och individanpassningen. Bland annat har andelen utlandsfödda ökat stadigt (nära hälften av eleverna på gymnasial nivå är födda utomlands²⁶) och arbetslösa med behov av utbildning för att få arbete har i högre grad hänvisats till reguljär utbildning. Andelen elever som läser längre sammanhållna utbildningar har ökat medan andelen som läser enstaka kurser minskat.²⁷ Inom komvux finns elever med vitt skilda bakgrunder och variationen vad gäller tidigare erfarenheter och utbildning är stor. Komvux förväntas därmed kunna möta behoven hos en breddad och förändrad målgrupp med allt från studievana och/eller motiverade personer som

²⁰ En elev räknas som en kursdeltagare för varje kurs hen deltar i under kalenderåret.

²¹ Skolverket (2023a).

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ 20 kap. 2 § skollagen (2010:800).

²⁵ Regeringens lagrådsremiss 30 januari 2020. *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*, s. 61 och följande sidor.

²⁶ Skolverket (2023a).

²⁷ Dir. 2022:84.

ställer om till ett annat yrke, till personer med kort utbildning, bristande studievana eller skolmisslyckanden i bagaget, vilka kan ha ett större behov av stöd för att lyckas i sina studier.²⁸

Begreppsanvändning

I uppdraget ingår att Skolinspektionen ska kartlägga undervisningstidens omfattning och fördelning både när det gäller den utbildning där endast så kallad närundervisning förekommer och den utbildning där olika flexibla undervisningsformer förekommer.

Det finns olika begrepp för att beskriva olika undervisnings- och studieformer inom komvux, liksom en rad olika upplägg på utbildningarna. Nedan förklaras ett antal begrepp som används i rapporten.²⁹

Olika undervisnings- och studieformer

I denna rapport förekommer tre former av undervisning:

- **Närundervisning:** undervisning som sker på plats i anordnarens lokaler.
- **Distansundervisning:** undervisning där lärare och elever är åtskilda i tid och rum.
- **Fjärrundervisning:** undervisning där lärare och elever är åtskilda i rum, men inte i tid.^{30,31}

I rapporten används de olika undervisningsformerna när det är just en viss typ av *undervisning* som avses.

När det handlar om studieform, det vill säga utbildningens upplägg i sin helhet, skiljer rapporten på *närutbildning* och utbildning med *flexibla studieformer*.

- **Närutbildning** används för sådan utbildning som huvudsakligen består av närundervisning, det vill säga det handlar i huvudsak om ett traditionellt upplägg med fysiska lektioner i anordnarens lokaler.
- **Flexibla studieformer** används som ett samlingsnamn för övriga upplägg, exempelvis distans eller halvdistans. Dessa övriga former kan ha endast distansundervisning, endast fjärrundervisning, eller en blandning mellan olika undervisningsformer, inklusive inslag av fysiska träffar. I kartläggningen är den vanligaste flexibla studieformen distans, och när det handlar om just den formen används begreppet **distansutbildning**.

²⁸ SOU 2018:71, s.109f; s.124.

²⁹ Vissa av begreppen definieras i skollagen. I resultatdelen redogör vi för vad respondenterna uppgett, utan att utreda eller bedöma om detta stämmer överens med definitionerna i skollagen.

³⁰ Se 1 kap. 3 § skollagen (2010:800) för de fullständiga definitionerna.

³¹ Observera att skollagens reglering av fjärr- och distansundervisning inte omfattar komvux. Se 21–22 kap. skollagen (2010:800).

Undervisningstid

Som diskuterats ovan har begreppet undervisning en vid betydelse inom komvux. I kartläggningen har vi dels frågat om undervisningstid i form av schemalagda lektioner, dels frågat om undervisningstid utöver lektioner. Vad gäller undervisningstiden utöver schemalagda lektioner, har vi utgått från respondenternas beskrivningar av erbjuden undervisningstid. Skolinspektionen har i intervjuerna inte gjort några bedömningar av huruvida den övriga undervisningstid som respondenterna anger, utgör undervisning enligt skollagens definition. Viktigt att framhålla är dock att vi har frågat om lärarledd tid. I rapporten kallar vi denna tid utöver lektioner för *övrig tid med lärare*. En vanligt förekommande typ av övrig tid med lärare som respondenterna uppger är handledning.

I rapporten avses därmed med **undervisningstid** både **schemalagda lektionstimmar** och **övrig tid med lärare** som respondenterna angett. När det är just schemalagda lektionstimmar som avses används detta begrepp, och när det är någon specifik form av övrig tid med lärare som avses, exempelvis handledning, används det.

Tidigare erfarenheter kopplade till undervisningstid i komvux

Parallellt med regeringsuppdraget har Skolinspektionen slutfört två tematiska inspektioner på verksamhetsnivå inom komvux. Dels en kvalitetsgranskning av undervisningen inom komvux i sfi³², dels en tillsyn av yrkesförarutbildningen för tung lastbil och släp inom komvux på gymnasial nivå.³³ I dessa och i tidigare inspektioner har myndigheten sett allvarliga brister och utvecklingsområden som tangerar frågan om undervisningstiden inom såväl styrning och ledning som kvaliteten i utbildningen. Erfarenheter visar att elever i komvux inte alltid ges förutsättningar att utveckla de kunskaper och färdigheter de ska. Nedan sammanfattas några resultat och risker från tidigare inspektioner och studier.

För lite undervisningstid medför risk för låg måluppfyllelse

I och med att undervisningstiden i huvudsak inte är reglerad inom komvux, har Skolinspektionen i sina inspektioner inte bedömt undervisningstiden som en isolerad faktor. Däremot har myndigheten tidigare sett att elever inte alltid får en utbildning som ger dem möjlighet att nå målen och samtliga betygskriterier, och där det finns en koppling till undervisningstid.

Tillsynen av yrkesförarutbildningen för tung lastbil och släp fann brister kopplade till genomförande av körmomenten. Hos över hälften av verksamheterna omfattade körmomenten i undervisningen inte truckar, hjullastare, lastbilsmonterad kran och/eller olika fordonskombinationer för godstransporter. Bristen handlar om att fordon eller fordonskombinationer saknas eller inte finns tillgängliga för eleverna, eller att det inte finns tid för att genomföra delar av utbildningen som inkluderar dessa.

Skolinspektionen konstaterar att det innebär att eleverna går miste om delar av det centrala innehållet som utbildningen ska innehålla.

Undervisningen ger därmed inte eleverna förutsättningar att utveckla förmågor och färdigheter som krävs i yrket.³⁴

I en studie från 2023, om lärares tolkning och tillämpning av styrdokument i komvux, framkommer att lärare på grundläggande och gymnasial nivå anser sig ha för lite tid i kurserna för att hinna behandla allt centralt innehåll i undervisningen. Tidsbristen gör att lärarna väljer bort metoder för undervisning som de tror kan gynna elevernas lärande. Vidare läggs

³² Skolinspektionen (2023a).

³³ Skolinspektionen (2023b).

³⁴ Ibid.

fokus på kunskapskraven (numera betygskriterierna), som är mätbara och konkreta, snarare än på vidare mål.³⁵

Distansutbildning medför risker för vissa elever

Flera studier visar att distansutbildning kan medföra vissa risker och nackdelar, såsom högre andel studieavbrott och lägre andel godkända betyg. I Skolforskningsinstitutets systematiska översikt av individanpassad undervisning inom vuxenutbildning framhålls att distansutbildning många gånger kan vara det bästa alternativet för vissa elever, men att samma typ av distans kan innebära en förhöjd risk för avbrott för en annan grupp elever som har svårt att tillgodogöra sig undervisning med stöd av digitala verktyg.³⁶

I Skolinspektionens distansinspektion av komvux under covid-19-pandemin beskrev rektorerna att lärarnas möjlighet att stödja eleverna försämrades i ganska eller mycket stor utsträckning när undervisningen genomfördes på distans. Det handlade om graden av återkoppling mellan lärare och elever, den sociala kontexten och möjlighet till kamratrespon.³⁷

Även Skolverket följde upp situationen i komvux inom ett antal områden med anledning av covid-19-pandemin. I en rapport som bygger på resultatet från intervjuer hösten 2020 rapporteras att huvudmännen bedrivit mer distansundervisning. De flesta som ställde om till mer distansundervisning rapporterar att det fungerat ganska eller mycket bra. De tillfrågade huvudmännen fick också svara på om möjligheterna att tillgodose behov av stöd förändrats under pandemins första år. En majoritet uppgav att det blivit svårare att tillgodose behov av stöd. Flera menade att distansundervisningen gjort det svårare att uppmärksamma och nå elever i behov av stöd, och särskilt sådant stöd som lämpar sig bättre för undervisning på plats. Några ansåg tvärtom att distansundervisningen skapade bättre möjligheter att uppmärksamma elever och ge ett ökat lärarstöd.³⁸ Skolverket har också rapporterat att huvudmän som erbjuder distansutbildning upplever att det är svårt att möta stödbehoven hos elever med inlärningsproblematik och att stödet till distansstuderande ofta är bristande.³⁹

Skolinspektionen har tidigare granskat om elever som studerar teoretiska kurser inom komvux på gymnasial nivå erbjuds en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning. Elever som har behov av skolförlagd undervisning kan inte alltid välja en studieform som utgår från deras behov och förutsättningar, exempelvis när de påbörjar studier vid andra tider än vid terminsstart och inte erbjuds skolförlagda och lärarledda lektioner. Trots riskerna är alltså distansutbildning många gånger det enda

³⁵ Andersson m.fl. (2023), s. 126.

³⁶ Skolforskningsinstitutet (2019). Se även Skolverket (2020b).

³⁷ Skolinspektionen (2021a).

³⁸ Skolverket (2020b), s. 9–12.

³⁹ Skolverket (2023c), s. 56.

elever kan välja om de ska studera de teoretiska kurser de behöver, i en studietakt och på tider som passar dem. I vissa kommuner är dessutom distans den enda studieform som erbjuds. Detta indikerar att organisatoriska faktorer snarare än elevers behov och förutsättningar tenderar att styra vilka studieformer som erbjuds.⁴⁰

I granskningen av undervisningen inom komvux i sfi 2023 såg Skolinspektionen betydande kvalitetsskillnader mellan verksamheter inom både när- och distansundervisning. Bland annat framkom att lärarna i ungefär en tredjedel av verksamheterna inte planerade undervisningen utifrån elevernas behov, förutsättningar och mål. De verksamheter med distansundervisning som hade störst utvecklingsbehov hade ofta standardiserad undervisning utan individanpassning och med mycket lite lärarkontakt. En konsekvens av mycket självstudier med begränsad lärarledd undervisning var att eleverna som studerade på distans fick små möjligheter att utveckla muntliga färdigheter i svenska språket och sällan gavs möjligheter att träna på att skriva eller prata i samspel med andra elever.⁴¹

Tidigare indikationer på betydande skillnader i undervisningstid

Komvux är ett relativt outforskat område, men det finns tidigare indikationer på betydande skillnader mellan kommuner vad gäller undervisningstid. I en undersökning från 2017, genomförd av Lärarförbundet, fick lärare inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå uppge hur många undervisningstimmar per vecka en heltidskurs innebar i deras verksamhet. Knappt 2 av 10 lärare svarade 1–5 timmar, medan 4 av 10 svarade 15 timmar eller mer.⁴² En annan studie belyser hur olika förutsättningarna kan se ut för att bedriva undervisning och utvecklingsarbete för lärare inom komvux, bland annat utifrån undervisningstid. Studien inkluderar ett exempel på en lärare som har 15 timmars undervisningstid att genomföra en kurs som inom gymnasieskolan skulle motsvaras av 30–60 timmar.⁴³

⁴⁰ Skolinspektionen (2019a).

⁴¹ Skolinspektionen (2023a).

⁴² Lärarförbundet (2017).

⁴³ Fejes och Henning Loeb (2021).

Kartläggning av undervisningstiden i komvux

Inom ramen för regeringsuppdraget har Skolinspektionen under 2023 genomfört en kartläggning av omfattningen och fördelningen av undervisningstiden i komvux.

33 kommuner har deltagit i kartläggningen.⁴⁴ Den avser såväl sådan utbildning som bedrivs i kommunens egen regi som utbildning på entreprenad. Kartläggningen omfattar komvux på gymnasial nivå. Gymnasial nivå har valts bland annat på grund av att den omfattar flest elever inom komvux (229 000 elever under 2022)⁴⁵ och såväl teoretiska kurser som yrkeskurser. Konsekvenserna av låg kvalitet på kurser och utbildningar på gymnasial nivå kan vidare ses som särskilt problematiska ur ett kompetensförsörjningsperspektiv.

Kartläggningen avgränsas till två teoretiska kurser och två yrkeskurser: Engelska 6, Matematik 2b, Omvårdnad 1 samt Husbyggnadsprocessen. De fyra kurserna har valts ut utifrån att de har ett stort elevantal. De teoretiska kurserna är även behörighetsgivande kurser och viktiga för en examen. Yrkeskurserna är centrala, grundläggande kurser i respektive yrkesutbildningar och har också valts för att få en representation av utbildning som både kvinnor och män tar del av; kursen Omvårdnad 1 har en övervägande andel kvinnliga deltagare och Husbyggnadsprocessen har en övervägande andel manliga.

Kartläggningen utgår från följande frågeställningar:

1. Hur lägger kommuner ut undervisningstid på kurser inom komvux på gymnasial nivå?
2. I vilken omfattning erbjuder kommunerna undervisningstid i kurserna Engelska 6, Matematik 2b, Omvårdnad 1 och Husbyggnadsprocessen, och hur fördelas den erbjudna undervisningstiden?
3. Vad är lärares och elevers uppfattning om undervisningstiden inom ovan nämnda kurser?

I ett första steg har huvudmännen fått besvara en enkät om undervisningstidens omfattning i de aktuella kurserna. I ett andra steg har vi intervjuat representanter för huvudmännen samt kommunala rektorer och rektorer hos enskilda utbildningsanordnare.⁴⁶ Slutligen har vi intervjuat

⁴⁴ Deltagandet var frivilligt. En förteckning över huvudmän som ingår i kartläggningen finns i bilaga 3.

⁴⁵ Skolverket (2023a).

⁴⁶ I rapporten används *kommunal rektor* för att benämna rektorer som är både representant för huvudmannen (verkställare och har uppgifter på delegation från huvudmannen) och har rektorsfunktionen enligt skollagen för utbildningen i egen regi. Vidare används *rektor hos enskild utbildningsanordnare*, som har kunskap om hur undervisningstid läggs ut hos enskilda utbildningsanordnare men som alltså inte är representant för huvudmannen. (Hos 14 av de 15 enskilda utbildningsanordnarna har vi intervjuat en rektor hos den enskilda utbildningsanordnaren,

ett urval av lärare och elever som undervisar i, respektive studerar, någon av de fyra kurserna som ingår i kartläggningen.

Fråga 1 har flera delar; på vilken nivå (till exempel rektorsnivå eller huvudmannanivå) planering och fördelning av undervisningstid sker, hur planering och fördelning av undervisningstiden går till, samt utifrån vilka överväganden undervisningstid läggs ut.

Vad gäller fråga 2 har vi dels bitt respondenterna ange omfattningen av undervisningstid i form av lärares schemalagda lektionstimmar, dels ange eventuell ytterligare undervisningstid (i redovisningen kallad *övrig tid med lärare* – se avsnittet Begreppsanvändning).⁴⁷ Den första delen kan ses som mer jämförbar mellan kommuner och verksamheter eftersom det handlar om samma format; lärarledda lektioner. I den andra delen, som rör tid utöver lektioner, finns ingen ambition att jämföra mängden mellan kommuner och verksamheter.

Fråga 3 syftar till att ge exempel på ett urval av berörda lärares och elevers uppfattning om undervisningstiden och om den är tillräcklig, samt att vara en del i att belysa om det förekommer att elever får för få undervisningstimmar i förhållande till vad som kan anses rimligt för att de ska nå målen med utbildningen.

Planering och fördelning av undervisningstid

I detta avsnitt redogör vi för hur kommunerna lägger ut undervisningstid på kurser inom komvux på gymnasial nivå. Här ingår både kurser som erbjuds i egen regi och på entreprenad, och både närutbildning och flexibla studieformer.⁴⁸

Vanligt att kommunala rektorer själva beslutar om och lägger ut undervisningstid

Av intervjuerna framkommer att erfarenheten av att fatta beslut om, och lägga ut, undervisningstid till stora delar är personberoende och specifikt kopplat till den kommunala rektorn.⁴⁹ Den kommunala rektorn har sällan eller aldrig en dialog med någon annan hos huvudmannen om undervisningstid. På frågan om vad de kommunala rektorerna gör om de

och i ett fall en lärare som fått svara på undervisningstidens omfattning och fördelning.) Till sist nämner vi i vissa fall andra *representanter för huvudmannen* såsom förvaltningschefer eller avtalsansvariga när vi vill specificera vad de sagt i intervjuerna.

⁴⁷ Här har vi utgått från respondenternas beskrivningar av ytterligare erbjuden undervisningstid. Viktigt att framhålla är att vi frågat om lärarledd tid. Skolinspektionen har i intervjuerna inte gjort några bedömningar av huruvida den ytterligare undervisningstid som respondenterna anger, utgör undervisning enligt skollagens definition.

⁴⁸ I intervjuerna har vi utgått från de fyra kurser som ingått, men även öppnat för att respondenterna kan ge exempel i andra kurser. Vi har ställt frågor om hur de fattar beslut om undervisningstid, vem som fattar beslut och vad de har för utgångspunkter när de lägger ut undervisningstid på kurser. Till exempel har vi frågat om de kartlägger elevernas behov och förutsättningar och på vilket sätt det påverkar erbjudandet av undervisningstid och studieform. Vi har även ställt frågor om huruvida undervisningstid och studieform följs upp som en del av det systematiska kvalitetsarbetet.

⁴⁹ Av skollagen 2 kap. 10 § framgår: Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

behöver mer resurser för att utöka undervisningstiden är ett vanligt svar att de aldrig har sett det behovet. Ett annat vanligt svar är att de omfördelar resurser inom de budgetramar de har att förhålla sig till. Det finns några exempel, om än få, på att den kommunala rektorn har haft en dialog med en chef på förvaltningen om att få resurser till att utöka undervisningstiden. I övrigt förklarar rektorerna att ingen annan chef är involverad i att fatta beslut om undervisningstid.

De kommunala rektorerna har en tydligare bild av undervisningstid i närutbildning än i flexibla studieformer

När det gäller närutbildning uppger de kommunala rektorerna att de ser undervisningstid främst som ett antal schemalagda lektionstimmar som eleverna erbjuds per kurs eller per vecka. Det är svårare för dem att svara på frågor som handlar om undervisningstid inom flexibla studieformer. Det finns kommunala rektorer som uppger att de inte är säkra på vad som räknas som undervisningstid, och undervisning, i den utbildning som bedrivs på distans. I intervjuerna har vi hört definitioner såsom att det handlar om schemalagd lektions- eller handledningstid, eller om antalet timmar eleverna förväntas lägga ner på sina studier. De kommunala rektorerna problematiserar undervisningsbegreppet framför allt när det gäller distansutbildning med mycket litet lärarstöd vid utbildning på entreprenad. Utifrån denna problematik uttrycker både representanter för huvudmännen och kommunala rektorer ett behov av att tydligare definiera vad undervisningstid på distans omfattar.

Vanligt med internt riktmärke per kurs eller vecka

De flesta kommuner har ett riktmärke för antal schemalagda lektionstimmar per kurs eller vecka för närutbildning i egen regi. Till exempel kan de ha bestämt att de ska lägga ut minst 75 timmar per 100 poäng. De har vanligen olika riktmärken i olika kurser, och särskiljer ibland grovt mellan yrkeskurser och teoretiska kurser. Ett exempel är att kommuner bestämt att de lägger ut minst 55 timmar per 100 poäng i yrkeskurser (Omvårdnad 1 och Husbyggnadsprocessen), och 75 timmar per 100 poäng i teoretiska kurser (Engelska 6 och Matematik 2b).

I fem av de 33 kommunerna erbjuds eleverna ett fast antal schemalagda lektionstimmar per vecka oavsett studietakt. Det innebär att elever som läser på halvfart i praktiken erbjuds dubbelt så många lektionstimmar totalt som elever som läser på helfart och därmed läser kursen på halva tiden. Även i detta fall har kommunerna olika antal lektionstimmar per vecka för olika kurser.

Kommunala rektorer kan sällan svara på var riktmärket kommer ifrån

De kommunala rektorerna beskriver att de sällan har tänkt igenom erbjudandet av undervisningstid på ett övergripande plan. De flesta

kommuner utgår från ett riktmärke för antal schemalagda lektionstimmar som erbjuds i närutbildning i egen regi, eller som anges i avtal med enskilda utbildningsanordnare. De kommunala rektorerna kan dock sällan svara på var riktmärket ursprungligen kommer ifrån. Vissa uppger att det ursprungligen kommer ifrån en jämförelse med antalet timmar som erbjuds i gymnasieskolan. Flera rektorer beskriver också att antalet schemalagda lektionstimmar bestämts för flera år sedan, innan de själva började, och att man sedan dess inte sett något behov av att göra någon översyn.

Krav på undervisningstid finns ofta med i avtal med enskilda utbildningsanordnare gällande närutbildning, men sällan gällande distansutbildning

När kommunerna i kartläggningen lägger ut närutbildning på entreprenad anger de oftast, men inte alltid, krav på undervisningstid i avtalet. Kravet omfattar bland annat ett minsta antal schemalagda lektionstimmar som ska erbjudas. Vissa kommuner ställer även krav på att verksamheten ska erbjuda handledning. När kommunerna lägger ut distansutbildning på entreprenad kräver de däremot endast i enstaka fall undervisningstid. När kommunerna ställer krav på undervisningstid, speglar ofta kravet det antal lektionstimmar som de erbjuder i kurser i egen regi, inom både när- och distansutbildning.

De enskilda utbildningsanordnarna har ofta avtal med flera kommuner och därmed elever från olika kommuner i kurserna. När det gäller närutbildning har oftast åtminstone någon av kommunerna ställt krav på undervisningstid i avtalet. I praktiken erbjuds därför elever från kommuner som inte har ställt krav på undervisningstid, undervisning utifrån vad någon av de andra kommunerna har krävt.

Huvudmännen följer upp undervisningstid i avtal med enskilda utbildningsanordnare, men det är inte alltid tydligt vad den omfattar

Samtliga kommuner som har krav på undervisningstid i avtal beskriver att de följer upp att kraven efterlevs. De flesta beskriver att de tar upp undervisningstiden i samtal med representanter för enskilda utbildningsanordnare. Några kommunala rektorer anger att de även besöker verksamheterna för att säkerställa att de erbjuder undervisningstid i den omfattning som anges i avtalen. Av kartläggningen framgår att det inte alltid är tydliggjort i avtalen vad som avses med undervisningstid. Något som är vanligt att man tagit ställning till är huruvida arbetsplatsförlagt lärande (apl) räknas som en del av minimikravet på undervisningstid eller inte. Dock framgår av intervjuer med rektorer hos enskilda utbildningsanordnare att de kan tolka avtalen olika.

Rektorer hos enskilda utbildningsanordnare är bundna till avtal

Rektorer hos enskilda utbildningsanordnare uppger att det finns begränsade möjligheter att förhålla sig flexibelt till undervisningstid hos dem. De beskriver att de erbjuder så många timmar som finns angivet i avtalet med kommunen. När de erbjuder fler timmar än vad ett avtal anger, är det för att de också har avtal med andra kommuner som ställer högre krav, och elever från de olika kommunerna blandas i studiegrupperna. De förklarar att undervisningstidens omfattning i avtal också kan styra hur mycket ersättning som utgår för utbildningen. Därför framträder en bild av att det finns en något mindre grad av flexibilitet i att anpassa undervisningstiden i närutbildning på entreprenad hos enskilda utbildningsanordnare jämfört med verksamheter som drivs i egen regi.

Viss anpassning av undervisningstiden utifrån elevernas behov och förutsättningar

De kommunala rektorerna beskriver hur de på olika sätt anpassar antalet schemalagda lektionstimmar utifrån elevernas behov och förutsättningar. Det finns även kommuner där rektorerna beskriver att de alltid utgår från samma bestämda timantal, men att de har möjlighet att anpassa övrig tid med lärare, såsom handledning, utifrån individuella behov (se även s. 32–34). De flesta kommuner ändrar dock sällan den undervisningstid som de kräver i avtal med enskilda utbildningsanordnare, även om det finns enstaka exempel på det.

De flesta kommuner justerar antalet schemalagda lektionstimmar vid schemaläggning

De flesta kommuner som har ett övergripande riktmärke för hur många schemalagda lektionstimmar som erbjuds för varje kurs, justerar timmarna med viss regelbundenhet vid schemaläggning. De kommunala rektorerna beskriver hur de anpassar undervisningstiden beroende på vilka behov som de sett att eleverna som studerar de olika kurserna har. De anpassar även tiden beroende på elevernas studieresultat i kurserna. Många rektorer beskriver att de lägger ut några fler lektionstimmar i kurser i matematik som ett sätt att öka måluppfyllelsen. Kartläggningens sammanställning av undervisningstidens omfattning visar också att Matematik 2b har ett högre medelvärde för antal schemalagda lektionstimmar än Engelska 6 och Omvårdnad 1 (se avsnitt Undervisningstidens omfattning nedan).

De kommunala rektorer som justerar antalet lektionstimmar vid schemaläggningen beskriver hur lektionstimmar anpassas beroende på tidigare elevers behov och förutsättningar. Några rektorer uppger att fler timmar läggs ut på kurserna när de har information om att det brukar vara många elever som studerar kurserna som har ett annat modersmål än svenska. De diskuterar med lärarna kring hur mycket lärarstöd som brukar behövas för de olika kurserna. Beroende på *hur* de erbjuder kurserna, läggs också olika antal timmar ut. Generellt planeras fler lektionstimmar in när yrkeskurser ingår i yrkespaket eller i kombinationsutbildning. Något som

kan få kommunerna att reducera antalet lektionstimmar, och till och med ändra studieformen, är exempelvis om de har många elever som samtidigt arbetar, eller av andra skäl har svårt att närvara på plats i verksamheten.

Underlaget om elevernas behov och förutsättningar baseras främst på information om tidigare elever

Kommunerna anpassar i lägre utsträckning antalet lektionstimmar utifrån de specifika elever som ska studera kursen. När de kommunala rektorerna beskriver hur de kommer fram till antalet lektionstimmar som läggs ut i kurserna förklarar de att det viktigaste beslutas vid schemaläggningen. Detta tillfälle sker oftast under våren, inför kursstart på hösten, och vid det tillfället har kommunen sällan fått in ansökningar för kurserna. Vid tillfället diskuterar de kommunala rektorerna med lärarna, och ibland även med studie- och yrkesvägledare, vilka behov och förutsättningar som tidigare funnits i grupperna och hur de ska anpassa schemaläggningen utifrån det. I enstaka fall finns dock exempel på när de nyttjar kunskapen om kommande elevers behov och förutsättningar vid schemaläggning.

Att kommunerna främst anpassar tiden utifrån tidigare elever hänger också ihop med att de har olika rutiner för att kartlägga elevernas behov och förutsättningar. De kommunala rektorerna förklarar att de ibland gör små justeringar inför kursstart, när de vet vilka elever som börjar kursen. Dock är det inte alla som anger att de tar del av, och använder, de kartläggningar som gjorts av dessa elever. De ger dock exempel på andra parametrar som kan påverka antalet schemalagda lektionstimmar, såsom antalet antagna elever i de olika kurserna. Kommunerna beskriver även att de gör andra anpassningar inom ramen för undervisningen utifrån den befintliga elevgruppen. Ett exempel på det är att de kan välja att ha två lärare som undervisar samtidigt under lektionerna. Ett annat exempel är att elever med annat modersmål än svenska kan erbjudas språkstöd jämte undervisningen.

Ett antal kommuner hänvisar elever till en viss studietakt som ett sätt att möta elevernas behov av mer undervisningstid

Som beskrivits tidigare erbjuder fem av kartläggningens 33 kommuner ett fast antal schemalagda lektionstimmar per vecka oavsett studietakt. Det innebär att elever som läser på halvfart i praktiken erbjuds dubbelt så många lektionstimmar totalt som elever som läser på helfart, och som därmed läser kursen på halva tiden. Vissa rektorer i dessa kommuner beskriver att de hänvisar elever till att studera i långsammare studietakt i det fall eleverna är i behov av mer undervisningstid för att klara kursen. De anpassar däremot inte det totala antalet schemalagda lektionstimmar inom en viss studietakt. Det innebär att en elev som studerar på helfart men egentligen har behov av mer undervisningstid, behöver gå över till att studera på halvfart för att erbjudas mer undervisningstid.

Övrig tid med lärare som delvis är beroende av elevernas initiativ

I intervjuerna med de kommunala rektorerna framgår att de flesta kommuner erbjuder någon form av annan undervisningstid utöver de schemalagda lektionerna. Vanligast är handledning i studiehallar, individuell handledning och handledning med fysiska träffar anordnade av kommunen för elever som studerar på distans via entreprenad. Dessa beskrivs på sida 32–34.

Ett problem som flera kommunala rektorer ser, är att när de erbjuder öppna tider för stöd med lärare, kommer inte de elever som har störst behov. Detta har lett till att några kommuner mer aktivt försökt få eleverna att tillvarata denna möjlighet, till exempel genom att informera om när undervisande lärare är på plats i studiehallen. Ett annat sätt är att utöver att informera om möjligheten, också lägga in de tider som elevernas undervisande lärare är på plats i elevernas scheman. De flesta menar dock att de inte tycker att tillräckligt många elever nyttjar denna möjlighet att få stöttning i studierna.

Både de kommunala rektorerna och rektorerna hos enskilda utbildningsanordnare beskriver att det främst är genom individuell handledning som undervisningstiden anpassas utifrån elevernas behov och förutsättningar. Det gäller för alla studieformer, men är särskilt viktigt inom flexibla studieformer. Dessa handledningstillfällen är sällan planerade inför kursstart, utan bokas in löpande. Läraren bokar tid när hen upptäcker behov av att stämna av med elever under kursens gång, eller när elever hör av sig med önskan om mer handledning. Rektorerna (kommunala och hos enskilda utbildningsanordnare) känner sällan till hur mycket handledning som genomförs i praktiken, eller vilka elever som erbjuds detta. Anledningen till det är att arbetet främst sker utifrån lärarens egen bedömning och utifrån den tid som hen har avsatt i sin tjänst.

Det finns några kommuner som i något högre grad planerar handledningen inför kursstart, framför allt för elever med stora stödbehov. Dessa kommuner har antingen rutiner för det i egen regi, eller ställer krav i avtal och följer upp att enskilda utbildningsanordnare planerar in sådan handledning. I dessa kommuner beskriver kommunala rektorer att de tar del av kartläggningar av elevernas behov och förutsättningar, ofta genom en studie- och yrkesvägledare som leder arbetet. I arbetet identifierar de elever med mer omfattande stödbehov. Dessa rektorer ger exempel på att de tar reda på om eleverna till exempel har låga kunskaper i svenska eller en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning (NPF). Planerade handledningstillfällen för dessa elever är enligt dem ett sätt att anpassa undervisningstiden till elever som de bedömer har ett stort behov av lärarstöd. Ett problem som många rektorer lyfter i detta sammanhang, är att eleverna kan ha svårigheter som de inte kunnat identifiera på förhand. De ger exempel på att vissa elever genomgår utredningar av dyslexi eller NPF sent i livet, och menar att elevens stödbehov inom komvux kan upptäckas sent på grund av att det saknas reglering av tillgång till elevhälsa.

Undervisningstid följs inte upp i det systematiska kvalitetsarbetet

De kommunala rektorerna uppger att studieform följs upp inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet, men inte undervisningstid i sig. De kommunala rektorerna har svarat på frågor om det systematiska kvalitetsarbetet både i egenskap av representanter för huvudmannen och som rektor för den kommunala verksamheten. De som anger att de följer upp studieform har studieform som parameter när de analyserar sådant som studieavbrott, genomströmning och måluppfyllelse, och de skiljer mellan när- och distansutbildning i sina analyser. Ingen kommunal rektor eller annan representant för huvudmannen ger exempel på att de följer upp och analyserar antalet schemalagda lektionstimmar, eller övrig undervisningstid, i sig. Trots det framgår det i intervjuerna att de kommunala rektorerna och andra representanter för huvudmannen har ett stort intresse av att diskutera undervisningstiden, och flera resonerar i intervjuerna om att den kan behöva ses över.

Även om undervisningstiden inte analyseras, anger flera kommunala rektorer att de kan ändra antalet schemalagda lektionstimmar som en åtgärd utifrån sitt systematiska kvalitetsarbete. Om de ser att det finns en låg måluppfyllelse eller en hög andel studieavbrott planerar de ofta in fler lektionstimmar. Som nämnts tidigare planerar de ofta in fler lektionstimmar i matematik som ett sätt att höja studieresultatet. Ingen av respondenterna uppger dock att de analyserat om denna ökning av undervisningstid har gett effekt på elevernas studieresultat.

De som följer upp distansutbildning i sitt systematiska kvalitetsarbete ser ofta att de elever som studerar på distans på entreprenad löper högre risk att inte bli godkända eller att avbryta sina studier. Flera kommunala rektorer är särskilt kritiska mot distansutbildning på entreprenad som erbjuder ytterst begränsad kontakt med lärare. På frågan om det är möjligt att ställa högre krav i avtal anger vissa kommunala rektorer i små kommuner att det kan innebära en högre kostnad som de inte anser att de maktar med. De kommuner som sätter in insatser gör det utifrån två olika analyser av studieformen. Den ena utgår från slutsatsen att distansutbildning inte passar alla elever, och särskilt inte elever med stora stödbehov. Dessa kommuner har påbörjade arbeten med en utvecklad studie- och yrkesvägledning för att snabbare fånga upp och vägleda vissa elever till närutbildning. Den andra utgår från slutsatsen att distansutbildningen behöver utvecklas så att den erbjuder ett mer utvecklat lärarstöd och/eller större individanpassning, och därmed kan behöva mer handledning eller lektionstid. Några kommuner har till exempel lagt in introduktionstillfällen där läraren träffar eleverna för att gå igenom sådant som studieteknik vid distansstudier.

Elevernas efterfrågan påverkar kommunernas erbjudande av undervisningstid och studieform

De kommunala rektorerna beskriver att de erbjuder olika flexibla studieformer för att anpassa utbudet av kurser till elever som arbetar, är föräldralediga eller av andra skäl inte kan närvara på plats i anordnarens lokaler. De gör olika överväganden när de beslutar om att erbjuda utbildning med flexibla studieformer. Många kommunala rektorer beskriver att de erbjuder distansutbildning på entreprenad när de har ett fåtal elever som söker till kurserna. Rektorerna framhåller att i och med att enskilda utbildningsanordnare som erbjuder distansutbildning kan ta emot elever från flera kommuner blir det mindre kostsamt jämfört med om de driver närutbildning i egen regi. Några beskriver att de enskilda utbildningsanordnarna har större möjligheter till fler kursstarter, och därför utgör ett flexibelt komplement till kommunens utbildning som har färre kursstarter. Ibland känner de kommunala rektorerna inte till varför de lägger ut distansutbildning på entreprenad, utan beskriver sig ha tagit över det upplägget från sina företrädare.

Av intervjuerna med de kommunala rektorerna framgår att elevernas efterfrågan har en stor inverkan på erbjuden undervisningstid och studieform. Kommunala rektorer upplever en allt större önskan från eleverna att studera hemifrån utan att närvara vid lektioner på plats i anordnarens lokaler. De upplever att denna efterfrågan ökat sedan pandemin, och att de därför får ett allt större antal elever som söker sig till distansutbildning.⁵⁰ Samtidigt upplever rektorerna att frånvaron har ökat, och att eleverna i allt lägre utsträckning närvarar om de lägger ut alltför många lektionstimmar på kurserna.

Flera kommuner har av denna anledning ställt om till att erbjuda fler alternativa sätt att studera på. Rektorerna förklarar att de över tid anpassat sig till elevernas ökade efterfrågan om att studera på distans. Till exempel har några övergått helt till att erbjuda distansutbildning i egen regi, i stället för närutbildning. Enstaka kommunala rektorer beskriver att de vill ha det i egen regi för att de inte upplever att enskilda utbildningsanordnare har tillräckligt god kvalitet i sina distansutbildningar. Andra kommuner har minskat antalet schemalagda lektionstimmar i närutbildning, vilket de menar gör att fler elever har möjlighet att närvara. En kommun har gått över till att erbjuda eleverna fjärrundervisning genom att följa närundervisningen hemifrån. Vissa rektorer lyfter fram att det även behöver finnas andra sätt att stimulera eleverna i undervisningen oberoende av lektionstid, såsom att läraren spelar in sina lektioner.

Rektorer i ett fåtal kommuner uppger att de har börjat ställa allt högre krav på distansutbildning på entreprenad. En större kommun har börjat ställa krav på schemalagda träffar på distans som omfattar 15 procent av kurspoängen och där de räknar en timme per poäng. Representanter för huvudmannen uppger att det dock är få elever som närvarar vid träffarna. Även kommunala rektorer från mindre kommuner beskriver att de har

⁵⁰ Enligt statistik från Skolverket studerade 36 procent av kursdeltagarna inom komvux på gymnasial nivå på distans 2022, jämfört med 30 procent 2019. Se Skolverket (2020a) och Skolverket (2023a).

pågående diskussioner om att ställa högre krav på enskilda utbildningsanordnare. De upplever sig dock ha alltför begränsade resurser eftersom högre avtalskrav innebär en högre kostnad.

Undervisningstidens omfattning

I detta avsnitt redovisar vi först antal schemalagda lektionstimmar för de fyra kurserna när de ges som närutbildning i kommunens egen regi respektive på entreprenad. Därefter redovisas uppgifter om antal lektionstimmar i flexibla studieformer. Slutligen redogör vi för övrig tid med lärare, utöver schemalagda lektioner, i såväl närutbildning som flexibla studieformer.

Undervisningstid i form av schemalagda lektionstimmar i närutbildning på dagtid

Eftersom kommunerna har olika sätt att erbjuda och lägga ut undervisningstid går det inte att redovisa några exakta, jämförbara uppgifter om hur mycket undervisningstid som erbjuds alla elever i de olika kurserna. Däremot kan vi redovisa vilket timantal som kommunerna angett att de utgår från när de erbjuder undervisningstid i form av lektioner när kursen ges som närutbildning på dagtid. I bilaga 2 har vi sammanställt det timantal som de kommunala rektorerna uppgett att de utgår från i den egna regin för kurserna Engelska 6, Matematik 2b och Omvårdnad 1.⁵¹ Kommuner som lägger ut kurser som närutbildning på entreprenad via auktorisation redovisas i tabell 1.

Stort spann av erbjudna lektionstimmar mellan kommunerna när kurserna ges som närutbildning på dagtid i kommunens egen regi

Kommunerna utgår från mycket olika riktmärken när de lägger ut lektionstimmar på de fyra kurserna. Detta kan vi konstatera utifrån att det finns ett stort spann i antalet erbjudna lektionstimmar när kurser ges som närutbildning i egen regi. I kurserna Engelska 6, Matematik 2b och Omvårdnad 1, som alla tre är 100-poängskurser, erbjuds mellan 28 och 120 schemalagda lektionstimmar (se bilaga 2). Endast två kommuner erbjuder kursen Husbyggnadsprocessen, som är en 200-poängskurs, som närutbildning i egen regi. Dessa kommuner erbjuder 140 respektive 210 lektionstimmar.

Det finns inte ett visst antal lektionstimmar som de flesta av kommunerna erbjuder, utan fördelningen spretar. Sett till medelvärdet ligger Engelska 6 och Omvårdnad 1 ganska nära varandra (68 respektive 64 timmar), medan det ligger högre för Matematik 2b (74 timmar).⁵² I samtal med de kommunala rektorerna framgår att man medvetet lägger ut något fler

⁵¹ Kursen Husbyggnadsprocessen redovisas inte i diagram då endast två kommuner erbjuder kursen som närutbildning i egen regi.

⁵² I och med att kursen Husbyggnadsprocessen endast ges som närutbildning i kommunens egen regi i två kommuner anges inget medelvärde för den.

timmar i Matematik 2b jämfört med Engelska 6. De beskriver att kurser i matematik generellt behöver fler lektionstimmar än andra högskoleförberedande kurser, och det är vanligt att fler lektionstimmar är en åtgärd för att höja låga resultat i kursen. De kommunala rektorerna förklarar också att de lägger ut fler lektionstimmar i Husbyggnadsprocessen än i Omvårdnad 1 för att eleverna som studerar den kursen mer sällan har tidigare erfarenhet av yrket och därför behöver mer träning.

Inget tydligt samband mellan antal lektionstimmar och andel apl

I kartläggningen har vi frågat hur stor andel apl som förläggs på yrkeskurserna. I intervjuerna har många rektorer, både kommunala och hos enskilda utbildningsanordnare, svårt att svara på exakt andel apl för de specifika kurserna. Rektorer i några kommuner hänvisar till att de erbjuder kurserna i ett yrkespaket, där apl förläggs på 15 procent utifrån hela yrkespaketet, inte utifrån specifika kurser. Utifrån de ungefärliga beräkningar vi fått in, har de kommuner som förlagt apl på Omvårdnad 1 lagt den på 15–60 procent av kursen. I kursen Husbyggnadsprocessen uppger fyra verksamheter att de lägger ut apl på kursen, och alla fyra på 15 procent.⁵³

I kartläggningen kan vi inte se ett tydligt samband mellan hur stor andel apl som förläggs i kursen och hur många schemalagda lektionstimmar som erbjuds.⁵⁴ För att illustrera variationen finns det två verksamheter som förlägger apl på 60 procent av kursen Omvårdnad 1, och erbjuder totalt 40 respektive 80 lektionstimmar. Ett annat exempel är att de fyra kommuner som angett att de *inte* förlägger apl på kursen erbjuder mellan 28 och 90 lektionstimmar. Det är viktigt att framhålla att rektorerna lägger ut apl utifrån ett antal veckor av kursen, där eleverna är ute på apl under betydligt fler timmar än tiden i klassrum för samma period.

Inget tydligt samband mellan antal lektionstimmar och elevantal

I insamlingen av antalet lektionstimmar har vi frågat efter antal elever som studerar i grupperna per kurs. Rektorerna har i intervjuerna uppskattat hur många elever som studerar kurserna vid tillfället för intervjun.⁵⁵ Grupperna med elever rör sig omkring 5–30 elever. Flera av de kommunala rektorerna uppger att de anpassar antalet lektionstimmar utifrån elevantalet inför kursstart. I en jämförelse mellan de kommuner som erbjuder fler och färre lektionstimmar i de olika kurserna, ser vi dock inget mönster i hur det korrelerar med det angivna elevantalet. Till exempel erbjuder tre kommuner 90 lektionstimmar i kursen Engelska 6 och de har grupper om 3,

⁵³ Det finns också ett fall där apl förläggs på ca 80 procent av kursen vid lärlingsutbildning.

⁵⁴ Jämförelse hos 18 kommuner som uppger att de förlägger apl på kursen Omvårdnad 1.

⁵⁵ Många rektorer betonar att det är betydligt fler som skriver in sig till kurserna än som startar, och det finns även några avbrott under kursernas gång, varför det antal de uppgivit i intervjuerna är ungefärliga.

8 respektive 25–30 elever. Två kommuner som erbjuder 40 lektionstimmar i kursen har grupper om 9 respektive 27 elever.

Ibland varierar undervisningstiden i en kurs inom en och samma kommun

I några kommuner ser vi att kurserna erbjuds med olika många lektionstimmar inom kommunen. Som beskrivits tidigare finns det kommuner där eleverna erbjuds ett fast antal lektionstimmar per vecka oavsett studietakt. Det innebär att de elever som läser på halvfart i praktiken erbjuds dubbelt så många lektionstimmar totalt som elever som läser på helfart och som därmed läser kursen på halva tiden. I kartläggningen är det totalt fem kommuner som har detta upplägg.

Det är även vanligt att kursen Omvårdnad 1 erbjuds med olika många lektionstimmar beroende på om den ingår i ett yrkespaket eller i en kombinationsutbildning. Generellt erbjuds fler lektionstimmar när den erbjuds i kombination med andra kurser. När kurserna är avsedda för elever med annat modersmål än svenska, ibland inom ramen för en kombinationsutbildning där yrkeskurser kombineras med svenska som andraspråk eller sfi, kan så mycket som dubbelt så många lektionstimmar läggas ut.

Erbjudna lektionstimmar vid närutbildning på entreprenad

Majoriteten av kommunerna erbjuder Engelska 6, Matematik 2b och Omvårdnad 1 som närutbildning i egen regi, och inte som närutbildning på entreprenad. Kursen Husbyggnadsprocessen erbjuds i större utsträckning som närutbildning på entreprenad. Av de 13 kommuner som erbjuder kursen Husbyggnadsprocessen, erbjuder fem den som närutbildning på entreprenad. Samtliga fem ställer krav på undervisningstid i avtalen med de enskilda utbildningsanordnarna och kraven ligger mellan 60 och 192 timmar.⁵⁶

Fyra av de 33 kommunerna lägger ut kurserna hos enskilda utbildningsanordnare via auktorisation⁵⁷, och då erbjuds flertalet av kurserna som närutbildning. Tre av dessa kommuner har angett omfattning av undervisningstid i form av lektionstimmar som ska erbjudas hos de enskilda utbildningsanordnarna, medan en kommun inte ställt krav på undervisningstid (se tabell 1). Kravet anges som andelar i stället för timmar, för att kunna appliceras på kurser med olika antal poäng. Som exempel kräver kommun A–C att minst 55 procent av kurspoängen i yrkeskurserna ska bestå av schemalagda lektionstimmar, där de räknar en timme per poäng, vilket i praktiken innebär 55 lektionstimmar per 100 poäng. Som framgår av tabell 1 kräver alla tre 75 procent för Matematik 2b, medan två av dem kräver mindre för Engelska 6. Viktigt att

⁵⁶ En kommun kräver 60 timmar, två 160 timmar, en 170–180 timmar och en 192 timmar.

⁵⁷ Där alla enskilda utbildningsanordnare som uppfyller kommunens kriterier för auktorisation kan erbjuda kurser och där eleverna sedan själva väljer utbildningsanordnare.

poängtera är att kommunerna har gjort olika tolkningar av huruvida apl räknas in i kravet på undervisningstid.

Tabell 1. Krav på undervisningstid i form av schemalagda lektionstimmar hos kommuner som lägger ut närutbildning på entreprenad via auktorisation

	Engelska 6	Matematik 2b	Omvårdnad 1	Husbyggnadsprocessen
Kommun A	55 %	75 %	55 %	55 %
Kommun B	55 %	75 %	55 %	55 %
Kommun C	75 %	75 %	55 %	55 %
Kommun D	Inget krav	Inget krav	Inget krav	Inget krav

Undervisningstid i form av schemalagda lektionstimmar i flexibla studieformer

I såväl enkät som intervjuer har kommunerna fått svara på frågor om de erbjuder Engelska 6, Matematik 2b, Omvårdnad 1 och Husbyggnadsprocessen med flexibla studieformer, och i så fall hur mycket undervisningstid som erbjuds i kurserna. Nästan alla kommuner erbjuder någon eller några av kurserna med flexibla studieformer. I tabell 2–4⁵⁸ har vi grupperat de erbjudna kurserna utifrån hur många schemalagda lektionstimmar de har, oavsett om de är fysiska eller digitala.

Vanligt med inga eller få schemalagda lektionstimmar i kurser med flexibla studieformer

Den vanligaste flexibla studieformen som erbjuds är distansutbildning, med inga eller få (upp till 12) schemalagda lektionstimmar. Som framgår av tabell 2 är detta vanligast i utbildning på entreprenad. De flesta kommuner som ingår i kartläggningen erbjuder Matematik 2b och Engelska 6 på distans. Det är även vanligt att kursen Omvårdnad 1 erbjuds på distans, men nästan aldrig Husbyggnadsprocessen.⁵⁹

Tabell 2. Antal kommuner som erbjuder flexibla studieformer med inga eller få schemalagda lektionstimmar, fördelat på kurs och regi⁶⁰

	Egen regi	Entreprenad
Engelska 6	4	22
Matematik 2b	3	19
Omvårdnad 1	2	15
Husbyggnadsprocessen	0	1

⁵⁸ I tabellerna förkommer även kommuner där undervisningstiden i flexibla studieformer är beroende av studietakt, och där vi redovisar antalet lektionstimmar för elever som studerar halvfart, eftersom de flesta kommuner anger att det är den vanligaste studietakten.

⁵⁹ Den kommun som uppgett att de erbjuder Husbyggnadsprocessen på distans uppger dessutom att de vid tillfället för kartläggningen inte har någon studerande.

⁶⁰ Vi har här inkluderat de som erbjuder max 12 schemalagda lektionstimmar.

När kurserna Engelska 6 och Matematik 2b läggs ut på entreprenad som distansutbildning, består kursen framför allt av självstudier i en digital lärplattform. Några enskilda utbildningsanordnare erbjuder enstaka schemalagda lektionstimmar per vecka, och dessa genomförs då digitalt med elever från olika kommuner. Rektorer hos enskilda utbildningsanordnare uppger att lektionerna riktar sig till en stor mängd elever men att endast en liten andel deltar.⁶¹

Betydligt färre kommuner erbjuder kurserna Engelska 6 och Matematik 2b på distans i egen regi. Några av dessa kommuner erbjuder eleverna ett introduktionstillfälle för att vägleda eleverna i hur de kan lägga upp sina distansstudier. Dessa introduktionstillfällen erbjuds antingen digitalt eller fysiskt, i grupp eller individuellt. Enligt de kommunala rektorerna är detta tillfälle avgörande för lärarens möjligheter att introducera eleverna i distansstudier så att de får en bra studieteknik. Introduktionstillfället syftar även i vissa fall till att lärarna tidigt ska fånga upp eventuella behov av mer handledningstid. Några av de kommunala verksamheterna schemalägger även enstaka timmar i slutet av kursen, men då främst i syfte att läraren ska kunna bedöma vissa av elevernas kunskaper (till exempel muntliga färdigheter i engelska) eller säkerställa att eleverna inte tar hjälp av artificiell intelligens vid examination. Vissa kommuner kräver att eleverna ska examineras på plats även när de studerar hos en enskild utbildningsanordnare.

När Omvårdnad 1 erbjuds på distans sker det ofta som ett sätt att validera tidigare förvärvade kunskaper för elever som är verksamma i vården. Organisering av undervisningstid ser då ofta ut på ett likartat sätt oavsett om kursen erbjuds i egen regi eller på entreprenad. Verksamheterna erbjuder oftast några lektionstimmar, förlagda över 1–2 dagar, med fokus på att eleverna tränar på praktiska moment inför apl. Det är även vanligt att lägga ut apl på kursen när den erbjuds på distans, främst i syfte att läraren ska kunna bedöma elevernas mer praktiskt inriktade kunskaper.

Kommuner som erbjuder 15–40 schemalagda lektionstimmar

En liten andel av kommunerna erbjuder kurserna Engelska 6, Matematik 2b och Omvårdnad 1 med flexibla studieformer med mellan 15 och 40 schemalagda lektionstimmar (se tabell 3). Kommunerna kallar det ofta för flexundervisning, ibland även närdistans eller hybridundervisning, och det erbjuds både i egen regi och på entreprenad.

⁶¹ För att ge ett konkret exempel på hur elevantalet och deltagandet kan se ut uppger en lärare att hen undervisar 100–200 elever samtidigt, och där ungefär 10–20 av dessa elever faktiskt deltar vid lektionstillfällena. Läraren arbetar hos en enskild utbildningsanordnare som många av kartläggningens kommuner har avtal med.

Tabell 3. Antal kommuner som erbjuder flexibla studieformer med 15–40 schemalagda lektionstimmar, fördelat på kurs och regi

	Egen regi	Entreprenad
Engelska 6	6	2
Matematik 2b	2	2
Omvårdnad 1	2	1
Husbyggnadsprocessen	0	0

Bland det fåtal kommuner som finns i detta spann förläggs dessa lektionstimmar oftast på plats när kurserna erbjuds i egen regi, medan de sker digitalt hos de enskilda utbildningsanordnarna. I det här spannet har kommunerna i några fall förlagt de erbjudna lektionstimmarna per vecka med kontinuerliga kursstarter, vilket innebär att eleverna i praktiken erbjuds olika antal lektionstimmar beroende på studietakt.

Kommuner som erbjuder 45–83 schemalagda lektionstimmar

Ett fåtal kommuner erbjuder mellan 45 och 83 lektionstimmar i flexibla studieformer (se tabell 4). De kurser som förekommer i detta spann är Engelska 6, Matematik 2b och Omvårdnad 1 och endast i kommunernas egen regi. I detta spann kallar kommunerna det ofta för fjärrundervisning, när eleverna deltar på lektioner på distans i realtid med en lärare.

Tabell 4. Antal kommuner som erbjuder flexibla studieformer med 45–83 schemalagda lektionstimmar, fördelat på kurs och regi

	Egen regi	Entreprenad
Engelska 6	3	0
Matematik 2b	5	0
Omvårdnad 1	1	0
Husbyggnadsprocessen	0	0

I de flesta av dessa kommuner erbjuds eleverna i dessa fall lika många lektionstimmar som de som läser närutbildning. Eleverna deltar då på distans på samma lektion som eleverna på plats i verksamhetens lokaler. Några kommunala rektorer beskriver också att de elever som inte kan delta i fjärrlektioner, i stället kan följa lektionerna asynkront i och med att de spelas in och läggs upp på en lärplattform. Just inspelade lektioner lyfts av några rektorer som ett viktigt sätt för eleverna att kunna ta del av undervisning som är oberoende av tid och rum.

Övrig tid med lärare, utöver schemalagda lektioner

I intervjuerna med de kommunala rektorerna framgår att de flesta kommuner erbjuder någon form av annan undervisningstid utöver de schemalagda lektionerna. I närutbildning handlar det ofta om ytterligare

fysiska träffar och handledning i olika studiehallar eller lärcentra⁶². I flexibla studieformer handlar det om både fysiska och digitala träffar, ofta individuella. Flexibla studieformer beskrivs vara beroende av sådan övrig tid för att kunna erbjuda tillräckligt lärarstöd till elever med större behov. Den övriga tiden med lärare beskrivs vara mer inriktad mot olika former av handledning, snarare än ytterligare lektioner. Den beskrivs också vara mer beroende av elevernas eget intresse och initiativ.

Vanligast är att kommunerna uppger att de erbjuder följande former av övrig tid med lärare: handledning i studiehallar, individuell handledning och handledning med fysiska träffar anordnad av kommunen för elever som studerar på distans via enskilda utbildningsanordnare. Dessa beskrivs i följande avsnitt.

Handledning i studiehallar

När verksamheten erbjuder handledning på plats i lokalerna sker det ofta genom organiserade studiehallar. Det förekommer att kommunen säkerställer att undervisande lärare är närvarande vissa tider, exempelvis ett antal timmar per vecka, för att handleda i verksamhetens studiehall. Lika vanligt är det att kommunerna inte sett till att undervisande lärare är på plats, utan att någon annan lärare med relevant ämnesbehörighet närvarar vissa tider.

Individuell handledning

I stort sett alla kommuner i kartläggningen arbetar med individuell handledning. Det finns en tydlig förväntan om att lärarna ska erbjuda individuell handledning åt elever, framför allt när det gäller de teoretiska kurserna (Engelska 6 och Matematik 2b). Det sker oftast som fysisk träff när kursen ges som närutbildning, och som digital träff när den ges med flexibla studieformer.

Utifrån intervjuerna framgår att handledning är viktigare för de teoretiska kurserna än för yrkeskurserna när det gäller flexibla studieformer. I intervjuerna hör vi sällan exempel på att man erbjuder individuell handledning i Omvårdnad 1, varken digitalt eller fysiskt. De utmaningar som lyfts för kursen Omvårdnad 1 är bland annat elevernas möjligheter att träna praktiskt. För att möta detta behov väljer verksamheterna oftare att schemalägga några extra lektionstimmar där eleverna får träna på praktiska moment i grupp. De väljer också ibland att förlägga apl på kursen för att eleverna ska ges möjlighet att genomföra arbetsuppgifter kopplade till kursens mål under sin praktik.

⁶² Det kallas lärcentrum när kommunen ansökt om statsbidrag. Ett lärcentrum är enligt 1 § Förordning (2017:1303) om statsbidrag för lärcentrum en verksamhet som organiseras av en eller flera kommuner och där den studerande erbjuds stöd i sitt lärande från lärare och annan personal samt ges möjlighet att möta andra studerande. För enkelhetens skull kallar vi i denna rapport även dessa för studiehall.

Både kommunala rektorer och rektorer hos enskilda utbildningsanordnare har svårt att svara på hur mycket handledningstid eleverna erbjuds i praktiken, och det framgår att det i stort ser väldigt olika ut mellan kurser och kommuner. Vissa kommunala rektorer förklarar exempelvis att de erbjuder mer handledningstid i vissa kurser när de ser att kursen har låg måluppfyllelse (i detta fall oftast Matematik 2b), eller har vissa moment som kräver det (såsom muntliga övningar i Engelska 6). Oftast erbjuds handledning genom att läraren informerar eleverna om att de har möjlighet att ta kontakt med läraren om de vill. Ibland arbetar lärarna även uppsökande, och tar kontakt med elever som de bedömer har det behovet.

Vissa av de kommunala rektorerna beskriver att lärarna inom verksamheten har specifika timmar avsatta, till exempel tre timmar i veckan, för att handleda elever (oavsett antal elever som studerar kursen). Kommunala rektorer i andra kommuner beskriver att lärare inte har tid avsatt utan förväntas göra det inom den tid som de har utöver de schemalagda lektionerna, ibland kallad planeringstid.

Handledning med fysiska träffar anordnad av kommunen för elever som studerar på distans hos enskilda utbildningsanordnare

Några kommuner organiserar särskilda handledningstillfällen genom fysiska träffar som riktar sig till elever som studerar på distans hos enskilda utbildningsanordnare. De kommunala rektorerna beskriver det som att många elever inte klarar av studier på distans, men menar samtidigt att dessa elever behöver studera på distans av olika anledningar. Några kommuner har därför organiserat extra handledning i syfte att erbjuda dessa elever mer lärarstöd fysiskt på plats i kommunens verksamhetslokaler.

Rektorernas perspektiv på undervisningstidens rimlighet

I intervjuerna ger de kommunala rektorerna perspektiv på huruvida undervisningstidens omfattning är rimlig utifrån målen. De flesta säger att undervisningstiden som erbjuds i närutbildning är rimlig. Även om de i vissa fall kan lyfta att det ibland inte finns tillräckligt med tid för vissa moment, betonar de att de erbjuder så mycket undervisningstid som de har resurser för. Flera kommunala rektorer lyfter också att eleverna ändå inte närvarar om de erbjuder mer undervisningstid. De beskriver dock sällan huruvida det skulle gynna elevernas möjligheter att utvecklas så långt som möjligt om de planerade in fler lektionstimmar, förutsatt att eleverna närvarade. Rektorerna anser därför att undervisningstiden är rimlig i förhållande till att den samtidigt behöver vara flexibel gentemot eleverna och hålla sig inom en bestämd budget.

När det gäller distansutbildning som läggs ut på entreprenad, är de kommunala rektorerna mer kritiska. Vissa betonar i intervjuerna att de tycker att eleverna egentligen borde vara i klassrum där de kan få lärarstöd.

I intervjuerna med rektorer hos enskilda utbildningsanordnare framgår att dessa verksamheter erbjuder undervisningstid enligt de krav som kommunen ställt. Om det inte finns krav på schemalagda lektionstimmar, eller på handledning med lärare, erbjuds inte eleverna det. Rektorer hos enskilda utbildningsanordnare uppger att de anser att tiden och det stöd som eleverna erbjuds är rimligt. Samtidigt poängterar de att det är kommunerna som ansvarar för att ställa krav utifrån vilken kvalitet de vill ha, eftersom det påverkar hur mycket ersättning den enskilda utbildningsanordnaren får.

De kommunala rektorer som reflekterar kring en eventuell reglering av undervisningstiden har främst närutbildning i åtanke. I intervjuerna förhåller de sig kritiska till en eventuell reglering, och förklarar att det skulle begränsa deras möjligheter att vara flexibla med resurserna. Rektorer beskriver att det till exempel skulle begränsa möjligheten att ha stödresurser i klassrummet eller flexibla handledningstider, vilket enligt rektorerna är sätt att möta elever med större stödbehov.

Lärares och elevers uppfattningar om undervisningstiden

I detta avsnitt redovisar vi resultat från de intervjuer vi genomfört med lärare och elever.⁶³ De frågor vi ställt handlar främst om huruvida de anser att undervisningstiden är rimlig i förhållande till kursens mål.

Lärare har olika syn på värdet av mer undervisningstid

Hos lärarna framgår två olika synsätt kring erbjudandet av undervisningstid och studieform. Några lärare uppger att eleverna inte närvarar vid lektionerna när de erbjuder undervisningstid, och beskriver hur de anpassat undervisningen till att bedrivas på distans. Andra lärare understryker att när undervisningen fungerar väl, kommer eleverna faktiskt till lektionerna. Det finns därmed olika bild av hur gynnsamt det är att lägga ut mer eller mindre undervisningstid, vilket påverkar huruvida de anser att undervisningstiden är rimlig i omfattning eller inte.

Vidare framhåller vissa lärare att andra faktorer än undervisningstid spelar större roll för elevernas möjligheter att nå så långt som möjligt utifrån utbildningens mål. Några lärare i Engelska 6, som tycker att undervisningstiden är rimlig i förhållande till kursens mål, uppger bland annat att eleverna inte har de förkunskaper som krävs och egentligen borde studera en tidigare kurs. De lyfter även faktorer som de tycker påverkar elevnärvaron, och därmed även studieresultat, exempelvis elevernas motivation och engagemang samt arbets- och familjesituation.

Vikten av lärarstöd och hur undervisningstiden används

⁶³ Totalt 17 lärare som undervisar i någon av de fyra kurserna, och 9 elever som studerar någon av kurserna, har intervjuats.

I kursen Matematik 2b är det framför allt lärare i kommuner som erbjuder relativt mycket undervisningstid inom närutbildning som anser att undervisningstiden är rimlig. En lärare beskriver det som en framgång att de har mycket tid, men också att det finns en medvetenhet i lärarkåren om hur de hanterar undervisningstiden på bästa sätt. De framhåller att undervisningstiden omfattar olika typer av stöd; gruppbaserat, individuellt samt genom att studieteknik erbjuds av en studiecoach.

Det finns även lärare som undervisar på distans som tycker att undervisningstiden är rimlig. De lyfter vikten av att ha inspelade lektioner, som en alternativ form av lektionstid, som eleverna kan gå tillbaka till och se flera gånger. En lärare framhåller att upplägget med inspelade lektioner är beroende av att läraren är tillgänglig för avstämningar och individuell hjälp till eleverna vid behov.

Lärare lyfter faktorer som kursens längd och andel apl som viktiga vid sidan av undervisningstid

Flera lärare som undervisar i någon av yrkeskurserna lyfter att utöver antalet undervisningstimmar är det också viktigt hur länge kursen sträcker sig. En lärare som arbetar i en verksamhet som förlägger kursen Omvårdnad 1 under 20 veckor, och låter den integreras och samspela med andra kurser, menar att detta upplägg gör att undervisningstiden är rimlig. Denna lärare beskriver att hen arbetar upplevelsebaserat och ämnesintegrerat, och varvar teori och praktik, och framhåller att det fungerar mycket väl. På samma sätt tycker en lärare som undervisar i Husbyggnadsprocessen att undervisningstiden är rimlig när kursen är förlagd över en hel termin, parallellt med andra kurser. Läraren betonar att detta möjliggör att integrera kursen med andra kurser, vilket hen menar är nödvändigt för att eleverna ska förstå kursen då den är teoritung.

Lärare i Omvårdnad 1 som *inte* tycker att undervisningstiden räcker till framhåller på motsatt sätt att det ofta handlar om att kursen erbjuds under en för kort period. De är generellt ense om att 10 veckor eller mindre är en för kort period för att eleverna ska hinna tillgodogöra sig kunskaperna. Exempelvis lyfts att eleverna då inte ges tillräcklig mängdträning i olika metodrum. Detta leder till att eleverna endast vid enstaka tillfällen tränar på att ta blodtryck, sticka i fingret eller bädda. Lärare lyfter också att det är ett lågt antal undervisningstimmar i förhållande till att de har stora elevgrupper. En lärare ger som exempel att hen inte hinner ge 15–25 personer i ett klassrum stöttning i praktiska färdigheter såsom att gå igenom personlig vård, matsituationer och tandvård. Flera lärare understryker vidare att kursen Omvårdnad 1 behöver läsas i långsammare studietakt när många elever har språksvårigheter. De menar att det då tar längre tid för eleverna att hinna studera in teoriuppgifter och arbeta med begrepp i kursen. Lärarna måste på grund av detta prioritera bort en del innehåll, exempelvis teoretiskt, för att hinna med nödvändiga praktiska moment inför att eleverna ska gå ut på apl.

En annan lärare, som undervisar i Omvårdnad 1 på distans, menar att undervisningstiden är rimlig eftersom de har lagt en stor andel apl på kursen. Läraren betonar att apl är avgörande för elevernas möjligheter att utveckla de praktiska färdigheter som krävs i kursen.

Lärarröster om när undervisningstiden i sig inte räcker till

Lärare i Matematik 2b som beskriver att de har för lite eller ingen schemalagd undervisningstid uppger att de inte hinner med stora uppgifter eller matematiska aktiviteter såsom laborativa övningar kring algebra. Lärare som upplever att tiden i kursen inte är tillräcklig menar att det är svårt att ge eleverna möjligheter att nå så långt som möjligt och att det finns en tendens till att de lägger undervisningen på E-nivå.

Flera av lärarna som undervisar i Engelska 6 anser att eleverna egentligen skulle behöva mer undervisningstid i klassrum. Det gäller särskilt lärare som undervisar kursen med flexibla studieformer. Det lärarna tycker särskilt begränsar när det finns för lite tid, är sådant som elevernas möjligheter att samtala och interagera med andra elever. Lärare ger även exempel på att hörförståelsen, och att utveckla strategier för läsning, kan bli för begränsad. De framhåller att de även skulle behöva mer tid för att ge eleverna en bättre förståelse kring kursens innehåll, och att kunna introducera eleverna till bättre studieteknik. En lärare beskriver det som att när det finns väldigt kort med tid får de komprimera innehållet så att flera innehållsiga delar går ihop i samma uppgift. En annan beskriver att de i slutet av kursen kan upptäcka att de lagt för mycket fokus på vissa delar jämfört med andra, såsom att skriva mer än att tala.

Lärare i Husbyggnadsprocessen som upplever att undervisningstiden inte räcker till, bedömer det i förhållande till att kursen ska göra eleverna anställningsbara. En lärare beskriver att de elever som behöver mer stöd inte hinner få tillräckligt med hjälp på den tid som erbjuds. Lärare ger exempel på att de kan behöva prioritera sådant som att skissa ritningar och hur man följer monteringsanvisningar. Sådant som de inte upplever hinns med är vissa fördjupningar, såsom lagar och regler för att starta eget.

Lärare om hur tid läggs ut och om sina möjligheter att vara flexibla med undervisningstiden

Ett problem som de intervjuade lärarna lyfter och som relaterar till hur man lägger ut undervisningstid, är den utbildning som ges enligt ett femveckors-system med rullande intag. När kommunerna organiserar så, förklarar lärare att eleverna aldrig ligger i fas med varandra, vilket vissa framhåller gör det svårt för lärarna att arbeta gemensamt med eleverna.

Vissa lärare som arbetar hos enskilda utbildningsanordnare lyfter att det är ett problem att kommunens avtal ställer för låga krav på kursen. Enligt de intervjuade lärarna leder det till mindre lärarresurser och därmed färre lektionstimmar för eleverna.

Utifrån lärarnas beskrivningar framkommer en bild av att deras möjligheter att vara flexibla med undervisningstiden, utifrån elevernas behov och förutsättningar, varierar. I de verksamheter där lärarna inte kan påverka undervisningstiden beslutas antalet lektionstimmar längre från verksamheten. Så är fallet hos enskilda utbildningsanordnare, när antalet lektionstimmar anges i avtal. Lärare som undervisar i kommunal verksamhet upplever sig ha begränsade möjligheter när antalet lektionstimmar inte ändras kontinuerligt. Lärare som upplever att de har goda möjligheter att vara flexibla med undervisningstiden är mer involverade i arbetet med att fördela lektionstimmar vid schemaläggning tillsammans med den kommunala rektorn. Flera lärare anger dock att även om de kan påverka till viss del, behöver de ändå utgå från ett övergripande riktämärke. I övrigt framträder en bild av att lärarna har en stor flexibilitet i förhållande till den tid som går till individuella handledningstillfällen.

Olika uppfattning hos elever beroende på förkunskaper och individuella förutsättningar

De intervjuade eleverna som studerat Husbyggnadsprocessen har fått ungefär lika många schemalagda lektionstimmar men uppfattar det olika, utifrån sina individuella behov och förutsättningar. De beskriver kursen som mycket teoretisk med mycket text att läsa och förstå. En av eleverna beskriver sig ha stora förkunskaper och erfarenhet av bygg vilket medfört att hen genast förstår. En annan elev beskriver sig ha stora svårigheter med språket och därför varken förstår eller minns den svåra texten. Tiden då lärarna fanns tillgängliga för stöd i lokalerna skiljde sig åt för de intervjuade eleverna; det fanns mer lärartid för den elev som hade goda förutsättningar att klara kursen. Eleverna beskriver däremot att de var nöjda med den undervisningstid där de fått arbeta praktiskt i respektive verksamhet.

Nöjda elever lyfter faktorer som kursupplägg, flexibilitet och lärarstöd som viktiga vid sidan av undervisningstid

En elev som studerat Engelska 6 på distans var över lag nöjd med studierna och ansåg att undervisningstiden, men framför allt studieupplägget, passade eleven. Det fanns inga möjligheter att kommunicera med andra elever och i intervjun framgår att eleven ser det som sitt eget ansvar att utveckla muntliga färdigheter genom självstudier. Eleven förklarar att hen löste det att genom att lyssna på olika material och läsa texter högt för sig själv. Enligt eleven var det viktigaste dock att det fanns en god struktur i kursen så att hen kunde genomföra alla moment enligt en bestämd ordning, samt att det fanns möjlighet till lärarstöd.

De intervjuade eleverna som studerat Matematik 2b var nöjda med undervisningstiden, även om de erbjudits undervisningstid i olika omfattning. En av eleverna beskriver att hen studerar med flexibla studieformer med färre timmar än i närutbildning. Eleven förklarar att hen är en av få som närvarar vid (de fysiska) lektionerna, vilket gör att eleven har nästintill en-till-en-undervisning. Enligt eleven har detta lett till

fantastiska resultat och inneburit att hen inte har behövt någon extra stödtid som annars erbjuds. Den andra eleven studerar helt på distans och anser att det fungerar väl tack vare att det finns lektioner och inspelat material där läraren förklarar moment och att det finns spel, klipp och övningar som eleven kan se om igen. Eleven beskriver det som positivt att läraren kan bokas in när som helst varje dag, men även finns tillgänglig i chatten där läraren svarar snabbt.

Elever i Omvårdnad 1 som upplevt att undervisningstiden var rimlig i förhållande till vad de skulle lära sig i kursen, beskriver att de fick bra möjligheter till att träna på både teoretiska och praktiska moment. Eleverna ger exempel på att de fick goda möjligheter att träna på att ta blodtryck, sticka på dockor och lära sig om hur man tar hand om äldre personer. En elev ger exempel på att det fanns gott om tid att lära sig sådant som hygienrutiner och även hur man tolkar kroppsspråk.

Elevröster om när undervisningstiden i sig inte räcker till

Elever i Omvårdnad 1 som upplever att undervisningstiden inte var tillräckligt omfattande, framhåller att de fått för lite praktiska moment i kursen. En elev uppger att hen fick information om att det skulle vara mycket mer undervisning än vad kursen i realiteten gav. En annan upplevde att det var för mycket tid som innebar självstudier utanför lektionstiden. Eleverna uppger att de inte var tillräckligt förberedda inför apl, och att de därför kände sig väldigt osäkra. Elever ger exempel på att de saknade kunskaper om bemötande av sköra, äldre människor inför att de gick ut på apl. Eleverna betonar också att bristen på metodövningar med lärare innebar att elever fick olika erfarenhet av det praktiska arbetet, beroende på vilken apl-plats de kom till.

Analys

Komvux har i betydligt större utsträckning än grund- och gymnasieskolan formats av politiska strategier om hög flexibilitet och individanpassning.⁶⁴ En välfungerande kommunal vuxenutbildning är en viktig del i kompetensförsörjningen och ger människor med skilda utbildningsbakgrunder, syften och mål, möjlighet till lärande och utveckling utifrån sina behov och förutsättningar. Organisering och reglering skiljer sig från grund- och gymnasieskolan på flera punkter, däribland att det inte finns någon reglerad minsta garanterad undervisningstid. Samtidigt omfattas komvux av skollagens krav på att utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas.⁶⁵ Eftersom komvux ska vara flexibelt och individanpassat, samt att validering av kunskaper är ett viktigt inslag, är det rimligt att undervisningstiden skiljer sig åt på ett annat sätt än inom exempelvis gymnasieskolan. Precis som inom andra skolformer är dock tillräcklig undervisningstid en viktig förutsättning för en god utbildning, kombinerad med rätt ämnesinnehåll, kompetenta lärare och goda lärmiljöer.⁶⁶

Undervisningstiden i komvux är emellanåt oroväckande knapp

Forskningen är inte helt entydig om relationen mellan undervisningstid och elevers kunskapsutveckling.⁶⁷ Det finns studier som visar att ökad undervisningstid allmänt sett höjer elevers resultat.⁶⁸ Samtidigt påpekar några forskare att det är svårt att isolera tidens påverkan från andra variabler, och visar att sambandet mellan undervisningstid och prestation bland annat beror på klassrumsklimatet.⁶⁹ Med andra ord är undervisningstid i sig inte någon garant för kvalitet, men det är en av flera viktiga aspekter som bidrar till att elever lyckas i sitt lärande. I detta regeringsuppdrag är fokus på undervisningstiden, och Skolinspektionens ingång är att undervisningstid är en viktig resurs för lärande.

Det är i detta sammanhang värt att påminna om att den undervisningstid som redovisas kvantitativt i kartläggningen handlar om schemalagda lektionstimmar, och omfattar därmed inte övrig eventuell tid med lärare. Som kartläggningen visar kan en stor del av kurserna genomföras utanför formella lektioner, exempelvis genom handledning. Vidare finns andra faktorer än just tiden att beakta i planeringen av en kurs och dess undervisning. I kartläggningen framhålls exempelvis kursens längd och fördelning av lärarresurser som viktiga.

⁶⁴ Se Henning Loeb och Olvegård (2021).

⁶⁵ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

⁶⁶ Se OECD (2015).

⁶⁷ SOU 2021:30.

⁶⁸ Se exempelvis Hansen (2011).

⁶⁹ Rivkin och Schiman (2015).

Kartläggningen av de 33 kommunerna visar att de kommunala rektorerna tar hänsyn till en rad faktorer när de lägger ut undervisningstid (se tabell 5). Den visar också att det finns goda exempel på hur undervisningstiden anpassas för att möta elevernas behov och förutsättningar. Bland annat finns exempel på att fler schemalagda lektionstimmar erbjuds när kurserna är avsedda för elever med ett annat modersmål än svenska. Flera rektorer uppger också att de har utökat antalet lektionstimmar i matematik som en åtgärd för att höja låga resultat. Vi har även sett exempel på kommuner som erbjuder mer handledningstid till elever i behov av mer stöd.

Tabell 5. Faktorer som kommunala rektorer i kartläggningen uppger att de tar hänsyn till när de lägger ut undervisningstid.

Skäl till övervägande	Kommentar
Ökad måluppfyllelse	Fler lektionstimmar kan läggas ut som ett sätt att öka måluppfyllelsen, exempelvis utifrån tidigare elevers resultat.
Elevernas stödbehov	De kommunala rektorerna beskriver hur de på olika sätt anpassar antalet lektionstimmar utifrån elevernas behov och förutsättningar, alternativt utgår från samma timantal, men med möjlighet att anpassa övrig tid med lärare utifrån individuella behov. Det kan exempelvis handla om att flera elever har ett annat modersmål än svenska.
Elevgruppens storlek	Några kommunala rektorer uppger att antalet elever kan påverka antalet schemalagda lektionstimmar.
Ekonomiska överväganden	Några kommuner ställer inte krav på undervisningstid i utbildning som läggs ut på entreprenad för att det skulle bli för kostsamt. Några erbjuder vissa kurser enbart på distans på entreprenad vid ett litet elevunderlag. Rektorerna framhåller att i och med att enskilda utbildningsanordnare kan ta emot elever från flera kommuner blir det mindre kostsamt jämfört med närutbildning i egen regi. Flera kommunala rektorer uppger att undervisningstiden är rimlig givet resurserna.
Efterfrågan från eleverna	Om många elever samtidigt arbetar, eller av andra skäl har svårt att närvara på plats i verksamheten, kan antalet schemalagda lektionstimmar reduceras. Ibland uppges även att elever inte vill närvara vid lektioner på plats i anordnarens lokaler.
Kombination av kurser	Några kommunala rektorer uppger att fler lektionstimmar planeras in när yrkeskurser ingår i yrkespaket eller i kombinationsutbildning.
Gammalt riktmärke	Flera kommunala rektorer beskriver att antalet schemalagda lektionstimmar bestämts för flera år sedan, innan de själva började, och att man sedan dess inte sett något behov av översyn. Vissa uppger att de inte vet var riktmärket kommer ifrån.
Jämförelse med gymnasieskolan	Några rektorer uppger att riktmärket för schemalagda lektionstimmar ursprungligen kommer från en jämförelse med antalet timmar som erbjuds i gymnasieskolan.

I de kommuner som erbjuder ett fast antal lektionstimmar per vecka, finns exempel på kommunala rektorer som resonerar om studietakt som en individanpassning. I en kommun uppmuntras exempelvis elever som inledningsvis studerar på helfart, men bedöms behöva mer undervisningstid, att gå över till halvfart, vilket innebär dubbelt så många erbjudna lektionstimmar som helfart. I detta sammanhang är det dock viktigt att poängtera att Centrala studiestödsnämnden (CSN) räknar heltid i komvux som 20 poäng i veckan, vilket innebär att de elever som studerar på halvfart inte har rätt till heltidsförsörjning. Därmed kan det i praktiken vara så att halvfart inte alltid är ett möjligt alternativ för eleven.

Samtidigt som kartläggningen visar exempel på hur undervisningstiden anpassas i de aktuella kurserna, visar den också att vissa huvudmän inte ställer några krav på undervisningstid i distansutbildning på entreprenad, vilket medför att det förekommer kurser utan några schemalagda lektionstimmar och med ytterst lite tid med lärare i övrigt.

Skolinspektionen vill i detta sammanhang understryka att all utbildning generellt sett behöver innehålla undervisning, även om det på individnivå kan se annorlunda ut utifrån möjligheten till validering och prövning. I kartläggningen framgår även att de kommunala rektorerna i vissa fall utgår från gamla riktmärken utan att se skäl till översyn eller revidering.

Kartläggningen visar också att elever som läser närutbildning på dagtid i en kommun kan ha 30 schemalagda lektionstimmar i en 100-poängskurs. I en annan kommun erbjuds 120 timmar, det vill säga fyra gånger så mycket. I kartläggningen framhåller kommunala rektorer att de schemalagda lektionstimmarerna behöver ses i relation till övrig tid med lärare för att ge en heltäckande bild av undervisningstiden. Rektorerna kan dock sällan svara på hur mycket tid med lärare som eleverna erbjuds utöver schemalagda lektionstimmar, och de gör ofta bedömningen att elever med störst behov av lärarstöd inte tar del av erbjuden handledningstid. Skolinspektionen har i kartläggningen inte gjort några bedömningar av undervisningstidens tillräcklighet gällande de enskilda verksamheter som ingått i kartläggningen, och därmed kan inga skarpa slutsatser dras om tillräckligheten. Myndigheten menar dock – baserat på uppgifterna om undervisningstid som omfattar både schemalagda lektionstimmar och övrig tid med lärare – att det förekommer att kommuner lägger ut så pass lite undervisningstid att det på gruppnivå väcker frågor om tillräckligheten. Det finns också lärare, såväl inom när- som distansutbildning, som uttrycker att undervisningstiden inte alltid räcker till för de elever som har behov av mer stöd. Skolinspektionen ser med oro på denna typ av uppgifter. Enligt läroplanen för komvux ska varje elev i komvux få stöd och undervisning utifrån sina individuella utbildningsmål, behov och förutsättningar.⁷⁰

Komvux ska bland annat fungera som en andra chans för personer som av olika skäl inte har klarat grund- och/eller gymnasieskolan. När målgruppen

⁷⁰ Skolverket. *Läroplan för vuxenutbildningen*. Övergripande mål och riktlinjer. SKOLFS 2012:101.

omfattar personer som har flera skolmisslyckanden bakom sig framstår det inte som rimligt att erbjuda en utbildning med mycket begränsad undervisningstid. Några av kartläggningens resultat – främst vad gäller distansutbildning – pekar mot att uppläggen främst torde passa studievana och självgående elever. Detta då kurserna främst består av självstudier med ytterst begränsat lärarstöd. I såväl kartläggningen som tidigare granskningar har Skolinspektionen också sett att det finns en uppfattning hos bland annat huvudmän och rektorer om att distansutbildning inte passar alla elever, utan främst elever med studiedisciplin och studievana.⁷¹ Skolinspektionen vill understryka att samtliga studieformer inom komvux behöver kunna möta elever med olika behov och förutsättningar. Detta eftersom individanpassningen är central inom komvux, och eftersom distansutbildning kan vara det enda möjliga alternativet för en elev, vilket diskuteras nedan.

Skolinspektionens tillsyn har visat att elever inte alltid får ta del av hela det centrala innehållet

Det finns exempel från Skolinspektionens tillsyn på att elever i komvux inte har fått ta del av samtliga moment i utbildningen, bland annat på grund av för lite tid. I en tillsyn av yrkesförarutbildning har Skolinspektionen bedömt att utbildningens upplägg i vissa fall inte ger eleverna förutsättningar att nå målen med utbildningen. I relation till tid har det bland annat handlat om att simulatorer har ersatt praktisk körning och manövrering av fordon, arbetsmaskiner eller fordonskombinationer. Delar av kurser har i vissa fall helt uteblivit, bland annat med hänvisning till begränsad tid, vilket bidragit till att eleverna inte haft möjlighet att tillgodogöra sig och visa kunskaper för betyget A.⁷² Tillsynen visar att det är svårt att isolera undervisningstidens betydelse för brister i utbildningen, och att den i detta fall behövde utredas tillsammans med bland annat tillgång till utrustning och upplägg av praktiska moment. Med andra ord gör exempelvis inte mer tid för praktiska moment någon skillnad om det saknas tillgång till rätt utrustning.

Knappt med undervisningstid får negativa konsekvenser för eleverna

För lite undervisningstid kan få negativa konsekvenser för elevernas möjligheter att få med sig avsedda kunskaper och färdigheter, liksom för deras möjligheter att utvecklas så långt som möjligt. Såväl kartläggningen som tidigare studier ger exempel på sådana negativa konsekvenser. I kartläggningen finns exempelvis lärare som uppger att det finns en tendens till att de lägger undervisningen på E-nivå, att de får välja bort några moment av tidsskal och att eleverna inte får öva tillräckligt på praktiska

⁷¹ Skolinspektionen har tidigare påpekat att kommunernas syn på distansutbildning som en utbildningsform som framför allt passar elever med studiedisciplin och studievana behöver förändras. Skolinspektionen (2015), s. 13.

⁷² Skolinspektionen (2023b).

moment. Även i elevintervjuerna finns exempel på uppfattningar om för lite undervisningstid; bland annat att det är för mycket självstudier och att eleverna får öva för lite på praktiska moment.

Även andra granskningar och studier har belyst hur undervisningstiden begränsar lärares och elevers möjligheter. Ett exempel är den ovan nämnda tillsynen av yrkesförarutbildningen för tung lastbil och släp, där elever – bland annat med hänvisning till begränsad tid – inte har fått ta del av samtliga moment. Vidare framkommer i en forskningsstudie att lärare på såväl grundläggande som gymnasial nivå, och i olika ämnen, anser sig ha för lite tid till förfogande för att hinna med allt centralt innehåll i kurser. Med kort om tid blir fokus kunskapskraven (numera betygskriterierna) snarare än de vidare målen med komvux. Lärare beskriver också att de blir tvungna att välja bort metoder som de tror skulle gynna lärandet, såsom gruppdiskussioner.⁷³ Kartläggningen visar liknande exempel kring att välja bort moment och metoder av tidsskäl. I forskningsstudien framkom vidare att faktorerna elevsammansättning och begränsad tid, tillsammans kan leda till att lärare anpassar undervisningen utifrån fokus på att så många elever som möjligt ska bli godkända. Enligt studiens författare tycks anledningen vara "tidsbrist i relation till de mål som ska uppnås. Dessa upplevs inte som rimliga av lärarna i relation till den tid de har för planering och framför allt inte i relation till elevernas tid i undervisning".⁷⁴ Även i kartläggningen nämner lärare att det finns en tendens till att de lägger undervisningen på E-nivå. Detta innebär risker för att elever inte ges förutsättningar att nå så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Distansutbildning behöver kunna möta olika elevgruppers behov och förutsättningar

Andelen elever som studerar på distans har ökat betydligt de senaste åren, och kommunala rektorer som medverkat i kartläggningen beskriver att distansutbildning är efterfrågat av eleverna. I kartläggningen är distansutbildning med få eller inga schemalagda lektionstimmar den vanligaste flexibla studieformen och den förekommer oftast på entreprenad. De kommunala rektorerna ger i intervjuerna en blandad bild av distansutbildning som läggs ut på entreprenad, där såväl för- som nackdelar framhålls. De beskriver att distansutbildning på entreprenad ofta erbjuder ett mer flexibelt upplägg än utbildningen i egen regi, såsom att de erbjuder flexibla kursstarter eller att det ger möjlighet för kommunen att erbjuda fler kurser trots ett litet elevunderlag. Samtidigt är flera kommunala rektorer negativa till distansutbildning på entreprenad när den består av mycket självstudier med litet lärarstöd. Några kommunala rektorer i kommuner som inte ställer krav på undervisningstid i distansutbildning på entreprenad hänvisar till att det vore för dyrt, samtidigt som de menar att utbildningarna inte håller tillräckligt god

⁷³ Andersson m.fl. (2023), s. 125–126.

⁷⁴ Ibid., s. 127.

kvalitet. Några kommunala rektorer uttrycker att eleverna egentligen borde vara i klassrum där de kan få stöd av lärare. Det finns också exempel på kommuner som erbjuder handledning med lärare i kommunens regi, för elever som studerar på distans hos enskilda utbildningsanordnare. Detta eftersom de anser att eleverna har behov av mer lärarstöd än vad den enskilda utbildningsanordnaren erbjuder.

Skolinspektionen anser att det är anmärkningsvärt att kommuner genom upphandling genomför utbildning som de inte anser håller en tillräckligt god kvalitet. Myndigheten vill i detta sammanhang understryka att huvudmannen ansvarar för både utbildning som bedrivs i egen regi och utbildning som bedrivs på entreprenad. Vad gäller utbildning på entreprenad behöver huvudmannen ställa tydliga och tillräckliga krav på utbildningen, och – precis som vid utbildning i egen regi – följa upp utbildningens kvalitet och vidta åtgärder vid behov. I detta sammanhang är avtalens utformning central. Huvudmannen behöver också avsätta tillräckliga ekonomiska resurser, oavsett om utbildningen bedrivs i egen regi eller på entreprenad.

Det är viktigt att komma ihåg att det kan finnas olika syften med att läsa en kurs på komvux. Det finns elever som redan arbetar inom ett yrke och som kan validera sina kunskaper och bara komplettera med enstaka delar av en kurs. Andra behöver lära sig allt från grunden. Vidare finns både elever med stor respektive begränsad studievana, som på grund av sin livssituation kan behöva studera på distans.⁷⁵ Komvux olika studieformer behöver kunna möta dessa olika elevgrupper och anpassa utbildningen utifrån individuella behov, förutsättningar och mål. Utifrån detta menar Skolinspektionen att det inte förefaller rimligt att erbjuda distansutbildning med få eller inga schemalagda lektionstimmar och med begränsad övrig tid med lärare. Därmed ser vi det inte heller som rimligt att som huvudman inte ställa krav på undervisningstid i distansutbildning på entreprenad. Detta inte minst då kommunala företrädare i såväl kartläggningen som tidigare granskningar framhållit att alla elever inte klarar av utbildningar som i hög grad bygger på självstudier.⁷⁶

Distansutbildningen behöver utvecklas utifrån sina specifika förutsättningar och möjligheter

Skolinspektionen har i tidigare granskningar sett såväl hög som låg kvalitet i distansutbildningar⁷⁷, men i många fall har myndigheten funnit behov av att se över och utveckla distansformen. I en granskning av

⁷⁵ Skolinspektionen har också erfarenheter från tidigare granskning av att det i vissa kommuner finns begränsade eller inga möjligheter att välja närutbildning, utan distansutbildning är det enda alternativet. Detta samtidigt som distansutbildning i granskningen beskrevs av både ansvariga och elever som en svår studieform som inte passar alla elever. Myndigheten ser att detta sammantaget innebär en betydande risk att elever kanske inte ens påbörjar studier, eller att de riskerar att misslyckas med sina studier på distans. Se Skolinspektionen (2019a).

⁷⁶ Se exempelvis Skolinspektionen (2019a).

⁷⁷ Se exempelvis Skolinspektionen (2023a).

distansutbildning inom komvux på gymnasial nivå 2015 konstaterades att utbildningen uppvisade stora utvecklingsbehov. Bland annat framhölls att arbetsätten behövde utvecklas och att lärarens ledning av undervisningen behövde stärkas för att motverka en alltför hög grad av självstudier, och för att öka det gemensamma lärandet.⁷⁸ Kartläggningen indikerar att de utvecklingsbehov som Skolinspektionen påvisade 2015 fortfarande tycks kvarstå på olika håll.⁷⁹

I kartläggningen framkommer två olika synsätt bland kommunala rektorer på hur låga resultat i distansutbildning kan åtgärdas. Det ena utgår från slutsatsen att distans inte passar alla elever⁸⁰, i synnerhet inte elever med stora stödbehov. Dessa kommuner försöker vägleda vissa elever till närutbildning, genom en utvecklad studie- och yrkesvägledning. Det andra synsättet utgår från slutsatsen att distansformen behöver utvecklas så att den erbjuder ett mer utvecklat lärarstöd och/eller individanpassning. I kartläggningen finns exempel på kommuner som arbetat med att utveckla distansformen, bland annat genom att lägga in introduktionstillfällen där läraren träffar eleverna för att gå igenom sådant som studieupplägg eller studieteknik vid distansstudier. Skolinspektionen ser positivt på åtgärder som syftar till ett stärkt lärarstöd, och ser att fler kommuner behöver arbeta för ett utvecklat lärarstöd inom distansutbildningen.

Skolinspektionen har tidigare påpekat att i utvecklingen av distansutbildningen behöver utgångspunkten vara de förutsättningar och möjligheter som finns för denna studieform, vilka skiljer sig från närutbildning. Det är viktigt att överväga hur lärarstödet behöver utformas utifrån de olika tillfällen, arbetsformer och arbetssätt som inkluderas i undervisningen. Att bedriva utbildning på distans kräver en pedagogik anpassad efter studieformen distans med ett strukturerat genomförande understött av modern digital teknik.⁸¹

Huvudmannens ansvarstagande för komvux

Skolinspektionen vill understryka att all utbildning generellt sett behöver innehålla undervisning, även om det på individnivå kan se annorlunda ut utifrån möjligheten till validering och prövning. Myndigheten vill därmed betona vikten av att huvudmannen tar ett aktivt ansvar för att all utbildning inom komvux – såväl sådan som bedrivs i kommunens egen regi som utbildning på entreprenad, och inom alla erbjudna studieformer – innehåller undervisning och ett tillräckligt lärarstöd. Huvudmannen har ett ansvar att systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp

⁷⁸ Skolinspektionen (2015).

⁷⁹ Även i granskningen av komvux i sfi 2023 fanns exempel på verksamheter som bedriver distansutbildning i huvudsak som självstudier med mycket lite lärarstöd. Skolinspektionen (2023a).

⁸⁰ 2015 påpekade Skolinspektionen att synen på distansutbildningen behövde förändras eftersom många huvudmän, rektorer, lärare och studie- och yrkesvägledare hade en syn på distansutbildning som det sämre alternativet till skolförlagd utbildning och att bara elever med vissa egenskaper klarade av studierna. Se Skolinspektionen (2015).

⁸¹ Skolinspektionen (2024a). Se även Skolinspektionen (2021a).

utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra utvecklingsinsatser.⁸² Undervisningstid är en viktig resurs för lärande och en viktig del av utbildningens upplägg.⁸³ Eftersom undervisningstiden inte är reglerad inom komvux behöver huvudmannen ta ansvar för att undervisningstiden är tillräcklig och att eleverna ges reella möjligheter att nå målen med utbildningen. Skolinspektionen ser därför att undervisningstid bör ingå i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

Skolinspektionen har i tidigare inspektioner funnit att huvudmännen behöver bli bättre på att följa upp och utveckla komvux.⁸⁴ Våra erfarenheter är att huvudmännen har en svag uppföljning av både verksamhet som bedrivs i egen regi och verksamhet på entreprenad.⁸⁵ I en granskning 2019 fann Skolinspektionen exempelvis att många huvudmän och rektorer inte följer upp orsaker till studieavbrott i teoretiska kurser på gymnasial nivå. Utan en sådan uppföljning blir det svårt för huvudmän och rektorer att vidta rätt åtgärder för att minska avbrotten.⁸⁶ Ett annat exempel är en granskning med fokus på lärares kompetensutveckling från 2022, som visade att rektorer inom komvux oftare saknade ett aktivt stöd från huvudmannen i arbetet, jämfört med rektorer som arbetade på gymnasiet.⁸⁷

Skolinspektionen har även sett att huvudmännen har särskilda utmaningar vad gäller att följa upp verksamhet som läggs ut på entreprenad. Endast ett fåtal av kommunerna i en granskning från 2015 hade en uppföljning av hög kvalitet när det gällde utbildning på entreprenad. Skolinspektionen konstaterade att kommunerna behövde skaffa ökad kännedom om verksamheten hos enskilda utbildningsanordnare och följa upp att verksamheten möjliggör för eleverna att nå sina mål.⁸⁸ Även i en granskning av yrkesinriktad komvux på entreprenad 2019 konstaterade Skolinspektionen att huvudmännen behöver ta ett större ansvar för kvaliteten i de utbildningar som erbjuds genom enskilda utbildningsanordnare, och som en nödvändig förutsättning för detta utveckla arbetet med sin uppföljning.⁸⁹

Även denna kartläggning har visat att det finns frågetecken kring huvudmannens uppföljning av och ansvarstagande för komvux. Kartläggningen visar att beslut om undervisningstid ofta fattas av den kommunala rektorn utan dialog med någon annan hos huvudmannen. Det

⁸² 4 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁸³ Se Skolverket (2023b), s. 56.; OECD (2015) samt SOU 2021:30.

⁸⁴ I 2020 års tillsyn var det tre bristområden som utmärkte sig bland de tillsynade huvudmännen för vuxenutbildning: (i) Huvudmannen följer upp resultat inom utbildningen i förhållande till de nationella målen, och dokumenterar denna uppföljning, (ii) Utifrån en analys av det som framkommer i uppföljningen beslutar huvudmannen om och genomför nödvändiga utvecklingsåtgärder för att säkerställa en likvärdig utbildning, och dokumenterar dessa och (iii) Huvudmannen planerar för genomförandet av utvecklingsåtgärder och genomför dessa. Planeringen och åtgärderna dokumenteras. Inom dessa tre områden uppvisade 43 procent av huvudmännen brister. Se Skolinspektionen (2021b).

⁸⁵ Se exempelvis Skolinspektionen (2020), s. 46.

⁸⁶ Skolinspektionen (2019a).

⁸⁷ Skolinspektionen (2022).

⁸⁸ Skolinspektionen (2015).

⁸⁹ Skolinspektionen (2019b).

innebär, som rektorerna också beskriver, att beslut om undervisningstid fattas utifrån givna resurser. Undervisningstidens omfattning är alltså något som främst hanteras på en nivå där resurserna redan är fastställda och där utrymmet för förändringar därför är begränsat. Detta samtidigt som undervisningstiden inte ingår i det systematiska kvalitetsarbetet. Vidare finns representanter för huvudmän som inte kan uppge var deras riktmärken för undervisningstid kommer ifrån. Det finns även, som diskuteras ovan, kommuner som genom upphandling genomför utbildning som de inte anser håller en tillräckligt god kvalitet. Samtidigt finns exempel på kommuner som ökat antalet lektionstimmar i matematik som ett sätt att höja resultaten. Detta kan ses som att undervisningstid används som ett verktyg för att höja kvaliteten. Dock visar kartläggningen att dessa kommuner inte utvärderat om den ökade tiden gett önskad effekt.

Avslutande diskussion

Det finns behov av ett stort och mångsidigt utbud av utbildningar av hög kvalitet inom komvux för att möta de krav som både elever och arbetslivet ställer. I betänkandet *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden* konstaterar den så kallade Komvuxutredningen att vuxenutbildningen inte alltid getts tillräckliga förutsättningar och ofta hanterats som en sidovagn skild från skolväsendet i övrigt. Detta samtidigt som kraven har ökat på att svara mot allt fler behov.⁹⁰ Detta regeringsuppdrag är särskilt inriktat på undervisningstiden i komvux och Skolinspektionen menar att den sammantagna bilden är att huvudmännen behöver ta ett större ansvar för att undervisningens omfattning är tillräcklig i relation till styrdokumentens krav på innehåll, flexibilitet och individanpassning.

Huvudmännens och rektorernas ledarskap och engagemang är viktiga för kvalitet och likvärdighet

Skolinspektionen har i flera inspektionsinsatser konstaterat att komvux hamnar i skymundan i huvudmannens arbete med uppföljning och utveckling och att huvudmannens uppföljning och kontroll inte framstår som tillräcklig för att säkerställa kvaliteten i utbildningen.⁹¹ Även denna kartläggning pekar mot att huvudmännen behöver ta ett större ansvar för kvaliteten i komvux, i detta fall specifikt kopplat till undervisningens omfattning. Att ingen huvudman uppger att undervisningstid ingår i det systematiska kvalitetsarbetet indikerar att undervisningstid inte ses eller hanteras som en grundläggande del av utbildningens upplägg. Myndigheten menar att huvudmän och rektorer behöver vara aktiva i planering, uppföljning och eventuella justeringar av undervisningstiden för att säkerställa att tiden som erbjuds är tillräcklig och att elever får en likvärdig kvalitet oavsett var eller med vilken studieform de läser en kurs eller utbildning. Skolinspektionen ser därför att undervisningstid i betydligt större utsträckning behöver hanteras av huvudmännen och ingå i deras systematiska kvalitetsarbete. Detta för att de ska få större inblick i huruvida verksamheternas kurser och utbildningar lever upp till det innehåll som författningarna kräver, vid behov vidta åtgärder för att höja kvaliteten, samt säkerställa att eventuella åtgärder också träffar rätt målgrupp och leder till ökad måluppfyllelse.

I skollagens förarbeten och i läroplanen för komvux betonas att likvärdighet inte betyder likformighet eller att alla elever ska få lika mycket resurser. Hänsyn ska tas till de enskilda elevernas olika förutsättningar, behov och kunskapsnivå och det finns olika vägar att nå målen. Dock ska

⁹⁰ SOU 2018:71, s. 109.

⁹¹ Se till exempel Skolinspektionen (2018), Skolinspektionen (2019a), Skolinspektionen (2019b), Skolinspektionen (2024b).

kvaliteten i verksamheten ha lika hög nivå oavsett var i landet den bedrivs.⁹² Undervisningstid pekas ut som en del i att upprätthålla likvärdigheten inom grund- och gymnasieskola,⁹³ och när det gäller komvux framhåller Skolverket en välfungerande undervisning som den viktigaste faktorn för elevers förutsättningar att nå målen med utbildningen.⁹⁴

Skolinspektionen menar att frågetecknen kring huvudmännens ansvarstagande för och hantering av undervisningstid, tillsammans med skillnaden i synen på undervisningstid som framkommer i kartläggningen, väcker frågor om såväl kvalitet som likvärdighet.

Undervisningens betydelse inom komvux

Inom gymnasieskolan är det, till skillnad från inom komvux, utpekat att utbildningen i huvudsak ska vara skolförlagd och att elever ska få ett visst antal undervisningstimmar under sin gymnasieutbildning. Det är också reglerat när såväl fjärr- som distansundervisning får användas. Detta upplägg ger läraren goda möjligheter att planera och genomföra undervisningen utifrån ämnesplan, och att leda eleverna till kunskaper utifrån syftet och det centrala innehållet för den aktuella kursen.

Inom komvux kan också andra medel än undervisning användas för att nå målen. Bland annat kan elever få sina kunskaper validerade, och det finns inget som hindrar att elever som exempelvis behöver komplettera befintliga kunskaper med vissa delar av en utbildning eller kurs, läser in dessa genom självstudier. Detta är en del i komvux flexibilitet och individanpassning och ger möjligheter för elever med skilda behov och förutsättningar att ta olika vägar mot målen. Skolinspektionen menar dock att några av kartläggningens resultat tyder på att grundupplägget för vissa kurser tycks utformat utifrån elever som behöver undervisning i liten omfattning, snarare än utifrån elever som behöver tillgodogöra sig kursens hela innehåll från grunden, och som behöver undervisning för att göra det. De elever som inte redan har de kunskaper och färdigheter som en utbildning eller kurs omfattar behöver erbjudas undervisning i tillräcklig omfattning för att läraren ska kunna undervisa om hela det centrala innehållet och ge elever möjlighet att nå samtliga betygskriterier. Skolinspektionen menar därför att utgångspunkten för hur undervisningen planeras i en kurs behöver vara kraven i ämnes- och kursplan, och att grundupplägget i ökad utsträckning behöver utgå från de elever som faktiskt behöver undervisning. Med detta som grund, kan de elever som inte behöver ta del av all undervisning för att nå målen ta andra vägar, exempelvis via validering eller självstudier.

Att i undervisningen utgå från ämnes- och kursplanernas krav handlar också om undervisningsform. Exempelvis kan en ämnes- eller kursplan i

⁹² Skolverket. *Läroplan för vuxenutbildningen*. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund. SKOLFS 2012:101, Prop. 2009/10:165, s. 229.

⁹³ Prop. 2009/10:165, s. 229.

⁹⁴ Skolverket (2023b), s. 56.

praktiken kräva närundervisning för att uppnå tillräckligt kunnande i praktiska moment, eller interaktion med andra elever och lärare för att kunna utveckla sådant som språkliga färdigheter. Vidare kan det behövas interaktion mellan lärare och elever i realtid även i distansutbildning (det vill säga en undervisning inom distansutbildningen som motsvarar skollagens definition av fjärrundervisning). Huvudmän och rektorer behöver ta hänsyn till detta i planeringen av utbildningen, och säkerställa lösningar för samtliga moment i samtliga studieformer som erbjuds.

Skolinspektionen vill i sammanhanget betona att skollagens definition av undervisning inte lämnar utrymme för att allt som sker i en utbildning eller kurs inom komvux kan anses utgöra undervisning. I kartläggningen framgår en osäkerhet kring vad undervisning är, eller ska vara, inte minst i distansutbildning. Bland annat finns exempel på rektorer som uppger att undervisningstiden i deras distansutbildning är den tid eleven förväntas lägga ner på sina studier. Såväl representanter för huvudmännen som kommunala rektorer uttrycker också ett behov av att tydligare definiera vad undervisningstid på distans omfattar. Skolinspektionen lyfte i sin årsrapport för 2023 att det kan finnas skäl att analysera om definitionen av undervisning inom komvux behöver tydliggöras för att öka likvärdigheten samt ge tydligare förutsättningar för en bedömning av om undervisningstiden är rimlig i förhållande till kraven i utbildningen.⁹⁵ Kartläggningen ger stöd för denna iakttagelse.

Risker med ett relativt öppet regelverk kopplat till undervisningens omfattning

Skolinspektionen konstaterar i sin årsrapport för 2023 att det finns risker med att undervisningens form och omfattning, i förhållande till kraven i ämnes- och kursplaner, inte är tydligare reglerad inom komvux.⁹⁶ Kartläggningens resultat synliggör några av dessa. Sammantaget pekar kartläggningen, tillsammans med tidigare inspektioner, mot att undervisningstiden inte alltid är tillräcklig inom komvux. Kartläggningen visar också att andra faktorer än ämnes- och kursplanernas krav och elevernas behov och förutsättningar ibland framstår som centrala för hur mycket undervisningstid som läggs ut inom komvux, som ekonomi eller elevernas önskemål om att inte närvara vid lektioner på plats i anordnarens lokaler.

En annan risk rör bedömning och betygssättning. Knappt med undervisningstid, och begränsad interaktion mellan lärare och elever, väcker frågor kring lärarnas underlag för att sätta rättvisande och likvärdiga betyg. Kartläggningen har inte omfattat betygssättning, men Skolinspektionen konstaterar i årsrapporten att det är möjligt att det kan

⁹⁵ Skolinspektionen (2024b), s. 85–86.

⁹⁶ Ibid.

förekomma en problematik kopplad till betyg inom komvux; att det kan finnas fall där eleven får godkänt betyg utan att egentligen ha fått tillräcklig undervisning för att nå erforderliga kunskaper.⁹⁷

Mot bakgrund av dessa risker menar Skolinspektionen att det kan finnas skäl för regeringen att överväga en tydligare reglering av undervisningens omfattning inom komvux, i syfte att säkerställa att elever erbjuds en likvärdig utbildning av god kvalitet. För Skolinspektionens del skulle en sådan reglering innebära tydligare förutsättningar för myndighetens inspektionsinsatser. I detta sammanhang vill Skolinspektionen dock framhålla att en eventuell översyn av regelverket särskilt behöver beakta eventuella konsekvenser för individanpassningen och flexibiliteten, som tillhör komvux hörnstenar.

De som söker sig till komvux gör åtaganden i form av tid, ekonomi och engagemang. Dessa elever har rätt till en utbildning av god kvalitet. Skolinspektionen har från och med februari 2022 ansvar för att, utöver huvudmannanivån, utöva löpande tillsyn över verksamhetsnivån (skolnivån) i komvux. Skolinspektionen ser positivt på denna möjlighet att utreda och bedöma om enskilda verksamheter följer författningarnas krav, och därigenom bidra till att alla elever i komvux ska få en likvärdig utbildning av god kvalitet.

⁹⁷ Skolinspektionen (2024b), s. 54. Det finns också externa signaler om att det inom komvux finns fall där elever fått godkända betyg utan att ha nått erforderliga kunskaper. För exempel från en enkätstudie, se Andersson och Muhrman (2022).

Källförteckning

Andersson, P. och Muhrman, K. (2022). *Marketisation of adult education in Sweden*. Journal of Adult and Continuing Education. Vol. 28(2) 674–691.

Andersson, P., Fejes, A., Köpsén, J. och Nylund, M. (2023). *Lärares tolkning och tillämpning av styrdokument i kommunal vuxenutbildning*.

Dir. 2022:84. *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna*. Kommittédirektiv. Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2022.

Fejes, A. och Henning Loeb, I. (2021). Om komvux och skolutveckling. I: Hirsh, Å och Olin, A (red.) *Skolutveckling i teori och praktik*. 221–234. Malmö: Gleerups.

Förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen (Lvux 12).

Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

Hansen, B. (2011). *School Year Length and Student Performance: Quasi-Experimental Evidence*. Tillgänglig på SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2269846>.

Henning Loeb, I. och Olvegård, L. (2021). *Om komvux, individanpassningar och stödstrukturer*. Skolverkets Lärportal Specialpedagogik – Komvux.

Läraryrket (2017). *Den kommunala vuxenutbildningen – en ny chans på riktigt*.

OECD (2015). *Is spending more hours in class better for learning?* Pisa in focus. No. 54.

Regeringens lagrådsremiss 30 januari 2020. *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*.

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

Regeringens proposition 2021/22:157. *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*.

Rivkin, S. G. och Schiman, J. C. (2015). *Instruction Time, Classroom Quality, and Academic Achievement*. The Economic Journal, vol. 125 issue 588, s. F425-F448.

Skolforskningsinstitutet (2019). *Individanpassad vuxenutbildning – med fokus på digitala verktyg*. Systematisk översikt 2019:03. Solna: Skolforskningsinstitutet. ISBN 978-91-985316-0-2.

Skolinspektionen (2015). *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Dnr: 2014:1138.

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

Skolinspektionen (2019a). *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektorers arbete för flexibilitet och individanpassning*. Dnr: 400-2017-10217.

Skolinspektionen (2019b). *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad: Huvudmännens uppföljning av kvalitet*. Dnr: 2018-6993.

Skolinspektionen (2020). *Årsrapport 2019 – Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*. Dnr: 2020:2478.

Skolinspektionen (2021a). *Fjärr- och distansundervisning vid kommunal vuxenutbildning. Iakttagelser baserade på intervjuer med rektorer och elever från 54 verksamheter under covid-19-pandemin*. Dnr: 2020:9019.

Skolinspektionen (2021b). *Regelbunden tillsyn 2020 (övergripande)*. [digitalt tillgänglig](#).

Skolinspektionen (2022). *Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning*. Dnr: SI 2020:5655.

Skolinspektionen (2023a). *Undervisning inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare*. Dnr: 2021:7631.

Skolinspektionen (2023b). *Yrkesförarutbildningen för tung lastbil och släp inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Rapport efter tematisk tillsyn*. Dnr: SI 2022:7154.

Skolinspektionen (2024a). *En granskning av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi)*. Dnr: SI 2023:7614.

Skolinspektionen (2024b). *Skolinspektionens årsrapport 2023. Iakttagelser och erfarenheter från året som gått*. Dnr: 2024:1192.

Skollag (2010:800).

Skolverket (2020a). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2019*. Dnr: 2020:906.

Skolverket (2020b). *Lägesbild av situationen i komvux med anledning av covid-19-pandemin*. Dnr: 2020:1398.

Skolverket (2023a). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2022*. Dnr: 2023:1336.

Skolverket (2023b). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023. Rapport 2023:9*.

Skolverket (2023c). *Elevhälsa och stöd till elever inom komvux. En kartläggning*. Dnr: 2022:241.

SOU 2017:38. *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*.

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

SOU 2021:30. *Kampen om tiden – mer tid till lärande*.

SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.

Bilaga 1. Så gjordes kartläggningen

Kartläggningen av undervisningstiden omfattar 33 kommuner. En enkät skickades ut till totalt 56 kommuner, tillsammans med en förfrågan om att medverka i kartläggningen och med information om att deltagandet var frivilligt. Av de 56 tackade 35 kommuner ja till att delta. 33 kommuner besvarade den inledande enkäten om undervisningstidens omfattning. Vi fick kontakt med 32 kommuner som vi genomförde intervjuer med.⁹⁸

Intervjuer med representanter för huvudmannen och rektorer

För varje kommun har vi genomfört intervjuer med en eller flera representanter för huvudmannen, i egenskap av chef på förvaltning eller rektor. Huvudmannen respektive rektor har formellt olika ansvar över utbildningen. Hos enskilda utbildningsanordnare förekommer också olika ansvar hos rektorerna beroende på om de har betygsrätt eller inte, men de har inte huvudmannans ansvar över utbildningen. Se även avsnittet Huvudmannaskap, ansvar och organisation på s. 11.

I kontakten med huvudmännen har vi bett om att genomföra intervjuer med såväl en representant för huvudmannen som rektorn. Kommunerna har i de flesta fall valt en kommunal rektor som representant för huvudmannen, utifrån en bedömning att rektorn är den som fattar beslut och har kunskap om undervisningstid hos huvudmannen. De kommunala rektorerna har i dessa fall svarat på frågor som både riktar sig till dem i egenskap av huvudman, men också som rektor för den kommunala verksamheten. I ett fåtal kommuner har vi intervjuat chefer för olika typer av förvaltningar i en separat intervju, eller tillsammans med en kommunal rektor.

När det gäller den utbildning som läggs ut på entreprenad har vi bett om att få intervju personer med kunskap om undervisningstiden. Det har varierat ifall vi intervjuat en kommunal rektor, en avtalsansvarig hos huvudmannen eller en rektor hos den enskilda utbildningsanordnaren. I det fall kommunen inte haft kännedom om hur undervisningstid läggs ut hos enskilda utbildningsanordnare har vi valt att intervju personer i verksamheten. I det urvalet har vi strävat efter att få en spridning av enskilda utbildningsanordnare för att inte få samma svar vid flera intervjuer. I vissa fall har vi dock valt ut olika verksamheter inom samma enskilda utbildningsanordnare, i det fall de verksamheterna levererar sin

⁹⁸ Enkätsvaren från den kommun som besvarade enkäten med inte kunde nås för intervjuer ingår i kartläggningen.

tjänst åt olika kommuner som ställer olika krav i avtal. Vi har genomfört intervjuer med totalt 14 rektorer hos enskilda utbildningsanordnare.⁹⁹

Intervjuer med lärare och elever

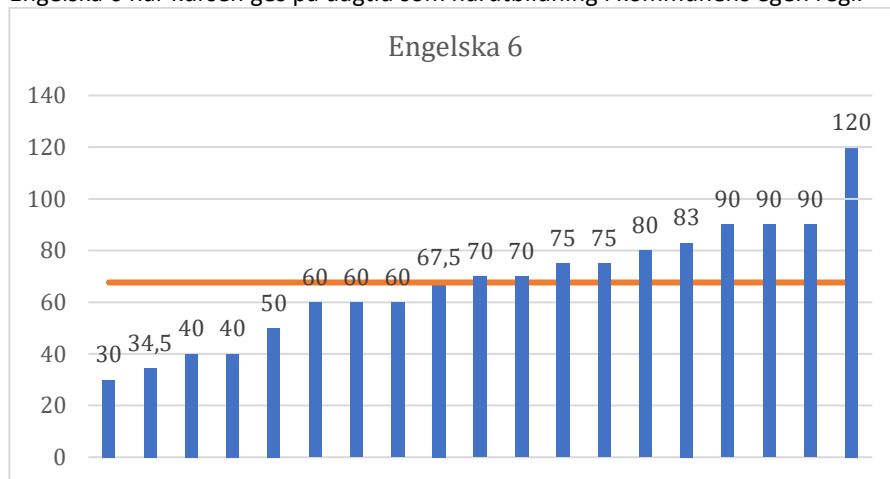
I kartläggningen har vi genomfört individuella eller gruppintervjuer med lärare och elever. Lärarna och eleverna har svarat på frågor om undervisningstiden i en särskild kurs. Deras svar härleds inte till de kartlagda kommunerna, utan lärarna och eleverna svarar för sig med fokus på frågor om de anser att undervisningstiden i kursen är rimlig i förhållande till målen. Vi har genomfört intervjuer med totalt 17 lärare och 9 elever som undervisar respektive studerar, eller studerat, en av kurserna Engelska 6, Matematik 2b, Omvårdnad 1 eller Husbyggnadsprocessen.

⁹⁹ Vi har även intervjuat en lärare hos en enskild utbildningsanordnare som svarat på frågor om hur undervisningstiden läggs ut och fördelas på kurser.

Bilaga 2. Undervisningstidens omfattning

I diagram 1–3 redovisas den erbjudna undervisningstiden i form av schemalagda lektionstimmar för Engelska 6, Matematik 2b och Omvårdnad 1 när kursen ges som närutbildning på dagtid i kommunens egen regi.¹⁰⁰ Notera att inte alla kommuner finns representerade i diagrammen. Det kan exempelvis bero på att kommunen uppgett ett alltför grovt spann av antal erbjudna lektionstimmar. I det fall kommunerna lägger ut ett fast antal timmar per vecka, och studietakten därmed avgör antalet erbjudna lektionstimmar, har vi angett antalet lektionstimmar för halvfart eftersom det är den studietakt som flest kommuner angett är vanligast. För Engelska 6 och Matematik 2b är det fem kommuner som uppgett att studietakten avgör, och för Omvårdnad 1 är det en kommun.

Diagram 1. Erbjuden undervisningstid i form av schemalagda lektionstimmar för Engelska 6 när kursen ges på dagtid som närutbildning i kommunens egen regi.¹⁰¹



¹⁰⁰ Diagrammen bygger på det riktmärke för antalet schemalagda lektionstimmar som de kommunala rektorerna uppgett att de utgår från. Kursen Husbyggnadsprocessen redovisas inte i diagram då endast två kommuner erbjuder kursen som närutbildning i egen regi. Antalet schemalagda lektionstimmar för kursen Husbyggnadsprocessen, i såväl kommunens egen regi som på entreprenad, anges i rapporten i avsnittet Undervisningstidens omfattning.

¹⁰¹ Observera att kommunen med 120 timmar avser halvfart, då detta är en kommun som lägger ut ett fast antal lektionstimmar per vecka.

Diagram 2. Erbjuden undervisningstid i form av schemalagda lektionstimmar för Matematik 2b när kursen ges på dagtid som närutbildning i kommunens egen regi.

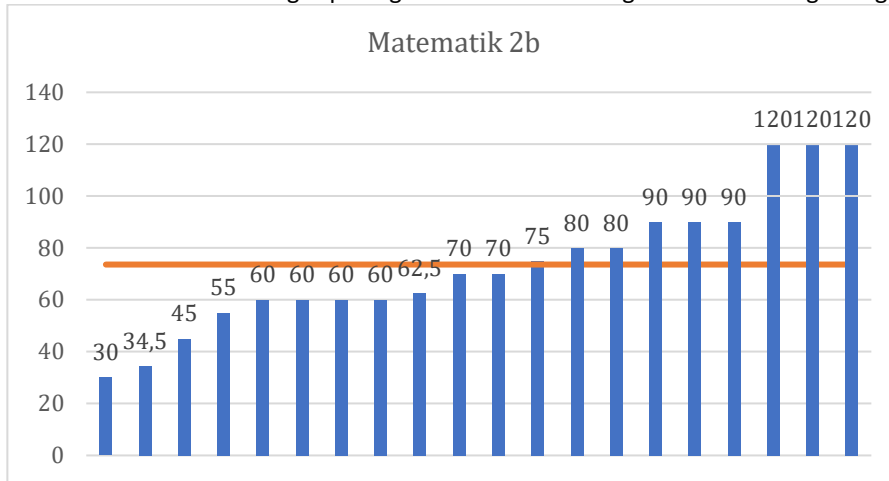
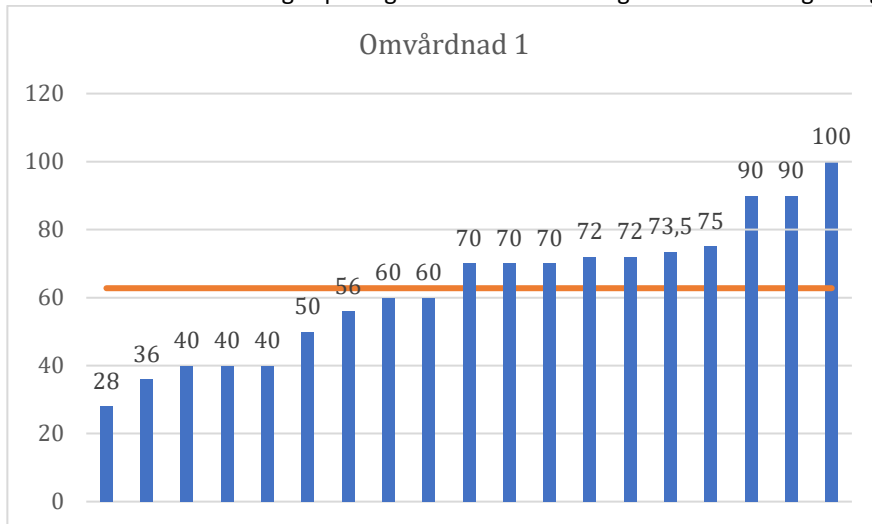


Diagram 3. Erbjuden undervisningstid i form av schemalagda lektionstimmar för Omvårdnad 1 när kursen ges på dagtid som närutbildning i kommunens egen regi.



Bilaga 3. Förteckning över huvudmän som ingår i kartläggningen

Huvudmän
Arvika kommun
Bodens kommun
Bromölla kommun
Eskilstuna kommun
Eslövs kommun
Fagersta kommun
Falköpings kommun
Falu kommun
Flens kommun
Hedemora kommun
Helsingborgs kommun
Hjo kommun
Hudiksvalls kommun
Hultsfreds kommun
Håbo kommun
Kalix kommun
Kalmarsunds gymnasieförbund
Kinda kommun
Kumla kommun
Laholms kommun
Lerums kommun
Lessebo kommun
Lidingö kommun
Mariestads kommun
Mora kommun
Nässjö kommun
Salems kommun
Stockholms stad
Strängnäs kommun
Söderköpings kommun
Uddevalla kommun
Vilhelmina kommun
Värnamo kommun