

Redovisning av regeringsuppdrag Distansutbildning inom kommunal vuxenutbildning

Uppdraget och dess genomförande

Regeringen har i regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolin-
spektion, givit Skolinspektionen i uppdrag att *"granska kvaliteten på distansut-
bildning inom kommunal vuxenutbildning. Uppdraget ska redovisas till Regerings-
kansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 20 februari 2015."*

Skolinspektionen har under hösten 2014 genomfört en kvalitetsgranskning av
distansutbildning¹ vid kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå i 18
kommuner. Dessa har valts ut slumpvis. I varje kommun har tre kurser varit
underlag för granskningen, Matematik 1a-c, Engelska 6 samt Medicin 1.² Dessa
tre kurser har nationellt sett, högst andel elever vid den kommunala vuxenut-
bildningen på gymnasial nivå.³ Underlaget till granskningen har samlats in
genom att elever och lärare vid de nämnda kurserna, studie- och yrkesvägle-
dare, rektorer samt representanter för huvudmännen har intervjuats. Förutom
intervjuer har även en elevenkät skickats ut till de elever som varit registrerade
som elever i de kurser som granskats hos de utvalda huvudmännen. Gransk-
ningen bygger också på studier av dokument som samlats in från kommunerna
som rör distansutbildningen hos dessa.

Uppdraget redovisas i denna PM.

Slutsatser

I läroplanen för vuxenutbildningen står det att vuxenutbildningen ska sträva
efter flexibla lösningar när det gäller organisation, arbetssätt och arbetsformer

¹ I granskningen har distansutbildning och distansundervisning definierats som en interaktiv undervis-
ningsmetod som innebär att elever och lärare är åtskilda i rum och i tid. Undervisningen sker genom använ-
dande av informations- och kommunikationsteknik. Om det förekommit inslag av frivillig skolförlagd
undervisning eller enstaka obligatoriska träffar, har även det definierats som distansundervisning.

² Om någon av nämnda kurser inte erbjudits i kommunen, har en annan kurs valts.

³ Ej uppdelat på skolförlagd kurs och distanskurs.

med utgångspunkt i individens behov och förutsättningar. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar.⁴ Den enskilda eleven bör kunna kombinera dels studier i flera skolformer inom vuxenutbildningen, dels studier med arbete.⁵ Ett vanligt förekommande sätt att öka flexibiliteten i utbildningen är att erbjuda den på distans. Efterfrågan på distansutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen ökar för varje år.⁶ Studienformen tycks vara här för att stanna.

I granskningen av distansutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen har Skolinspektionen identifierat ett antal utvecklingsområden, där huvudman, rektor, lärare och studie- och yrkesvägledare utifrån sina ansvarsområden behöver förbättra kvaliteten på distansutbildningen och distansundervisningen och därigenom i större utsträckning möta den heterogena elevgruppens behov och förutsättningar.

Skolinspektionen bedömer att ett antal åtgärder behöver vidtas, inom den kommunala vuxenutbildningens distansutbildning, för att den ska kunna uppfylla en utbildning av god kvalitet.

- För att eleverna ska få den utbildning de har rätt till, stärka elevernas kunskapsutveckling och minska risken för avbrott bedömer Skolinspektionen att huvudman och rektor måste ta ett större ansvar för att distansundervisningen utformas så att den kan **möta den heterogena elevgruppen**. Lärarnas närvaro och ledning av undervisningen behöver öka, stöd och handledning i realtid erbjudas och studiesituationer som uppmuntrar gemensamt lärande skapas. Genom distanspedagogik och användandet av tillgänglig teknik kan detta möjliggöras.
- För att kunna erbjuda eleverna en distansundervisning av hög kvalitet bedömer Skolinspektionen att rektors **pedagogiska styrning** och det **pedagogiska utvecklingsarbetet** måste stärkas. Som ett led i det arbetet behöver både rektorer, lärare och studie- och yrkesvägledare **kompetensutveckling** utifrån distansundervisningens specifika förutsättningar. Det innebär också att kommunerna behöver ställa krav på enskilda utbildningsanordnare om lärares kompetensutveckling då distansutbildningen anordnas på entreprenad.

⁴ Skollagen 1 kap. 2§ 2 st.

⁵ Förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen, Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning 1 kap 3§

⁶ Skolverket (2013b). År 2013 studerar 18 procent av kursdeltagarna utan schemalagd undervisning, jämfört med 12 procent fem år tidigare.

- Skolinspektionen bedömer att kommunerna måste ställa betydligt högre krav utifrån elevernas behov vid **överlämnandet av uppgifter inom distansutbildning på entreprenad**. Exempelvis behöver eleverna säkras tillgång till tillgängligt stöd och handledning och att lärare hos enskilda utbildningsanordnare har den kompetens de behöver för att undervisa på distans. Skolinspektionen vill här betona huvudmannens ansvar för vuxenutbildningen och dess elever, oavsett utförare.
- **Uppföljning** av utbildningen är ett verktyg för huvudman och rektor i att kunna fördela resurser, ge lärare förutsättningar i arbetet med stödinsatser och att främja elevers lärande. Skolinspektionen bedömer att kommunernas uppföljning i många fall är mycket bristfällig och måste utvecklas. Det gäller både uppföljningen av utbildning som bedrivs i egen regi och den som anordnas på entreprenad. Huvudmannen behöver exempelvis ta reda på hur distanskurser respektive skolförlagda kurser skiljer sig åt, gällande resultat, genomströmning, elevers upplevelser m.m. Det i sin tur ger kunskap om elevernas och distansundervisningens specifika förutsättningar och gör det möjligt att identifiera utvecklingsområden.
- Skolinspektionen ser ett behov av att det tas fram en gemensam nationell **begreppsdefinition** om vad distansundervisning är. Detta för att på nationell nivå kunna följa upp statistiken från kommunerna om undervisningsformen. Jämförelser kommuner emellan ger även möjligheter till kompetensöverföring och erfarenhetsutbyte som i sin tur kan utveckla kvaliteten på distansundervisningen.

Vad är distansundervisning?

Inom den kommunala vuxenutbildningen är distansundervisning en växande undervisningsform. Den möjliggör för många vuxna att överhuvudtaget kunna studera, eftersom studieformen kan kombineras med exempelvis förvärvsarbete.

Distansundervisning innebär, till skillnad från fjärrundervisning, att läraren inte undervisar eleverna i realtid. Vanligt är att distansundervisning ges genom en digital lärplattform och en studiehandledning. Eleverna bestämmer då själva när och var de ska utföra sitt skolarbete.

Det blir dock allt svårare att definiera distansundervisning. Ibland är det endast på individnivå som detta kan avgöras. En kurs kan exempelvis erbjuda ett internetbaserat undervisningsmaterial och frivillig skolförlagd undervisning. I en sådan kurs avgör eleven huruvida hen i första hand läser en skolförlagd kurs,

läser en kurs helt på distans eller någon variant däremellan, vilket brukar benämnas blended learning eller närdistans.

Skolverket samlar årligen in statistik från landets kommuner om antal elever som läser inom den kommunala vuxenutbildningen. Skolverket använder sig då av begreppet *ej schemalagd undervisning*, som innebär undervisning som ej schemalagts som dag- eller kvällskurs, t.ex. ej schemalagd distansundervisning eller undervisning som anordnas under andra flexibla former. Huvudmännen tolkar dock *ej schemalagd undervisning* olika, vilket gör att statistiken som rapporteras till Skolverket inte är tillförlitlig.

Skolinspektionen bedömer att det finns ett behov av att ta fram en gemensam nationell begreppsdefinition om vad distansundervisning är. Detta för att på nationell nivå kunna följa upp statistiken från kommunerna om undervisningsformen. Jämförelser mellan kommuner ger även möjligheter till kompetensöverföring och erfarenhetsutbyte som i sin tur kan utveckla kvaliteten på distansundervisningen.

Varför läsa på distans?

Enligt Skolverket studerar drygt 20 procent av eleverna inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå på distans.⁷ Granskningen visar att den stora majoriteten av elever som väljer att läsa på distans, gör det för att det av olika skäl passar deras livssituation bäst. Många elever arbetar eller har av andra skäl inte möjlighet att delta i skolförlagd undervisning på dagtid. Ett antal elever i granskningen har social fobi, dyslexi eller en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. De väljer att läsa på distans pga. att studieformen passar bättre för dem i och med funktionsnedsättningen.

Tidigare tog vuxenutbildningen emot många elever med målet att höja betyg i redan godkända kurser. På grund av förändrade regler ser elevgruppen mycket annorlunda ut i dag jämfört med tidigare. Många elever har stora kunskapsluckor och andra svårigheter som gör att deras behov av stöd och handledning ibland är omfattande. Elevgruppen som läser på distans är en heterogen grupp med mycket olika behov och förutsättningar. Trots medvetenhet om den fak-

⁷ Skolverket (2013a)

I rapporten uppgav 21 procent av eleverna inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå att de enbart studerade på distans och 26 procent uppgav att de studerar delvis på distans. Samtidigt visar den statistik kommunerna rapporterar till Skolverket att av samtliga elever inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, deltog 20 procent av eleverna i *ej schemalagd undervisning*.

tiska elevgruppen, visar granskningen att det finns en utbredd syn på distansundervisningen, som en undervisningsform som framförallt passar en viss kategori av elever - de disciplinerade, studievana eleverna. Distansundervisning ses inte sällan som ett komplement till den skolförlagda undervisningen och ibland som ett "nödvändigt ont". Denna syn på distansutbildningen återkommer i alla led, från elev, lärare, studie- och yrkesvägledare och rektor till representanter för huvudmännen.

Trots huvudmännens vetskap om den heterogena elevgruppen, har flertalet granskade huvudmän inte utvecklat distansundervisningen för att anpassa den till den faktiska elevgruppens behov och förutsättningar. Flera lärare och rektorer i granskningen uttrycker att distansundervisning är något statiskt och svår- föränderligt. Studie- och yrkesvägledare avråder ofta elever att läsa på distans, då de menar att distanskurser kräver en hög studiedisciplin, förkunskaper och studievana hos eleven. Undervisningsformen ses som något konstant medan eleven är den som ska passa in i formen. Konsekvenser av den beskrivna synen på distansundervisningen blir, förutom att den inte utvecklas, att elever som inte passar in i formen, riskerar att avbryta sina studier. Vissa väljer kanske helt att avstå från utbildning, för att de av olika skäl inte kan delta i skolförlagd undervisning. Att inte utveckla undervisningsformen leder därmed till både ett samhällsekonomiskt misslyckande för kommunen och ett personligt misslyckande för den enskilda individen.

I granskningen framkommer också exempel på den motssatta synen på distansundervisning, där några lärare och rektorer ser studieformen som en möjlighet för så många fler att kunna studera. Här har man en kunskap om distanspedagogik och en ambition att utveckla distansundervisningen till vad den skulle kunna vara med dagens teknik.

Granskningen visar att elever som läser på distans generellt sett är nöjda och uttrycker en tacksamhet över att distansutbildningen möjliggjort för dem att överhuvudtaget kunna studera. Det är också en grupp elever som lägger stort ansvar på sig själva och som inte har så mycket kunskap om sina rättigheter och vad de kan förvänta sig i form av exempelvis handledning och stöd.

Avbrotten från distanskurser är med ett nationellt genomsnitt något högre än från skolförlagda kurser.⁸ Dock är spridningen i andelen avbrott, i kommunerna som deltagit i granskningen, stor, ca 3-42 procent. Orsakerna till avbrotten varierar mellan allt ifrån att eleven fått en anställning, antagits till högre stu-

⁸ Enligt Skolverkets statistik var det i riket 20 procent som avbröt en *ej schemalagd* kurs på vuxenutbildningens gymnasiala nivå 2013. Det kan jämföras med 17 procent som avbryter motsvarande skolförlagd kurs.

dier, fått ändrade familjeförhållanden till att eleven upplever studierna som för svåra eller att eleven inte erbjudits tillräckligt med stöd. Dock är statistiken kring orsakerna till avbrotten inte tillförlitlig. Som tidigare nämnts tolkar kommunerna *ej schemalagd undervisning* olika, vilket gör att statistiken inte blir jämförbar. En del kommuner följer inte systematiskt upp avbrotten. Kommuner som följer upp avbrotten kan många gånger ha svårt att få kontakt med elever som avbrutit utbildningen och därmed får kommunen inte kännedom om orsaken till avbrottet.

Skolinspektionen bedömer att synen på distansundervisning behöver förändras. Oavsett elevens disciplin eller studievana, kan denne komma att behöva studera på distans pga. sin livssituation. Det är då kommunens ansvar att erbjuda en distansutbildning som är anpassad utifrån individens behov och förutsättningar. Att erbjuda distansundervisning är en del i att erbjuda flexibla studieformer. Dock behöver kommunerna utveckla själva undervisningsformen så att även den blir flexibel. Det i sin tur kan bidra till att fler elever klarar av att läsa på distans.

Hur genomförs distansundervisning?

Vad är undervisning i distansundervisning?

Enligt skollagen definieras undervisning som sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande av kunskaper och värden.⁹ Begreppet undervisning rymmer såväl traditionell undervisning i klassrummet som aktiviteter där eleverna självständigt genomför arbetsuppgifter. Begreppet begränsar inte friheten för rektorer, lärare och elever att lägga upp arbetet och att följa med i pedagogisk och teknisk utveckling, men det som avses är en målinriktad pedagogisk verksamhet som genomförs under lärares ledning.

Granskningen visar att distansundervisning i huvudsak innebär självstudier med skriftliga inlämningsuppgifter och ett skriftligt slutprov på plats i skolans lokaler eller en muntlig examination via video. Det är också relativt vanligt i vissa ämnen med självständigt arbete, som eleven kan träna på. I ämnet matematik på gymnasienivå ingår numera en muntlig examinationsdel i det nationella provet. Några kommuner i granskningen erbjuder eleven att komma till en av huvudmannens skolenheter och träna inför den muntliga delen i nationella provet i matematik, vissa av de enskilda utbildningsanordnarna erbj-

⁹ Skollagen (2010:800) 1 kap 3 §

der muntlig träning via video. Vanligast i de granskade kommunerna är dock att eleverna inte fått möjlighet att träna de muntliga förmågorna i matematik innan de gör det nationella provet. I engelska får eleven spela in ljudfiler eller redovisa sina muntliga förmågor via video eller på plats i skolan.

"Det har inte blivit så mycket prata och lyssna. Tidigare, i gymnasiet, var det bara engelska hela tiden. Det missar man med distans." Intervju med elev, Engelska 6.

Granskningen visar att många elever upplever att distanskursen inneburit självstudier i för hög omfattning. Lärarens ledning av målstyrda processer förekommer i betydligt mindre omfattning i distansundervisning än i skolförlagd undervisning. Lärarens ledning vid distansundervisning består framförallt av tre delar; en skriftlig studiehandledning som publiceras på lärplattformen, att svara på elevernas frågor samt återkoppling på redovisade uppgifter.

"Planeringen (studiehandledningen) är en engångsgrej, som sen ska in i plattformen. Men undervisning, tja, det är det ju inte tal om egentligen. Jag har svårt för att kalla återkopplingen för undervisning. Något går ju förlorat i distansundervisning." Intervju med lärare.

Skolinspektionen bedömer att arbetssätten i distansundervisningen behöver differentieras så att de väljs utifrån didaktisk lämplighet i ämnet samt utifrån elevens behov. I kurser där muntliga förmågor ingår i kunskapskraven, ska utbildningsanordnaren erbjuda eleverna reella möjligheter att träna dessa förmågor. Vidare bedömer Skolinspektionen att lärarens ledning av undervisningen behöver stärkas för att motverka en för hög grad av självstudier.

Snabb formativ återkoppling men sporadisk kommunikation mellan lärare och elev

Enligt skollagen ska alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så lång som möjligt enligt utbildningens mål.¹⁰ Vid distansundervisning är snabb och formativ återkoppling och kontinuerlig kommunikation faktorer som underlättar studierna för eleven och gör det lättare för denne att upprätthålla motivation.¹¹ Vid återkoppling kommunicerar läraren till eleven hur hen kan utvecklas, på vilka alternativa sätt som en uppgift kan lösas och på vilka sätt eleven kan arbeta för att nå mål och kunskapskrav. Granskningen visar att det generellt ges en relativt snabb formativ återkoppling. Undantag finns dock där elever fått vänta allt för länge på återkopp-

¹⁰ Skollagen (2010:800) 3 kap. 3 §

¹¹ Flottemesch (2000), Rekkedal (2011)

ling. Särskilt angeläget är den snabba återkopplingen då eleven läser en kurs på heltid. En kurs på 100 poäng på heltid vid vuxenutbildningen, pågår under fem veckor. Att exempelvis vänta på återkoppling i 5 dagar innebär då att 20 procent av utbildningstiden redan passerat.

Granskningen visar att kommunikationen mellan lärare och elev sker till mycket stor del en till en. Den sker oftast via mail, ibland via telefon eller video.

Kommunikationen sker nästan enbart på elevens initiativ, när eleven ställer en fråga eller redovisar en uppgift för bedömning. Läraren svarar därefter på frågan eller ger återkoppling på inlämnad uppgift. I övrigt är det ovanligt att läraren tar initiativ till kontakt med eleven. Hos vissa av de enskilda utbildningsanordnarna i granskningen kan en lärare som undervisar på distans ha upp emot 200-300 elever samtidigt i en kurs. Att upprätthålla en kontinuerlig kommunikation med var och en av dessa elever, blir då en mycket svår utmaning.

Flera elever i granskningen önskar en mer frekvent och aktiv kommunikation från läraren. En elev uttrycker i intervju *"det borde vara mer kontakt under tiden man läser. Det är inga problem att ta kontakt med läraren, men det hade varit bra med några uppföljningar som läraren initierat. Lite mer dialog. Att skolan ligger på lite mer: 'Tjena hur är läget?' och 'Hur går det?' hade varit bra. Som det är nu får man en påminnelse när man inte gjort en uppgift."*

Ett annat tillfälle då lärare initierar kontakt med eleven är när denne inte varit aktiv på lärplattformen inom en viss period, vanligtvis ca två veckor. Många lärare har krav på sig att då ta kontakt med eleven. Detta för att kontrollera om eleven riskerar eller redan har avbrutit kursen.¹² Flera lärare uppger att det då ofta är för sent att få eleven att fortsätta kursen.

"De flesta elever jag haft, de märker man inte av så mycket. De ser man bara i systemet när man rättar prov. Det är ju bara när det blir problem som vi tar kontakt." Intervju med lärare.

Skolinspektionen bedömer att den kontinuerliga kommunikationen mellan lärare och elev behöver bli mer frekvent och i större utsträckning initieras av läraren. Oavsett undervisningsform behöver elever närvaron och stödet från en lärare. Att initiera kontakt med eleven först när eleven riskerar att bli avstängd från kursen, bedömer Skolinspektionen inte är tillräckligt.

¹² Enligt förordning (2011:1108) om vuxenutbildning 6 kap 18 § ska eleven anses ha avbrutit utbildningen frivilligt om eleven efter att ha påbörjat utbildningen uteblivit från den under mer än tre veckor i följd, utan att detta har berott på sjukdom eller beviljad ledighet. Rektorn får besluta om undantag, om det finns synnerliga skäl.

Stöd och handledning, dagtid på vardagar

Läroplan för vuxenutbildningen¹³ lyfter fram att vuxenutbildningen ska stödja de elever som under sin studietid har behov av att kombinera utbildning och arbete. Flexibilitet ska alltid eftersträvas när det gäller utbildningen och det kan handla om plats för utbildningens genomförande, tid, studietakt, studieform och sätt att lära.

Granskningen visar att det generellt sett råder en hög flexibilitet gällande när eleven kan påbörja kursen, i vilken studietakt hen önskar studera samt om eleven vill byta studieform. Överlag tar kommunerna kravet om kontinuerlig utbildning på stort allvar och erbjuder en mycket flexibel antagning.

Dock visar granskningen att anpassningen av undervisningen till elevernas behov och förutsättningar varierar både mellan lärare och utbildningsanordnare. Vissa enskilda utbildningsanordnare erbjuder stöd via mail eller telefon, andra erbjuder endast mailkontakt. I egen regi är det vanligast förekommande stödet som erbjuds eleverna, att komma till skolan. Gemensamt för i stort sett samtliga utbildningsanordnare, både i egen regi och via entreprenad, är att stödet endast erbjuds på vardagar, dagtid. Endast ett fåtal utbildningsanordnare erbjuder stöd och handledning på annan tid än dagtid på vardagar. Detta trots att eleverna ofta valt att studera på distans eftersom de inte har möjlighet att delta i skolförlagd undervisning på vardagar, dagtid. Vissa elever påtalar att det skulle underlätta studierna om de kunde få kontakt med läraren i realtid, exempelvis på kvällar. Särskilt angeläget är det i matematik, där eleven kan ha svårt att komma vidare om eleven inte får svar på en fråga och mailkorrespondensen kan bli lång och utdragen.

"Skulle vilja att det fanns kvällstider för att ha kontakt med läraren, men vet inte om jag kan kräva att få saker serverade så." Intervju med elev

"Det var omöjligt för oss (lärare och elev) att träffas. Jag kunde bara kvällar, eftersom jag jobbar. Läraren kunde bara på dagtid eftersom hon jobbade bara på dagarna."

Kommentar från elev i elevenkät

Skolinspektionen bedömer att stöd och handledning ska erbjudas utifrån elevernas behov och förutsättningar. I enlighet med läroplanen för vuxenutbildningen ska flexibilitet eftersträvas, dvs. möjlighet att kombinera studier med förvärvsarbete, familjeliv m.m. Skolinspektionen bedömer att kommunerna måste säkerställa att eleverna erbjuds stöd och handledning på sätt och tider

¹³ Förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen

som innebär att eleverna faktiskt kan ta del av den samt att stöd och handledning i större utsträckning erbjuds via internet.

Avsaknad av interaktion och gemensamt lärande

Forskning har visat att utifrån ett sociokulturellt perspektiv på lärande skapas kunskap i samverkan med andra.¹⁴ Väl fungerande undervisning beskrivs enligt redovisade studier som att upplevelserna och informationen omvandlas till kunskap via dialog mellan två eller flera individer eller i samspel med läromedel. Generellt behövs gemensamt arbete mellan elever, med utrymme för bland annat resonemang, problemlösning och förmåga att se helhet.¹⁵ En av distanslärares uppgifter blir därför att skapa en studiesituation som möjliggör interaktion.

Granskningen visar att det med enstaka undantag råder en total avsaknad av gemensamt lärande och interaktion mellan eleverna i distanskurserna. Flera lärare uttrycker dock att de skulle vilja ha mer interaktion mellan eleverna.

"Jag skulle vilja göra diskussionsforumet levande, att få ett lärande i det. Interaktion är det viktigaste, få lärplattformen att likna ett klassrum. Vore häftigt om alla hade Skype. Man skulle kunna utveckla stödet också, typ studieverkstad på nätet." Intervju med lärare

Men många lärare upplever flera svårigheter med att skapa interaktion. En del lärare uttrycker att eleverna inte vill interagera med varandra, trots att de uppmuntrats att använda diskussionsforumet på lärplattformen. En utmaning flera lärare lyfter är den ofta mycket flexibla antagningen till kurserna. De menar att det gör det svårt att skapa en "klassisk" studiegrupp, eftersom eleverna kommit olika långt i kursen. Ytterligare en utmaning lärarna lyfter är den korta tiden eleverna läser en kurs och att det på så kort tid är svårt att skapa sociala relationer och gruppdynamik.

Både elev- och lärarintervjuer samt elevenkäten bekräftar att majoriteten av eleverna faktiskt inte vill ha interaktion med andra elever. Det kan förklaras av det som karaktäriserar många elever på vuxenutbildningen, många vill på så kort tid som möjligt bli godkända i de kurser som behövs för att de ska komma vidare till något annat, exempelvis en anställning eller behörighet till högre studier. De kan tolka interaktionen med andra elever som något som sänker takten och minskar flexibiliteten i hur de vill studera, även om de kan se att det skulle fördjupa deras lärande.

¹⁴ Säljö (2000)

¹⁵ Säljö (2000), Northrup (2001), Rekkedal (2011), Hrastisnki (2009)

Av de elever som haft interaktion med andra elever uppger en majoritet det som något positivt och att det underlättat deras studier.

Avsaknaden av interaktion kan medföra en ökad känsla av ensamhet i studierna och att eleverna inte når ett djupare lärande. Att distansundervisningen innebär så stor del självstudier, kan också innebära begränsningar i möjligheterna att träna förmågor så som exempelvis resonemang och problemlösning.

Då eleverna sällan har kännedom om vilka andra elever som läser kursen är det svårt för dem att få kontakt med andra elever, även om de önskar det. Bland flera av utbildningsanordnarna delges inte elever kontaktuppgifter till andra elever. Om vissa elever själva skulle vilja kontakta andra elever för att exempelvis studera tillsammans, så är det först ett hinder att ta reda på vilka som är ens kurskamrater.

"Jag vet inte ens vilka eller hur många elever som pluggar det jag pluggar. Har aldrig sett någon "klasskamrat" eller sett deras namn någonstans." Kommentar från elev i elevenkät

Skolinspektionen bedömer att lärarna behöver skapa studiesituationer som möjliggör ett gemensamt lärande och interaktion mellan eleverna. Det skulle öka kvaliteten på undervisningen och eventuellt minska risken för avbrott. Interaktion kräver endast två elever och ett lärande kan ske även om eleverna befinner sig på olika nivåer i en kurs. Utbildningsanordnarna behöver även underlätta för eleverna att få information om vilka andra elever som studerar samma kurs, som ett led i att öka det gemensamma lärandet.

Vem utför distansutbildningen?

Lågt ställda krav i avtal om entreprenad och bristande uppföljning

Kartläggningen visar att samtliga deltagande kommuner anordnar distansutbildning genom entreprenad. Omfattningen varierar från enstaka distanskurser till all distansutbildning. Ofta görs det för att kunna erbjuda ett bredare kursutbud och en mer flexibel antagning än vad som skulle vara möjligt att bedriva i egen regi. Även om utbildningen anordnas genom entreprenad har huvud-

mannen fortfarande kvar ansvaret för att utbildningen uppfyller skolförfattningarnas krav.¹⁶

Av de 18 granskade kommunerna är det en tredjedel som anordnar all sin distansutbildning genom entreprenad och genomför därmed ingen distansutbildning i egen regi. Övriga kommuner erbjuder någon eller flera distanskurser i egen regi. Hur många enskilda utbildningsanordnare kommunerna använder sig av skiljer sig också åt. Samtliga kommuner utom två har överlämnat distansutbildningen på entreprenad till en till tre utbildningsanordnare. De två övriga kommunerna tillhör samma regionsamverkan och har använt sig av ett gemensamt förfrågningsunderlag vid upphandlingen. De har valt att använda sig av tjänstekoncession¹⁷ som upphandlingsform, vilket har gjort att de har överlämnat distansutbildningen på entreprenad till drygt 20-talet utbildningsanordnare. Flera kommuner har kommunöverskridande samarbeten med interkommunal ersättning.

Om kommunerna erbjuder distanskurser i egen regi är det vanligt att ansvarig lärare undervisar både skolförlagt och via distans. Hos de större enskilda utbildningsanordnarna är det dock vanligare att läraren undervisar i antingen distanskurser eller skolförlagda kurser.

Granskningen visar att huvudmännen sällan ställer specifika krav angående distansundervisningen i avtalen om entreprenad av vuxenutbildning. Avtalen är ofta mycket allmänt hållna, vilket gör det svårare för huvudmännen att bland annat följa upp utbildningens kvalitet hos utbildningsanordnaren. I vissa fall har huvudmannen inte kännedom om när entreprenadavtalet upprättades eller vilka krav som ställts i avtalet. I granskningen förekommer även vissa fall där entreprenadavtalet tas fram vid en upphandlingsenhet, utan att exempelvis rektor med pedagogisk kompetens och förståelse av utbildningsformen, involveras.

Ett fåtal av kommunerna som deltagit i granskningen har en uppföljning av den distansutbildning som överlämnats på entreprenad, som håller en hög kvalitet med både krav på grundlig rapportering från enskilda utbildningsanordnarna samt tillsynsbesök hos dessa. Det förekommer också kommuner i

¹⁶ Skollagen (2010:800) 23 kap. 1 §, Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning 1 kap. 4 §

¹⁷ Tjänstekoncession kan ses som ett alternativ till offentlig upphandling av en tjänst. Det innebär att ersättningen för tjänsterna helt eller delvis utgörs av rätt att utnyttja tjänsten. Eleverna får i det här fallet välja bland en rad enskilda utbildningsanordnare, medan de enskilda utbildningsanordnarna inte är garanterade några elever. Huvudmannen betalar då enbart för de utbildningsplatser som eleverna nyttjar. Därmed ansvarar tjänsteutförarna (de enskilda utbildningsanordnarna) för affärsriskerna i anknytning till tjänsten.

granskningen som i stort sett inte alls följer upp utbildningen eller har någon kontinuerlig kontakt med de enskilda utbildningsanordnarna.

Huvudmannens uppföljning av vuxenutbildningen är sällan uppdelad i distans- och skolförlagd undervisning. Det gör att huvudmannen inte har information om hur de olika undervisningsformerna skiljer sig åt i genomförande och resultat. Som exempel kan nämnas att om kommunen genomför elevenkäter så går det sällan att skilja ut elever som läst på distans. Det försvårar därmed arbetet med att analysera och identifiera utvecklingsområden inom distansundervisningen.

Skolinspektionen bedömer att kommunerna behöver ställa betydligt högre krav vid överlämnandet av distansutbildning på entreprenad samt följa upp att kraven efterlevs. Detta gäller utbildningens innehåll och utformning samt även uppföljning, bedömning och, eventuell överlämnad rätt till betygssättning, av elevernas kunskapsresultat.

Vidare behöver kommunerna säkerställa att stöd och handledning är tillgängligt utifrån elevernas behov och att lärarna har den kompetens de behöver för att undervisa på distans. Skolinspektionen vill betona att kommunen som huvudman har kvar sitt huvudmannaansvar enligt skolförfattningarna för den vuxenutbildning som överlämnas på entreprenad.

Uppföljning av utbildningen är ett verktyg för huvudman och rektorn att kunna fördela resurser, ge lärare förutsättningar i arbetet med stödinsatser och att främja elevers lärande. Skolinspektionen bedömer att kommunernas uppföljning, både av egen regi och av enskilda utbildningsanordnare, i många fall är mycket bristfällig och behöver utvecklas. Huvudmannen behöver exempelvis ta reda på hur distanskurser respektive skolförlagda kurser skiljer sig åt. Det i sin tur ger kunskap om distansundervisningens specifika förutsättningar och gör det möjligt att identifiera utvecklingsområden.

Bristande kompetensutveckling utifrån distansundervisningens specifika förutsättningar

Enligt skollagen och läroplan för vuxenutbildningen¹⁸ har såväl huvudman som rektor ett särskilt ansvar för att lärare, studie- och yrkesvägledare och annan personal får möjligheter till den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter.

¹⁸ Skollagen (2010:800) 2 kap. § 34, Förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen

Med några få undantag visar granskningen att lärarna som undervisar på distans inte erbjudits någon kompetensutveckling utifrån distansundervisningens specifika förutsättningar. Av de lärare som uppger att de erbjudits kompetensutveckling har det i det flesta fall inneburit att de fått lära sig hur lärplattformen fungerar.

Kunskap om IT är en av förutsättningarna för att kunna undervisa på distans. Men lika viktigt är att ha kunskap om distanspedagogik. De lärare som har mer kunskap om IT, är generellt mer positiva till distansundervisning än de som inte känner sig lika trygga med sin IT-kompetens. De flesta lärare uttrycker dock att de skulle behöva mer kunskap om både distanspedagogik och IT.

Den bristande IT-kompetensen bland lärare i Sverige är något som Digitaliseringskommissionen lyfter. I ett europeiskt perspektiv placerar sig Sverige i mellanskiktet när det gäller andelen lärare i grundskolan som har fått kompetensutveckling inom IT.¹⁹ Det visar sig också i användandet av IT i skolan. Trots att Sverige har högst datortäthet i världen, ligger Sverige på medelnivå jämfört andra länder inom EU, i hur man använder IT i skolan.²⁰

"De tar inte upp något om distansundervisning på lärarutbildningen, så jag var helt nollställd inför det när jag började arbeta här." Lärare

Den bristande kunskapen om distanspedagogik får konsekvenser på både kursupplägg och i hur man ser på undervisningsformen. Exempel på detta är att stöd och anpassningar framförallt ges vardagar, dagtid, att kommunikationen mellan lärare och elev ofta är ytterst sporadisk och att det gemensamma lärandet i stort sett är obefintligt.

De flesta huvudmännen i granskningen ser det heller inte som sitt ansvar att följa upp att lärare vid utbildningsanordnare som kommunen slutit entreprenadavtal med, får den kompetensutveckling som behövs. Huvudmännen ställer inte krav om det vid ingående av entreprenadavtal och har ingen vetskap om dessa lärares kompetens inom distanspedagogik.

Skolinspektionen bedömer att rektors pedagogiska styrning och det pedagogiska utvecklingsarbetet måste stärkas. Som ett led i det arbetet behöver både rektorer, lärare och studie- och yrkesvägledare kompetensutveckling utifrån distansundervisningens specifika förutsättningar. Det innebär också att kommunerna behöver ställa krav om lärares kompetensutveckling i samband med att avtal sluts om att överlämna distansutbildning på entreprenad.

¹⁹ Det finns inga nationella uppgifter om omfattningen av kompetensutveckling inom IT bland lärare inom kommunal vuxenutbildning.

²⁰ SOU 2014:13

Referenser

- Flottemesch, K. (2000). Building effective interaction in distance education: A review of the literature. *Educational Technology*, 40(3), 46-51.
- Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning
- Förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen
- Hrastinski, S. (2009) *Nätbaserad utbildning. En introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Northrup (2001) A framework for designing interactivity into web-based instruction. i Taylor-Halverson: *Distance Education. Innovations and New Learning*. Cambria Press 2009.
- Rekkedal, T, Qvist-Eriksen, S. (2011) *Support Services in E-Learning – an Evaluation Study of Students' Needs and Satisfaction*. <www.eurodl.org>
- Skollagen (2010:800)
- Skolverket rapport (2013a):389 *Attityder till vuxenutbildningen 2012. Elever och lärarnas attityder till vuxenutbildningen*.
- Skolverket PM (2013b) *Elever och kursdeltagare i Komvux kalenderår 2013*.
- SOU 2014:13 *En digital agenda i människans tjänst- en ljusnande framtid kan bli vår*. Delbetänkande av Digitaliseringskommissionen.
- Säljö, R. (2000) *Lärande i praktiken. Ett sociokulturellt perspektiv*. Stockholm: Norstedts Akademiska Förlag.

Bilagor

Bilaga 1: Urval av kommuner

Bilaga 1: Urval av kommuner

För att få kommuner med en tillräcklig mängd elever har ett urval gjorts. Huvudmannen ska ha minst 100 kursdeltagare²¹ enligt senast tillgänglig nationell statistik på ej schemalagd kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. För varje kommun som ingått i granskningen har ett beslut fattats. I besluten har Skolinspektionen tagit ställning till om kvaliteten i kommunernas arbete med distansutbildning är tillräckligt god.

De kommuner som ingår i granskningen är:

Boden

Borgholm

Forshaga

Hofors

Hudiksvall

Kristianstad

Linköping

Luleå

Malmö

Norrköping

Osby

Skellefteå

Sundbyberg

Sunne

Uddevalla

Upplands Väsby

Uppsala

Vindeln

²¹ I genomsnitt räknas varje elev som fem kursdeltagare utifrån nationell statistik.