

Beslut

**efter kvalitetsgranskning av kommuners uppsökande
verksamhet för komvux på grundläggande nivå i
Helsingborgs kommun**

Inledning

Skolinspektionen har med stöd av 26 kap. 19–20 §§ skollagen (2010:800) genomfört en tematisk kvalitetsgranskning av Helsingborgs kommun avseende kvaliteten i den uppsökande verksamheten för kommunal vuxenutbildning (komvux) på grundläggande nivå. Granskningens syfte är att granska kvaliteten i kommunernas uppsökande verksamhet för komvux på grundläggande nivå genom att granska i vilken utsträckning den är aktiv och motiverande för de vuxna som har behov av och rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå.

Skolinspektionen gör en samlad bedömning utifrån de kvalitetskriterier som tagits fram för granskningen. Kvalitetskriterierna återfinns i bilaga 1. Skolinspektionen bedömer om verksamheten uppfyller kvalitetskriterierna i hög utsträckning, i flera delar eller i låg utsträckning. Om Skolinspektionen bedömer att ett utvecklingsarbete behövs för att höja verksamhetens kvalitet anges ett eller flera utvecklingsområden. En skriftlig redovisning av åtgärder begärs då av huvudmannen. I bilaga 3 återfinns granskningens författningsstöd.

Beslut

I vilken utsträckning som kommunernas uppsökande verksamhet är aktiv och motiverande för de vuxna som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå

Helsingborgs kommun uppfyller de framtagna kvalitetskriterierna inom området i följande utsträckning:

Skolinspektionen bedömer att den uppsökande verksamheten **i flera delar** är aktiv och motiverande för de vuxna som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå.

Kommunen behöver inleda ett utvecklingsarbete inom följande delar:

- Aktualisera den uppsökande verksamheten genom att tydliggöra uppdrag och roller för detta inom kommunorganisationen.
- Arbeta mer systematiskt för att få en bredare bild över vilka grupper av kommuninvånare som är i behov av utbildning på grundläggande nivå och sök därefter aktivt upp de tänkbara grupperna av elever i syfte att motivera dem till studier.
- Ge tänkbara elever tidig information om praktiska villkor såsom möjligheten till barnomsorg under studietiden och rätten till tjänstledigt för studier i syfte att stödja och motivera till studier.

Uppföljning

Helsingborgs kommun ska **senast den 6 maj 2026** redovisa till Skolinspektionen vilka förbättringsåtgärder som vidtagits utifrån de identifierade utvecklingsområdena och resultat av dessa åtgärder. Som stöd för redovisningen bör bifogad mall användas. Skicka redogörelsen till skolinspektionen.umea@skolinspektionen.se. Hänvisa till

Skolinspektionens diarienummer 2024:9209 för granskningen i de handlingar som sänds in.

Skolinspektionens bedömningar

Intern samordning och samverkan med utomstående aktörer

Här har Skolinspektionen granskat om kommunen har en välfungerande samordning inom den egna organisationen, i syfte att stödja den uppsökande verksamheten. Skolinspektionen har även granskat om kommunen tar ett tydligt ansvar genom att initiera och upprätthålla relevant samverkan med andra aktörer för att stödja den uppsökande verksamhet som kommunen bedriver.

Samordningen inom den egna organisationen

Granskningen visar att kommunen har en intern samordning för att stödja den uppsökande verksamheten inom komvux på grundläggande nivå. Dock saknas i vissa delar ett tydligt och ändamålsenligt uppdrag för den uppsökande verksamheten i kommunens organisation.

Av intervjuer med verksamhetschefen, enhetschefen och studie- och yrkesvägledare framgår att det finns en övergripande plan för den uppsökande verksamheten, men att den inte är särskilt detaljerad och inte heller tillämpas enhetligt i organisationen. Verksamhetschefen uppger att det finns ett behov av att tydliggöra uppdraget för att arbeta med uppsökande verksamhet och skapa ett mer systematiskt arbetssätt, vilket också är under utveckling. Av intervjuer med studie- och yrkesvägledaren framgår vidare att den uppsökande verksamheten i viss mån är anpassad efter de förutsättningar som råder i kommunen, men att främst personella resursbegränsningar påverkar möjligheten att fullt ut möta behoven. Studie- och yrkesvägledaren berättar att hen ensam arbetar med det uppsökande arbetet, vilket innebär att vissa behov inte hinner täckas. Verksamhetschefen bekräftar studie- och yrkesvägledarens utsagor och uppger att det finns utmaningar i att upprätthålla arbetet med den uppsökande verksamheten och att ytterligare resurser krävs för att återkommande nå målgruppen. Verksamhetschefen uppger att det är svårt att specificera exakta resurser eftersom det uppsökande arbete ofta är integrerat i flera uppdrag.

Av intervjuer med verksamhetschefen, studie- och yrkesvägledare, enhetschefen och rektorer framgår att kommunen succesivt har gett den uppsökande verksamheten ökat fokus. Verksamhetschefen berättar exempelvis att det nuvarande uppdraget för den uppsökande verksamheten är fastlagt på kommunövergripande nivå. Även studie- och yrkesvägledaren beskriver att området fått ökad prioritet över tid. De berättar bland annat att etableringen av en "studiearena" under år 2025, utgör exempel på kommunens satsningar för att nå målgruppen. "Studiearenan" riktar sig till att stödja invånare som idag står långt ifrån reguljära studier men som bedöms behöva utbildning för att närma sig arbete eller studier. Vidare uppger rektorn att satsningen "Testa Komvux" är ett exempel på en insats. "Testa Komvux" riktar sig till målgruppen och aktualiserar frågan om studier på grundläggande nivå.

Vidare framgår av intervjuer med representanterna för verksamheten att kommunen har en intern samordning för den uppsökande verksamheten med samarbeten mellan olika funktioner. Studie- och yrkesvägledaren beskriver att arbetet tidigare varit uppdelat mellan olika enheter men att insatser nu planeras mer samordnat för att undvika att individer slussas mellan olika aktörer. Av dokumentation från kommunen som Skolinspektionen tagit del av framgår att kommunens organisering för den uppsökande verksamheten inkluderar flera funktioner från enheterna ekonomiskt bistånd, arbetsmarknad och vuxenutbildning, såsom studie- och yrkesvägledare, studiecoacher, rektorer och arbetsmarknadssekreterare. Den interna samordningen möjliggör samarbete mellan verksamhetschefer och enhetschefer. Samordningen innebär bland annat att studiecoacher och studie- och yrkesvägledare besöker arbetsmarknadssekreterare i syfte att föra dialog om invånare som kan vara aktuella för studier på grundläggande nivå. Verksamhetschefen berättar att de funktioner som kommer att ingå i "studiearenan" är studie- och yrkesvägledare, studiecoacher och arbetsmarknadssekreterare.

Samverkan med andra aktörer

Granskningen visar att kommunen är aktiv i samverkan med andra aktörer som syftar till att stödja den uppsökande verksamheten. Syftet med kommunens samverkan är även tydligt definierat.

Av dokumentation från kommunen som Skolinspektionen tagit del av och av intervjuer med representanter från verksamheten framgår att kommunen tillsammans med andra aktörer har etablerat flera samverkansformer för att främja uppsökande verksamhet för utbildning på grundläggande nivå. I vissa fall är kommunen drivande och i andra fall är andra aktörer initiativtagare. Studie- och yrkesvägledaren berättar att studie- och yrkesvägledarna inom komvux samarbetar med Arbetsförmedlingen och den kommunala verksamheten

Sammanhållet utbildningsstöd (SUS) för att stödja invånare med låg utbildningsstöd att påbörja studier på grundläggande nivå. Enligt enhetschefen är SUS en prioriterad stödinsats inom förvaltningen. Vidare uppger verksamhetschefen att samverkan med civilsamhället genom idrottsföreningar används för att nå individer som står långt från utbildning, exempelvis genom ett samarbete inom ramen för "Idéburet offentligt partnerskap" med en fotbollsförening som driver "Gatulaget" för individer med social problematik.

I intervju med rektorn, verksamhetschefen och enhetschefen framkommer att syftet kring samverkan är att kommunen ska nå ut till så många tänkbara elever som möjligt för att informera om bland annat studier på grundläggande nivå. Verksamhetschefen berättar att samarbetena med externa aktörer är en viktig del i arbetet med att uppnå syftet men uppger samtidigt att ekonomiska regelverk ibland försvårar samverkan. Enligt verksamhetschefen finns det skriftliga överenskommelser för vissa av de samarbeten kommunen har med Arbetsförmedlingen.

Arbetet med aktiv uppsökande verksamhet

Här har Skolinspektionen granskat om kommunen arbetar systematiskt med att ta reda på vilka kvinnor och män i kommunen som är i behov av och rätt till utbildning på grundläggande nivå. Skolinspektionen har även granskat om kommunen systematiskt och aktivt söker upp kvinnor och män inom denna målgrupp.

Arbetet med att ta reda på vilka kvinnor och män i Helsingborgs kommun som är i behov av och som har rätt till utbildning

Granskningen visar att kommunen har ett visst förfarande för att ta reda på vilka kommuninvånare som är i behov av och som har rätt till utbildning på grundläggande nivå. Kommunens tillvägagångssätt saknar dock i vissa delar en systematik och ger endast en uppskattning, vilket riskerar att kommunen förbiser grupper av individer i sin uppsökande verksamhet.

Av intervjuer med verksamhetschef, enhetschef och studie- och yrkesvägledare framgår att kommunens plan för den uppsökande verksamheten endast är övergripande. Enligt verksamhetschefen behöver kommunen ta fram mer systematiska arbetssätt för den uppsökande verksamheten. Verksamhetschefen berättar exempelvis att kommunen saknar ett årshjul för den uppsökande verksamheten, utan snarare planerar och justerar verksamheten fortlöpande. Enhetschefen berättar att kommunen använder statistik från ett system som kommunens stadsledningsförvaltning hanterar för att uppskatta antalet folkbokförda med rätt till utbildning på grundläggande nivå. Enligt rektor och

verksamhetschef gör de dock inga regelbundna informationsinhämtningar även om det kan förekomma i andra delar av organisationen.

Vidare berättar studie- och yrkesvägledaren att hen identifierar individer med studiebehov på grundläggande nivå via kommunens olika förvaltningar i samverkan med Arbetsförmedlingen och olika nätverk, via att individer initierar kontakt samt genom att studie- och yrkesvägledaren själv aktivt söker upp individer. Enligt studie- och yrkesvägledaren är arbetssökande en viktig grupp vilka de identifierar i samband med förberedande kurser, vägledningssamtal, insamling av betygsdokument samt vid kartläggning av utbildningsmöjligheter. Verksamhetschefen uppger att knappt 3000 invånare i Helsingborgs kommun vid tiden för granskningen varit långtidsarbetslösa i mer än 24 månader, vilket gör dem till en prioriterad grupp för den uppsökande verksamheten. Verksamhetschefen uppger att kommunen har viss överblick över målgrupperna, där en majoritet av de identifierade har utländsk bakgrund samt att långtidsarbetslösa, personer med psykisk ohälsa, UVAS och långtidssjuka utgör prioriterade grupper. Verksamhetschefen nämner även elever inom sfi, individer med psykisk ohälsa, individer inom verksamheten för unga som varken arbetar eller studerar (UVAS) samt långtidssjuka som särskilt prioriterade grupper.

Enligt verksamhetschefen finns det dock ett mörkertal av tänkbara elever som är i behov av och har rätt till utbildning på grundläggande nivå och att det är svårt att uppskatta hur många individer det rör sig om samt vilka de är.

Uppsökandet av kvinnor och män i kommunen som är i behov av och har rätt till utbildning

Granskningen visar att kommunen genomför insatser för att söka upp kommuninvånare som är i behov av och har rätt utbildning på grundläggande nivå. Det skiljer sig dock hur aktiva och riktade insatserna är och hur stort fokus kommunen har på olika grupper.

Av dokumentation från kommunen framgår att vuxenutbildningen samarbetar med skol- och fritidsförvaltningen inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret (KAA). Inom ramen för detta samarbete pågår olika insatser med koppling till uppsökande verksamhet så som SMS-utskick, mejl och brev för att nå tänkbara elever. I intervju med verksamhetschefen framkommer att kommunen söker upp individer som studerar inom sfi och individer inom verksamheten för unga som varken arbetar eller studerar (UVAS) som är i behov av utbildning på grundläggande nivå. Av intervjuer med verksamhetschef och studie- och yrkesvägledare framgår dock att kommunen prioriterar vägledning för kommuninvånare med ekonomiskt bistånd, medan de inte alltid når andra grupper. Vidare uppger rektorn att kommunen generellt har svårt att nå individer som inte har kontakt med Arbetsförmedlingen eller kommunens enhet som handlägger ekonomiskt bistånd, men att kompetensförsörjningsenheten arbetar

proaktivt med att identifiera kommuninvånare utan anställning som kan vara i behov av vuxenutbildning.

Enligt studie- och yrkesvägledaren är sociala medier en viktig del av strategin att nå tänkbara elever, där kommunen regelbundet publicerar inlägg om vuxenutbildningens möjligheter, ofta med länkar till filmade intervjuer och informationsklipp där syftet är att göra vuxenutbildningen mer synlig och skapa ett tydligt varumärke. Verksamhetschefen berättar att kommunen samarbetar med föreningsliv och andra nätverk för att nå ut till olika grupper och anpassar kommunikationen efter individens behov. Studie- och yrkesvägledaren berättar att förvaltningens kommunikatör driver kampanjer via myndighetens egna kanaler. Vidare berättar studie- och yrkesvägledaren att kommunen annonserar på bussar och vid busshållplatser, sätter upp affischer och använder info-TV i utbildningslokalerna för att nå såväl nya som redan inskrivna elever.

I intervju med verksamhetschefen och studie- och yrkesvägledaren framkommer att de i samband med samarbeten med arbetsmarknadsförvaltningen kartlägger deltagarnas studiebakgrund oavsett kön. Däremot samarbetar kommunen med nätverket "Women on Wednesday" (Wow) och genomför riktade insatser för att nå kvinnor som en grupp tänkbara elever som är i behov av utbildning på grundläggande nivå. "Wow" erbjuder kvinnor med svensk bakgrund och invandrarkvinnor att träffa varandra och utbyta erfarenheter och samtala om utbildningsfrågor. Verksamhetschefen berättar också om projektet "Stadsdelsmammor" som ett ytterligare exempel på en riktade insats för att nå kvinnor. Projektet går ut på att kvinnor som förvärvsarbetar stöttar andra kvinnor i sin stadsdel, exempelvis genom samtal om utbildnings- och arbetsmöjligheter. Verksamhetschefen och studie- och yrkesvägledaren uppger dock att männen i allmänhet är svårare att nå. För att nå en specifik grupp av unga män samarbetar kommunen med "Krami" och socialförvaltningens krimteam. "Krami" är en samverkan mellan Arbetsförmedling, Kriminalvården och Helsingborgs kommun som riktar sig till individer som på grund av sociala problem har haft svårt att komma in på arbetsmarknaden. Krimteamet har en tät samverkan med polisen i arbetet med unga personer som är misstänkta för eller utsatta för brott.

Arbetet för att informera och skapa motivation till studier

Här har Skolinspektionen granskat om kommunen tar reda på målgruppens behov av och önskemål om studier för att utifrån denna kunskap kunna informera om olika möjligheter till utbildning. Skolinspektionen har även granskat kommunens arbete med att skapa motivation till studier bland tänkbara elever.

Kommunens kartläggning av målgruppens behov för att kunna motivera tänkbara elever

Granskningen visar att kommunen arbetar aktivt med att reda på de identifierade målgruppernas behov och önskemål för att delta i studier och att de utifrån denna kunskap informerar om olika möjligheter till utbildning och försöker skapa motivation för studier.

I intervjuer med representanter för verksamheten framkommer att studie- och yrkesvägledare fångar upp individer via individuella kartläggningssamtal, yrkeskampanjer och kunskapsutbyte med externa aktörer. I dessa samtal diskuterar studie- och yrkesvägledarna praktiska förutsättningar som pendling, barnomsorg och ensamförsörjning för att säkerställa att studier är möjliga. Vidare framkommer i intervjuer med verksamhetschefen och studie- och yrkesvägledaren att de tar hänsyn till kulturella skillnader och könsspecifika faktorer som påverkar motivation och utbildningsval. Kvinnor söker oftare vägledning och har otydliga mål, medan män har tydligare mål men mindre benägenhet att söka stöd. Kommunen gör även riktade insatser via egna kanaler och i samarbete med föreningsliv och civilsamhälle, exempelvis genom "Idéburet offentligt partnerskap" med en fotbollsförening för att nå individer i socialt utanförskap.

Av intervjuer med representanter för verksamheten framgår att studie- och yrkesvägledare och lärare inom sfi och vid undervisning inom samhällsorientering och föräldrasvenska informerar och motiverar elever genom att tydliggöra utbildningsutbud och stöd. Arbetsmarknadsverksamheten och Arbetsförmedlingen ger löpande vägledning till individer med ersättning som behöver grundläggande studier. Studie- och yrkesvägledaren berättar att kommunen även arrangerar orienteringskurser, såsom femveckorskurser om studieteknik och förväntningar. I intervju med verksamhetschefen och studie- och yrkesvägledaren framkommer också att kommunen gör språkanpassningar och att klarspråk är centralt för att nå alla målgrupper samt att förebilder från arbetsliv och föreningsliv används för att inspirera till studier på grundläggande nivå. En studie- och yrkesvägledare förklarar att verksamheten utgår från klarspråk och tydliga budskap oavsett kanal, för att alla målgrupper ska förstå möjligheterna med vuxenutbildning. Hen betonar att de anpassar språket efter mottagarens bakgrund och behov samt anpassar språkbruk och exempel efter kulturella skillnader.

I intervjuer med studie- och yrkesvägledare framkommer att kommunen är medveten om att kön påverkar både motivation och möjligheter till studier. Studie- och yrkesvägledaren berättar att kvinnor oftare söker vägledning och har otydliga utbildningsmål, medan män i högre grad vet vilken utbildning de vill ha men söker vägledning i mindre utsträckning. Kvinnors studieval begränsas ofta till undersköterskeyrket vilket kan kopplas till kulturella och sociala normer,

medan män har ett bredare urval av utbildningsvägar. Studie- och yrkesvägledaren uppger också att kvinnor ofta behöver stöd kring logistik och familjeansvar, medan män kan sakna motivation till vägledning trots tydligare mål. Verksamhetschefen beskriver att kulturella aspekter såsom ålder och negativa attityder till skola gör det utmanande att motivera vissa individer.

Personliga möten med tänkbara elever

Granskningen visar att kommunen på flera sätt erbjuder och tillämpar personliga möten för att informera tänkbara elever om olika utbildningsvägar och skapa motivation till att studier.

Av dokumentation som Skolinspektionen har tagit del av samt av intervjuer med representanter för den uppsökande verksamheten framgår att kommunen använder flera mötesformer för att informera och motivera tänkbara elever till studier på grundläggande nivå. Studie- och yrkesvägledaren håller möten både på grupp- och individnivå i olika forum. I uppdraget ingår att skapa personliga möten och bygga relationer för att motivera. I intervju med verksamhetschefen och studie- och yrkesvägledaren framkommer att kommunen erbjuder tänkbara elever personliga vägledningssamtal innan de påbörjar utbildning, antingen på plats eller via telefon. Syftet är att identifiera elevernas utbildningsbakgrund med fokus att vägleda mot rätt inriktning och framtidsmål. Kommunen genomför även informationsinsatser i samband med att kommuninvånare ansöker om ekonomiskt bistånd hos socialtjänsten. Verksamhetschefen uppger att de även genomför personliga möten inom ramen för projekten "Stadsdelsmammor" och "Krami".

Information om ekonomiskt stöd och andra praktiska villkor vid studier

Granskningen visar att kommunen ger viktig information om ekonomiskt stöd men oftast först efter utbildningsstart. Det framgår även att kommunen i begränsad utsträckning ger tänkbara elever information om praktiska villkor, vilket kan påverka individernas motivation till studier.

Av intervjuer med representanter för den uppsökande verksamheten samt elever framgår att bland annat studie- och yrkesvägledare ger information om ekonomiskt stöd och att utbildningen är kostnadsfri i olika sammanhang, exempelvis vid ansökan om ekonomiskt bistånd samt vid uppstart av utbildning. I intervju med studie- och yrkesvägledaren framkommer att hen ger information vid vägledningssamtal. Av intervjuer med elever framgår däremot att de fått information om ekonomiska frågor först vid uppstarts dagar och vid antagning. Enligt representanter från verksamheten ingår information om möjligheten till barnomsorg och rättigheten till tjänstledighet samt möjlighet till flexibla utbildningslösningar delvis i kommunens motiverande arbete, exempelvis vid vägledningssamtal och i samband med antagning. Vidare berättar verksamhetschefen att kommunen inte erbjuder distansutbildning på

grundläggande nivå, eftersom kommunen bedömt att utbildning på plats ger bäst effekt. Av intervjuer med elever framgår dock att flera av dem inte fått information av kommunen om möjligheter till barnomsorg och rättigheten till tjänstledighet.

Identifierade utvecklingsområden

Kommunens plan för den uppsökande verksamheten tillämpas inte och uppdraget är otydligt

I syfte att ytterligare höja verksamhetens kvalitet bedömer Skolinspektionen att ett utvecklingsarbete behöver inledas inom följande del:

- Aktualisera den uppsökande verksamheten genom att tydliggöra uppdrag och roller för detta inom kommunorganisationen.

Skollagen anger att hemkommunen ansvarar för att vuxna från och med 1 juli det år personen fyller 20 år som saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och som har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildning på grundläggande nivå inom komvux, också får delta i sådan utbildning.¹ Hemkommunen har enligt skollagen vidare en skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet vad gäller personer som behöver grundläggande vuxenutbildning. För att klara av detta behöver kommunen ha en övergripande planering som de följer avseende hur de tar reda på vilka kommunmedborgare som har ett behov av utbildning.²

Av granskningen framgår att kommunen har en övergripande planering för den uppsökande verksamheten. Planeringen tillämpas dock inte enhetligt och uppdraget är inte tydligt formulerat för de som ska arbeta operativt med den uppsökande verksamheten. Detta riskerar bland annat att leda till minskad effektivitet då det blir otydligt inom organisationen vem eller vilka funktioner som ska ha det uttalade uppdraget att arbeta med den uppsökande verksamheten. Det försvårar även en effektiv arbetsfördelning mellan de olika funktionerna inom kommunen.

Skolinspektionen rekommenderar därför att kommunen aktualiserar den uppsökande verksamheten genom att tydliggöra rollfördelning och olika funktioners ansvar och se till att dessa tillämpas av de medarbetare som är involverade i arbetet. Det kan exempelvis handla om att kommunens arbetsmarknadsfunktion, socialtjänst eller andra funktioner har fungerande samarbeten med studie- och yrkesvägledare som arbetar med uppsökande

¹ 20 kap. 10 första stycket och 11 §§ skollagen

² Statens skolverks författningssamling (SKOLFS 2013:180) Arbeta med studie- och yrkesvägledning, s. 16.

verksamhet inom kommunen. I detta sammanhang vill Skolinspektionen också framhålla vikten av att kommunen ser värdet med en fungerande uppsökande verksamhet och säkerställer att det finns en ändamålsenlig organisation för verksamheten.

Arbetet med att ta reda på vilka män och kvinnor som är i behov av utbildning på grundläggande nivå saknar systematik i vissa delar

I syfte att ytterligare höja verksamhetens kvalitet bedömer Skolinspektionen att ett utvecklingsarbete även behöver inledas inom följande del:

- Arbeta mer systematiskt för att få en bredare bild över vilka grupper av kommuninvånare som är i behov av utbildning på grundläggande nivå och sök därefter aktivt upp de tänkbara grupperna av elever i syfte att motivera dem till studier.

Skollagen anger att det är hemkommunen som ansvarar för att vuxna från och med 1 juli det år personen fyller 20 år som saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och som har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildning på grundläggande nivå inom komvux, också får delta i sådan utbildning.³ Hemkommunen har också enligt skollagen en skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet vad gäller personer som behöver grundläggande vuxenutbildning. Detta innebär att varje kommun aktivt ska verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och för att motivera dem att delta i sådan utbildning.⁴ För att klara av detta behöver kommunen ha en övergripande planering som de följer avseende hur de tar reda på vilka kommunmedborgare som har ett behov av utbildning.⁵ Planeringen bör vara formulerad utifrån de lokala förutsättningarna som råder i den aktuella kommunen.⁶

Av granskningen framgår att kommunen inte arbetar systematiskt med att ta reda på vilka kvinnor och män i kommunen som är i behov av och har rätt till utbildning på grundläggande nivå. Kommunen får viss kännedom om tänkbara elever, men genomför inga återkommande informationsinhämtningar. Därmed saknas ett bredare underlag för att få en samlad bild av målgruppen.

Skolinspektionen rekommenderar därför att kommunen utvecklar ett systematiskt arbetssätt för att återkommande ta reda på vilka kvinnor och män i kommunen som är i behov av och har rätt till utbildning på grundläggande nivå. Ett sådant arbetssätt är en förutsättning för att den uppsökande verksamheten

³ 20 kap. 10 första stycket och 11 §§ skollagen

⁴ 20 kap. 10 § andra stycket skollagen, prop. 2009/10:165, s. 845.

⁵ Statens skolverks författningssamling (SKOLFS 2013:180) Arbeta med studie- och yrkesvägledning, s. 16.

⁶ Prop. 2000/01:72, s. 41.

ska bygga på ett mer aktuellt och omfattande underlag. Det bidrar också till att arbetet fungerar effektivt och når så många som möjligt inom målgruppen. Arbetet kan till exempel bestå i att planera och genomföra olika former av kartläggningar, där kommunen regelbundet samlar in information om målgruppens storlek och sammansättning. För att stärka kvaliteten kan kommunen även utveckla ändamålsenliga sätt att dokumentera resultatet av sin informationsinhämtning.

Skolinspektionen rekommenderar även att kommunen har ett bredare fokus och genomför mer aktiva och återkommande insatser som riktar sig till hela målgruppen i kommunen som är i behov av och rätt till utbildning på grundläggande nivå. Detta i syfte att så långt som möjligt nå ut till alla inom målgruppen. Det kan handla om att utveckla träffsäkra metoder för att söka upp tänkbara elever, till exempel genom riktade informationsinsatser på både individ- eller gruppnivå, i samverkan med andra myndigheter och aktörer, via sociala medier eller traditionell media. Informationen bör vara anpassad efter målgruppen och utformas så den är tillgänglig och relevant för olika behov.

Det varierar i vilken utsträckning tänkbara elever får ta del av information om praktiska villkor som kan motivera tänkbara elever att påbörja studier

I syfte att ytterligare höja verksamhetens kvalitet bedömer Skolinspektionen att ett utvecklingsarbete även behöver inledas inom följande del:

- Ge tänkbara elever tidig information om praktiska villkor såsom möjligheten till barnomsorg under studietiden och rätten till tjänstledigt för studier i syfte att stödja och motivera till studier.

Av förarbeten till skollagens bestämmelser om uppsökande verksamhet framgår att människor har olika förutsättningar för lärandet på grund av tidigare skolgång och arbets- och livserfarenheter. Dessa skilda förutsättningar påverkar människors önskemål och deras självupplevda behov av lärande. Samhället har ett speciellt ansvar för att stödja de personer som inte tar egna initiativ för att möta de ökande kraven på kunskaper. Allas behov av lärande skall kunna tillgodoses oberoende av till exempel utbildningsbakgrund, kön eller etnisk tillhörighet. Individuella olikheter ställer krav på en ökad flexibilitet när det gäller att möta människor i den uppsökande verksamheten, i vägledningssituationer och i utbildningens anordnande.⁷ Av läroplanen för vuxenutbildningen framgår 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

⁷ Prop. 2000/01:72, s. 41.

utbildningen och det kan handla om plats för utbildningens genomförande, tid, studietakt, studieform och sätt att lära.⁸

Av granskningen framgår att det inom ramen för kommunens uppsökande arbete varierar i vilken utsträckning tänkbara elever får ta del av information om vissa praktiska villkor som kan vara av betydelse för att de påbörjar och fullföljer sina studier. Tänkbara elever får inom ramen för den uppsökande verksamheten information om ekonomiskt stöd, att utbildningen är kostnadsfri, möjligheten till distansstudier samt om möjligheten till att kombinera studier med arbete. Det varierar dock om tänkbara elever i tidigt skede får information om möjligheten till barnomsorg under studietiden och rätten till tjänstledighet vid studier.

Skolinspektionen rekommenderar därför kommunen att inom ramen för det uppsökande arbetet informera tänkbara elever om möjligheten till barnomsorg och rätten till tjänstledighet vid studier. Detta är viktigt för att individen ska motiveras att delta i studier. Sådan information kan exempelvis komma i samband med inledande motiveringssamtal eller vid andra informationstillfällen och personliga möten med tänkbara elever inför att de påbörjar sina studier. Det handlar bland annat om att kommunen i detta tar hänsyn till den spännvidd som kan finnas inom målgruppen, från de mest svårmotiverade till de som är mer målinriktade.

På Skolinspektionens vägnar

Beslutet har fattats av Marcus Rönnegård utredare.

Föredragande i ärendet har varit utredaren Pia Almarlind. I handläggningen av ärendet har även utredarna Robert Kihlberg och Robert Östberg deltagit.

⁸ Läroplan för vuxenutbildningen (Lvux12), 1 Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund, En likvärdig utbildning.

Bilaga 1: Granskningens utgångspunkter

Granskningens syfte

Granskningens syfte är att granska kvaliteten i kommunernas uppsökande verksamhet för komvux på grundläggande nivå genom att granska i vilken utsträckning den är aktiv och motiverande för de vuxna som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå.

Skolinspektionen gör en samlad bedömning utifrån de kvalitetskriterier som tagits fram för granskningen, vilka är utformade i enlighet med forskning och beprövad erfarenhet. Inom granskat område bedöms om verksamheten uppfyller framtagna kvalitetskriterier i hög utsträckning, i flera delar men utvecklingsområden finns eller i låg utsträckning.

Frågeställning

I vilken utsträckning är kommunernas uppsökande verksamhet aktiv och motiverande för de vuxna som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå?

Kvalitetskriterier:

- Intern samordning och samverkan med utomstående aktörer
- Arbetet med aktiv uppsökande verksamhet
- Arbete för att informera och skapa motivation till studier

Bilaga 2: Granskningens genomförande

Bakgrundsuppgifter

Skolinspektionen besökte Helsingborgs kommun den 3 september 2025. Besöket genomfördes av utredarna Pia Almarlind och Robert Kihlberg.

Underlag för bedömning

Underlaget i detta beslut utgörs av:

- Fyra enskilda intervjuer med fyra elever
- En intervju med fyra tjänstepersoner som arbetar operativt med den uppsökande verksamheten för komvux på grundläggande nivå
- En intervju med fyra ansvariga chefer för den uppsökande verksamheten för komvux på grundläggande nivå
- Dokument som Skolinspektionen begärt in från kommunen.

Innan beslut har fattats har huvudmannen fått ta del av Skolinspektionens tjänsteanteckning från besöket för faktakontroll.

De samlade iakttagelserna från alla verksamheter som har ingått i granskningen kommer att presenteras i en övergripande rapport. Rapporten är planerad att publiceras våren 2026.

Bilaga 3: Författningsstöd

Skolinspektionens uppdrag

Skolinspektionens granskning ska avse den granskade verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer.⁹

Kommunernas skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet för komvux på grundläggande nivå

Kommunerna ska tillhandahålla kommunal vuxenutbildning på bland annat grundläggande nivå.¹⁰ Utbildning på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet och att möjliggöra fortsatta studier.¹¹

Det är hemkommunen¹² som ansvarar för att vuxna från och med 1 juli det år personen fyller 20 år som saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och som har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildning på grundläggande nivå inom komvux, också får delta i sådan utbildning.¹³ Behörig att tas emot till kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå är även den som är yngre än 20 år, om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl.¹⁴ Kommunerna kan anordna utbildningen i egen regi eller i samverkan med andra utbildningsanordnare, organisationer och myndigheter.¹⁵ Den som har rätt att delta i utbildningen i fråga har rätt att delta i den även om den tillhandahålls i en annan kommun än hemkommunen.¹⁶

Hemkommunen har enligt skollagen en skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet vad gäller personer som behöver grundläggande vuxenutbildning. Varje hemkommun ska aktivt verka för att rekrytera och nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och för att motivera dem

⁹ 26 kap. 20 § skollagen (2010:800).

¹⁰ 20 kap. 3 § skollagen (2010:800).

¹¹ 20 kap. 4 § första stycket skollagen.

¹² Med hemkommun avses enligt definitionen i 29 kap. 6 § skollagen den kommun som en person är folkbokförd i. För den som är bosatt i landet utan att vara folkbokförd här avses med hemkommun den kommun som han eller hon stadigvarande vistas i eller, om han eller hon saknar stadigvarande vistelseort, den kommun som han eller hon för tillfället uppehåller sig i. Detsamma gäller den som har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

¹³ 20 kap. 10 första stycket och 11 §§ skollagen.

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

¹⁵ Prop. 1990/91:85, s. 120.

¹⁶ 20 kap. 11b § skollagen.

att delta i sådan utbildning. Begreppet "aktivt" finns i bestämmelsen om kommuners uppsökande verksamhet för att betona kommunernas ansvar för att de som tillhör målgruppen för utbildningen också tar del av sådan utbildning.¹⁷ Att aktivt verka kan enligt förarbetena till bestämmelsen handla om att genom stimulansåtgärder av olika slag såsom aktiva insatser och rekrytering på olika sätt verka för att vuxna inom målgruppen informeras och motiveras till utbildningen.

Detta förutsätter att kommunen tar reda på invånarnas behov och önskemål så att utbildningen kan anordnas på ett sätt som svarar mot dessa. För att kunna erbjuda en efterfrågestyrd utbildning har kommunerna utvecklat olika tillvägagångssätt i syfte att som en av flera grunder vid planering av kursutbud fånga upp de studerandes utbildningsönskemål. Det kan också handla om att studerande ges möjlighet att samtidigt studera både på grundläggande och på gymnasial nivå. Kommunen bör därtill se till att de studerande får information om praktiska villkor för att genomgå utbildning, till exempel i form av rätt till ledighet, studiestöd etcetera.¹⁸

Av förarbetena framgår att människor har olika förutsättningar för lärandet på grund av tidigare skolgång, arbets- och livserfarenheter. Dessa skilda förutsättningar påverkar människors önskemål och deras självupplevda behov av lärande. Samhället har ett speciellt ansvar för att stödja de personer som inte tar egna initiativ för att möta de ökande kraven på kunskaper. Allas behov av lärande skall kunna tillgodoses oberoende av till exempel utbildningsbakgrund, kön eller etnisk tillhörighet. Individuella olikheter ställer krav på en ökad flexibilitet när det gäller att möta människor i den uppsökande verksamheten, i vägledningssituationer och i utbildningens anordnande. Men det ställer också krav på en ökad lokal samverkan mellan aktörer i form av utbildningsanordnare, arbetsförmedling, fackliga organisationer och socialtjänst. I kommunens strategi för att möta vuxnas behov av utbildning och lärande bör ingå en övergripande plan för verksamheten utifrån lokala förutsättningar.¹⁹

Inom målgruppen som har rätt till utbildning inom komvux på grundläggande nivå kan det också finnas individer som har lägre motivation till att utbilda sig. Information om och marknadsföring av olika utbildningsvägar måste då kompletteras med andra åtgärder. En sådan åtgärd är uppsökande verksamhet för att i det personliga mötet informera om olika möjligheter till utbildning och skapa motivation till studier och det krävs tid och är omfattande att bedriva ett sådant motivationsskapande arbete. Det är av vikt att kommunen tar tillvara alla samverkansmöjligheter till uppsökande och motivationsskapande verksamhet. Det kan till exempel handla om förebilder från arbetsplatsen, föreningslivet och

¹⁷ 20 kap. 10 § andra stycket skollagen, prop. 2009/10:165, s. 845.

¹⁸ Prop. 2000/01:72, s. 11,42, prop. 1990/91:85, s. 120, 152.

¹⁹ Prop. 2000/01:72, s. 41.

fackliga organisationer eller deltagande i orienteringskurser arrangerade av bland annat studieförbund.²⁰

En annan viktig del i hemkommunens motiverande arbete är att tillgodose en utbildning som är tillgänglig utifrån den enskilde individens önskemål och behov. Det är inte alltid möjligt eller önskvärt för en person att följa en utbildning som löper i en viss takt, som är förlagd till en viss ort eller studielokal och som pågår ett visst antal timmar i veckan.²¹ Av läroplanen för vuxenutbildningen framgår 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.²²

Individens möjligheter till studier beror inte enbart på en välutbyggd tillgänglighet till utbildning. Individen har även behov av ekonomiskt stöd under sin studietid. Detta stöd har stor betydelse för rekrytering av studerande. För vissa grupper är ett förmånligt studiestöd en nödvändighet för att ta beslut om att investera i sitt eget lärande. Många människor drar sig för att ta lån för sina studier. För att dessa skall ta steget in i utbildning krävs ett snabbt beslut om hur deras privatekonomiska situation kan lösas. Detta gäller framför allt de som startar med en kort utbildningsbakgrund. Det blir därför nödvändigt att beslutet om stöd fattas så nära individen som möjligt.²³

För att nå vuxengrupper med information om utbildning och bistå dem i utbildningsvalen är studie- och yrkesvägledning en viktig åtgärd. Inom ramen för den allmänna skyldigheten hemkommunen har att informera om vuxenutbildningen inryms att se till att studie- och yrkesvägledningen inom komvux fungerar väl. Det handlar bland annat om att en fungerande studie- och yrkesvägledning för målgruppen kan medverka till att felval och studieavbrott undviks och att resurserna används effektivare.²⁴ Vägledning är viktigt inför studiestarten, under studietiden och i samband med studiernas slutförande med utgångspunkt i individens behov och studiemål.²⁵ Den faktiska kunskap en individ besitter måste lyftas fram och tas till vara i varje vägledningssituation. Ett

²⁰ Prop. 2000/01:72, s. 42.

²¹ Prop. 2000/01:72, s. 45.

²² Läroplan för vuxenutbildningen (Lvux12), 1 Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund, En likvärdig utbildning.

²³ Prop. 2000/01:72, s. 47.

²⁴ Prop. 1990/91:85, s. 152.

²⁵ Prop. 2000/01:72, s. 42–43

instrument för detta är validering av en individs praktiska och teoretiska kunskaper och kompetenser i syfte att hitta rätt utbildning.²⁶

Av Skolverkets allmänna råd om studie- och yrkesvägledning framgår att studie- och yrkesvägledningen inom komvux måste ha en beredskap och en planering för att fånga upp de till de personer som ännu inte är elever i utbildningen. Det handlar om att erbjuda vägledning för personer som planerar att börja studera, men också om kommunens ansvar att aktivt söka upp och motivera dem som saknar utbildning.²⁷

Vidare framgår av de allmänna råden att ungdomar och vuxna som saknar en slutförd utbildning och befinner sig utanför gymnasieskolan och vuxenutbildningen ofta står inför en svår situation på arbetsmarknaden och riskerar att hamna i utanförskap. Därför är det av stor vikt att dessa ungdomar och vuxna söks upp och erbjuds ett utbildningsalternativ enligt sina önskemål och förutsättningar. Studie- och yrkesvägledningen har en dubbel funktion inom vuxenutbildningen, dels att vägleda personer som redan befinner sig i studier, dels att vägleda presumtiva deltagare. Elever och presumtiva elever till de tre skolformerna inom vuxenutbildningen har varierande grad av studievana, skilda livssituationer och olika förutsättningar för studier. Därför behöver informationen om den vuxnes möjligheter utformas och tillgängliggöras, så att varje individ kan hitta och ta till sig informationen. Till exempel har en stor del av vuxenutbildningens målgrupp svenska som sitt andraspråk med varierande kunskaper i svenska och mycket varierande erfarenheter av utbildning. Kommunen behöver ha kunskaper om vuxenutbildningens målgrupper och vilka informationskanaler de använder för att inhämta information. Informationen behöver ge en tydlig bild av den studie- och yrkesvägledning som erbjuds så att individen vet vad han eller hon kan förvänta sig av den. Nyanlända elever behöver, oavsett skolform, få information om utbildningssystemet, sina möjligheter till studier och arbetsmarknadens kompetenskrav. För att säkerställa att alla kan ta till sig informationen kan den behöva anpassas.²⁸

Av läroplanen för vuxenutbildningen framgår att vägledningsinsatser för elever och presumtiva elever fyller en viktig funktion. Av den anledningen ska enligt

²⁶ Enligt 2 kap. 8 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning får validering få ske inom ramen för alla kurser och nivåer i ämnen och ska utgå från elevens förutsättningar och behov. En elev som har genomgått validering för en del av en kurs eller nivå i ett ämne behöver inte delta i undervisningen när det gäller den delen av kursen eller nivån, prop. 2000/01:72 s. 43.

²⁷ Skolverkets Allmänna råd med kommentarer, Arbete med studie- och yrkesvägledning (2013), SKOLFS 2013:180, s. 16.

²⁸ Skolverkets allmänna råd med kommentarer, Arbete med studie- och yrkesvägledning, s. 32.

skollagen elever i vuxenutbildningen ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning kan tillgodoses.²⁹

Av läroplanen framgår vidare att vuxenutbildningens målgrupp är heterogen och eleverna är individer med mycket olika förutsättningar. Även elevernas mål med utbildningen kan variera kraftigt. Utbildningen måste därför anpassas utifrån individens behov och förutsättningar och den kan variera både till längd och till innehåll. Vuxenutbildningen ska alltid möta varje elev utifrån elevens behov och förutsättningar.³⁰

Kommunalförbund kan ta över ansvaret för vuxenutbildning från kommunerna

Av bestämmelser i kommunallagen framgår att kommuner och regioner får bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund.³¹ Ett kommunalförbund bildas på så sätt att medlemmarna genom beslut i fullmäktige antar en förbundsordning. Ett kommunalförbund är en offentligrättslig juridisk person som är fristående i förhållande till sina medlemskommuner och som kan förvärva rättigheter och skyldigheter.³²

När ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning, ska den författningens bestämmelser om kommuner eller regioner tillämpas för förbundet.³³ Om en specialreglerad kommunal angelägenhet blir överförd till ett kommunalförbund medför det att specialregleringen då gäller för kommunalförbundet i stället för kommunen.³⁴

Hemkommunens ansvar enligt 20 kap. 10 § skollagen att bedriva uppsökande verksamhet vad gäller personer som behöver grundläggande vuxenutbildning är en sådan specialreglerad kommunal angelägenhet som kan överföras till ett kommunalförbund.

²⁹ Lvx12, 1. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund, Rättigheter och skyldigheter.

³⁰ Lvx 12, 1. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund, Vuxenutbildningens uppdrag.

³¹ 3 kap. 8 § kommunallagen (2017:725).

³² Prop. 2016/17:171, s. 399.

³³ 9 kap. 2 § andra stycket kommunallagen.

³⁴ Prop. 2016/17:171, s. 400.