

Förord

Kunskapslyftskommittén (U1995:09) ska enligt sina direktiv (Dir. 1995:67, Dir. 1996:71 och Dir. 1997:104) och regeringsbeslut (U1999/3858/V) avge sitt slutbetänkande senast den 1 april år 2000. Kommitténs huvuduppgift är att komma med förslag till hur vuxenutbildningssystemet i Sverige långsiktigt ska utvecklas för att bli en effektiv och integrerad del i det livslånga lärandet. Kommittén har regeringens uppdrag att innan slutbetänkandet avlämnas årligen rapportera om utvecklingen på vuxenutbildningsområdet, att samordna utvärderingarna av det femåriga "Kunskapslyftsprojektet" och att ansvara för att fristående nationella utvärderingar av denna satsning kommer till stånd.

För att få ett bredare, internationellt perspektiv på de svenska reformerna inom vuxenutbildning och livslångt lärande har Kunskapslyftskommittén inbjudit tre framstående forskare och experter att studera utvecklingen i Sverige och komma med synpunkter om starka och svaga sidor i det svenska systemet för vuxenlärande: Kjell Rubenson, professor vid University of British Columbia, Vancouver, Kanada; Albert Tuijnman, gästprofessor vid Institutet för internationell pedagogik vid Stockholms universitet samt Bjarne Wahlgren, professor vid Danmarks Laererhøjskole och chef för Forskningscenter for Voksenuddannelse.

Experternas uppdrag har varit att mot bakgrund av skriftligt material samt besök hos nationella och lokala myndigheter, organisationer och parter skaffa sig en uppfattning om utvecklingstendenser när det gäller svensk vuxenutbildning. Expertgruppen har mot denna bakgrund och med utgångspunkt i sina erfarenheter av den internationella debatten om livslångt lärande och vuxenpedagogisk förnyelse tagit ställning till framgångar och brister i vuxenutbildningen i Sverige och övergripande frågor om strategival när det gäller framtidens vuxenutbildningspolitik.

Den internationella expertgruppen överlämnade sin rapport till Kunskapslyftskommittén i december 1999.

Ansvariga för projektet på Kunskapslyftskommitténs sekretariat har varit Åsa Sohlman, Thorbjörn Levin och Mårten Sundmark.

Syftet med att publicera denna rapport är flerfaldigt. För det första ger rapporten ett viktigt bidrag till den nationella debatten om formerna

för den framtida vuxenutbildningen. För det andra får Kunskapslyftskommittén ett intressant underlag för fortsatta diskussioner inom kommittén inför kommande ställningstaganden då det gäller reformeringen av vuxenutbildningen. För det tredje hoppas kommittén att genom att rapporten sprids ska även andra aktörer på vuxenutbildningsområdet få bättre förutsättningar för att såväl lokalt som regionalt utveckla vuxenutbildningen.

För ordningens skull bör påpekas att Kunskapslyftskommittén genom att publicera rapporten inte tar något ansvar för dess innehåll eller de slutsatser som de internationella experterna drar.

Stockholm i december 1999

Anders Arneson

*/Åsa Sohlman
Thorbjörn Levin
Mårten Sundmark*

Innehåll

Inledning	7
1 Livslångt lärande i den internationella debatten	9
1.1 Introduktion	9
1.2 Det svenska kunskapssamhället	9
1.3 Grundtankarna i OECD:s policystrategi för livslångt lärande.....	10
1.4 Kunskapslyftets tillkomst	13
1.5 Kortfattat om internationellt perspektiv på svensk vuxenutbildning	14
1.6 Sammanfattning	15
2 Svensk vuxenutbildningspolitik: Från återkommande utbildning till Kunskapslyftet	17
2.1 Introduktion	17
2.2 Inrättandet av kommunal vuxenutbildning	18
2.3 Från kompetensinriktad utbildning till fördelningspolitiska ambitioner.....	21
2.4 Finansiell kris och tilltagande gränsdragningsproblem.....	22
2.5 Vuxenutbildningen försvinner som policyområde	23
2.6 Personalutbildning och arbetskraftens kvalificering.....	25
2.7 Sammanfattning	27
3 Ställningstagande: Framgångar och brister i nuläget	29
3.1 Introduktion	29
3.2 Ansvar och samverkan	29
3.3 Resursstyrning	31
3.4 Finansiering	33
3.5 Inriktning, dimensionering, målgrupper	37
3.6 Kvalitetssäkring och utvärdering	41
3.7 Forskning och utvecklingsarbete.....	44
3.8 Sammanfattning	46

4	Vuxenpedagogisk förnyelse.....	49
4.1	Introduktion.....	49
4.2	Perspektiv på vuxenpedagogiken.....	49
4.3	Kompetensbehov och utbildningsutbud.....	52
4.4	Undervisningens uppläggning och genomförande.....	54
4.5	Från utbildning till lärande.....	57
4.6	Validering: reell visavi formell kompetens.....	58
4.7	Lärande på arbetsplatsen.....	60
4.8	Pedagogisk fortbildning.....	62
4.9	Sammanfattning.....	65
5	Sammanfattning och strategival.....	69
5.1	Introduktion.....	69
5.2	Principer för strategival hämtade i ”livslångt-lärande-filosofin”.....	69
5.3	Olösta frågor inom svensk vuxenutbildningspolitik.....	70
5.4	Vad vi har lärt oss av Kunskapslyftet.....	70
5.5	Obesvarade frågor och strategival.....	72
	Slutord.....	81
	Referenser.....	83
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	87
	Bilaga 2 Om Kunskapslyftet.....	107
	Bilaga 3 Besöksprogram.....	109
	Bilaga 4 Tabeller.....	111

Inledning

Kunskapslyftskommittén inbjöd hösten 1998 en ”expertgrupp” bestående av tre forskare med internationell kännedom om vuxenpedagogiska förhållanden att inkomma med synpunkter på starka och svaga sidor i det svenska systemet för utbildning och lärande för vuxna. Avsikten var att på detta sätt få ett bredare och internationellt perspektiv på de svenska vuxenutbildningsformerna.

Expertgruppens uppgift var att mot bakgrund av föreliggande skriftligt material och besök och diskussioner på nationell och lokal nivå hos myndigheter, organisationer och parter skaffa sig en överblick över Kunskapslyftet och de generella utvecklingstendenserna i svensk vuxenutbildning.

Som en bakgrund till vår diskussion om en framtida vuxenutbildningspolitik redogörs inledningsvis kortfattat för hur livslångt lärande behandlas i den internationella debatten och vidare görs ett försök att med utgångspunkt i 1967 års vuxenutbildningsreform sätta in de dagsaktuella frågorna i ett historiskt perspektiv. Därefter presenterar vi våra övergripande intryck beträffande framgångar och brister i nuläget. Frågan om vuxenpedagogisk förnyelse ägnas särskild uppmärksamhet i kapitel fyra. Avslutningsvis redovisas expertgruppens överväganden och rekommendationer beträffande strategival inför den framtida vuxenutbildningspolitiken.

Kjell Rubenson, Universitet i British Columbia
Albert Tuijnman, Stockholms universitet
Bjarne Wahlgren, Danmarks Lärarhögskola

1 Livslångt lärande i den internationella debatten

1.1 Introduktion

I detta kapitel ges en allmän inledning till rapporten. Den innehåller för det första en översikt över de tendenser som har gjort livslångt lärande till ett prioriterat policyområde i Sverige, liksom inom OECD i stort. För det andra kommer OECD:s syn på en samlad politik för livslångt lärande att beskrivas kortfattat. Denna syn avspeglas delvis i de politiska mål, förväntningar och ambitioner som tycks ligga bakom 1996 års initiativ till Kunskapslyftet, som beskrivs i det tredje avsnittet. Slutligen presenteras ett antal jämförelser vad gäller vuxenutbildningens volym. Dessa visar att Sverige, vid den tidpunkt då "Persson-planen" för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000 lanserades, egentligen redan låg ganska väl till internationellt vad gäller deltagande i vuxenutbildning. Slutsatser ges i det avslutande avsnittet.

1.2 Det svenska kunskapssamhället

Globaliseringen är inte någon ny eller ens nystartad process, men hastigheten och omfattningen av integrationsprocessen är ny. Det rör sig i dag inte enbart om gränsöverskridande rörelser av investerat kapital och varor utan i ökande grad också om tjänster, konsumtionsmarknader, information och människor med de idéer och den kunskap de har.

Utvecklingen drivs framåt av i huvudsak fyra faktorer: åldrande befolkningar, avreglering av marknader, sammanslagning av finansmarknader, och spridning av informations- och kommunikationsteknologi. Tillsammans har dessa faktorer ändrat sociala och ekonomiska förutsättningar i olika länder och gett ett nytt värde åt mänskligt och socialt kapital. Varken politiker eller administratörer har möjlighet att använda den rätta av instrument som de brukade lita på för att reglera nationalekonomin och dämpa ogynnsamma effekter av kapitalströmmar i den gamla industriella välfärdsstaten. Eftersom spelrummet för inter-

vention i den makroekonomiska sfären har blivit mer begränsat, försöker beslutsfattare i större utsträckning än tidigare använda sig av de nya möjligheter som teknologiska innovationer och mänskligt kapital medför.

Bästa sättet att bemöta utmaningarna är att stärka arbetsmarknadens, företagens och individernas kapacitet att anpassa sig till förändringar, förbättra produktiviteten och dra nytta av tekniska innovationer. Men flexibiliteten och kapaciteten att anpassa sig beror först och främst på kunskaper och färdigheter hos arbetskraften. Den gradvisa ökningen av formell utbildningsnivå som skett i Sverige sedan andra världskriget ändrar inte det faktum, att en betydande mängd svenskar har brister i viktiga färdigheter som läsning och skrivning (OECD, 1997a). Medan de välutbildade delar på det välstånd som kunskapsekonomin genererar, kommer många andra, främst korttidsutbildade och invandrare, att förbli bundna vid avsomnande industrier och arbetsplatser som erbjuder dålig lön, osäkerhet, få förmåner och få tillfällen till kompetensutveckling. Vuxenutbildning, personalutbildning och kompetensutveckling på arbetsplatser är därför ekonomiskt, fördelningspolitiskt och socialt betydelsefulla komponenter i den strategi för kunskapslyft och livslångt lärande som Sverige valt för att möta det framtida kunskapsamhället.

1.3 Grundtankarna i OECD:s policystrategi för livslångt lärande

Livslångt lärande för alla har blivit ett allt viktigare inslag i Sveriges långsiktiga politik. Denna idé förstås bäst som en process av individuellt lärande och utveckling under ett helt liv, från vaggan till graven – från lärande i tidig barndom till lärande under pensionsåldern. Det är ett allomfattande begrepp som hänvisar inte bara till utbildning i formella miljöer, såsom skolor, universitet och vuxenutbildningsinstitutioner, utan också till det ”livsvida” lärandet i informella miljöer, både hemma och på arbetet (OECD, 1996).

Det bör nämnas att begreppet livslångt lärande har haft föregångare i likartade idéer under slutet av 1960-talet. Ett exempel är ”återkommande utbildning”, ett begrepp som utvecklades i Sverige och formaliserades av OECD under år 1973. Återkommande utbildning hade sina rötter i humankapitalteorin och idéer om ”rullande reformer” och ”social ingenjörskonst”. Tanken var att sprida utbildningstillfällen över en livstid, blandade med arbete och fritid, och som ett alternativ till en förlängning av formell utbildning under den första delen av livet. Återkommande utbildning lanserades som en långsiktig strategi, och målet var livslångt lärande (se kapitel 2).

Mot bakgrund av detta möttes utbildningsministrarna från de då 27 OECD-länderna i Paris nästan ett kvarts sekel senare, den 16 januari 1996, för att diskutera karaktären på en framtida policystrategi för livslångt lärande. I och med att de kom överens om att stegvis göra "ett livslångt lärande" till "en verklighet för alla", satte ministrarna upp en komplex och ambitiös agenda för nästa årtionde. Utmaningen går mycket längre än att ge en andra eller en tredje chans för vuxna. Den omfattar samhällelig och individuell utveckling av alla slag, och perspektivet är "systemtänkande".

Det finns i huvudsak fyra samverkande grundtankar i OECD:s policystrategi för livslångt lärande:

- Att stärka förutsättningarna för livslångt lärande, genom förbättrad tillgång till förskola, en vital, individorienterad grundskola, en gymnasieskola för alla, och genom ett bredare utbud av andra former av utbildning och arrangemang för icke-formellt lärande;
- Främja sambandet mellan lärande och arbete, genom att etablera nya "vägar och broar" som underlättar flexibla övergångar mellan utbildning, personalutbildning och kompetensförsörjning i arbetslivet, och genom att skapa och förbättra instrument för validering av kunskap och kompetens – var dessa än är förvärvade;
- Att skapa incitament för enskilda, arbetsgivare och anordnare att investera mer i livslångt lärande och att producera "förädlingsvärde" genom förbättrad kvalitet och effektivitet;
- Att tänka över roller och ansvarsfördelning hos alla parter, särskilt arbetsgivare och olika regeringsdepartement och myndigheter, som har inflytande över utbudet av och efterfrågan på tillfällen för lärande.

Även OECD:s arbetsmarknadsministrar möttes i Paris, i oktober 1997, för att bland annat diskutera hur deras ansvar i en strategi för livslångt lärande skulle definieras. De kom överens (vad gäller att nå de centrala målen) om att arbetsmarknadspolitiken borde anpassas på flera sätt:

- Omfattningen av arbetsmarknadspolitiken skulle breddas för att möta behovet från fler målgrupper än arbetslösa, exempelvis korttidsutbildade och anställda i "riskzonen";
- Vad gäller implementering av en sådan bredare arbetsmarknadspolitik, borde arbetsmarknadsverken fokusera på sina "kärnkompetenser";
- Ett långsiktigt perspektiv skulle tillämpas för att säkerställa tillgången på ständigt återkommande tillfällen för kvalificerat lärande; och

- Nya vägar skulle skapas för att säkra att lärande, när och var det än äger rum, kan bli värderat och erkänt på ett sätt som sätter individerna i stånd att föra samman lärande och arbete till en enhet.

En brett baserad strategi för livslångt lärande har således antagits av både utbildningsministrar och arbetsmarknadsministrar, även om de sista tillade "...att inte överbetona kompetensutveckling som lösningen på arbetsmarknadens alla problem, antingen det är frågan om låga löner, arbetslöshet eller påtvingad överksamhet" (OECD, 1997b, pp. 25–26).

Ett antal förslag och rekommendationer om implementering av livslångt lärande har således blivit åtkomliga från OECD-källor på senare år. Listan nedan summerar de mest framträdande gemensamma faktorerna:

- Nytt "systemtänkande": mer tonvikt på individen, mindre på institutioner.
- Från utbud till efterfrågan och från social till individuell efterfrågan.
- Motivationens viktiga roll: alla kan och alla skall...
- Målstyrning och resultatstyrning.
- Fortsatt decentralisering.
- Fortsatt tillhandahållande av mångfald och marknadsorientering.
- Partnerskap och tonvikt på individuellt ansvar.
- Slut på den offentliga sektorns monopol på utbildning.
- Ökat val och individuella utbildningsplaner och utbildningskontrakt.
- Validering och erkännande av kunskaper och färdigheter.
- Nya roller för lärare: lagarbete och läraren som mentor.
- Ny arkitektur: bygg fler integrerade "kunskapscentra".
- Tonvikt på modern kommunikationsteknologi.

Slutligen betonar OECD kommunikationspolitikens viktiga roll. Tillgång till och användning av möjligheter för livslångt lärande är till viss grad beroende av tillgång till informations- och kommunikationsteknologi. För ett effektivt användande av denna krävs bra förkunskaper och färdigheter. Om det finns en ojämlik tillgång till sådana teknologier i ekonomisk, social eller kulturell bemärkelse, blir livslångt lärande inte "för alla" utan "exklusivt". Det samma gäller om människor saknar de nödvändigaste förkunskaperna. Livslångt lärande tillsammans med teknologin kommer då att fördjupa de redan existerande skillnaderna mellan olika sociala gruppers livsutsikter, arbetstillfällen och inkomster. Följaktligen förutsätter en politik för livslångt lärande att en parallell strategi antas för att bredda tillträde till informationsteknologins

infrastruktur (Tuijnman, 1999). Att främja livslångt lärande "för alla" kommer därför att kräva ett ingripande inte bara på utbildningsmarknaden utan också inom områden för teknologi, information och kommunikation.

1.4 Kunskapslyftets tillkomst

De idéer om livslångt lärande som OECD gett uttryck för har också berörts i den svenska debatten. Redan vid 1980-talets slut fördes en diskussion om behovet av ett stort kunskapslyft för att radikalt höja utbildningsnivån hos den svenska vuxna befolkningen (se Abrahamsson och Tuijnman, 1988). Den då rådande högkonjunkturen tog emellertid död på denna debatt. Några år senare var läget dock ett annat. Landet stod inför en snabbt ökande arbetslöshet, en relativt svag ekonomi och ringa utsikter till snabb produktivitetstillväxt.

I ett land som länge beundrats för sitt engagemang för aktiv arbetsmarknadspolitik i en strävan att uppnå full sysselsättning med bibehållen låg inflation, fanns det stark press på regeringen att minska arbetslösheten och öka produktiviteten. Lösningen blev delvis "Perssonplanen". I denna föreslogs 1995 ett femårigt nationellt vuxenutbildningsinitiativ, med Kunskapslyftet som en spjutspets i en bredare strategi för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000 (SOU 1996:27). Genomförandet började den 1 juli 1997.

Planen krävde en expanderande tillgång på platser i vuxenutbildning, både vad gällde grundskole- och gymnasiestudier, för att förverkliga ett nationellt kunskapslyft på bred bas. Kunskapslyftet kom att tjäna ett flertal mål, som i olika avseenden speglar delar av OECD:s policystrategi som beskrevs ovan. För *utbildningspolitikens* del blev de övergripande målen att förbättra den nationella infrastrukturen för ett flexibelt och effektivt lärande, genom att:

- Införa nya marknadsvillkor i vuxenutbildningssektorn;
- Ringa in individuella behov och önskemål;
- Förstärka vuxenutbildningens lokala och regionala förankring;
- Bredda behörigheten för studier på högskolor och universitet;
- Uppmuntra forskning och förnyelse inom vuxenutbildning;
- Gynna utveckling och tillämpning av nya pedagogiska metoder;
- Stödja nytänkande i frågor kring studiefinansiering.

Det står klart, att även en förbättrad samordning mellan de olika departementsområdena, och då främst utbildning och arbetsmarknad, bör betraktas som en del av planen:

- *Arbetsmarknadspolitik*: Minska bördan på arbetsmarknadspolitiken genom att frigöra den från uppgifter som ligger närmast på den allmänna vuxenutbildningens område och uppmuntra olika program att fokusera på åtgärder nära knutna till arbete och flaskhalsar på arbetsmarknaden.
- *Ekonomisk politik*: Påverka produktivitet utveckling och ekonomisk tillväxt genom att förbättra tillgången på kunskap och öka flexibilitet och rörlighet.
- *Industri- och regionalpolitik*: Förbättra villkoren för små och medelstora företag och egenföretagare genom att i viss mån styra kompetensutveckling mot de behov som finns på lokala arbetsmarknader.
- *Social- och fördelningspolitik*: Minska kunskapsklyftorna i samhället och sålunda påverka förutsättningarna för ökad jämlikhet.

Man kan konstatera, att ovannämnda mål och ambitioner för Kunskapslyftet har en oerhört stor räckvidd. Omfattningen gör att en övergripande utvärdering i det närmaste blir en omöjlighet. Detta torde vara en del av förklaringen till den innovativa och mångfacetterade satsning på utvärdering som Kunskapslyftskommittén kom att påbörja under arbetets gång (se Sohlman, 1999).

1.5 Kortfattat om internationellt perspektiv på svensk vuxenutbildning

Initiativet till Kunskapslyftet kan sägas innebära två förskjutningar i policytänkande i Sverige under mitten av 1990-talet. Den första kan beskrivas som ett steg från *aktiv arbetsmarknadspolitik till ”aktiv utbildningspolitik”*. Den andra utvecklingen är en önskad förskjutning av tyngdpunkten från *utbildning till lärande* (se även kapitel 4).

I perspektivet en strategi för livslångt lärande är dessa två förändringar i policysynen inte helt problemfria, eftersom den nya utbildningspolitiken i Sverige i viss mening kom att innebära en ytterligare förstärkning av orienteringen mot ”anordnare”, ”institutioner” och ”utbildning”, och inte mot ”lärande” som sådant.

Tabell 1 och 2 (se bilaga till rapporten) visar det totala antalet deltagare i vuxenutbildning för hela befolkningen och för arbetskraften i en rad länder. Siffrorna är från perioden 1994–1996 och är hämtade ur resultaten från OECD:s undersökning, International Adult Literacy Survey. Resultaten visar på stora skillnader länderna emellan. Observeras bör, att Sverige, med en deltagarandel på 53 procent av befolk-

ningen, jämfört med medelvärdet på 36 procent, låg klart ”i topp” vid denna tidpunkt. Generellt är deltagarsiffrorna för arbetskraften (medeltal 41 procent för de studerade länderna) något högre än resultaten för hela befolkningen. Skillnaden mellan de två siffrorna är dock relativt små. Undantagen är Sverige, Storbritannien och USA, där större skillnader observerades.

Konstateras kan således att Sverige vid tillkomsten av Kunskapslyftet redan låg mycket väl till internationellt vad gäller befolkningens deltagande i vuxenutbildning av *formell* karaktär. Motsvarande jämförbara data om befolkningens deltagande i olika former av *icke-formellt* och självstyrt lärande utanför utbildningsinstitutioner finns tyvärr inte tillgängliga.

Ambitionen att rekrytera flera hundra tusen korttidsutbildade och långtidsarbetslösa till de olika Kunskapslyftsprogrammen skall ses mot bakgrund av de dåtida redan höga deltagarfrekvenserna. Det var vid denna tidpunkt inte givet att Kunskapslyftet skulle få ett så pass entusiastiskt bemötande från allmänheten som det faktiskt fick.

Tabell 3 (se bilaga) presenterar data om deltagandet i formell vuxenutbildning mot bakgrund av initial utbildningsnivå för en rad länder eller språkgrupper. Resultaten visar att deltagandet bland de korttidsutbildade redan var jämförelsevis högt i Sverige (närmare 25 procent) vid mitten av 1990-talet. De närmast jämförbara siffrorna är 15 procent för Kanada och 17 procent för Nederländerna. Resultaten är ännu sämre i andra länder. För Sveriges del bör vidare noteras det relativt höga deltagandet i åldersgruppen 45–65 år. Följaktligen var Sveriges meritlista när det gäller att dra till sig de korttidsutbildade bättre än vad som uppnåtts i de jämförda länderna. Detta är ytterligare ett faktum som bör beaktas med hänsyn till Kunskapslyftets målgrupper, eftersom det generellt har visat sig vara svårare att aktivt rekrytera bland korttidsutbildade än bland grupper med längre utbildning.

1.6 Sammanfattning

Detta kapitel har kort beskrivit både bakgrunden till och de viktigaste delarna i den breda och långsiktiga strategi för livslångt lärande som formulerats av OECD. För sammanhangets skull har dessutom de olika målen för och inriktningen av det svenska Kunskapslyftet granskats. Man kan därav dra följande slutsatser:

- Det svenska policytänkandet som antas ligga bakom Kunskapslyftet är i linje med de grundprinciper som finns beskrivna i filosofin om livslångt lärande. Det är också i linje med OECD:s

rekommendationer vad gäller principerna för långsiktig utbildningsplanering.

- Målen för Kunskapslyftet är flera och mångfacetterade. De ställer stora krav på den utvärderingsplan som Kunskapslyftskommittén har godkänt.
- Internationellt sett hade Sverige vid Kunskapslyftets tillkomst (a) en redan hög nivå av deltagande i formell vuxenutbildning, (b) en jämförelsevis hög andel av korttidsutbildade och arbetslösa bland deltagarna och (c) en relativt hög kompetensnivå vad gäller baskunskaper i läsning och matematik.

2 Svensk vuxenutbildningspolitik: Från återkommande utbildning till Kunskapslyftet

2.1 Introduktion

Enligt tilläggsdirektiven (Dir. 1996:71) skall Kunskapslyftskommittén, utifrån sin utvärdering av den femåriga särskilda vuxenutbildningssatsningen, presentera ett förslag om den framtida vuxenutbildningen. Som framgår av de ursprungliga direktiven (Dir. 1995:67) har kommittén till uppgift att ange mål för ett nationellt kunskapslyft för vuxna. Därvidlag skall kommittén inte bara bedöma om de allmänna målen för den samhällsstödda vuxenutbildningen behöver revideras utan också ta ställning till hur dessa mål skall kompletteras för att omfatta alla former av vuxenutbildning.

Vidare skall kommittén, med beaktande av ansvaret för utbildningens finansiering, ta ställning till vilket ansvar som skall vila på den offentligt finansierade utbildningen och på arbetslivet för olika typer av utbildningsinsatser samt vilket ansvar individen bör ta för sin egen kompetensutveckling. I anslutning till frågan om gränsdragning mellan olika utbildningsformer och anordnare pekar föredragande statsråd på att arbetsfördelning och samverkan är viktiga inslag, om samhällets resurser skall kunna användas effektivt. Samspelet mellan arbetsmarknadsutbildning och övrig vuxenutbildning och skolan står i förgrunden liksom vuxnas möjligheter att få utbildning på gymnasial nivå.

Kommittén har också att överväga åtgärder för att stimulera den pedagogiska utvecklingen inom den samhällsstödda vuxenutbildningen: ”Om kommittén konstaterar att det finns hinder i föreskrifter eller styrsystem för en pedagogisk utveckling, skall kommittén lämna förslag på lämpliga förändringar” (SOU 1999:39, s. 453).

Vi menar att diskussionen om den framtida vuxenutbildningen och förslag rörande målsättning, gränsdragning och pedagogisk utveckling bör grundas i en analys av hur vuxenutbildningens struktur utvecklats sedan 1960-talet då de stora reformerna inleddes. Framför allt är det väsentligt att noga beakta vilka övervägande som låg till grund för de

lösningar som valts och konsekvenserna härav för den framtida reformstrategin. Inte minst kan det vara av värde att ge akt på de frågor som ej fått någon tillfredsställande lösning. I detta kapitel vill vi främst diskutera gränsdragningsfrågorna inom den samhällsstyrda vuxenutbildningen och dess relation till ungdomsskolan samt vidare frågan om relationen mellan den samhällsstyrda vuxenutbildningen och personalutbildningen. Pedagogisk förnyelse behandlas i kapitel 4.

2.2 Inrättandet av kommunal vuxenutbildning

1967 års vuxenutbildningsreform (Prop. 1967:85) innebar en grundläggande omdaning av utbildningsfältet och bekräftade att vuxenutbildningen blivit en central fråga i svensk utbildningspolitik.

Det föreligger tydliga likheter mellan situationen inför 1967 års reform och de problem som Kunskapslyftskommittén har att brottas med. Båda fokuserar primärt på kompetensgivande vuxenutbildning och utgör en reaktion på de omvälvande förändringar som äger rum i befolkningens utbildningssammansättning och arbetslivets struktur.

1967 års reform med rötter tillbaka till 1946 års Skolkommision har sin bakgrund i de radikala förändringar som under 1950- och 1960-talet genomfördes av det allmänna utbildningsväsendet och i arbetsmarknadspolitiken. I Gymnasieutredningens (GU) betänkande, *Vuxenutbildning i gymnasium och fackskola* (SOU 1965:60), framhålls vuxenutbildningens komplementär roll. Det betonas, att trots de reformer som höll på att genomföras av grundskolan och gymnasieskolan, så måste man även framöver räkna med att det skulle komma att finnas personer, som senare i livet behövde möjligheter till studier för att nå sina personliga mål och undvika att hamna i en återvändsgränd. Vidare skulle vuxenutbildningen ge möjligheter till att bygga på och/eller komplettera tidigare utbildning.

Den s.k. utbildningsreserven spelade en betydande roll i den utbildningspolitiska diskussionen. Enligt GU:s beräkningar uppskattades utbildningsreserven för gymnasial utbildning i åldrarna 21–30 år 1963 till 180 000 personer. Att fånga upp dessa och höja deras formella utbildningsnivå sågs som centralt inte bara utifrån ett rättviseperspektiv utan kanske framför allt utifrån nationalekonomiska överväganden. Den rådande föreställningen var att arbetsmarknadens utveckling och snabba förändring krävde en satsning på gymnasial vuxenutbildning. I linje härmed underströk Yrkesutbildningsberedningens betänkande (SOU 1966:3) vuxenutbildningens betydelse för den ekonomiska utvecklingen.

Sådan utbildning sågs som nödvändig för att hålla de specifika yrkeskunskaperna vid liv och för att tillgodogöra sig nya rön och metoder (SOU 1966:3, s. 275). I proposition 1967:85 framhöll föredragande att huvudvikten av samhällets ökade insatser ligger vid sådan vuxenutbildning som kan utgöra ett effektivt bidrag i strävanden att främja framstegstakten i svensk ekonomi. Dessa tankegångar hade sin förankring i ett humankapitaltänkande som, sedan början av 1960-talet, fått stark genomslagkraft på utbildningspolitiken inte bara i Sverige utan i hela OECD-världen.

1967 års reform hade som ambition att undanröja de institutionella hindren (tillgång till utbildning, utbildningens innehåll och tillträdesregler) och har härigenom bidragit till att en manifesterad efterfrågan på vuxenutbildning kunde omsättas i faktiskt deltagande. De psykologiska hindren var av litet intresse, då själva utgångspunkten var att det fanns en stor efterfrågan och att problemet egentligen var begränsat till att bygga ut studiemöjligheterna. Med sitt syfte att tillfredsställa ett uttalat utbildningsbehov hos en studiebegåvad grupp, den s.k. begåvningsreserven, syns reformen närmast ha varit inspirerad av en elitistisk tolkning av jämlikhetsbegreppet (Olofsson och Rubenson, 1986). Härmed avses att samhället strävar efter att ge kompetensinriktad utbildning åt dem som önskar och förmår att tillgodogöra sig utbildningen i fråga. Enligt Lindensjö (1981) var det denna syn som genomsyrade den genomgripande demokratiseringen som ägde rum av utbildningsväsendet under 1950- och 1960-talet och som uttrycktes som lika rätt till utbildning oavsett social bakgrund, kön och bostadsort.

Medan det rådde stor enighet om behovet av en utbyggd kompetensinriktad vuxenutbildning, gick åsikterna starkt isär vad gällde dess organisation. Läget inför reformen var att det fanns en lång folkbildningstradition med folkhögskolor och studieförbund, där 1947 års reform hade lagt grunden för en snabb utbyggnad av verksamheten. Den kompetensgivande vuxenutbildningen var svagt utbyggd och förekom sedan 1930-talet i form av korrespondensstudier. 1953 startade Kursverksamheten i Stockholm det första kvällsgymnasiet som sedan följdes av liknande verksamhet inom Medborgarskolan och TBV. Under slutet av 1950-talet tillkom ett antal kommunala initiativ som med stöd av staten via Statens kompletteringsgymnasium kom att ta över den verksamhet som till övervägande del drivits av studieförbunden och enskilda kvällsgymnasier.

Yrkesutbildningsberedningen föreslog att särskilda vuxenutbildningsinstitut skulle inrättas på varje gymnasieort. Hit skulle man samla inte bara den grundläggande och gymnasiala vuxenutbildningen utan också kurser för vuxna motsvarande gymnasieskolans yrkessektor samt arbetsmarknadsutbildningen. Härigenom ville man markera vuxenutbildningens särart samtidigt som vissa framtida gränsdragningsprob-

lem skulle kunna undvikas. Förslaget var radikalt och skulle ha inneburit att en helt ny struktur skapades där områdena arbetsmarknad och utbildning integrerades.

Gymnasieutredningen var mer försiktig och föreslog att kommunerna skulle vara huvudman för den kompetensgivande utbildningen, då detta skulle underlätta samordningen med ungdomsutbildningen, och lärarna skulle kunna få sin tjänstgöring förlagd såväl till ungdomsgymnasiet som vuxengymnasiet. Förslaget utgick snarare från behovet av att integrera och samordna skolan och den kompetensinriktade vuxenutbildningen och bortsåg från gränsdragningsproblematiken inom vuxenutbildningen.

I sin avhandling *Undervisning i Komvux* framhåller Höghjelm (1985) att trots en del diskussioner i bakgrundsanalyserna så kom Gymnasieutredningens förslag att innebära att utredarna inte såg några större olikheter mellan att undervisa i de två skolformerna. ”Man utgick ifrån att det förhållningssätt till undervisning som var gångbart inom ungdomsskolan skulle passa också inom den nya kommunala vuxenutbildningen, dvs. att det egentligen inte var någon skillnad mellan att undervisa vuxna eller barn och ungdomar” (s. 51). Liksom Yrkesutbildningsberedningen framhöll också Gymnasieutredningen att de lärare som skulle undervisa måste få en god vuxenpedagogisk utbildning.

Skolöverstyrelsen var skeptisk till Gymnasieutredningens förslag och framförde oro rörande möjligheterna att tillgodose de vuxnas utbildningsbehov samt att ta hänsyn till de vuxnas studiesituation i en organisation som till formen hör hemma inom ungdomsutbildningen. Man varnade också för att vuxenpedagogiken inte skulle bli något annat än de traditionella metoder som dominerade ungdomsutbildningen. Trots dessa invändningar var det Gymnasieutredningens förslag som kom att bli styrande och 1967 års reform innebar att den kommunala vuxenutbildningen inrättades.

I och med 1967 års reform kom vuxenutbildningen att utgöra ett särskilt policyområde vilket kom till uttryck i den statliga administrationen med särskilda enheter för vuxenutbildning såväl inom utbildningsdepartementet som dåvarande Skolöverstyrelsen. Här samlades planeringen av hela den statliga vuxenutbildningen under tre huvudområden, folkbildning, kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning.

2.3 Från kompetensinriktad utbildning till fördelningspolitiska ambitioner

Det skedde emellertid mycket snart en kraftig omsvängning från ambitionen att i första hand tillgodose behoven hos en studiebegåvad grupp till en ambition att ställa fördelningspolitiska aspekter i förgrunden. Nu var det inte längre begåvningsreserven utan de resurssvaga grupperna som stod i centrum för insatserna inom vuxenutbildningens område. Under första delen av sjuttioalet följde en rad propositioner som ”syftade till att i första hand underlätta för personer med kort och bristfällig skolgång att höja sin bildningsnivå” (Prop. 1972:26, s.1). Kronan på verket var proposition 1975:23, som resulterade i en rad åtgärder för att nå de eftersatta grupperna, en fast organisation för den uppsökande verksamheten, särskilda vuxenutbildningsstöd och en kraftig utbyggnad av studieförbundens cirkelverksamhet. Vidare skapades, genom inrättandet av det särskilda vuxenutbildningsstödet, förbättrade möjligheter för korttidsutbildade att bedriva kompetensinriktad vuxenutbildning på heltid.

Betoningen av studieförbundens verksamhet bör ses mot bakgrund av den rättvise- och demokratidebatt som fördes i Sverige i början av 1970-talet. I centrum stod demokratiseringen av arbetslivet och en rättvisare fördelning av välfärden. I propositionen understryker föredragande att en viktig uppgift för all vuxenutbildning är att stärka individens ställning i arbetslivet. Medan 1967 års reform främst sett detta som en uppgift för den kompetensgivande vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen vidgas perspektivet i 1975 års proposition.

Av vad jag anför följer också att det inte är möjligt att entydigt avgöra hur dessa uppgifter skall fullgöras inom olika former av vuxenutbildning. Sålunda kan t.ex. studier i studiecirkelns form eller vid folkhögskola ge en god beredskap för att gå ut på arbetsmarknaden eller för byte av arbetsuppgifter trots att dessa studier inte har som primär uppgift att ge yrkesförberedelse (Prop. 1975:23).

Betoningen av studieförbunden och studiecirkeln bottnar också i den vikt som lades vid att öka de vuxnas möjligheter att själva påverka sina levnadsvillkor. ”Medel att nå sådana mål får till väsentlig del sökas i utbildningens innehåll och uppläggning” (*op cit.*).

Den relativa nedtoningen av den kompetensinriktade vuxenutbildningen kommer vid en tidpunkt då humankapitaltänkandet ej var särskilt framträdande inom utbildningspolitiken. Den snabba expansionen av ungdomsutbildningen och ökade tvivel om utbildningens roll för ekonomisk tillväxt hade skapat tvivel kring 1960-talets utbildnings-eufori. I stället var det en annan aspekt av arbetslivet som stod i förgrunden, den ekonomiska demokratin. Kursändringen inom vuxen-

utbildningen kopplas samman med det omfattande reformarbete som genomfördes på arbetslivets område och som syftade till att kraftigt öka arbetstagarnas inflytande på och deltagande i beslut som rör deras arbetsförhållanden.

Förutom arbetslivet stod folkrörelserna i förgrunden. Reformen byggde sålunda på en strävan att koppla vuxenutbildningen närmare folkrörelserna för att härigenom stärka såväl demokratin som det civila samhället. En underliggande föreställning var att vuxenutbildningen, oavsett vilken form det rörde sig om, skulle leda till ett större inflytande för individen både över sitt eget liv och samhällsutvecklingen i stort. Under den s.k. fördelningspolitiska eran så var det inte institutionella hinder utan situationella och psykologiska som stod i förgrunden.

1975 års reform var avsedd att vara början till ett åtgärdsprogram som skulle byggas upp på sikt men kom, bl.a. av finansiella skäl, snarast att utgöra höjdpunkten för den fördelningspolitiska strävan. Trots ett fortsatt starkt betonde av det fördelningspolitiska perspektivet i efterföljande propositionstexter har de faktiska insatserna varit av mer generell karaktär och de riktade åtgärderna intagit en mer undanskymd roll.

2.4 Finansiell kris och tilltagande gränsdragningsproblem

Åttiotalets utbildningspolitik formades i hög grad av det försämrade statsfinansiella läget vilket ledde till ökade krav på effektivisering inom vuxenutbildningsområdet och bättre samplanering mellan kompetensgivande vuxenutbildning och gymnasieskola. Utredning efter utredning framhöll kravet på närmare koppling mellan de olika delarna av den efterobligatoriska utbildningen (se t.ex. Prop. 1983/84:116, SOU 1982:29).

I översynen av den gymnasiala yrkesutbildningen framhåller de sakkunniga (SOU 1986:2) nödvändigheten av en närmare samverkan mellan de olika sektorerna inom den efterobligatoriska utbildningen och föreslår därför ökad planeringssamverkan mellan Skolöverstyrelsen och Universitets- och Högskoleämbetet (UHÄ) samt Skolöverstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen.

I propositionen om ny organisation för arbetsmarknadsutbildningen framhölls att kursplanearbetet inom Skolöverstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen skall bedrivas i nära samarbete så att dubblering undviks och att en vidgad jämförbarhet mellan de två utbildningarna åstadkoms (Prop. 1984/85:100). Sålunda kom en av huvudprinciperna i åttiotalets återkommande utbildningsstrategi att vara skapandet av en samlad

policystrategi för hela utbildningsområdet. Detta skulle emellertid förutsätta ett centralistiskt beslutssystem, något som gick tvärs emot den rådande utvecklingen, som i stället genomtyrades av ett decentraliseringsstänkande.

Synen på samverkan, som den framstår i den offentliga diskussionen, utgår från ett administrativt tekniskt perspektiv där frågan om grundläggande skillnader mellan de tilltänkta samarbetsparterna förts åt sidan. I dessa diskussioner kan man spåra en tendens till att bortse från grundläggande kulturella skillnader och det faktum att de olika vuxenutbildningsformerna styrs av skiftande administrativa ramar. Vid en analys av samverkan bör man beakta hur eventuella skillnader i den materiella apparaten (byggnader, lokaler, utrustning, bibliotek etc.), personal (olika lärarkategorier, funktionsindelning och fördelning av plikter), normer (bl.a. regler som styr arbetet) aktiviteter, funktioner (kulturöverföring, kvalificering, social skiktning) försvårar ett närmande mellan skilda utbildningstraditioner (Rubenson, 1987).

I officiella dokument framförs ofta att en ökad samverkan kan ge pedagogiska vinster.

Utvecklingen av vuxenutbildningen och gymnasieskolan på det lokala planet kommer att vitaliseras genom ett ökat erfarenhetsutbyte mellan olika utbildningar, skolledare och lärare. Även för eleverna i gymnasieskolan och deltagarna i vuxenutbildningen kan en sådan samverkan i en positiv mening påverka studiemiljön (SÖ, 1986, s.51).

Den officiella framställningen ger intryck av att man vill legitimera åtgärder som främst görs av ekonomiska skäl genom att framhålla deras pedagogiska vinster.

Under perioden mattades ansträngningarna att genom vuxenutbildningen skapa ett rättvisare samhälle och en jämnare fördelning av kulturella, sociala och ekonomiska resurser. Betoningen av folkbildningen och dess roll för demokratin tonades ner. Kommunal vuxenutbildning ökade relativt sett i förhållande till folkbildningen, även om perioden inte kännetecknades av samma betoning av den ena eller andra som varit fallet under tidigare perioder.

2.5 Vuxenutbildningen försvinner som policyområde

1991 års utbildningsreform var ett svar på de allt ökande styrnings- och samordningsproblemen och resulterade i en grundläggande omstrukturering av vuxenutbildningsfältet (proposition 1990/91:68 och 1990/91:82). Den utveckling som inletts med 1967 års reform då vuxenutbildningen blev ett eget policyområde bröts. Kommunerna skulle inte längre få ett

särskilt öronmärkt anslag för den kommunala vuxenutbildningen utan detta inlemmades i det allmänna anslaget till det kommunala skolväsendet. Samtidigt fördes folkbildningen ut ur den statliga administrationen och fick ett eget styrorgan under kontroll av sina egna organisationer. Arbetsmarknadsutbildningen hade tidigare brutits ut ur Skolöverstyrelsen och förts till Arbetsmarknadsverket.

Reformen var ett svar på kraven om en ökad sammankoppling mellan gymnasieskola och vuxenutbildning och vidare skulle den leda till en klarare gränsdragning mellan folkbildning och annan vuxenutbildning, främst kommunal vuxenutbildning. Reformen var i linje med den ökade decentralisering som var vägledande för synen på relationen stat-kommun-institution-individ. I stället för en direktstyrning skulle statens mål uppnås genom målstyrning, kopplad till en utbyggd utvärdering.

Vad gäller den kommunala vuxenutbildningen torde det inte vara en överdrift att hävda, att 1991 års reform mer var ett sätt att anpassa Komvux till den stora och övergripande förändringen av skolans styrning än ett försök att beakta aktuella problem inom vuxenutbildningen.

I detta sammanhang är det av intresse att beakta OECD:s senaste examination av det svenska utbildningsväsendet. I sin rapport framhåller experimenterarna inledningsvis att det under början av 1990-talet skett en förändring av svensk utbildningspolitik. I anslutning härtill sägs:

There is first, even though it is less explicitly expressed than the others – a new accent on child and youth education, as opposed to adult education. ... More generally, a coherent policy for adult education does not appear to be among the government's priorities (OECD, 1995, s. 188).

Man konstaterar att det tycktes råda påtaglig osäkerhet och delade uppfattningar om den framtida vuxenutbildningspolitiken. Granskarna fann, att det förekom en ökad efterfråga på utbildning av arbetskraften samt närmare koppling mellan allmän utbildning och yrkesutbildning och föreslog, att man skulle överväga att tillsätta en utredning med uppgift att "examining the whole field of adult education and its interrelationship with employment training" (*op cit.*, s. 212).

Det är också värt att notera att OECD-examinationen beskrev den pedagogiska innovationen som: "pedagogic innovation – the great absentee" (OECD, 1995, s. 202).

Decentraliseringen hade, enligt granskarna resulterat i en rad intressanta innovationer i organisation och styrning medan de saknade spår av sådana aktiviteter vad gällde pedagogisk förnyelse.

1991 års reform innebar att det inte längre fanns samma beredskap inom statsapparaten att föra fram vuxenutbildningens talan och att se dess olika sektorer inom ramen för en enhetlig vuxenutbildningspolitik. Under 1990-talet fortsatte utvecklingen i Sverige mot en allt otydligare

vuxenutbildningspolitik. Medan den samhällsfinansierade vuxenutbildningen stagnerade, skedde en dramatisk ökning av andelen av vuxenutbildning, anordnad av arbetsgivaren. Så kan nämnas att studieförbundens andel av det totala deltagandet minskade från 41 procent 1975 till 25 procent 1993. Under samma period ökade andelen av deltagare inom kurser anordnade av arbetsgivaren från 16 till 40 procent (Rubenson, 1996). Härmed aktualiserades det andra huvudproblemet i vuxenutbildningspolitiken, personalutbildningens roll i ett samlat vuxenutbildningsperspektiv.

2.6 Personalutbildning och arbetskraftens kvalificering

I diskussionerna kring vuxenutbildningspolitiken har relationen mellan utbildningsväsendet och arbetsmarknaden alltid intagit en central plats. Under perioden har synen på utbildningens roll för den ekonomiska utvecklingen delvis förändrats. Härvidlag har den svenska synen varit starkt påverkad av OECD:s tänkande kring utbildning och ekonomisk tillväxt.

Mycket förenklat uttryckt genomsyrades det ursprungliga tänkandet av föreställningen, att ett land genom att bygga ut den efterobligatoriska utbildningen och härigenom förse arbetsmarknaden med ett mer kvalificerat humankapital, kunde räkna med en ökad ekonomisk tillväxt. Utbildning var inte bara något i sig värdefullt utan var också en av de främsta faktorerna för ekonomisk tillväxt (OECD, 1961). Satsningen på kommunal vuxenutbildning liksom öppnandet av högskolan för vuxna och den kraftiga utbyggnaden av den efterobligatoriska utbildningen hade sina rötter i ett humankapitalistiskt tänkande. Vid denna tidpunkt fördes diskussionerna främst från ett makroekonomiskt perspektiv. Utbildningens innehåll och inriktning liksom vilka speciella kompetenser som skulle utvecklas sågs inte som aktuella frågor. Ingen ifrågasatte värdet av den utbildning som erbjöds utan frågan gällde dess dimensionering och i vilken takt utbildningsutbudet skulle expandera.

Framväxten av den s.k. informationsekonomin, med de strukturella förändringar detta innebar av arbetsmarknad och arbetsliv liksom utbredningen av vad Thurow benämner den globala kapitalismen, har under de senaste 15 åren förändrat synen på relationen mellan utbildning och ekonomisk tillväxt. Som framhölls vid 1984 och 1989 års OECD-konferenser kräver den teknologiska omvandlingen att man måste se över relationen mellan utbildning och ekonomi. Härvidlag kom fokus att skifta från ett makroekonomiskt till ett mer mikroekonomiskt perspektiv. Utbildning och lärande var nu inte bara kopplat till utbildningsväsendet

utan blev i lika hög grad en fråga om kontinuerlig utbildning av den existerande arbetskraften. Vid konferensen 1989 slog man fast, att det är svårt att skilja utbildning och ekonomi åt: "education is becoming less distinct from that which is the economy" (OECD, 1989, s. 20). Vidare framhölls det allt starkare att lärande är något som sker inte bara i utbildningsinstitutioner utan också i andra sammanhang inte minst i anslutning till arbetsplatsen.

OECD, som mycket inspirerats av de svenska återkommande utbildningsdiskussionerna i anslutning till U68, hade länge framhållit återkommande utbildning som en sammanhållen strategi för all efterobligatorisk utbildning, inkluderande olika former av vuxenutbildning. Mot bakgrund av de stora förändringarna inom arbetslivet kom diskussionen, som framgår av OECD:s utbildningsministrars uttalande om livslångt lärande, att vidgas från att enbart inriktas mot utbildning till att i lika hög grad beakta lärande (se kapitel 1).

Under åttiotalets besvärande statsfinansiella läge och allt ökade krav att tillgodose näringslivets behov av utbildningsinsatser ställdes den svenska regeringen inför ett dilemma när det gällde att reagera på OECD:s nya humankapitalistiska signaler. Lösningen, stadfästandet av uppdragsutbildning (Prop. 1984/85:195), innebar ett brott mot tidigare policy. En ytterligare reform, som berörde anställda i företag, var det tillfälliga inrättandet av den s.k. förnyelsefonden. Företag med en vinst på minst 500 000 kronor 1985 skulle avsätta 10 procent av vinsten till förnyelsefond, avsedd för utbildning av företagets anställda och för forsknings- och utvecklingsarbete. Dessa åtgärder reflekterar en ökad betoning av återkommande utbildning som vidareutbildning.

Det stod snart klart att med en ökad vikt vid personalutbildning följde allt mer växande klyftor mellan dem som fick del av det ökade utbudet av personalutbildning och de som stod utanför. Detta uppmärksammades bl.a. av LO, som började kräva en jämnare fördelning av personalutbildning och som efterfrågade inte bara en solidarisk lönepolitik utan också en solidarisk utbildningspolitik (LO, 1991). Personalutbildningen sågs inte som ett mål i sig utan som ett led i utvecklingen av arbetets organisation och miljö, produktiviteten och löneutrymmet.

Förhoppningarna var stora när Kompetensutredningen tillsattes 1990. Enligt direktiven skulle utredningen kartlägga personalutbildningens omfattning och fördelning samt analysera personalutbildningens roll och uppgift sedd i ett helhetsperspektiv som även inkluderade den samhällsliga vuxenutbildningen. Utredningen hade också i uppgift att föreslå åtgärder för att stimulera kompetensutvecklingen i företag och förvaltningar, i synnerhet personalutbildning. I arbetet skulle de fördelningspolitiska aspekterna särskilt beaktas. I betänkandet *Kompetensutveckling* (SOU 1991:56) presenterar utredningen en analys av

kompetensutvecklingen i ett internationellt perspektiv. Utredningen når emellertid inte fram till ett enhetligt förslag till åtgärder. Flera avgränsade åtgärder med konsekvens för personalutbildningen genomförs men i stort förblev frågan om arbetskraftens kompetensutveckling och personalutbildningens roll inom den samlade vuxenutbildningen olöst.

2.7 Sammanfattning

Dagens diskussion kring gränsdragning inom den samhällsstyrda vuxenutbildningen och dess relation till personalutbildning måste förstås i ett historiskt perspektiv. Sammanfattningsvis kan sägas att 1967 års reform lade grunden till det gränsdragningsproblem som Kunskapslyftskommittén nu har i uppdrag att presentera en lösning på. Vidare är det av intresse att beakta hur den administrativa lösningen vid tillskapandet av den kommunala vuxenutbildningen förde vuxenutbildningens eventuella särart i bakgrunden.

I stället för att utgöra en lösning på vuxenutbildningens styrnings- och samordningsproblemet kom 1991 års reform att ytterligare försvåra situationen. Vuxenutbildningen försvann som sammanhållet policyområde och utvecklingen gick mot en allt otydligare vuxenutbildningspolitik.

Den historiska genomgången visar vidare hur frågorna om personalutbildningens relation till övrig vuxenutbildning och arbetskraftens kontinuerliga kvalificering förblivit olöst. Slutligen står det klart att det fördelningspolitiska målet, som det formulerades i början av 1970-talet, fått en allt svagare ställning i den faktiska vuxenutbildningspolitiken.

Avslutningsvis bör pekas på framväxten av tre problem som Kunskapslyftskommittén har att beakta i sitt förslag till en framtida strategi för svensk vuxenutbildning: (i) vuxenutbildningens försvinnande som policyområde; (ii) samverkan mellan personalutbildning och den samhällsstyrda vuxenutbildningen; och (iii) gränsdragningsproblem mellan allmän vuxenutbildning, arbetsmarknadsutbildning och ungdomsutbildning.

3 Ställningstagande: Framgångar och brister i nuläget

3.1 Introduktion

I detta kapitel redovisas vår syn på läget inom svensk vuxenutbildning. Redovisningen är baserad på de intryck vi fått vid genomgången av det rika material som Kunskapslyftskommittén sammanställt, besök i tre kommuner och möten med representanter för organisationer och myndigheter. Diskussionen är organiserad kring sex större områden, nämligen ansvar och samverkan, styrning, finansiering, dimensionering och målgrupper, kvalitetssäkring samt forskning och utveckling.

3.2 Ansvar och samverkan

I beskrivningen av svensk vuxenutbildningspolitik sedan 1960-talet pekade vi på framväxten av tre problem som Kunskapslyftskommittén har att beakta i sitt förslag till en framtida strategi för svensk vuxenutbildning:

- Vuxenutbildningens försvinnande som policy område;
- Samverkan mellan personalutbildning och den samhällsstyrda vuxenutbildningen;
- Gränsdragningsproblem.

Efter våra möten med representanter från organisationer och myndigheter, besök i tre kommuner samt vår genomgång av det rika material, som utredningen hittills producerat, står det helt klart att Kunskapslyftsinitiativet på ett kraftfullt sätt åter placerat vuxenutbildningen i politikens centrum. Det sviktande intresset från politiskt håll för vuxenutbildningen, som OECD-examinatorerna konstaterade vid sin genomgång av svensk utbildning i början av 1990-talet, har genom det särskilda anslaget för Kunskapslyftet ersatts av en intensiv debatt på såväl nationell som lokal nivå.

Vi vill här peka på några förhållanden som bör beaktas inför en framtida strategi för vuxenutbildning. Såväl OECD, vid sin examinering av svensk utbildningspolitik, som Kunskapslyftskommittén har tangerat frågan om kunskapscentra som de benämns i direktiven (se SOU 1999:39, s. 223f och s. 451). Som vi diskuterade i kapitel 2 var detta en av de modeller som övervägdes på 1960-talet men som förkastades till förmån för den kommunala vuxenutbildningen. Det finns i dag starka skäl för att åter granska det förslag som Yrkesutbildningsberedningen presenterade redan 1966. På grund av folkbildningens särart anser vi att den skall hållas utanför diskussionerna om eventuella framtida kunskapscentra.

1980-talets diskussioner kring vuxenutbildningens gränsdragningsproblem fokuserade framförallt på relationen mellan den kommunala vuxenutbildningen och gymnasieskolan och i viss mån också på hur dessa båda utbildningsformer förhöll sig till arbetsmarknadsutbildningen. Eftersom arbetsmarknadsutbildningen ligger under ett annat departement än utbildningen i övrigt inskränkte sig diskussionerna mest till vissa principdiskussioner. Läget i dag är, som framgår av direktiven till Kunskapslyftskommittén, än mer komplicerat. Utredningen har inte bara att analysera samspelet mellan arbetsmarknadsutbildningen, den kommunala vuxenutbildningen och ungdomsskolan utan skall beakta hela den övriga, eftergymnasiala utbildningen för vuxna, inklusive personalutbildningen. Sålunda efterfrågas i direktiven hur de allmänna målen för den samhällsstödda vuxenutbildningen skall kompletteras för att omfatta alla dessa former av vuxenutbildning.

Av Kunskapslyftskommitténs rapport från andra årets verksamhet framgår att det finns flera utmärkta exempel på hur den kommunala förvaltningen och arbetsförmedlingen kan samarbeta kring utbildningsfrågor, främst vad gäller information och vägledning men också kring kursutbud. Detta var också något som framkom vid våra kommunbesök. Vägledningsinfoteket i Söderhamn och infocentrum i Helsingborg är strålande exempel på samverkan. Detta skall emellertid inte dölja det faktum att skola och arbetsförmedling styrs av olika regelverk, och detta utgör ett betydande hinder för utveckling av en samlad lokal och regional vuxenutbildningspolitik.

En speciell svårighet som uppmärksammas av kommittén och som vi också gjordes medvetna om vid våra möten gäller kopplingarna mellan den samhällsstödda vuxenutbildningen och näringslivet. Den nära kontakt som fanns mellan den kommunalt anordnade vuxenutbildningen och näringslivet i Vaggeryd är inte det enda undantaget.

Helt uppenbart finns det inga enkla organisatoriska lösningar att tillgå. Vi anser det dock fruktbart att närmare undersöka om och hur tillväxtavtalen kan utgöra en modell för att bygga upp en samlad regional

och lokal strategi för vuxenutbildningen inom ramen för en övergripande nationell målsättning.

En av grundtankarna i tillväxtavtalen är att finna nya vägar för att engagera såväl lokala, regionala som centrala parter, både inom den offentliga och den privata sektorn (Skr 1998/99:96). Enligt skrivelsen förutsätter arbetet en samordning mellan flera policyområden och kommer att kräva harmonisering och ändringar av regler inom olika sektorer. Snarlika tankegångar framförs i diskussionerna kring hur principen om livslångt lärande skall kunna omsättas i praktiska lösningar (se kapitel 1).

I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att tillväxtavtalen ingår i en strategi för att skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt och sysselsättning. I detta sammanhang framhålls regionens förmåga att behålla och utveckla den kunskap som produceras i regionen. Helt klart är att denna målsättning endast beaktar en aspekt av de mål som staten ställt upp för vuxenutbildningen. Det föreligger därför en fara i att helt koppla en framtida strategi för vuxenutbildningen till tillväxtavtalen. Samtidigt måste denna strategi vara nära integrerad med arbetet kring avtalen. En möjlig lösning är att följa deras modell men att i detta sammanhang beakta inte endast de arbetsmarknadsekonomiska aspekterna utan också demokrati, jämlikhets- och kulturmålen. Ett sådant förfaringsätt kan också bidra till en mer djupgående diskussion kring vuxenutbildningens kvalificering.

3.3 Resursstyrning

Den stora frågan, vilken ständigt återkom vid våra möten med organisationer och myndigheter, gäller hur man skall kunna behålla entusiasmen efter det att det särskilda statsanslaget för Kunskapslyftet upphör.

Statlig subventionering av Kunskapslyftet sker för närvarande genom att specialdestinerade bidrag överförs från regeringen till kommunerna. Detta betyder att kommunerna inte är helt fria att besluta över sina egna mål, anordningsformer och utbildningens innehåll. Tvärtom finns det en del skyldigheter enligt särskilda avtal mellan de senare och staten.

Regeringen har klart bestämt hur statsbidragen till Kunskapslyftet skall användas (Prop. 1995/96:222):

bidraget ... skall användas till gymnasial vuxenutbildning, att den enskilda individens önskemål, behov och förutsättningar skall vara styrande, och att flexibilitet, kvalitet och nytänkande skall präglade utbildningens utformning, inriktning och innehåll.

Dessutom är fördelningen av statsbidragen till Kunskapslyftet låst av följande tre kriterier: (a) nivån på arbetslöshet och utbildning i varje kommun, (b) inriktningen på och omfattningen av kommunens vuxenutbildningsprogram, och (c) kvaliteten på kommunens program för förnyelse, innovation och utveckling inom vuxenutbildningssektorn.

Staten har stora möjligheter att påverka utvecklingen i kommunerna med nuvarande finansieringssystem. Fördelen är att stadsbidragen har möjliggjort den snabba utbyggnad som skett med Kunskapslyftet. Vi vill dock peka på att den valda lösningen även medför vissa spänningar. De avtal vi granskade var inte alltid tydliga eller enhetliga. Modellen leder också till administrativa bekymmer, både för staten och kommunerna. De senare skulle ges ökat ansvar för att besluta om de medel som finns att tillgå vad gäller effektiv vuxenutbildningsverksamhet, men i praktiken tycks kommunerna inte alltid ha haft möjlighet att uppnå detta, eftersom fördelningen av de specialdestinerade bidragen kontrolleras av staten, antingen direkt eller också indirekt med hjälp av externa kriterier.

I *Finansiering av den kommunala vuxenutbildningen/Kunskapslyftet* pekar Statskontoret (1999) på för- och nackdelar med olika finansieringsmodeller. Man anger bl.a. att medan ett generellt bidrag stärker den kommunala självstyrelsen och möjligheterna att bedriva en effektiv verksamhet och förenklar statens uppföljning, finns en risk att vuxenutbildningen ej ses som ett prioriterat område och att medlen delvis kan komma att används för annan kommunal verksamhet.

En jämförelse mellan vad som hände vid 1991 års reform, då anslagen till kommunal vuxenutbildning inleddes i det allmänna anslaget till det kommunala skolväsendet, och reaktionerna i samband med det riktade anslaget till Kunskapslyftet ger anledning till att noga fundera på hur statens stöd till vuxenutbildningen skall utformas. Wass (1999, s. 27) konstaterar att förfarandet kring Kunskapslyftet var sådant att satsningen direkt hamnade på högsta kommunala politiska nivå. En annan viktig fråga som belyses i denna utvärdering är det val, som man inom kommunen gjorde mellan att lägga ansvaret för Kunskapslyftet på en facknämnd eller direkt under kommunstyrelsen. Motiveringen att låta facknämnden få ansvaret är att det är här som kompetensen kring utbildningsfrågorna finns. I de fall man valde att göra kommunstyrelsen direkt ansvarig ville man markera att det inte bara rör sig om en utbildningspolitisk fråga utan att det också finns arbetsmarknadspolitiska aspekter att ta hänsyn till. Ett annat motiv för den senare lösningen är att markera att det inte bara är en satsning på kommunal vuxenutbildning utan att man, i enlighet med direktiven, vill stimulera ansökningar också från externa anordnare.

Det är vår mening, att erfarenheterna av 1991 års reform utgör en varning för att överföra de medel som nu går till Kunskapslyftet till ett

generellt bidragssystem till kommunerna. Om man förfar på detta sätt så är det högst troligt att vuxenutbildningen, som tidigare, kommer att utgöra ett mindre delområde inom en nämnd med ansvar antingen för hela det kommunala utbildningsväsendet eller en nämnd med ansvar för alla frivilliga utbildningar. Om inga särskilda åtgärder vidtas, finns det starka skäl att befara att vuxenutbildningen kommer att ha svårt att hävda sig. Vi vill därför förespråka att man inte återgår till en situation som liknar den som följde 1991 års reform.

Vi vill peka på att ekonomiska incitament kan vara viktiga instrument för att påverka takten och inriktningen av förnyelsen i systemet. Ett problem som uppstår i samband med tillämpningen blir dock att det saknas enkla indikatorer som kan användas av kommun och stat för att bedöma innovation och framför allt för att mäta och styrka uppnått studieresultat.

3.4 Finansiering

Kunskapslyftet är ett enormt program vad man än jämför med. Under de fem år som det är tänkt att programmet ska finnas förväntas det t.ex. ha studieplatser för ungefär 500 000 vuxna – vilket i stort sett motsvarar 15 procent av arbetskraften. Vid en årlig kostnad på i medeltal 31 900 svenska kronor per studerande (1997 års kostnader enligt Statskontorets beräkningar, 1998a), skulle detta betyda en kostnad på ungefär 16 miljarder från den 1 juli 1997 till år 2002. Naturligtvis kommer det att behövas ett grundligt ekonomiskt och socialt berättigande för ett program av den här storleken, även om en stor del av kostnaderna täcks med arbetslöshetsmedel.

Vid starten kritiserades Kunskapslyftet av några politiska partier för att det enbart skulle representera ett försök att ”gömma” problemet med den höga öppna arbetslösheten. Denna kritik verkar gradvis ha tonats ner under de två år programmet har verkat, kanske delvis för att det har visat sig vara populärt hos en stor del av allmänheten, delvis därför att den öppna arbetslösheten har sjunkit sedan programmet startades.

Ett annat spørsmål som har tagits upp i våra diskussioner med olika grupper är huruvida Kunskapslyftet skall betraktas som en investering eller en kostnad. Med tanke på den stora summa pengar som är inblandad är detta en viktig fråga.

I frånvaro av konkreta analyser av kostnader på individ- och makro-nivå föreligger det inte något starkt underlag för att avgöra Kunskapslyftets investeringspotential och huruvida det är mer kostnadseffektivt, vad gäller både sociala och ekonomiska effekter, än mer traditionella former av aktiv arbetsmarknadspolitik. Det finns helt enkelt inga speci-

fika undersökningar eller annan relevant empirisk information tillgänglig för tillfället. Svaren på frågan kommer delvis att vara beroende på vars och ens mening, t.ex. åsikter om värdet av bred kunskap jämfört med mer specifik yrkesfärdighet.

Resultat från tidigare forskning, genomförd i såväl Sverige som andra ekonomiskt framstående länder, kan dock användas för att indirekt ge information i denna fråga. Många utbildningsekonomiska studier har gjorts sedan teorin om humankapital utformades under 1960-talet. Bra översikter finns tillgängliga i exempelvis Carnoy (1995), Sohlman (1996), OECD (1998) och Världsbanken (1999). En betydande del av detta empiriska material styrker hypotesen att individer, arbetsgivare och det övriga samhället skördar betydelsefulla ekonomiska vinster av formell utbildning.

För vissa länder finns forskningsresultat, som vid en jämförelse pekar på att återbäringen är större för grundläggande utbildning än för längre högskoleutbildningar (Psacharopoulos, 1994). Även för Sveriges del finns det indikationer som pekar på att den grundläggande utbildningen lönar sig väl för individ och samhälle (Alsalam och Conley, 1995; OECD, 1997). Detta faktum skulle kunna stödja Kunskapslyftets fokusering på de korttidsutbildade i samhället. Noteras bör dock att de tillgängliga beräkningarna främst avser avkastningen på formell initial utbildning och att deras relevans för bedömning vad gäller investering i vuxenutbildning är svårtolkad. I ett bredare perspektiv kan tilläggas, att förutom den ekonomiska återbäring som kan tillskrivas utbildning så ger den också social återbäring och indirekta effekter, eftersom utbildning påverkar faktorer som självkänsla, hälsa och deltagande i samhället (OECD, 1998).

Definitiva bedömningar av huruvida Kunskapslyftsinitiativet skall ses som en samhällskostnad eller en investering föreligger således ej. På basis av tillgängliga indirekta erfarenheter skulle vi vilja tro att Kunskapslyftet bäst bedöms som en långsiktig strategisk investering. Detta skall ej tolkas som att vi inte är medvetna om programmets omfattande kostnader. Men vi bedömer att de individuella och sociala fördelarna borde vara större i det långa loppet än de direkta kostnader som uppkommer i början. Vi anser dessutom att det är betydelsefullt för debatten i Sverige att tillämpa ett brett och allomfattande perspektiv på utbildningens värde, betydelse och avkastning. Fördelar med och avkastning från vuxenutbildning kan inte mätas endast i makroekonomiska termer. Socialt kapital, demokrati och den enskildes rättigheter kommer också in i bilden, såväl som den samhällsmässiga fördelen av att ha en välutbildad vuxenbefolkning.

Vad gäller studiefinansiering finns det för närvarande ett antal olika sätt som vuxna kan använda sig av. För att delta i Kunskapslyftet kan

arbetslösa mellan 25 och 55 år ansöka om ett speciellt studiebidrag (ubs), som är jämställt med nivån på arbetslöshetsunderstöd, under en period på maximalt 12 månader. För att en anställd skall erhålla det speciella studiebidraget måste arbetsgivaren anställa en person som har varit långtidsarbetslös under den period som den anställde studerar. Den arbetslöse måste då vara registrerad på arbetsförmedlingen. Andra sätt att finansiera vuxenstudier är speciellt studiestöd för vuxna (svux), stöd för arbetslösa vuxna (svuxa) och vanliga studiemedel.

Det svenska systemet för finansiering av vuxenutbildning framstår som generöst och öppet i ett internationellt perspektiv (se de olika länderrapporterna framtagna till OECD:s studie om alternativa former för finansiering av livslångt lärande; Utbildningsdepartementet, 1997; OECD, 1999). Systemet har fingranskats och kritiserats av olika grupper inom landet under senare år. Systemet med speciellt studiebidrag var inte helt i funktion då Kungskapslyftet startade i juli 1997.

En kontroversiell fråga vad gäller Kungskapslyftet rör användning av arbetsmarknadspolitiska medel för finansiering av vuxenutbildning av allmän karaktär i stället för mer traditionell arbetsmarknadsutbildning. Fördelen med den nya "aktiva utbildningspolitiken" är att den har tillfört färskt medel, förnyelse samt en impuls till allmän vuxenutbildning. En nackdel som noterats är att den kan sända negativa signaler till ungdomar och unga vuxna på gymnasiet och att den inte ökar människors vilja att investera i sin egen utbildning och kompetensutveckling.

Även om vi har åsikten att användningen av arbetsmarknadspolitiska medel för finansiering av den allmänna vuxenutbildning som bedrivs i Kungskapslyftets regi är både försvarlig och produktiv, så betyder det självklart inte nödvändigtvis att denna lösning skall ingå som en integrerad del i en framtida modell för finansiering av livslångt lärande. Den främsta anledningen är behovet av att se helheten i det framtida systemet för studiefinansiering.

Det finns en förhoppning om att finansieringssystemet kan bli mer transparent och sammanhängande. Det handlar inte bara om att Centrala Studiestödsnämnden skall bli mer tillgänglig och flexibel i sina bedömningar av vem som får stöd, i vilken form och hur mycket (se SOU 1998:131). Kanske är frågan om balansen mellan lån och studiestöd viktigare, liksom frågan om och hur lånedelen kan tänkas variera beroende på utbildningsnivå och studieinriktning. Viktigt är också att tydliggöra subventionen i studiemedelssystemet och minska den belastning en stor studieskuld kan medföra.

Ytterligare en viktig fråga inför framtiden gäller enhetlighet. Kan ett system uppfinnas som behandlar alla studenter lika oberoende av studieinriktning? Ett system som kunde knyta finansieringen närmare den studerande snarare än institutionerna som anordnar utbildning, och där

man inte behövde göra *a priori*-skillnader mellan studerande i vuxenutbildning och studerande i högskola eller på universitet, vore värdefullt.

Även regeringen har framhållit behovet av ett enkelt system för studiefinansiering: All erfarenhet talar vidare för att studiestödssystemet bör vara så enkelt och lättöverskådligt som möjligt utan att för den skull minska i måluppfyllelse. ... En effekt av enklare regler är också att informationen underlättas och administrationen blir mindre kostnadskrävande (Prop. 1999/2000:10, s. 70).

I proposition 1999/2000:10, *Ett reformerat studiestöd* lägger regeringen fram förslag som innebär att de nuvarande studiestödsformerna (vanlig studiemedel, svux och svuxa) ersätts av ett nytt samordnat studiemedelssystem fr.o.m. den 1 juli 2001. Ur ett perspektiv av livslångt lärande kan förslaget om att det nya systemet skall ha en övre gräns vid 50 år (om särskilda skäl finns kan den övre gränsen förlängas, dock längst t.o.m. 55 år) i stället för nuvarande 45 år förefalla som ett steg i rätt riktning. Att bidragsnivån föreslås öka till 82 % av totalbeloppet för särskilt prioriterade grupper har också uppmärksamats i detta sammanhang. Dock bör observeras att för den kategori vuxenstuderande som tidigare haft tillgång till svux eller svuxa, vilket beviljades utan särskild prövning av skäl upp till 50 års ålder, utgör de nya bestämmelserna en klar försämring. Dels har återbetalningsreglerna skärpts kraftigt och dels begränsas rätten till studielån successivt från och med det kalenderår då den studerande fyller 41 år. Även studielängden – antalet terminer – begränsas redan fr.o.m. 41 år.

Vi anser det önskvärt att studerande i reguljär högre utbildning och studerande i kommunal vuxenutbildning i princip behandlas lika. Men om fullbordad gymnasieutbildning skall betraktas som en fundamental ”medborgarrättighet” – och det finns en god grund för detta – borde staten subventionera kostnaderna för korttidsutbildade som söker sig till grundläggande utbildning i större utsträckning än kostnaderna för dem som deltar i högre eller eftergymnasial utbildning.

Genom våra diskussioner med olika grupper blev det klart för oss att det finns en bred förståelse i landet för att det behövs en grundlig utredning av de olika finansieringsalternativ som finns att tillgå. Det finns frågor om huruvida systemet kan utformas så att det förmedlar förstärkta incitament för att öka privata investeringar i vuxenutbildning och kompetensutveckling, reducera kostnader och höja effektivitet och kvalitet. Idén om att starta någon sorts individuellt ”lärandekonto”, ”utbildningskonto” eller ”kompetenskonto” har nämnts i detta sammanhang. Man hävdar att sådana konton skulle kunna stärka individers förmåga att ta ansvar för egen kompetensutveckling, öka valmöjligheterna, förbättra kostnadseffektiviteten och skapa bättre förutsättningar för alla berörda parter att investera mer. Kontona skulle också tillföra en del

komplicerande element, t.ex. – vad gäller demokrati – och rättvisekravet, avgörandet om hur kostnaderna bör fördelas mellan individ, arbetsgivare och stat, och huruvida investeringarna och kapitalavkastningen bör beskattas eller ej.

Trots att det tycks finnas ett brett stöd för idén är det uppenbart att en rad frågor återstår. Det är också tydligt att valet av lämplig etikett inte alls är en neutral fråga – ett "utbildningskonto" kan tjäna syften som är vitt skilda från individuella kompetenskonton. Med hänsyn till denna oklarhet tycker vi att det är bra att regeringen nu beslutat om att tillsätta en särskild offentlig utredning. Vi anser också att frågan om utformningen av det framtida studiefinansieringssystemet bör betraktas i ett större sammanhang, där man även tar upp frågor och problem inom hela socialförsäkringsfältet.

Många svåra frågor om ett framtida system för att finansiera en samlad strategi för att förverkliga ett livslångt lärande för alla har rests ovan. Finansieringen står i brännpunkten av diskussionen. Eftersom det i nuläget saknas klarhet och konsensus i sakfrågorna, anser vi det lämpligt att dessa studeras närmare och i ett större sammanhang.

3.5 Inriktning, dimensionering, målgrupper

Syftet med Kunskapslyftet var att uppmuntra enskilda individer att tydliggöra sina förväntningar och kompetensbehov och att göra sina utbildningsval. Utbildningen skulle organiseras för att tillhandahålla individuella lösningar i form av studieval och förläggning i tid och rum. Dessutom hade staten identifierat de målgrupper som främst skulle få använda sig av Kunskapslyftsprogrammen. I princip är Kunskapslyftet därför mer riktat mot efterfrågan än mot utbudssidan.

Efterfrågestyrning är en rätt ny inställning i svensk vuxenutbildningspolitik. I debatten har frågan rests huruvida denna inställning har haft den önskade effekten på anordnandet av utbildning. Med hänsyn till de olika utbildningsanordnarna – deras etablering och samarbete – verkar det finnas en genomgående trend att man principiellt ställer sig positiv till den konstruktiva konkurrens som ett fritt utbildningsval och fri etablering ger. Det har emellertid också i flera sammanhang getts uttryck för att kvaliteten – inte minst hos nyetablerade utbildningsanordnare – inte alltid har nått den önskvärda nivån. Samtidigt visar erfarenheterna att produktivt lokalt samarbete mellan olika utbildningsanordnare inte är lätt att åstadkomma – det förutsätter en rad förhållanden av ekonomisk, organisatorisk och pedagogisk karaktär.

Fördelen med mångfald i utbildningsutbudet är att man behåller olikheterna i utbildarnas ämnesinriktning och pedagogiska profil. Det är

därför viktigt att mångfalden inte leder till en föreställning om en pedagogisk harmonisering som kan leda till förflockning. Kommunala vuxenutbildningsenheter skall ha en profil som i innehåll och form skiljer sig från till exempel studieförbunden. De enskilda utbildningsanordnarna skall profilera sig mot en bakgrund av sina historiska och traditionella särdrag. En förutsättning för att mångfalden skall kunna fungera konstruktivt är att det skapas en överblick över och en samordning av mångfalden.

Information av kvalitativ karaktär som vi fick ta del av under våra besök på fältet pekar på att Komvux har blivit mer mottagligt för de studerandes krav än tidigare. Förutom att ha underlättat förnyelse hos kommunal vuxenutbildning så har Kunskapslyftet också lyckats med att driva viss marknadsanpassning. I dag finns det en hel räckta av nya utbildningsanordnare, både offentliga och privata, och detta har ökat omfattningen på valmöjligheterna. Vår bedömning är att svensk vuxenutbildning har fått en kraftfull och önskvärd skjuts framåt på grund av detta.

Det finns emellertid en fallgröp. Folkbildningen, och särskild folkhögskolorna, har haft svårt att hävda sig i förhållande till Kunskapslyftet. Det finns flera orsaker till detta. En är att man enligt den statliga förordningen inte utfärdar betyg i vanlig mening, en annan är grundprincipen att folkbildningen skall vara fri och frivillig och inte styrd av arbetsmarknadens villkor. Men kommunerna har också haft en hand med i spelet. De som svarat för upphandlingen har ibland saknat de förutsättningar eller den kompetens som behövs. Eller också har de kommunala vuxenutbildningsenheterna betraktats som en bekväm och ganska självklar partner. Hur det värdefulla bidrag som folkbildningen står för skall kunna behållas och vitaliseras i en framtida strategi är en fråga som måste betraktas som angelägen.

Frågan om Kunskapslyftet har lyckats nå de tänkta målgrupperna har också ställts. Studier som gjorts eller beställts av kommittén antyder att för nationen som helhet stämmer profilen på de studerande som har varit engagerade i Kunskapslyftet ganska bra med det som var avsikten med programmet (se Skolverket, 1997; 1998; 1999; Wass, 1999).

Vad gäller rekrytering visar befintlig statistik att uppemot två tredjedelar av de studerande som fick finansiering första året med Kunskapslyftet saknade fullständig treårig gymnasieutbildning. Vidare återvände en tredjedel av de studerande som hade en gymnasieutbildning i botten för att studera basämnen. Omkring 70 procent av alla Kunskapslyfts-studerande var för övrigt registrerade som arbetslösa eller också passade de in på grund av andra arbetsmarknadsrelaterade kriterier.

Antalet korttidsutbildade som antogs till programmet är verkligen imponerande. Resultat från studier som utförts i ett urval av kommuner

visar att den stora majoriteten av dessa inte skulle ha återvänt till formell och allmän utbildning om de hade varit tvungna att ta studielån. Kring 80 procent av all genomförd utbildning anordnades av kommunala vuxenutbildningsenheter. 80 procent av de studerande i Kunskapslyftet svarade positivt när de tillfrågades om huruvida de var nöjda med programmet, medan sex procent tyckte att man borde ha valt andra ämnen (Lander & Larsson, 1999). Omkring 10 procent av de antagna fullföljde ej hela programmet, men av dessa slutade flera på grund av att de fått anställning. Emellertid så pekar fördelningen mellan de studerande vad gäller kön och ålder på en viss obalans, med en överrepresentation bland yngre vuxna och kvinnor. De senare deltar i nästan dubbelt så stor utsträckning som män.

En särskild fråga rör balansen mellan andelen allmänna ämnen och yrkesämnen. Vi har hört påståenden om att fördelningen skulle vara i obalans. Vi vill i detta sammanhang åter peka på att Kunskapslyftet var upplagt så att individernas önskemål i hög grad skulle styra utbildningens inriktning. Arbetsmarknadsperspektivet, att det är efterfrågan på kompetens på arbetsmarknaden som bör avgöra innehållet på utbildningsområdet, kom i andra hand. Kunskapslyftet hade från början en övervikt mot allmänna program men successivt har utbudet av yrkesinriktade kurser vuxit. Denna utveckling är influerad av individuella val, men reflekterar också de ändrade villkoren på arbetsmarknaden i Sverige. På så sätt har Kunskapslyftet utvecklats och kommit närmare arbetsmarknadspolitiken. Vi tycker att detta är en naturlig process, även om vi samtidigt känner att initiativets starka utbildningsförankring bör skyddas inför framtiden. Det är därför önskvärt att kompetensutveckling på arbetsplatsen blir integrerad i en framtida strategi för livslångt lärande.

Under Kunskapslyftets fem år förväntas en stor grupp människor med goda resultat och bibehållen motivation fullgöra sina gymnasiestudier. Även om detta innebär att efterfrågan på allmänna kurser på treårig gymnasienivå stegvis kommer att mättas, är det rimligt att anta att en viss efterfrågan kommer att kvarstå även under åren efter att Kunskapslyftet avslutats. Kommittén bör ta med detta övervägande i planeringsarbetet med den framtida vuxenutbildningsstrategin.

En annan dimensioneringsaspekt som bör belysas är att Kunskapslyftets succé med att nå sina målgrupper betyder, att det kommer att finnas en stor grupp personer med behörighet och intresse för olika högskolestudier. Vilka konsekvenserna blir av denna bredare rekryteringsbas för högre utbildning är svårt att förutsäga. Färsk statistik från Högskoleverket visar inte ännu betydande förändringar i sökande- och antagningsmönster vid landets universitet och högskolor. På sikt borde Kunskapslyftet leda till att fler vuxna kommer att söka sig till högskolan.

Redan i dag har Sverige ett i internationellt perspektiv mycket hög andel av vuxna studerande över 30 år, ett faktum som medfört att balansen mellan enstaka, kortare kurser och de längre utbildningsprogrammen förändrats avsevärt.

Sammanfattningsvis kan sägas att Kunskapslyftet mestadels har varit framgångsrikt med att nå sina målgrupper. Det finns dock några punkter som vi särskilt vill peka på:

- Efterfrågestyrningen i svensk vuxenutbildningspolitik har lett till en viss marknadsanpassning och ökad mångfald i utbildningsutbudet, men man måste beakta, att inte all utbildning är av sådan karaktär att den lämpligen kan styras av marknadens villkor.
- Det är viktigt, i relation till de nuvarande åldersrestriktioner som gäller på arbetsmarknads- och vuxenutbildningsprogrammen, att lägga märke till att inte all utbildning är kompetenshöjande och att olika typer av utbildning krävs i olika åldrar. Med hänsyn till den åldrande befolkningen är det viktigt att ta tillvara folkbildningen för att alla målgrupper skall nås.
- Önskan om vuxenstudiernas individanpassning föranleder oss att påpeka att det behövs ett visst spelrum och flexibilitet vad gäller reglerna som styr studieinriktning och -längd, eftersom inte alla personer kan väntas avsluta sina studier med nöjaktigt resultat inom samma maximerade tid.
- Den faktiska profilen på Kunskapslyftsstuderande stämmer ganska väl med de målgrupper som programmet riktade in sig mot, även om problem återstår vad gäller rekrytering av främst yngre och korttid-utbildade män, som oftare än kvinnor tycks vara intresserade av yrkesinriktad och arbetslivsrelaterad utbildning.
- Även om arbetsmarknadsrelevans kommer att förbli en viktig faktor i rekrytering av män, bedömer vi det som önskvärt att Kunskapslyftets starka *utbildningsförankring* skyddas inför framtiden, eftersom behovet av ett brett och allmänt utbildningsutbud på gymnasienivå kommer att bestå under en följd av år även efter att initiativet har avslutats. Men yrkesinriktning och allmän inriktning bör inte ses som separata delar.
- Till sist, det är uppenbart angeläget att kopplingen mellan vuxenutbildning och högskoleutbildning studeras närmare.

3.6 Kvalitetssäkring och utvärdering

Frågan om kvalitet stod i förgrunden under många av de diskussioner som vi hade med grupper både på nationell och lokal nivå. Man kan diskutera denna fråga på ett antal nivåer och ur olika synvinklar.

På den mest grundläggande nivån handlar det om huruvida Kunskapslyftet som sådant ger ”valuta för pengarna”. Denna fråga har diskuterats i ett tidigare sammanhang. På nästa nivå gäller frågan huruvida alla utbildningsanordnare visat sig hålla ett visst mått av kvalitet. Problemet med denna fråga är att det inte kan besvaras entydigt, av två skäl.

För det första verkar Kunskapslyftet, åtminstone under sin inkörningsperiod, ha handlat mer om kvantitet än om kvalitet. Tydliga kravnivåer och kriterier för ackreditering av utbildningsanordnare och deras undervisningsprogram fanns vanligtvis inte tillgängliga. Denna situation kanske kan förklaras av en önskan från Kunskapslyftets sida att driva fram förnyelse och innovationer i systemet, bland annat genom att engagera ett flertal privata anordnare. Eftersom nya utbildningsanordnare förmodades sakna tillräcklig erfarenhet inom området, var det naturligt att ge dem ett visst spelrum för att de senare skulle kunna visa på sina förtjänster. Fast samtidigt har vi sett exempel på att kommunernas egna kvalitetsbedömningsprotokoll – i linje med det som krävdes från berörda myndigheter – varit mer baserade på traditionella ”input-kriterier” än på ”nya normer” för ett utvecklande och nyskapande system. En fråga som vi vill ställa i detta avseende är huruvida svensk vuxenutbildning skulle gagnas av att ett nytt överbryggande mål- och policydokument utarbetades för hela sektorn.

Det andra skälet, som är besläktat med det första, är att det i frånvaron av tydliga kvalitetskriterier, satta på förhand, har varit få systematiska försök igång för att utvärdera effektiviteten eller kvaliteten på de kurser och program som erbjudits. Kommunerna var till stor del ansvariga för upphandlingen av kurser från arrangörer, vanligtvis kommunala vuxenutbildningsenheter, och därför bar också kommunerna huvudansvaret för kvalitetssäkringen.

Vi anser det osäkert om alla kommuner i realiteten tillämpade enhetliga kriterier och kom till transparenta och enhetliga beslut. Det finns också tvivel på att alla utbildningsanordnare faktiskt levde upp till en förväntad standard eller till och med om kommunerna hade kunskapen, viljan och redskapen för att hantera enhetliga procedurer för kvalitetssäkring. En besläktad fråga är om de ”volymkriterier” som fanns tillgängliga och användes kan ha gagnat Komvux oproportionerligt, samtidigt som man underskattade kraven på att varje enskild studerande skulle få sina önskemål och behov återspeglade i en individuell studieplan.

Vi vill inte ta upp denna punkt som en kritik riktad endast mot kommunerna. Kvalitetssäkring är i realiteten en fråga som i sista hand måste ligga hos staten och de offentliga myndigheter som är ansvariga för Sveriges utbildningssystem. Med utgångspunkt i diskussionerna förefaller varken staten (departementen) eller de inblandade myndigheterna vara väl förberedda för att möta kvalitetsfrågorna, som följde i Kunskapslyftets kölvatten, och bestämma en strategi för att handha dem. Här finns återigen ett antal bidragande faktorer:

- Inom staten är ansvaret för att ta beslut om livslångt lärande uppdelat mellan olika portföljer. Följaktligen är det svårt att åstadkomma transparens. Och att sitta på flera stolar samtidigt gör det svårt att komma fram till utbyte mellan sektorer. Detta problem är uppenbart på känsliga områden som kvalitetssäkring inom utbildningsväsendet, som riskerar att hamna i ”ingenmansland” mellan jurisdiktionerna.
- De myndigheter som är ansvariga för systemimplementering och utvärdering, i huvudsak Skolverket, Högskoleverket, Arbetsmarknadsverket och Folkbildningsrådet har också sina egna strukturer, dagordningar och bekymmer. Ibland går dessa isär i stället för att sammanfalla på ett konstruktivt sätt. Ett inslag av konkurrens kan ha en välgörande effekt på effektiviteten, men det är inte klart huruvida detta är fallet när det gäller kvalitetssäkring av svensk vuxenutbildning.
- För det tredje, för att vara rättvis, var det inte helt möjligt varken för staten eller de nationella myndigheterna att följa den gängse policystrategin att styra med mål och resultat snarare än med volym. Målen, i den utsträckning som de formulerades vid starten, var definierade i kvantitativa och inte i kvalitativa termer. Följaktligen gjordes mätningar av resultat och bedömning och tolkning av resultat enligt samma kriterier som för investering och uppnådd volym: hur mycket pengar, hur många deltagare, hur många kurstimmar, och hur många avhopp.
- Slutligen finns flera nationella myndigheter närvarande också på regional och lokal nivå. Det är inte otänkbart, att känsliga frågor som rör kvalitetssäkring bollas upp och ner nivåerna emellan. Detta kan ha varit fallet med Kunskapslyftet. Kommunerna förväntade sig klara riktlinjer och utvärderings- och bedömningsstöd från regionala centra, vilka i sin tur vände sig till sin nationella ”storebror” för rådgivning.

Den tredje nivån, den som berör den individuella studeranden, reser ytterligare frågor. I sista hand förutsätter kvalitetssäkring att det finns klart uttryckta förväntningar på vad som krävs av anordnare, studieprogram och studenter. Detta förutsätter att det finns kriterier som utförande och framgång i lärande kan mätas och bedömas emot.

Vi har tagit del av den pågående diskussionen om kunskapsvalidering, bedömning av tidigare erfarenheter av lärande och tillvaratagande av kompetens. Vi vill hävda att kunskapsvalidering – näst efter finansieringsfrågan – är kärnpunkten i en framtida strategi för livslångt lärande i Sverige. Det kom därför som en överraskning för oss att det tycks saknas en mer systematisk inställning till modeller och metoder för bedömning av kunskap och kompetens som uppnåtts både i och utanför det formella utbildningsväsendet. Frågan om kunskapsvalidering tas upp i kapitel 4. Här får det räcka med att understryka att vi helt och hållet instämmer med de överväganden som ledde till regeringens beslut den 4 november 1999 (Dir. 1999:86) om att inrätta en statlig utredning om validering av vuxnas kunskap och kompetens.

Avsaknaden av en samlad strategi för kunskapsvalidering avspeglar i viss mån en parallell avsaknad av en övergripande strategi för kvalitetssäkring. Kanske kan problemet delvis förklaras med att akademiker och representanter från arbetslivet inte kan komma överens för tillfället om det bästa sättet att beskriva och mäta baskompetenser, som man kan tillägna sig både i formell utbildning och informellt på arbete och i vardagsliv. Det borde emellertid inte vara omöjligt att definiera ett begränsat antal basfärdigheter, som lämpar sig för mätning, i operationella termer.

Med hänsyn till ovanstående anser vi att följande överväganden bör ingå som viktiga inslag i diskussionen kring en framtida strategi för livslångt lärande:

- I dag delas ansvaret för övergripande utvärdering och kvalitetssäkring i vuxenutbildning mellan olika statliga departement, nationella myndigheter och deras regionala och lokala filialer, samt kommuner och institutioner. Man skulle kunna spekulera i värdet av att skapa en enda enhet, ansvarig för all kvalitetssäkring, som kunde vara relativt oberoende av staten och andra myndigheter.
- I dag saknas det en enhet som i första hand ansvarar för utveckling av modeller och metoder för kompetensmätning. Det finns en del värdefulla erfarenheter i detta avseende, främst hos universitet och företag men även inom Kunskapslyftet. Men det saknas ett centrum där dessa erfarenheter samlas och tas tillvara i en samlad kraftanstängning för att stärka svensk forskning vad gäller kompetensmätning. Sveriges medverkan i stora internationella undersökningar

som *International Adult Literacy Survey* och den planerade *International Life Skills Survey* kan ge värdefulla impulser i detta avseende. Ett annat sätt att främja metodutveckling kan vara att etablera en särskild enhet, precis som man gjorde efter beslutet om att ett svenskt högskoleprov skulle införas.

3.7 Forskning och utvecklingsarbete

Kunskapslyftskommittén konstaterar utifrån sin kartläggning av forskning och utveckling inom vuxenutbildningens område (Andersson och Sjösten, 1997), att den ser ett stort behov av riktade insatser när det gäller forskning (SOU 1999:39, s. 165). Vi instämmer helt i denna slutsats och vill framföra viss oro vad gäller det aktuella läget inom forskning och utvecklingsarbete kring vuxenutbildning.

Anslaget *pedagogiskt utvecklingsarbete inom skolväsendet*, som tillkom 1962 i samband med riksdagens beslut om grundskolan, avsågs utgöra en viktig resurs för försöksverksamhet och tillämpad forskning. Anslaget kom emellertid också att spela en viktig roll för uppbyggandet av en vetenskaplig kompetens. Under perioden 1960–1979 lades totalt 188 avhandlingar fram i ämnet pedagogik varav en tredjedel helt eller delvis hade sitt ursprung i uppdrag från Skolöverstyrelsen och finansierades via FoU-anslaget (Prop. 1980/81:97, s. 76). För vuxenutbildningen kom detta anslag att få en än större betydelse. På grund av brist på basresurser för vuxenpedagogiska studier kom den forskning, som växte fram i anslutning till de stora vuxenutbildningsreformerna, att nästan uteslutande finansieras via FoU-anslaget. I samband med omorganisationen i början av 1990-talet, när Skolöverstyrelsen ersattes av Skolverket och folkbildningen fick ett eget ledningsorgan, minskades anslaget till forskning om vuxenutbildning kraftigt. Under perioden 1991/92 till 1995/96 gick årligen ca en miljon kronor, vilket motsvarade fyra procent av Skolverkets totala forskningsanslaget, till vuxenpedagogisk forskning. Som jämförelse skall nämnas att Skolöverstyrelsen under 1980-talet avsatte ungefär en femtedel av FoU-anslaget till vuxenutbildningsfrågor. Genom omfördelning och en allmän drastisk reducering av medel för sektorsforskning är vuxenutbildningens kunskapsförsörjning allvarligt hotad. Samtidigt har de fasta resurserna för denna typ av forskning förblivit i stort sett oförändrade.

Resursläget har vidare försämrats genom de nya antagningsreglerna till forskarstudier. Genom kravet på full försörjning under studietiden försvåras ytterligare möjligheterna att framöver säkra tillgången på kvalificerad expertis inom området.

Bristerna gäller inte enbart resurserna för högskoleförankrad forskning och forskarutbildning utan i lika hög grad omfattning och inriktning av det vuxenpedagogiska utvecklingsarbetet och dess koppling till forskning och personalutveckling.

I detta sammanhang är det av intresse att reflektera över vad som skett efter 1981 års reform rörande skolforskning och personalutveckling (Prop. 1980/81:97). I propositionen anför föredragande statsråd (s. 56):

Vilken nytta har vi i skolans vardag av FoU? Svaret har oftast varit negativt. Med denna nya modell, dvs. ett ökat regionalt ock kommunalt ansvar för utvecklingsarbetet, bör de faktorer som har orsakat denna negativa attityd kunna undanröjas. Man kommer lokalt att upptäcka de resurser och den kompetens högskolan representerar och forskningsresultaten kommer snabbare och i större utsträckning verksamheten tillgodo. Detta förutsätter dock ett starkt engagemang och en stor öppenhet från forskarnas sida.

Utifrån senare litteratur inom området (se t.ex. Ekholm, 1995; Tydén, 1995; Pettersson och Wallin, 1995; Sohlman, 1999) och våra egna observationer finns det inget som tyder på att problemet skulle vara mindre i dag än för 20 år sedan. Snarare finns tecken som pekar på att decentraliseringen av utbildningsväsendet resulterat i större oklarhet rörande ansvar för koppling mellan forskning, utvecklingsarbete och personalutbildning. Särskilt besvärande är otydligheten rörande högskolans roll för personalutveckling och utvecklingsarbete.

Som framgått ovan står svensk vuxenutbildning inför en omfattande utmaning när det gäller att angripa brister inom forskning och utvecklingsarbete. Även om forskning, utvecklingsarbete och personalutbildning är nära kopplade till varandra anser vi att de delvis kräver olika men samtidigt samordnade insatser.

För att stärka den universitetsbaserade forskningen krävs ett riktat resurstillskott som garanterar möjligheter att bedriva en vital forskarutbildning och att ge sig i kast med långsiktig forskning. Denna skall kunna ge underlag för utbildningspolitiska beslut samt en allmän kunskapsuppbyggnad om sektorn och dess utveckling. Forskningen skall kunna analysera nuläge och framtida utvecklingsmönster samt ange alternativa handlingsvägar. Samtidigt skall den fritt pröva mål och förutsättningar, t.ex. för det livslånga lärandet, och kritiskt granska pågående verksamhet, vilket kan leda fram till nya och ibland okonventionella förslag. De frågor som aktualiseras ryms inte inom en disciplin, pedagogik, utan kräver ett mång- och ofta tvärvetenskapligt angreppssätt.

Som observerats i samband med det statliga stödet till pedagogisk utveckling knuten till Kunskapslyftet bör utvecklingsarbetet förläggas i direkt anslutning till det praktiska arbetet. Härigenom aktualiseras frågor med anknytning till det dagliga arbetet och utvecklingsarbetet får en

direkt koppling till personalutveckling. Utvecklingsarbetet kommer i denna modell att mer bygga på lärarnas praktiska erfarenheter än på forskningsresultat. Som helhet gäller att motivationen för och kunskaperna om utvecklingsarbete ökar ju mer man deltagit i sådant arbete (Prop. 1980/81:97). Detta ganska självklara konstaterande kan ge viss inblick i hur forskning och utvecklingsarbete kan kopplas samman. Vi anser sålunda att man bör beakta hur forskning och forskarutbildning kan organiseras och finansieras så, att man samtidigt stärker kompetensen för att bedriva utvecklingsarbete lokalt. Ett viktigt led i detta arbete är att stärka de långsiktiga banden mellan vuxenutbildningens utövare och högskolan.

3.8 Sammanfattning

I detta kapitel har vi försökt ta ställning till hur det allmänna läget ser ut inom svensk vuxenutbildning inför en framtida reform och vi har pekat på, vad vi uppfattar som brister i nuläget.

Vårt alldeles övergripande intryck är att Kunskapslyftet på ett kraftfullt sätt åter har placerat vuxenutbildningen i politikens centrum. Vidare framkommer, såväl i det rika utvärderingsmaterialet som vid våra kontakter med olika grupperingar, att reforminitiativet gett inspiration till nya och spännande initiativ på lokal nivå. Tillgänglig statistik visar vidare att man på ett imponerande sätt lyckats nå viktiga delar av målgruppen. Den övergripande slutsatsen bör således bli att Kunskapslyftet har lyckats bra, och i viss mening mycket bättre än förväntat, med att rekrytera bland målgrupperna. Ett spørsmål som ständigt återkom gäller bidragssystemets utformning och förhållandet mellan generella statsbidrag och specialdestinerade bidrag. Detta är en ytterst komplicerad fråga, men utifrån tillgängligt material förefaller det finnas starka skäl att behålla någon form av ekonomiska incitament för att styra utvecklingen och stimulera förnyelse av systemet.

Trots omfattande diskussioner om den framtida studiefinansieringen för vuxna finner vi att det fortfarande saknas en genomarbetad strategi för hur ett system med incitament som brett stimulerar till livslångt lärande för alla skall utformas.

Beträffande styrning och samverkan kan noteras att vi vid våra besök och möten med olika representanter gjorts uppmärksamma på den bristande kopplingen mellan den samhällsstödda vuxenutbildningen och näringslivet. Vidare framhålls att olikheter i regelsystem försvårar utvecklingen av en samlad lokal och regional vuxenutbildningspolitik.

Vårt allmänna intryck är att varken staten, de inblandade myndigheterna eller de lokala utövarna är tillräckligt väl förberedda för att hantera

kvalitetsfrågorna. Utvärdering inriktas mer på volym än på resultat.
Åtgärder krävs för att få en starkare betoning av det senare.

4 Vuxenpedagogisk förnyelse

4.1 Introduktion

Ett väsentligt önskemål i samband med förverkligandet av Kunskapslyftet är att det sker en pedagogisk förnyelse. Kunskapslyftskommittén skall "överväga åtgärder som kan stimulera den pedagogiska utvecklingen inom den samhällsstödda vuxenutbildningen" (dir. 1995:67). Denna fråga studeras närmare i detta kapitel.

Kapitlet inleds med en allmän diskussion om vuxenpedagogik. Därefter tas följande områden upp: kompetenskrav och utbildningsutbud; flexibel undervisning; förhållandet mellan utbildning och lärande; förhållandet mellan reell och formell kompetens; lärande på arbetsplatsen; och pedagogisk fortbildning.

4.2 Perspektiv på vuxenpedagogiken

Under vårt arbete har vi inte träffat på några personer, myndigheter, organisationer eller institutioner, som inte anser att pedagogisk förnyelse är viktig. Svårigheter, oklarheter eller oenighet uppstår inte förrän man skall precisera vad förnyelsen innehåller eller omfattar. Det talas – visserligen relevant men på ett ytligt sätt – om att undervisningen skall ha sin utgångspunkt i de vuxnas erfarenheter och förutsättningar och att man skall undervisa de vuxna som vuxna (och inte som barn). Vuxenundervisningen skall kort och gott vara relevant för de vuxna. De vuxna skall kunna se en mening med undervisningen och de skall kunna använda det de lär sig. Ofta formuleras dessa generella och ambitiösa mål med uttrycket "lära att lära".

Man kan finna visst belägg för de här nämnda praxisrelaterade uppfattningarna och formuleringarna i den internationella vuxenpedagogiska litteraturen.¹ I ett framtida strategiskt utbildningsperspektiv bör övervägandena röra sig om huruvida dessa i sig själv riktiga principer konkret kan förverkligas i vuxenutbildarnas planläggning och genomförande av undervisning.

Som utgångspunkt för nedanstående överväganden vill vi peka på några centrala och aktuella förhållanden som har relevans i betraktandet av vuxenpedagogik.

- Samspelet mellan samhällets, verksamheternas och de vuxnas behov av kunskap är komplext. Det är inte längre möjligt att klart särskilja allmänna, personliga och arbetsspecifika kompetensbehov i förhållande till vissa funktionella sammanhang och bestämda inlärnings-situationer. De olika utbildningsutbudena har av tradition olika styrka i förhållande till olika kvalifikationer och kompetenskrav. I en modern vuxenutbildningspolitik ingår att överväga hur de olika utbildningsanordnarna kan samarbeta.
- Vuxna har behov av flexibla former av undervisning som kan anpassas till deras livssituation. Samtidigt ställer de vuxna deltagarna särskilda krav på de metoder som används och det sätt på vilket innehållet struktureras. Ett väsentligt perspektiv är därför hur man tillrättalägger undervisningens innehåll så att deltagarnas motivation, deras kunskapsmässiga, erfarenhetsmässiga, arbetsmässiga och sociala förutsättningar bäst kan tas till vara.
- Lärande är något annat och mer än undervisning. Vuxna lär i en rad sammanhang i och utanför utbildningssystemet. Dessa olika former av lärande kan både vara ömsesidigt stödjande och stå i konflikt med varandra. De vuxenpedagogiska övervägandena bör omfatta det samlade lärandet.
- Vuxna har en rad förutsättningar för lärande. De har erfarenheter och kunskaper från arbetsliv, familjeliv eller föreningsverksamhet som medvetet och omedvetet kommer att ingå i läroprocessen. Vuxna har ett antal kvalifikationer och kunskaper som måste ingå i den konkreta utbildningsplaneringen, både i samband med säkerställandet av grundkunskaperna och vid tillrättaläggandet av undervisningen.
- Lärande är knutet till ett sammanhang, en inlärningsmiljö. Det betyder att inlärnings-situationen är viktig för vad som lärs och vilka känslor som knyts till lärandet. Arbetsplatsen är en viktig inlärningsmiljö. I en framtida vuxenundervisning ingår lärandet på arbetsplatsen som ett betydelsefullt perspektiv. Hur kopplas det formella lärandet till det informella lärandet i arbetslivet?
- Vuxenundervisningsbegreppet är stätt i förändring. Hur kombineras den traditionella förmedlande lärarrollen med rollen som handledare/understödjare av den vuxnes självständiga lärande? Vad skall framtidens vuxna kunna och hur skall de bäst tillägna sig dessa kvalifikationer?

En del av dessa förhållanden har man redan uppmärksammat i det utbildningspolitiska landskapet. De har också behandlats i Kunskapslyftskommitténs delbetänkande (SOU 1999:39, s. 21–33). Vi är eniga med kommittén i många av de påpekanden som framförs i delbetänkandet. Flera av dem kommer att behandlas i det följande.

Diskussionen om den pedagogiska förnyelsen bör ha sin utgångspunkt i följande förhållanden:

- Den pedagogiska utvecklingen omfattar både en utveckling av den praxis som finns på utbildningsinstitutionerna i dag och ett ökat vetande, som motiverar denna praxis. Pedagogisk förnyelse är alltså insikten om möjligheten till ett samspel mellan en förbättrad praxis och ett större vetande om denna praxis.
- Den pedagogiska vetenskapen pekar på väsentliga perspektiv och principer för hur dessa perspektiv kan hanteras i den konkreta verkligheten. Pedagogik är inte en rad föreskrifter om hur man undervisar, utan en teoretiskt baserad reflexion över vad man gör och varför man gör det.
- En ständigt pågående internationell debatt gäller huruvida det finns en särskild vuxenpedagogik. I det sammanhanget har det framförts att de olika – goda – principer som kan knytas till vuxenundervisning t.ex. att ha erfarenheter som utgångspunkt eller att undervisningen skall vara meningsfull, i lika hög grad kan användas i samband med undervisning av barn och unga. Sådana synpunkter framförs t.ex. av *Lärarutbildningskommittén* i betänkandet om lärarutbildningens nya struktur (SOU 1999:63, s. 148).
- Det är sant, att det är svårt att peka på principer för god undervisning som bara äger giltighet i vuxenundervisningen. Men det är också sant, att det finns uppenbara skillnader mellan hur dessa principer används och praktiseras i till exempel grundskoleundervisning och i arbetsplatsanknuten vuxenundervisning. Då en väsentlig del av pedagogiken består av praktisk tillämpning i konkreta situationer är det meningsfullt att hävda att det finns olika ”pedagogiker” i förhållande till olika inlärnings- och undervisningssituationer. Det finns således en mening i att vidhålla att vuxenpedagogik skall utvecklas i förhållande till de nya uppgifter som vuxenutbildningsinstitutionerna skall lösa i framtiden.
- Vuxenpedagogik skiljer sig från annan pedagogik, t.ex. ungdomspedagogik genom de perspektiv som anläggs och de sätt på vilka de pedagogiska principerna förverkligas.

När vi talar om utveckling av vuxenpedagogiken är det viktigt att fastslå att vuxenpedagogik inte är en särskild sorts pedagogik. Det är inte tal

om en ”ny” pedagogik som ersätter den existerande. Det finns de som är av den uppfattningen att vuxenpedagogik är ”projektundervisning” eller ”erfarenhetspedagogik”. Denna uppfattning är felaktig. Vuxenpedagogik är riktlinjer för hur man som utbildningsplanerare och utbildare intar ett reflekterande förhållningssätt till vuxnas lärande.

Utvecklingen av det vuxenpedagogiska vetandet sker i en växelverkan mellan forskning, utvecklingsarbete och pedagogisk praxis. Kunskapslyftskommittén pekar på behovet av såväl forskning som utvecklingsarbete. Vi håller med om att det finns ett sådant behov. Både svenska och internationella erfarenheter pekar emellertid på att den pedagogiska förnyelsen i högsta grad är en fråga om vilka möjligheter som finns för att ett pedagogiskt nytänkande skall kunna genomföras i praktiken. Lärarutbildning och -fortbildning ingår som en del av denna praxis (se längre fram i denna text). Helt avgörande i detta sammanhang är emellertid de organisatoriska och institutionella ramar som sätts upp för förnyelsen och för implementering av de kunskaper som arbetats fram i forskning och utvecklingsarbete.

Politiska överväganden om vuxenpedagogisk förnyelse bör därför handla om hur man på bästa sätt skapar ekonomiska och organisatoriska ramar för en sådan förnyelse.

4.3 Kompetensbehov och utbildningsutbud

En central fråga i såväl den internationella utbildningsdiskussionen som i Kunskapslyftet är vad utbildningen skall leda fram till. Det råder enighet om att Kunskapslyftet först och främst skall ge formell gymnasiekompetens till korttidsutbildade arbetslösa. Men samtidigt påpekas det, att Kunskapslyftet och vuxenutbildningssystemet generellt skall bidra till en höjning av arbetskraftens kompetens – att det alltså skall ske en tätare koppling till arbetslivets kvalifikationskrav. Det framhävs också, att utbildning – bland annat vuxenutbildning – har ett bredare demokratiskt samhällsperspektiv.² Slutligen understryks det att vuxenutbildning har en viktig personlighetsutvecklande funktion.³

På det principiella planet finns det inte nödvändigtvis någon motsättning mellan de olika målen. I den konkreta utbildningen och undervisningen är det emellertid en fråga om prioriteringar. Vad fäster man störst vikt vid? På det formellt ämnesmässiga, på det personligt utvecklande, på det arbetsrelaterade eller det samhällsmässiga? Ett klarläggande vad gäller dessa frågor kräver en högre grad av precisering av vilka uppgifter de enskilda delarna av vuxenutbildningssystemet skall ha.⁴ Vilka kompetenser förvärvas i vilken del av vuxenutbildningssystemet? Är det t.ex. möjligt att (i framtiden) förvärva en gymnasial

kompetens hos ett studieförbund? Är den nuvarande arbetsdelningen ändamålsenlig?

I detta sammanhang bör också ingå överväganden beträffande vilka andra kvaliteter de olika delarna av vuxenutbildningssystemet har, t.ex. som studieförberedande, utbildningsmotiverande eller socialt och demokratiskt utvecklande.

Sådan utbildning som skall uppfylla flera syften (formellt kvalificerande relaterad till arbetslivet samt personlig och demokratisk utveckling) och som samtidigt riktar sig mot en målgrupp som är ovan vid utbildning, kan flera utbildningsanordnare – enskilt eller tillsammans – bättre tillfredsställa, än om utbildningen bara skulle ges av en institution, t.ex. kommunal vuxenutbildning.

I samband med genomförandet av Kunskapslyftet har man varit uppmärksam på behovet av mångfald. Från början har det ingått överväganden om vilken roll folkbildningen har spelat såväl kvalitativt som kvantitativt. Tills vidare har man pekat på den kommunala förpliktelsen att stimulera etablering av nya utbildningstillfällen från nya utbildningsanordnare.

Den övervägande delen av aktiviteterna under Kunskapslyftet tillvaratas emellertid av den kommunala vuxenutbildningen. Folkhögskolorna och studieförbunden tar hand om en del av utbildningen, särskilt i samband med orienteringskurser. Andra utbildare, bland annat privata, har hand om ytterligare andra delar. I de enskilda kommunerna har man valt olika former för samarbete mellan utbildningsanordnarna. Det har skett en begränsad ökning av de olika utbuderna från Kunskapslyftets start.

Det verkar finnas vissa svårigheter kopplade till de valda lösningsmodellerna. Således finns det en viss osäkerhet med avseende på de olika förhållanden som råder hos olika utbildningsanordnare, bland annat oklarheter om gruppstorlek, på så sätt att antalet deltagare varierar i undervisningsgrupperna. Det verkar också vara vissa problem med att fastställa kvaliteten hos vissa utbildare. Trots dessa svårigheter pekar Kunskapslyftskommittén på det önskvärda i att den mångfald som finns bibehålls och utökas (SOU 1999:39, s. 22).

Med hänsyn till *folkbildningens roll* framhävs det att den i synnerhet har en funktion att fylla när det gäller rekrytering av nya och icke studievana deltagargrupper. Det är således särskilt i förbindelse med avvecklingen av olika former av introduktionskurser som studieförbunden har haft en uppgift. Samtidigt har det genomförts Kunskapslyftskurser på folkhögskolor.

Man har poängterat att den relativt blygsamma plats som folkbildningen intagit i detta sammanhang till en del har sin naturliga förklaring i att Kunskapslyftet först och främst satsar på formell kompetens-

utbildning. En högre prioritering av folkbildningen i detta sammanhang skulle kunna hota dess ställning som ett primärt icke-formellt utbildningssystem. Omvänt finns det inifrån folkbildningens egna led stundom en önskan om en mer central placering på Kunskapslyftets utbildningskarta.

Sett mot bakgrund av att Kunskapslyftet också har ett allmänbildande, personligt och demokratiskt syfte, verkar det inte ändamålsenligt att folkbildningen med den styrka den har inom dessa områden inte spelar en mera framträdande och integrerad roll i samband med implementeringen av Kunskapslyftet. Det skulle vara en fördel för den samlade vuxenutbildningssatsningen, om folkbildningen blev integrerad med det övriga vuxenutbildningssystemet, inte minst med tanke på behovet av andra kompetenser än en snävt formell gymnasiekompetens.⁵

I nordiska sammanhang är förhållandet mellan arbetsliv och folkbildning belyst i ett större, nyligen avslutat forskningsprojekt. Projektets huvudresultat är, att det finns möjligheter och intresse för ett sådant tvärgående samarbete och att såväl folkbildning som arbetsliv kan ha glädje av detta. Arbetslivets behov av breda – och i några sammanhang allmänt kulturella och idébetonade – kvalifikationer motiverar detta samarbete. Samtidigt påpekas en rad begränsningar i samarbetet, där den traditionella uppfattningen hos såväl deltagare som utbildare om vad undervisning är, verkar vara en av de viktigaste (Wahlgren m.fl., 1999).

Mot bakgrund av bredden i det framtida kompetensbehovet, och inte minst behovet av allmän, personlig och demokratisk kompetens, ser vi det som ändamålsenligt:

- att ett rikt utbud av vuxenundervisning säkras;
- att de enskilda utbildningsanordnarna utvecklar och stärker sin ämnesprofil; och
- att folkbildningen ingår som en del av den framtida vuxenutbildningsstrategin.

4.4 Undervisningens uppläggning och genomförande

När man talar om undervisning för vuxna är utbildningens utformning och genomförande viktiga faktorer. Dels finns det en avsikt att öka de vuxnas möjligheter att delta, dels en avsikt att förbättra deras utbyte av undervisningen och dels en avsikt att minska avhoppet. Det är därför önskvärt att anordna undervisningen med en optimal flexibilitet, det vill säga en utformning som i största möjliga utsträckning tillgodoser de vuxnas behov, sociala förpliktelse och möjligheter.

Kravet på optimal flexibilitet kan infrias på olika sätt. Det kan gälla tidsmässig flexibilitet, t.ex. olika starttider för undervisningen, olika tempo i undervisningen (differentierad undervisning) eller uppdelning av olika ämnen och studieavsnitt i mindre enheter (moduler). Ett annat sätt att tillgodose kravet på flexibilitet är en utformning av studierna, som inte kräver fysisk närvaro, t.ex. olika varianter av IT-stödd undervisning.

Att tillfredsställa kravet på optimal anpassning möter en rad praktiska, sociala och ämnesmässiga svårigheter. Det är förbundet med praktiska svårigheter att ha olika starttider för undervisningen. Dessa svårigheter visar sig i form av lärarscheman, lokalanvändning och administration. Det är förbundet med sociala problem att undervisa korttidsutbildade deltagare, om man inte arrangerar en stödjande studiemiljö i samband med undervisningen. Dessa svårigheter visar sig i form av otrygghet, dåligt arbetsklimat och många avhopp. Det är förbundet med ämnesmässiga svårigheter att dela upp (särskilt vissa) ämnen och studieavsnitt – inte minst om detta skall kunna kombineras med en fri och valfri ordningsföljd. Dessa svårigheter har sin grund i att vissa ämnen har en inre struktur, som förutsätter att de lärs in i en bestämd ordningsföljd. Erfarenheterna visar emellertid att fruktan för att en uppdelning av studier i mindre enheter skall gå ut över ämneskunskaperna ofta är överdriven.

I samband med Kunskapslyftet har dessa förhållanden särskild betydelse – inte minst därför att en väsentlig del av studerandegruppen är relativt korttidsutbildad och många inte har varit aktiva i utbildning på länge. För denna grupp är motsättningen mellan kraven på flexibilitet – som kommer sig av de vuxnas livssituation – och kraven på en överskådlig och sammanhängande undervisning i ett stabilt socialt sammanhang särskilt tydlig. Det är därför av stor betydelse hur dessa förhållanden löses i praktiken.

Det verkar som man har uppmärksammat dessa förhållanden och det finns exempel på hur man i praktiken stävar efter att lösa motsättningar på ett konstruktivt sätt. Det finns således en rad initiativ i praktiken som avser att ta hänsyn till vid vilken tidpunkt undervisningen börjar och när på dagen den genomförs. Man finner också exempel på flexibilitet när det gäller att använda teknikstödd distansundervisning, liksom när det gäller att dela upp utbildningen i mindre enheter, där undervisningen kan genomföras i förhållande till den enskildes behov och möjligheter. Tydligast såg vi detta i samband med undervisningen i Helsingborg, där man på Folkuniversitetet arbetade med flexibla arrangemang i olika ämnen och där varje kurs är uppdelad i flera ”ämnelement” (ÄMEL).

Användningen av IT i undervisningen tycks vara en av vägarna mot en mer flexibel utformning av vuxenundervisningen. De möjligheter som teknologin ger låter sig emellertid inte realiseras omedelbart. Inter-

nationella och svenska erfarenheter visar att det krävs särskilda kvalifikationer hos undervisare för att kunna överföra ett material från skriftlig och muntlig form till elektronisk form. Här tänker man inte primärt på tekniska svårigheter, och motsvarande kvalifikationer, utan på svårigheter förbundna med strukturering av materialet, t.ex. i samband med användande av hypertext och interaktivitet. Erfarenheterna visar också att den IT-stödda undervisningen ger goda möjligheter till en individualisering av undervisningen och en tätare kontakt mellan undervisare och elev. Dessa möjligheter ser också ut att förverkligas i praktiken och utgör alltså en potentiell möjlighet att tillgodose vuxnas behov av flexibel undervisning. Användandet kräver i hög grad en motivation och en styrning från den anordnande institutionens sida – en uppgift som ofta åligger undervisaren. De möjligheter som teknologin erbjuder för gemensamma gruppdiskussioner – till exempel i samband med elektroniska konferenser – tycks dock vara svåra att realisera. En förutsättning för att kunna skapa ett socialt nätverk i elektronisk form är att deltagarna kommer samman vid vissa tillfällen under utbildningens gång. Gruppkommunikationen förutsätter samtidigt en yttre styrning och en klar struktur om den skall fungera (SOU 1998:57, s. 117–135).

I Distansutbildningskommitténs slutbetänkande, *Flexibel utbildning på distans*, pekar man bland annat på att ”det långsiktigt allvarligaste problemet med IT i utbildningen handlar om de pedagogiska tillämpningarna. Kunskapen om hur datorer och IT skall användas som pedagogiskt redskap är begränsad”. Sett ur ett internationellt perspektiv är vi eniga om dessa slutsatser och vi kan därför på motsvarande sätt ansluta oss till slutsatsen: ”behovet av utveckling av pedagogik, metodik och organisation är därför stort” (SOU 1998:84).

Erfarenheterna av IT i undervisningen och distansutbildning pekar således på att det finns stora utvecklingsmöjligheter i den IT-stödda vuxenutbildningen. Dock krävs det mer kunskap om de pedagogiska förhållanden som bildar ramen för IT-stödet. Vidare behöver vuxenutbildare fortbildning för att kunna utnyttja teknologin optimalt.

Att stärka flexibilitet ingår också som ett av de prioriterade områdena i Utbildningsdepartementets försöksarbete med lärarutbildning (se senare avsnitt).

Kunskapslyftskommittén föreslår i detta sammanhang bl.a. att dela upp allmänna ämnen i delkurser (SOU 1999:39, s. 30).

Arbetet med den flexibla anpassningen bör fortsätta. I detta sammanhang bör man fokusera hur de praktiska, sociala och ämnesmässiga begränsningarna kan minimeras. Det är speciellt viktigt att arbeta med:

- ämnespedagogiska problem vid modulläsning
- etablering av pedagogiska verkstäder som stöder individuellt lärande

- vidareutveckling av ämnen och av individuell handledning
- utveckling av kunskaper om integration av IT i undervisningen
- IT-pedagogisk vidareutbildning av lärarkåren

4.5 Från utbildning till lärande

Kunskapslyftet är i första hand en utbildningssatsning. Det rör sig om att ge ett formellt lyft, ett lyft som motsvarar en treårig gymnasial utbildning. Standarden på detta lyft, det mål som anger om satsningen har varit en framgång, är primärt det formella målet. Utgångspunkten kan vara de vuxna kursdeltagarnas erfarenheter och det kan handla om att tillgodoräkna sig dessa i samband med intagning på utbildningen (i form av validering). Men målet är formellt, och medlet är utbildning och undervisning. Informellt lärande, var detta än äger rum i form av självstudier eller i informella inlärningssituationer, ingår inte i någon större utsträckning i föreställningarna om vad Kunskapslyftet skall innehålla eller hur det skall förverkligas.

Vuxna tillägnar sig kunskaper, färdigheter och förhållningssätt utanför det formella utbildningssystemet. Traditionellt sker detta genom studiecirkelverksamhet, biblioteksbesök och genom massmedia, och i nyare utformning genom Internet och genom informella sociala nätverk, t.ex. ”erfagarupper” (erfarenhetsutvecklingsgrupper).

”Den miljö, som undervisningen försiggår i, är av minst lika stor betydelse som dess innehåll. Det så kallade ”medlärandet” – det lärande som följer med det ämnesmässiga lärandet är det som finns kvar, när det ämnesmässiga är glömt” (Nordiska ministerrådet, 1995, s. 87). Den miljö eller det sociala sammanhang som lärandet försiggår i har överordnad betydelse för det lärande som äger rum.

”Medlärande”, det lärande som pågår vid sidan av det planlagda och bestämda, bör ingå i de vuxenpedagogiska övervägandena. I flera av de konkreta exempel på utbildning och undervisning som ingick i besöksrundan framhövdes betydelsen av inlärningsmiljön. Det kunde t.ex. röra sig om den praktiskt förankrade lärandemiljön i projektet ”Gamla Bygghantverk”, om betydelsen av en folkhögskolemiljö på ”Sörängen” eller om de studerandes påpekanden vad gäller vuxenmiljön i Söderhamn.

Kunskapslyftet fungerar inom ramen för ett utbildningsperspektiv, där vikten läggs på den formella sidan av lärandet med avsikt att uppnå gymnasiekompetens. Kunskapslyftet lägger således vikten på utbildning och undervisning, medan man i framtiden kan överväga i vilken utsträckning det informella lärandets perspektiv kunde ingå som en integrerad del av lyftet.

Det är inte längre tillräckligt att bara fokusera den formella undervisningen, som försiggår i det institutionaliserade utbildningssystemet, när man vet att en väsentlig del av de vuxnas inläring försiggår utanför detta. Därför blir några av framtidens centrala vuxenpedagogiska frågor:

- Hur kopplas den informella och ofta lågt strukturerade kunskap som man tillägnar sig i det praktiska vardagslivet ihop med de formella och ofta högt strukturerade kunskaper som man tillägnar sig i utbildningssystemet?
- Vilken betydelse har det medlärande som äger rum i vuxenutbildningssystemet för utbildningsovana vuxna?
- Hur kan vuxenutbildningssystemet bidra till att den inläring som äger rum utanför undervisningen (vardagslärandet) stärks?

4.6 Validering: reell visavi formell kompetens

Alla vuxna har kompetenser, som inte omedelbart låter sig beskrivas eller mätas i ett formellt system men icke desto mindre är centrala för personen ifråga och hans eller hennes sätt att fungera i det dagliga livet, i familjen, på arbetsplatsen eller som demokratisk medborgare. Det är väsentligt att dessa kunskaper ingår i ett vuxenpedagogiskt perspektiv och i det konkreta vuxenutbildningssammanhanget.

Vuxnas förutsättningar är ofta kontextbundna, icke formaliserade och ofta ”tysta”, dvs. icke verbaliserade. Vuxna handlar mot en bakgrund av praktiska kunskaper (”knowing-in-practice”).⁶ Utbildningssystemets krav på kunskaper är att de skall vara generella – lösryckta från konkret användning – formaliserade och verbaliserade. Vuxna har ofta kompetenser som med svårighet låter sig överföras till ett formellt kunskapsystem.

Överväganden som avser verkliga kunskapers betydelse träder tydligast fram i samband med frågan om validering. I hearing-rundan betonades från alla håll det lämpliga i att elevernas verkliga kunskaper mäts och valideras. Det underströks samtidigt att man var osäker på hur det skulle kunna göras.

I ett yttrande från Skolverket säger man om validering: ”I utformningen av en ny och flexibel vuxenundervisning som utgår från den enskilda individens önskemål, behov och förutsättningar är validering ett viktigt instrument. Validering aktualiseras i flera olika skeden i vuxenutbildningen och kommer allt mer att aktualiseras. En definition av begreppet validering som diskuteras för närvarande är värdering av kunskaper och färdigheter som den vuxne skaffat sig genom studier,

samhällsliv, arbetsliv, dvs. både formellt och informellt” (Dnr 99:507, s. 3). Vi ansluter oss till detta påpekande om vikten av att värdera vars och ens kompetenser i vid bemärkelse i samband med förverkligandet av Kunskapslyftet och med en framtida flexibel vuxenutbildning.

Ett väsentligt problem för utbildningssystemet är hur man ska kunna överföra icke formaliserade kunskaper och färdigheter till ett formellt uttryck, på en nivå som det går att känna igen – och helst i form av betyg.

Kravet på att reell kompetens skall kunna ”översättas” till formell kompetens har en inbyggd svårighet, då vissa kunskaper är lättare att ”översätta” än andra. Det är förhållandevis enkelt att mäta kunskapsnivån i matematik och främmande språk och omsätta detta i ett formellt uttryck. Det är betydligt svårare att mäta allmänmänskliga kunskaper som studiemotivation, ansvarskänsla, samarbetsvilja och engagemang. Svårigheterna är både mättekniska och etiska. Följden av sådana svårigheter kan leda till att man mäter (och betygsätter) de kunskaper som lättast låter sig formaliseras, men som utifrån modern kvalifikationsteori bara utgör en begränsad del av kompetensbilden.

Ett särskilt problem uppstår, när de olika delarna av vuxenutbildningssystemet i framtiden skall ingå i ett tätare och mer förpliktande samarbete. I vilken utsträckning vill man då kunna överföra kunskaper från en principiellt icke formaliserad utbildningsform som folkbildning till en principiellt starkt ämnesformaliserad vuxenutbildning, t.ex. den kommunala vuxenutbildningen?

I dag saknas det en enhet som i första hand ansvarar för oberoende kunskapsvalidering. Det finns en del värdefulla erfarenheter i detta avseende, främst hos universitet och företag men även inom Kunskapslyftet. Men det saknas ett centrum där dessa erfarenheter samlas och tas tillvara, ett centrum som är fritt tillgängligt för alla som vill ha sina kunskaper, kompetenser och meriter bedömda.

Det behövs en samlad kraftansträngning för att stärka svensk forskning och utveckling vad gäller kunskap om och beredskap för kompetensanalys och kompetensmätning. En sådan plattform skulle främja diskussioner om morgondagens nödvändiga kunskaper och färdigheter.

Från alla håll anser man valideringen vara en central fråga, i samband med Kunskapslyftet men också i samband med utveckling av vuxenutbildning rent generellt. Om detta skall kunna förverkligas förutsätter detta:

- att kunskapsbegreppet tolkas brett, och att det således inte nödvändigtvis är enbart det formaliserade utbildningssystemet som skall fastställa standarden för valideringen
- att begreppet studiekompetens omvärderas

- att professionell kompetens i arbetslivet är något annat än formellt teoretiskt vetande
- att det etableras en central enhet, som mot bakgrund av kompetensanalyser och kompetensmätning är i stånd att utveckla metoder för validering av reella kompetenser

4.7 Lärande på arbetsplatsen

I den internationella vuxenpedagogiska diskussionen ingår lärande på arbetsplatsen som en viktig del utifrån föreställningen om att det är en tät koppling mellan den kontext, där man lär sig, och den kontext, där man skall använda det man har lärt (se t.ex. Ellström, 1996).

Det överordnade perspektivskiftet från undervisning till lärande får en mycket konkret betydelse i samband med kvalificering till arbetslivet. Här läggs nu stor vikt vid kunskapsinhämtning som äger rum i förbindelse med utförande och utveckling av enskilda arbetsuppgifter. Mästare-lärling-principen har fått en renässans. I ett arbetslivsperspektiv kopplas ytterligare en organisatorisk aspekt in, nämligen i förbindelse med begrepp som det utvecklande arbetet och den lärande organisationen.

Förhållandet mellan lärande i formell utbildning och lärande i arbetet är komplicerat. Som vi tidigare framhållit är kompetens i arbetslivet något annat än formell teoretisk kompetens. Kompetensen i arbetslivet är ofta knuten till handling, medan den teoretiska kompetensen principiellt är knuten till teoretiskt vetande. De är inte ömsesidigt utbytbara, men detta utesluter ingalunda att de både kan och bör ingå i ett symbiotiskt samspel.

Den praktiska kompetensen utvecklas i samspel med praxis, genom reflexion kring praktiska handlingar, deras resultat och möjligheter, men förutsättningen för en kvalificerad reflexion är att personen besitter ett omfattande teoretiskt vetande.

En av svårigheterna när det gäller att åstadkomma naturliga kopplingar mellan praktisk och teoretisk kompetens är att de två ofta är skilda åt i tid och rum. Vid tillägnandet av teoretiskt vetande spelar praktiken ofta en underordnad roll. Det omvända gäller i daglig praxis, där problemlösning i förhållande till produktion eller vardagsliv är det primära. Tyvärr är kunskaperna inom pedagogiken om hur teoretiskt och praktiskt lärande bäst kopplas samman otillräckliga. Användandet av informationsteknologin – t.ex. i direkt anknytning till arbetsplatsen – kunde vara ett sätt att länka de två kunskapsformerna, tidsmässigt och organisatoriskt.

Kompetensutveckling i förhållande till arbetslivet är ett genomgående drag i den svenska diskussionen om vuxenutbildningssystemets utveckling.⁷ Både i hearing-rundan och i besöksrundan var arbetslivsperspektivet framträdande. Exempelvis fanns det i Vaggeryds kommun ett etablerat och utbyggt samarbete mellan de lokala utbildningsinstitutionerna och de större företagen i området. Från Kunskapslyftskommitténs sida är man uppmärksam på detta och påpekar nödvändigheten av att man förstärker samarbetet mellan kommunerna och arbetslivet (SOU 1999:39, s. 25–26).

Försöksverksamheten med *kvalificerad yrkesutbildning* (KY-utbildningen) är ett spännande perspektiv i detta sammanhang. Dels läggs här vikt på kombinationen av bred allmän kompetens och en kompetens med arbetslivsanknytning. Dels läggs det vikt på att de teoretiska kunskaperna skall användas i anslutning till en arbetsplats. Dels betonas lärandet på arbetsplatsen. (*Ny utbildning – kvalificerad yrkesutbildning*, 1998). Tre principer som ligger i linje med internationella föreställningar om hur arbetslivskvalificering förbättras.

Det verkar således finnas visst intresse för att stärka ett sådant lärande – inte minst hos arbetsmarknadens parter. Å andra sidan är det förbundet med en rad svårigheter (bland annat de tidigare nämnda om validering) att koppla en mera formell kunskapsinläring till den informella färdighetsinläring som sker på arbetsplatsen.

Några mer omfattande initiativ, som främjar en sådan utveckling i Kunskapslyftets regi, har vi inte stött på. När temat – kopplingen mellan arbetsliv och utbildning – fördes på tal var det först och främst KY-utbildningen som man pekade på. I vilken utsträckning erfarenheterna härifrån får större genomslagskraft i det totala vuxenutbildningssystemet är det svårt att säga något om.⁸ Denna fråga tas upp i slutbetänkandet från Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning (SOU 1999:122).

Från centralt håll (Utbildningsdepartementet, Näringsdepartementet, Skolverket) pekas på det lämpliga i att det sker en tätare koppling mellan arbetsliv och utbildning. Man understryker samtidigt att lösningen på detta problem är en lokal angelägenhet som avgörs av individuella val i relation till den lokala arbetsmarknadens behov i de enskilda kommunerna. Man kan frukta att en sådan lokal decentralisering – trots de uppenbara fördelar den har – kan försvåra en mer progressiv satsning på att koppla samman utbildning och arbetsliv. Risken är att det i ett lokalt sammanhang kommer att bli en större fokusering på det lokala förvärvslivets omedelbara behov av arbetsspecifika kvalifikationer.

Det är viktigt att man systematiskt överväger i vilken utsträckning kunskapstilläggnelsen – Kunskapslyftet – kan ske med en tätare koppling till arbetslivet, utan att det blir tal om en snävare arbetslivskvalificering. I det sammanhanget verkar de regionala tillväxtavtalen vara möjliga och

användbara instrument, som ännu inte tycks vara utnyttjade i tillräcklig omfattning med hänsyn till vuxenutbildningsperspektivet.⁹

SAF:s representanter presenterade för oss ett belysande exempel på hur man med hjälp av ”klusteranalyser” av den regionala industristrukturen har arbetat med kort- och långsiktiga kompetensförsörjningsstrategier.

Om det skall bli ett verkligt innehåll i planerna på att stärka arbetsplatsen som lärandemiljö kommer det att förutsätta en pedagogisk kunskap hos verksamhetsledarna – inte minst på verkställande mellannivåer. Det blir en framtida uppgift att ge arbetsledarna en sådan pedagogisk grundkunskap som möjliggör för dem att tänka på och planlägga de möjligheter till lärande som finns i olika arbetsfunktioner.

I samband med lärande på arbetsplatsen bör man:

- Arbeta med kopplingen mellan arbetslivets och utbildningsinstitutionernas lärandeformer, insiktsformer och kompetensutbildning, både genom praktiskt arbete och genom pedagogisk forskning.
- Överväga hur verksamheterna (och deras ledare) bäst kvalificeras för att planlägga läroprocesser och integrera formaliserad undervisning i förhållande till arbetsplatsens och medarbetarnas behov.
- Säkerställa att satsningen på kvalificering till arbetslivet inte försvarar vuxenutbildningens andra funktioner: den personliga utvecklingen och den demokratiska.

4.8 Pedagogisk fortbildning

En väsentlig förutsättning för en lyckad implementering av en utbildningsreform är, att de aktörer, som skall förverkliga reformen, har de nödvändiga kvalifikationerna. Ofta vill man därför knyta ett utbildningsprogram till genomförandet med syfte att säkra närvaron av sådana kvalifikationer. Utbildningsprogrammet kan ha många former och det kan vara mer eller mindre formaliserat. Det kan innebära grundutbildningskrav för att kunna ingå i programmet. Det kan omfatta utvecklings- och försökmöjligheter som en del av implementeringen.

Det tycks finnas en utbredd enighet om att det är lämpligt med en vuxenpedagogisk uppträdning av den pedagogiska personalen. I hearing-rundan har vi således fått mycket massiva rapporter om att det är viktigt med en kompetenshöjning för vuxenlärarna. Det har betonats från politiskt håll, av arbetsmarknadens parter, av de olika intresseorganisationerna, liksom av den centrala administrationen. ”Kunskapslyftskommittén har noterat att vuxenutbildningens personal har ett stort behov av kompetensutveckling” (SOU 1999:39, s. 27–28).

Det verkar således finnas en bred kunskap om att undervisning av vuxna kräver särskilda förutsättningar, som lärare från grund- eller ungdomsutbildning inte nödvändigtvis är i besittning av.¹⁰

Som ett konkret initiativ har regeringen satt igång ett utvecklingsarbete, som riktar sig till lärare i vuxenutbildningen med avsikt att utveckla en metodik och en pedagogik som är anpassad för vuxnas lärande. Detta kan ske genom:

- seminarier
- lärarnätverk
- utvecklingsprojekt.

”Syftet med satsningen är att ge vuxenlärarna möjlighet att utvecklas i sin yrkesroll, så att de kan möta de krav och behov, som det livslånga lärandet medför och som är i överensstämmelse med de nationella målsättningarna för vuxenutbildning, inklusive den särskilda satsningen på utbildning av vuxna”, sägs i Utbildningsdepartementets meddelande om utvecklingsprojekten (U98/3383/V).

I detta sammanhang kan man lägga märke till ett ganska betydande intresse för kompetensutbildning bland lärare. Detta kommer bland annat till uttryck i det stora antalet ansökningar till satsningen (600 ansökningar till ett samlat belopp på 120 miljoner). Utbildningsdepartementet har prioriterat följande ämnesområden i samband med tilldelning av försöksmedel: ökad flexibilitet i undervisningen, det vill säga att ”bryta tid och rum” (modulisering av enskilda ämnen), validering av kunskaper, nya arbetsformer för nya målgrupper (t.ex. korttidsutbildade män), etablering av nätverk mellan lärare (lärarsamarbete), innehållsöversikter av ämnen och kunskap, samt ”läs- och skrivsvårigheter” (anteckning från Utbildningsdepartementet, 1999-07-05).

De uppräknade ämnena verkar alla vara väsentliga och relevanta ämnen i förhållande till de pedagogiska problem som Kunskapslyftet aktualiserar. Det är emellertid väsentligt att erfarenheterna från det centralt förankrade utvecklingsarbetet samlas och systematiseras, och att det följs upp med politiska och organisatoriska konstruktioner som garanterar att erfarenheterna omsätts i praktiken.

I både det första och det andra delbetänkandet från Kunskapslyftskommittén understryks behovet av kompetensutbildning för lärare. I det andra talas det grundligt om kvalificeringsperspektivet. Man pekar på olika kompetensbehov för olika grupper av medarbetare: undervisare, handledare och ledare. Det föreslås konkret, att Skolverket följer upp den kommunala fort- och vidareutbildningen av vuxenundervisningens personal (SOU 1999:39, avsnitt 7.11).

Det är emellertid karakteristiskt för den nuvarande lärarfortbildningen, att man ännu inte utformat någon formaliserad och systematiserad vuxenpedagogisk fortbildning, som kan tillgodose de särskilda kvalifikationskrav som en reform som Kunskapslyftet ställer. I de konkreta exempel som vi har stött på i vår besöksrunda verkar lärarfortbildningen inte vara något centralt tema. Man har använt de lärare som funnits tillgängliga, med de kvalifikationer som de besuttit. En systematisk lärarfortbildning är alltså ett förhållande, som tillskrivs stor betydelse, men som ännu inte är förverkligat i någon större utsträckning.

Det stora intresset av att få del av potten för vuxenlärarnas fortbildning tycks motsäga den bild vi mött. Den centrala frågan i detta sammanhang är emellertid i vilken utsträckning lärarfortbildningen i framtiden kommer att ingå som en integrerad del av den vardagliga vuxenutbildningen, eller om aktiviteterna först och främst knyts till de extra försöksmedel och det ökade intresset för vuxenutbildningsområdet som aktiviteterna omkring Kunskapslyftet generellt har skapat.

Det är därför en viktig uppgift i framtiden att försäkra sig om att försöksaktiviteterna omkring Kunskapslyftet blir överförda till vanlig praxis, när de extra resurserna inte längre finns kvar. I detta sammanhang är det angeläget:

- att man överväger, hur vuxenundervisningens bas- och fortbildning skall utformas
- att man observerar att också ledning och annan personal ingår i fortbildningen
- att man har satt igång ett lokalt förankrat utvecklingsarbete vad gäller lärarfortbildning

Vi ser det som ett steg i rätt riktning när man i lärarutbildningsbetänkandet föreslår, att kompetensutveckling sker i en växelverkan mellan ”högskoleförlagd och verksamhetsförlagd utbildning”, att det talas om ”centrala kunskapsområden och tvärvetenskapliga ämnesstudier”, att undervisningen knyts till forskningen inom området, och att det anläggs ett livslångt perspektiv på lärarfunktionen (SOU 1999:63, s. 124–149). I vilken utsträckning de särskilda vuxenpedagogiska perspektiven och principerna får nödvändig djupgående behandling inom de förelagda institutionella ramar, där vikten läggs vid det gemensamma och på ”helhetsperspektivet”, måste uppmärksammas i den konkreta utbildningsutformningen. För att möjliggöra detta krävs särskilda ansträngningar.

Vi finner det problematiskt att vuxenpedagogiken och vuxenutbildningsområdet ägnas så liten uppmärksamhet i Lärarutbildningskommitténs betänkandet (SOU 1999:63). Vi tycker på motsvarande sätt att det

bör övervägas om det skulle vara önskvärt med en särskild inriktning mot vuxenutbildning – inte minst om man tar områdets heterogenitet i beaktande. Vi finner också, att de nuvarande medarbetarnas möjligheter till kompetenshöjning bör stärkas och att detta bör ske med utgångspunkt från deras dagliga praktik.

Som en förutsättning för en fortsatt kvalificering av vuxenlärarfortbildningen finner vi det lämpligt:

- Att de lokala initiativ som redan är igång samlas och systematiseras med syfte att få en erfarenhetsbank, som kan användas vid fastställandet av den framtida lärarfortbildningens form och innehåll.
- Att initiativen att sätta igång en mer systematisk fortbildning främjas och att denna fortbildning sammanlänkas med den kompetensutbildning som fortlöpande äger rum i praktiken på den enskilda utbildningsinstitutionen.
- Att lärarnas praktikrelaterade kunskap blir en väsentlig del av en framtida lärarutbildning.
- Att utbildningsinstitutionerna blir lärande organisationer, som också lärarna lär av och där lärarna får tillfälle att bearbeta sina yrkes- eller pedagogiska kunskaper och erfarenheter i lokala pedagogiska fora och internationella nätverk.

4.9 Sammanfattning

Det finns ett brett intresse för vuxenpedagogisk förnyelse. Däremot fattas konkreta överväganden av vilka konsekvenser detta intresse får i en konkret vuxenutbildningspraxis.

Det lokala skolsamarbetet är väsentligt. Den breda allmänna delen av vuxenutbildningen verkar emellertid inte ha hittat någon central plats i detta samarbete. Det bör skapas ramar för hur det lokala skolsamarbetet skall säkras, hur kvalitén skall förbättras i det konkreta utbildningsutbudet och hur mångfalden skall stärkas utan att det går ut över helheten och sammanhanget.

Det finns initiativ på gång med syftet att få flexibla former för undervisningens uppläggning, som kan tillgodose de vuxnas behov. Dessa initiativ bör fortsättas och utvidgas och skall omfatta både ämnesdidaktiska överväganden och utnyttjande av ny informationsteknologi.

Kunskapslyftets huvudperspektiv är formell utbildning. I den framtida vuxenutbildningspedagogiken bör perspektivet ändras eller utvidgas till att omfatta det totala vuxenlärandet.

Vuxnas verkliga kunskaper bör valideras och ingå i utbildningsplaneringen. Valideringen bör omfatta både allmänna och personliga

kunskaper. Det bör tagas initiativ till att institutionalisera en systematisk valideringsstrategi.

Som ett led i den samlade Kunskapslyftssatsningen finns det exempel på en utveckling av samarbetet mellan det lokala och regionala yrkeslivet och existerande utbildningsinstitutioner. Detta samarbete bör utvidgas och man bör arbeta långt mer systematiskt med det lärande som försiggår på arbetsplatsen som en del av det totala vuxenlärandet.

Det har startats ett utvecklingsarbete som skall stärka lärarnas kompetens och det finns en pågående diskussion om lärarutbildning (och fortbildning), där också vuxenundervisningen är medräknad. I detta sammanhang bör det övervägas, hur lärarfortbildningen kan få ett "livslångt" perspektiv med en fast förankring i den dagliga undervisningspraktiken.

Det existerar ett omfattande vuxenpedagogiskt vetande i dag (nationellt och internationellt). Denna kunskap bör utökas genom kontinuerlig vuxenpedagogisk forskning och systematisk insamling av erfarenheter från utvecklingsarbeten och goda exempel.¹¹ I en framtida vuxenutbildningspolitik bör särskilda åtgärder vidtas på nationell och regional nivå som kan garantera att:

- Berörda myndigheters ansvar och kompetens i valideringsfrågor stärks så att enskilda personers reella kvalifikationerna kan mätas och tillgodoräknas och ingå i den enskildes samlade karriärförlopp.
- Erfarenheter från nya praktiska initiativ och utvecklingsarbeten samlas systematiskt och förmedlas.
- Lärarfortbildningen försiggår fortlöpande som en del av utvecklingen av den dagliga praktiken och att det avsätts resurser till detta.
- Vuxenutbildningsinstitutionernas kvalitet säkras genom omfördelning av resurser till förnyelse och genom en löpande kvalitetsutvärdering.

Noter till Kapitel 4

¹ Det finns inte någon internationell gemensam uppfattning om vad vuxenpedagogik är, eller vilka grundläggande principer som gäller för vuxenutbildning. Jarvis (1995) och Brookfield (1996) samlar en rad centrala vuxenpedagogiska perspektiv.

² Denna dubbelhet är klart och pedagogiskt framställd i LO (1999), s. 18–20.

³ Detta framgår exempelvis, när Folkbildningsrådet (1998, s. 4) skriver, att det för den enskilde bl.a. rör sig om ”att stärka sina möjligheter att påverka de egna livsvillkoren”.

⁴ I det danska utspelet om vuxen- och efterutbildning försöker man att göra en analys av vilka ämnesmässiga, allmänna och personliga kvalifikationer, som förväntas bli tillägnade i de olika delarna av vuxenutbildningssystemet (Arbetsministeriet, Undervisningsministeriet, Finansministeriet, 1999).

⁵ Såväl den demokratiska som den kulturella sidan av lärandet, som ofta har sin utgångspunkt i informella lärandeprocesser är en väsentlig del av folkbildningen. Dessa förhållanden är bl.a. beskrivna i Folkbildningsrådet (1998), *Sammanfattande utvärderingsrapport 1993–1997*, del 2.

⁶ I den internationella diskussionen är ett viktigt tema förhållandet mellan den professionella ofta ”tysta” kunskapen och den mera formella, teoretiska och verbaliserade kunskapen. Se t.ex. Schön (1983).

⁷ Exemplifierat i en rapport (SOU 1996:164) från en expertgrupp till Kommittén om ett nationellt kunskapslyft för vuxna. Liknande finns i anslutning till regeringens vårproposition 1999, om att ”en satsning på kompetensutveckling för anställda genomförs under åren 2000–2002”.

⁸ I publikationen SOU 1996:188 nämns denna problemställning bara på få ställen och relativt ytligt, t.ex. s. 80–81. I SOU 1999:39 sägs det, att ”samarbetet med Kunskapslyftet i kommunerna går fortfarande relativt trögt”, s. 26.

⁹ Regeringens skrivelse 1998/99:96, Lägesrapport angående de regionala tillväxtavtalen, s. 20.

¹⁰ Internationellt tillmötesgås kraven på en kvalificering av vuxenlärarna på olika sätt. I Danmark etablerades således 1996 en ettårig vuxenundervisningsutbildning som en påbyggnad till en ämnesutbildning. Under 1997 etablerades en ettårig diplomutbildning i vuxenutbildning och utbildningsplanläggning. Det finns även kandidatutbildningar och doktorander med vuxenpedagogiska specialiseringmöjligheter. Det finns därutöver en mångfald av mer grundläggande vuxenpedagogiska utbildningar (se Danneskiöld-Samsöe, 1999). En internationell översikt över kvalificering av vuxenutbildare finns i Jarvis and Chadwick (1991).

¹¹ I Danmark finns det framskridna planer på att etablera *Danmarks Paedagogiske Universitet*, som skall ägna sig åt pedagogisk forskning i hela utbildningssystemet.

5 Sammanfattning och strategival

5.1 Introduktion

Syftet med expertgruppens verksamhet har varit att bedöma brister och styrka i svensk vuxenutbildning och utifrån denna analys diskutera strategival inför framtidens vuxenutbildningspolitik. Expertgruppens överväganden och bedömningar sammanfattas i detta kapitel.

5.2 Principer för strategival hämtade i ”livslångt-lärande-filosofin”

Kunskapslyftet siktar mot att höja den formella utbildningsnivån i landet. Med kunskaper menas i detta sammanhang ”formella kunskaper”. På motsvarande sätt är föreställningen om, hur man tillägnar sig dessa kunskaper tätt knutna till det formella utbildningssystemet.

I enlighet med utvecklingen internationellt, där fokus har flyttats från undervisning till lärande, ser vi det i ett framtidsperspektiv som viktigt, att en svensk vuxenutbildningspolitik i hög grad baseras på föreställningar om:

- Att kompetens är något annat och mer än formell kompetens. Såväl studiekompetens som arbetslivskompetens är komplexa ”kunskaper”, som både innehåller ”formella” kompetenser och ”reella” sådana. En framtida vuxenutbildningspolitik bör baseras på en ny värdering av förhållandet mellan reella och formella kunskaper.
- Att lärande försiggår på andra ställen än inom formell utbildning. Det viktiga med detta konstaterande är, att i en framtida vuxenutbildningspolitik bör det klargöras, hur de olika formerna för inläring kan stödja varandra. Hur kan det lärande, som försiggår i arbetslivet, stärka det lärande som försiggår i utbildningssystemet och omvänt? Hur skall vuxenutbildningssystemet utformas så att det lärande som sker där, bäst främjar vardagslärandet?

5.3 Olösta frågor inom svensk vuxenutbildningspolitik

Som tidigare framförts bör diskussionen om den framtida vuxenutbildningen ta sin utgångspunkt i en analys av hur vuxenutbildningen har växt fram sedan 1960-talet. Härvidlag är det viktigt att beakta huruvida tidigare beslut och lösningar utgör ett hinder för att möta dagens utmaningar. Den fördelningspolitiska målsättningen, som i hög grad kom att karaktärisera svensk vuxenutbildning, formulerades under första delen av 1970-talet och kom att utgöra grunden för den stora vuxenutbildningsreformen 1975. Officiella dokument har alltsedan proposition 1975:23 hävdats denna målsättning. Avsikten var, som vi tidigare påpekat, att 1975 års reform skulle utgöra början på en långsiktig fördelningspolitisk satsning. Utvecklingen kom emellertid att gå närmast i motsatt riktning och de fördelningspolitiska ambitionerna har successivt uttunnats.

Sedan mitten av 1980-talet har frågan om personalutbildningen och arbetskraftens kvalificering stått i förgrunden. Trots flera utredningar, otaliga rapporter och uttalanden är den fortfarande olöst.

I detta sammanhang vill vi uppmärksamma följande:

- I enlighet med principen om livslångt lärande bör personalutbildningen och kompetensutvecklingen i arbete och vardagsliv ses som delar av en samlad strategi för vuxenutbildningen.
- Inför den framtida satsningen är det viktigt att klargöra vilken fördelningspolitisk ambition som skall vara vägledande och att anpassa strategivalet härtill.
- Det är nödvändigt att genomföra organisatoriska förändringar så att vuxenutbildningen åter blir ett samlat policyområde.

5.4 Vad vi har lärt oss av Kunskapslyftet

Mot bakgrund av de upplysningar som vi förvärvat genom ”hearing-rundan” och studiebesöken samt mot bakgrund av det föreliggande skriftliga materialet, bland annat delbetänkanden från Kunskapslyftskommittén och tidigare utvärderingar vill vi framföra följande:

Kunskapslyftet får betecknas som en mycket ambitiös vuxenutbildningspolitik, vars innehåll och form inte omedelbart har någon motsvarighet i andra länder. Initiativet har på ett förtjänstfullt sätt åter riktat fokus på de fördelningspolitiska frågorna.

Kunskapslyftet är en succé på många sätt: Kunskapslyftsaktiviteter har startats och gett nytt engagemang i kommunerna, ofta med en bra

politisk uppbackning. Kvantitativt har lösningarna fått en betydande omfattning och deltagarna är allmänt tillfreds med den undervisning de fått. Det har etablerats regionala samarbeten mellan olika utbildningsanordnare och i en viss utsträckning också mellan arbetsförmedlingar och utbildningsanordnare. Rådgivnings- och informationscentra, som vägleder mot bakgrund av de vuxnas utbildningsbehov har startats. Omfattande utvecklingsarbeten har satts igång och lösningarna har följts upp av ett brett upplagt utvärderingsarbete.

Olika aktiviteter och samarbetsrelationer är emellertid inte alltid lika väl fungerande. Man kunde således förvänta sig ett mer utbyggt samarbete mellan de olika departementen, inte minst mellan Utbildningsdepartementet och Näringsdepartementet. Man kunde förvänta sig ett mer utbyggt regionalt samarbete, inte minst ett samarbete där fri konkurrens mellan utbildningsanordnarna fick möjlighet att förverkligas.

Genom att Kunskapslyftsinitiativet lagt tonvikten på höjandet av den formella kompetensen har kunskapsbegreppet getts en relativt snäv tolkning. Detta har i viss mån försvårat integreringen av folkbildningen i en bredare strategi för livslångt lärande.

Det har också rests kritik mot kvaliteten på delar av den genomförda utbildningen och denna kritik verkar särskilt vara riktad mot nya utbildningsanordnare. Beträffande kvaliteten har förhållandet mellan gruppstorlekar, studietakt och resurstillgång varit en oklar punkt. Vad gäller denna punkt tycks Komvux och folkbildningens representanter göra olika bedömningar.

Osäkerheten om Kunskapslyftets framtid, i synnerhet vad gäller finansieringsformerna, upplevs av många som problematisk, inte minst på det lokala planet. Det har framhållits att de studiestödslösningar som knutits till Kunskapslyftet skulle kunna leda till att unga skjuter upp sina studier i avsikt att få bättre studiestöd.

Målgruppen verkar delvis vara nådd. Men till viss del finns det en överrepresentation av kvinnor och det är främst de med tvåårig gymnasieutbildning som rekryterats. Utifrån fördelningspolitiska överväganden ger detta anledning till oro. Vad skall göras för att nå den svagaste delen av målgruppen?

Kunskapslyftets kvantitativa succé ger anledning till vissa funderingar. Vilka konsekvenser får det stigande antalet personer med treårig gymnasial utbildning för det efterföljande utbildningssystemet? Det finns redan nu initiativ till en utvidgning av antalet studerande på högskolor. Spörsmålet är hur den framtida dimensioneringen skall vara, om det skall vara en balansering av individuella utbildningsönsknings (utbildning motiverar till mer utbildning) och samhällets behov av kvalifikationer.

En väsentlig del av Kunskapslyftets framgång och genomförande, så som detta framgår av den löpande skriftliga erfarenhetsdokumentationen i delbetänkandena, beror i hög grad på det mycket systematiska arbete som utförts av Kunskapslyftskommittén och den tidigare Delegationen för Kunskapslyftet.

5.5 Obesvarade frågor och strategival

Strategi för ansvar och samverkan

Det är vår uppfattning att den femåriga försöksverksamheten med ett nationellt kunskapslyft gett upphov till många spännande försök till vidgad samordning och koordinering, särskilt på den lokala nivån. Trots detta framstår olikheter i regelsystem och avsaknaden av en övergripande strategi för koordinering på nationell, regional och lokal nivå som en allvarlig svaghet.

Mot den bakgrunden vill vi peka på följande:

- Nödvändigheten av att utveckla en övergripande strategi för livslångt lärande i Sverige.
- Att ett led härvidlag är att skapa en policydialog mellan de olika politikområdena, inte minst på politikernivå.
- Att strategin för livslångt lärande bör relateras till de regionala tillväxtavtalen men måste ges en bredare ram, där också andra än ekonomiska mål kommer i förgrunden.
- Att en långsiktig politik för livslångt lärande förutsätter en parallell strategi utformad för att bredda tillträdet till informationsteknologins infrastruktur.

Strategi för resursstyrning

Vid våra möten med organisationer och myndigheter återkom ständigt frågan hur man skall kunna behålla sin entusiasm, när det särskilda statsanslaget för Kunskapslyftet så småningom upphör.

Staten har stora möjligheter att påverka utvecklingen i kommunerna med nuvarande finansieringssystem. Fördelen är att stadsbidragen har möjliggjort den snabba utbyggnad som skett med Kunskapslyftet. Vi vill dock peka på att den valda lösningen även medför vissa spänningar. Som Statskontoret framhållit finns för- och nackdelar med olika finansieringsmodeller. Medan ett generellt bidrag stärker den kommunala självstyrelsen och möjligheterna att bedriva en effektiv verksamhet, samt förenklar statens uppföljning, finns en risk att vuxenutbildningen ej ses

som ett prioriterat område och att medlen delvis kan komma att användas för annan kommunal verksamhet. Våra slutsatser har starkt påverkats av en jämförelse mellan vad som hände vid 1991 års reform, då anslagen till kommunal vuxenutbildning inlemmades i det allmänna anslaget till det kommunala skolväsendet, och reaktionerna i samband med det riktade anslaget till Kunskapslyftet. Det är vår mening, att erfarenheterna av 1991 års reform, ger en varningssignal när det gäller en eventuell överföring av de medel som nu går till Kunskapslyftet till ett generellt bidragssystem för kommunerna.

Mot denna bakgrund vill vi peka på:

- Nödvändigheten av att delvis behålla det riktade statliga stödet.
- Möjligheterna att med specialdestinerade bidrag ge regionerna utrymme för styrning av de lokala utbildningsmarknaderna genom ekonomiska incitament och riktade stödåtgärder.
- Att ekonomiska incitament kan vara viktiga instrument för att påverka takten och inriktningen av förnyelsen i systemet. Ett problem som uppstår i samband med tillämpningen blir dock att det saknas enkla indikatorer som kan användas av kommun och stat för att bedöma innovation och framför allt för att mäta och styrka uppnått studieresultat.

Strategi för studiefinansiering

Studiefinansiering är en viktig och kontroversiell fråga i diskussionen kring en samlad strategi för livslångt lärande. Denna fråga berör inte enbart utformningen av det framtida kommunala vuxenutbildnings-systemet utan hela det formella utbildningsväsendet och även kompetensutvecklingen i arbetslivet. Precis hur ansvaret skall fördelas parterna emellan bör i hög grad styras av överväganden om faktiska kostnader, studietakt och -prestation, slutresultat och förväntad avkastning med hänsyn till olika ekonomiska och sociala kriterier.

Treårig gymnasieutbildning framställs allt oftare som ett minimikrav för alla som söker sig till arbetslivet i dag. I den mån detta antagande är korrekt bör därför alla medborgare ha en fundamental rätt till utbildning på gymnasienivå. Stat och kommun bör därmed även fortsättningsvis ha ett övergripande ansvar för finansieringen av all utbildning på grundskole- och gymnasienivå, för såväl ungdomar som vuxna, oavsett om utbildningen anordnas i offentlig eller privat regi.

Ansvaret för finansiering av all utbildning på eftergymnasial nivå, oavsett längd och inriktning, bör delas av stat, arbetsgivare och individer. Det framtida systemet bör sålunda kunna användas för finansiering

av såväl kortare s.k. spetsutbildningar, längre studier på universitet och högskola och kompetensinsatser på arbetsplatser.

Personliga utbildnings- och kompetenskonton kan vara ett alternativ på längre sikt, men det förutsätter att man vidtar särskilda åtgärder för svaga grupper och att marknaden kan förses med tillräcklig information. En annan förutsättning är att det finns tydliga regler som klargör individernas och parternas rättigheter och skyldigheter, såväl i det korta som långa perspektivet.

Mot den bakgrunden vill vi påpeka följande:

- Vuxenutbildningen och kompetenshöjande insatser mer generellt borde även i framtiden betraktas inte enbart eller primärt som en kostnad utan också, beroende på den volym som uppnås, som en långsiktig strategisk investering.
- Det framtida finansieringssystemet bör vara enhetligt, överskådligt och enkelt att hantera. Det skall också vara behovs- och prestationsorienterat. Diskriminering på grund av arbetsmarknadsstatus bör motarbetas aktivt.
- Det framtida systemet borde kunna användas för finansiering av studierna på både gymnasial och eftergymnasial eller på högre nivå, med förstärkt incitament särskilt för korttidsutbildade och arbetslösa.
- Staten bär det primära ansvaret för finansieringen av all vuxenutbildning på gymnasienivå, medan staten, arbetsgivarna och individerna har ett gemensamt ansvar för finansiering av all eftergymnasial vuxenutbildning och kompetensutveckling i arbetslivet.
- Slutligen – det framtida studiefinansieringssystemet bör utformas så att det på ett klart sätt reflekterar den fördelningspolitiska målsättningen.

Strategi för dimensionering

Det är värdefullt att Kunskapslyftet har lyckats med att bredda utbudet i svensk vuxenutbildning. En väl fungerande ”marknad” för all vuxenutbildning kan inte uppnås om allt ordnas i offentlig regi. Privata anordnare kan medverka till att utbudet breddas och effektiviteten höjs. Mot denna bakgrund är det positivt att notera att många nya utbildningsanordnare och -initiativ har tillkommit.

Även om grundprincipen vad gäller dimensionering i den framtida vuxenutbildningsstrategin även fortsättningsvis bör vara ”låt tusen blommor blomma”, är det också viktigt att slå vakt om de många institutioner som under lång tid har erhållit offentligt stöd. Särskilt studieförbunden och folkhögskolorna bör ses i detta sammanhang.

Dimensionering i överväganden bör inte baseras på en snäv tolkning av kompetensbegreppet, exempelvis i termer av gymnasiekompetens. Här bör också ingå överväganden av vilka andra kvaliteter de olika delarna av vuxenutbildningen, inte minst folkbildningen, kan bidra med.

Fyra viktiga dimensionsfrågor vad gäller framtidsstrategin för svensk vuxenutbildning rör kopplingen mellan gymnasieskolan för ungdomar och Komvux för vuxna, kopplingen mellan gymnasieskolan och högskolan, kopplingen mellan fristående eftergymnasiala utbildningar och högskolan, och kopplingen allmän vuxenutbildning, olika arbetsmarknadsutbildningar och kompetensutveckling i arbetslivet.

Enligt principerna för livslångt lärande är det de individuella behoven, intressena och förutsättningarna som främst skall vara styrande vad gäller dimensionering. Frågan blir då vad som bäst skulle ligga i individernas intresse inför framtiden. I dag finns separata institutioner och regelverk för gymnasieskola, Komvux, högskola, personalutbildning och arbetsmarknadsutbildning. Frågan är om detta system är det bästa, eller om det kan bli enklare och bättre integrerat.

Betydande och växande delar av det som anses vara vuxenutbildning respektive högskoleutbildning närmar sig varandra allt mer. Den institutionella gränsdragningen blir därmed alltmer svåröverskådlig. Framför allt gäller det att skapa bättre samverkan mellan allmän vuxenutbildning, eftergymnasiala utbildningar och högskoleutbildning.

Mot den bakgrunden vill vi peka på följande:

- Kunskapslyftet borde – med viss fördröjning – ha konsekvenser för högskolan. Vilka dessa blir och hur Sverige kommer att handskas med dem bör studeras närmare.
- Det är oklart hur efterfrågan på kortare eftergymnasial utbildning och även olika former av spetsutbildningar kommer att tillgodoses i det framtida systemet, särskilt om de institutionella gränsdragningarna och de olika regelsystemen för allmän vuxenutbildning, arbetsmarknadsutbildning och eftergymnasiala utbildningar som finns i dagens system kommer att bestå.
- Det är viktigt att slå vakt om de funktioner som studieförbunden och folkhögskolorna svarar för.
- Inför den framtida strategi skall de möjligheter och begränsningar som ny informationsteknologi medför särskild tillgodogöras.

Strategi för kvalitetssäkring och utvärdering

Det är vårt intryck att både formen och innehållet i Kunskapslyftet generellt är av hög kvalitet. Regionalt har arbetet realiserats i olika former, som ser ut att fungera. Det finns en rimlig tillfredsställelse med den utbildning som erbjuds och genomförs.

Belåtenheten har dock sina gränser. Det har således framförts kritik av utbildningsutbudet. Förhållandet mellan kvalitet, målgrupper och resurser har diskuterats. De olika utbildningsanordnarna, deras placering i den samlade vuxenutbildningssystemet och samarbetet mellan anordnare har ingått i diskussionerna.

Kvalitetssäkring är en fråga som i sista hand ligger hos staten och de offentliga myndigheter som är ansvariga för Sveriges utbildningssystem. Med utgångspunkt från diskussionerna tycks varken departementen eller de inblandade myndigheterna vara väl förberedda för att möta kvalitetsfrågorna, som skulle följa i Kunskapslyftets kölvatten, och bestämma en strategi för att handha dem.

I sista hand förutsätter kvalitetssäkring att det finns klart uttryckta förväntningar på vad som krävs av anordnare, studieprogram och studenter. Detta förutsätter att det finns kriterier som utförande och framgång i lärande kan mätas och bedömas mot.

Som ett led i den framtida vuxenutbildningsstrategin bör ingå en framtida kvalitetssäkring, som kan fungera, när de särskilda förhållanden som knyts till Kunskapslyftet inte längre gäller.

Mot den bakgrunden vill vi peka på:

- Behovet av en enhet, som på ett nationellt plan – och oavhängigt av andra institutionsintressen – kan starta utvärderingar av vuxenutbildningsaktiviteter, och mot denna bakgrund bidra till en fortsatt kvalitetssäkring.

Strategi för kunskapsvalidering

Alla vuxna har kompetenser, som inte omedelbart låter sig beskrivas eller mätas i ett formellt system, men som inte desto mindre är centrala för personens sätt att fungera dagligdags i familjen, på arbetsplatsen eller som demokratisk medborgare. Det är viktigt att dessa kompetenser ingår i ett vuxenpedagogiskt tänkande och i de konkreta vuxenutbildningssammanhangen.

Vuxnas kompetenser är ofta bundna till ett visst sammanhang, inte formaliserade och ofta "tysta" i den betydelsen att de inte är verbaliserade. Utbildningssystemets krav på kompetenser är att de skall vara generella – lösryckta från det konkreta användningsområdet – formali-

serade och verbaliserade. Vuxna har ofta reella kunskaper som bara med svårighet låter sig överföras till ett formellt kompetenssystem.

Överväganden om de reella kunskapernas betydelse träder tydligast fram i samband med spørsmålet om validering. Vid våra möten lade alla vikt vid det lämpliga i att de vuxnas reella kunskaper meritvärderas (valideras). Man var dock osäker på hur detta skulle göras.

Ett särskilt problem uppstår, när de olika delarna av vuxenutbildningssystemet i framtiden skall ingå i ett tätare samarbete. I vilken utsträckning kommer man att kunna överföra kunskaper som förvärvats i ett icke formellt sammanhang, t.ex. folkbildningen till t.ex. den kommunala vuxenutbildningen eller högskolan som är ytterst formaliserade.

Mot den bakgrunden vill vi peka på:

- Att kompetensbegreppet måste tolkas brett. Professionell kompetens i arbetslivet är annorlunda strukturerad än formellt teoretiskt vetande. Det är därför nödvändigt, att man aktivt söker få fram lärandeformer som skapar bästa möjliga samspel mellan den praktikrelaterade kompetensen och den teoretiska kompetensen.
- Att myndigheters och institutioners kompetens i valideringsfrågorna stärks.
- Att man utifrån de erfarenheter som vunnits i samband med högskoleprovets utveckling och tillämpning startar ett projekt i syfte att utveckla diagnostiska instrument för att mäta olika kompetenser och kartlägga de generella kompetensprofiler hos den vuxna befolkningen.

Strategi för forskning och utvecklingsarbete

Kunskapslyftskommittén konstaterar utifrån sin kartläggning av forskning och utveckling inom vuxenutbildningsområdet, att den ser ett stort behov av riktade insatser när det gäller forskning inom detta område (SOU 1999:39, s. 165). Vi instämmer helt i denna slutsats och vill framföra viss oro vad gäller det aktuella läget inom forskning och utvecklingsarbete kring vuxenutbildning. Genom en allmän drastisk reduktion av medel för sektorsforskning är vuxenutbildningens kunskapsförsörjning allvarligt hotad. Samtidigt har de fasta resurserna för denna typ av forskning förblivit i stort oförändrade, medan möjligheterna till forskarstudier försämrats, varför vi ser klara problem med att framöver säkra tillgången på kvalificerad expertis inom området.

Som framgått ovan står svensk vuxenutbildning inför en omfattande utmaning när det gäller att angripa brister inom forskning och utvecklingsarbete. Även om forskning, utvecklingsarbete och personalutbildning är nära kopplade till varandra anser vi att de delvis kräver olika men samtidigt samordnade insatser.

Dessa skall kunna ge underlag för utbildningspolitiska beslut samt en allmän kunskapsuppbyggnad om sektorn och dess utveckling. Forskningen skall kunna analysera nuläget och framtida utvecklingsmönster samt ange alternativa handlingsvägar. Samtidigt skall den fritt pröva mål och förutsättningar, t.ex. för det livslånga lärandet, och kritiskt granska pågående verksamhet vilket kan leda fram till nya och ibland okonventionella förslag. De frågor som aktualiseras ryms inte inom en disciplin, pedagogik, utan kräver ett mång- och ofta tvärvetenskapligt angreppssätt.

Mot den bakgrunden vill vi peka på:

- Behovet av att stärka den universitetsbaserade forskningen genom ett riktat resurstillskott som garanterar möjligheter till att bedriva en vital forskarutbildning och att ge sig i kast med långsiktig forskning.
- Vikten av att lägga fast långsiktiga forskningsstrategiska program med centrala forskningsteman, t.ex. förhållandet mellan utbildning och demokrati, vuxnas lärandeprocesser, kompetensanalyser och arbetslivskvalificering.
- Fördelen med att utforma forskning och forskarutbildning så, att kompetensen för att bedriva utvecklingsarbete lokalt samtidigt utvecklas. Ett viktigt led i detta arbete är att stärka de långsiktiga banden mellan vuxenutbildningens utövare och högskolan.
- Behovet av att etablera ett mer omfattande statistiskt material som möjliggör kvantitativa analyser av (vuxen)utbildningssystemet dels med syfte att göra nationella uppföljningsanalyser och utvärderingar och dels med syfte att göra internationella jämförelser, t.ex. vad gäller befolkningens kompetensprofiler.

Strategi för pedagogisk förnyelse

Det finns en ständig (internationell) debatt om huruvida det finns en särskild vuxenpedagogik. I det sammanhanget har det framförts, att de olika – goda – principer som kan hänföras till vuxenundervisningen, till exempel att ta de studerandes erfarenheter som utgångspunkt, eller att utbildningen skall vara meningsfull, i lika hög grad kan användas i samband med undervisning av barn och unga.

Det är sant att det är svårt att peka på principer för god undervisning, som bara gäller för vuxenundervisning. Men det är också sant, att det är en väsentlig skillnad på hur dessa principer används och praktiseras i grundskoleundervisningen respektive vuxenundervisningen. Då en viktig del av pedagogiken består av att den används i konkreta inlärningssituationer, är det meningsfullt och fruktbart att fastslå, att det finns olika ”pedagogiker” i förhållande till olika lärande och under-

visningssituationer. Det är således en bra idé att vidhålla att vuxenpedagogiken skall utvecklas i förhållande till de nya uppgifter som vuxenutbildningen skall lösa i framtiden.

Vuxna har behov av flexibla former för inläring, som kan anpassas till deras livssituation. Samtidigt ställer de vuxna deltagarna särskilda krav på de metoder som används och det sätt på vilket innehållet struktureras. Ett viktigt perspektiv är därför, hur man lägger upp undervisningen, så att deltagarnas förutsättningar kan påverka den på bästa möjliga sätt. I ett framtida system för vuxenutbildning kan lärande i arbetet således ingå som ett viktigt led.

Mot denna bakgrund vill vi framhålla:

- Nödvändigheten av att ytterligare öka flexibiliteten i vuxenutbildningsutbudet.
- Behovet av ökad kunskap om hur informationsteknologin bättre kan integreras i undervisning och lärande.
- Behovet av bättre koppling mellan det lärande som sker i arbete och det lärande som äger rum i utbildningssammanhang.
- En önskan att skapa bättre förutsättningar för att samla och systematisera pedagogiska erfarenheter från lokalt utvecklingsarbete och bra praxis. Vidare måste ett system finnas för att förmedla dessa insikter till dem som verkar på fältet. Detta är en funktion som skulle kunna placeras i ett Vuxenutbildarcentrum i Linköping.
- Att en viktig del av det pedagogiska utvecklingsarbetet bör ske i den konkreta och dagliga praktiken och att det därför bör finnas ett system för fördelning av lokala utvecklingsmedel.

Strategi för kompetensförsörjning av anställda inom vuxenutbildningen

En nödvändig förutsättning för att framtidens svenska vuxenutbildningspolitik framgångsrikt ska kunna genomföras är att personalen som arbetar inom utbildningssektorn har de nödvändiga kvalifikationerna. Internationellt pekas det på behovet av professionalisering av lärare och ledare. Detta krav är även relevant för svenska förhållanden.

Vi har mött betydande förståelse för att det finns ett stort behov av vidareutbildning av den pedagogiska personalen. Kunskapslyftskommittén har också pekat på detta behov – liksom Lärarutbildningskommittén – och ser vuxenpedagogiken som en specialiseringsmöjlighet i den pedagogiska utbildningen.

Det ligger nära till hands att peka på att utbildning och vidareutbildning för den pedagogiska personalen måste förbättras. En ensidig sats-

ning på utbyggnad av den institutionella utbildningen är knappast tillräcklig. Erfarenheterna visar att det är helt avgörande, om implementeringsproblemet skall kunna lösas, att de kvalifikationer som existerar hos medarbetarna i utbildningssystemet kopplas till de utvecklingsprocesser, som de skall genomföra.

Samtidigt är det nödvändigt, att det skapas organisatoriska ramar på de enskilda vuxenutbildningsenheterna, som kan främja den pedagogiska utvecklingen och förnyelsen. Erfarenheterna visar att de största ändringarna sker om arbetsplatsen som helhet – och inte enskilda medarbetare – tas som utgångspunkt för förändringen.

Mot den bakgrunden vill vi peka på följande:

- Den nuvarande nivån för utbildning av vuxenutbildare – sett i ett internationellt sammanhang – är otillräcklig.
- Det föreligger ett särskilt behov av fortbildning i anknytning till införandet och användandet av informationsteknologin i vuxenutbildningen.
- Den vuxenpedagogiska vidareutbildningen bör i hög grad ske i anknytning till det dagliga arbetet.
- För att möta de nya kraven krävs att vuxenutbildningsinstitutionerna strävar efter att bli lärande organisationer.
- Högskola och universitet bör ges tydligare mandat för vidareutbildning av lärare och ledare inom vuxenutbildningen.

Slutord

”Experter” som kommer utifrån har samtidigt en lätt och en svår uppgift, när de skall studera och validera kvaliteten på nationella initiativ. Det lätta består i, att man inte har några politiska skyldigheter i förhållande till de parter som ingår, men rätt att peka på angelägna områden som framträder i ett externt perspektiv. Det svåra består i att få tillräckligt exakt kunskap om de nationella förhållandena för att kunna analysera och värdera dem korrekt och att kunna peka på förhållanden som både är relevanta och väsentliga i det konkreta sammanhanget.

Vi har strävat efter att lösa denna för oss svåra uppgift på bästa möjliga sätt. Vi har gjort det, inte minst mot bakgrund av en uppfattning att den pågående utvecklingen på vuxenutbildningsområdet i Sverige är både nationellt och internationellt spännande och ambitiös. Kunskapslyftet är en imponerande satsning och arbetet i Kunskapslyftskommittén verkar kunna leda till konstruktiva resultat. När vi därför i det föregående har pekat på en rad områden, där vi vill föreslå ändringar och förbättringar, är det i hopp om att stödja utveckling och främja en pågående positiv diskussion.

Det är därför vårt förhoppning att de förhållanden som vi har pekat på, analyserat och värderat, och de strategiförslag som vi lagt fram, befinns relevanta och konstruktivt kan ingå i den fortsatta diskussionen om den framtida vuxenutbildningspolitiken i Sverige.

Det ambitiösa utredningsarbete som Kunskapslyftskommittén låtit genomföra utgör en utmärkt grund för en långsiktig svensk strategi för vuxenutbildning och livslångt lärande.

Referenser

- Abrahamsson, K. & Tuijnman, A. 1988. "Kunskapsklyftan i centrum – vägval och definitioner". I K. Abrahamsson (red.), *Det stora kunskapslyftet: svensk vuxenutbildning inför år 2010*. Stockholm: Utbildningsförlaget.
- Alsalam, N. och Conley, R. 1995. "The rate of return to education: a proposal for an indicator". I *Education and employment*, s. 83–109. Paris: Centre for Educational Research and Innovation, OECD.
- Arbetsministeriet & Undervisningsministeriet. 1996. *Lokalt skolesamarbejde mellem AMU-centre, erhversskoler, voksenuddannelsescentre og daghøjskoler*. Köpenhamn: Arbetsministeriet och Undervisningsministeriet.
- Arbetsministeriet & Undervisningsministeriet. 1997. *Lokalt skolesamarbejde*. Köpenhamn: Arbetsministeriet och Undervisningsministeriet.
- Arbetsministeriet, Undervisningsministeriet & Finansministeriet. 1999. *Mål og midler i offentligt finansieret voksen- og efteruddannelse*. Köpenhamn: Schulz.
- Brookfield, S. 1996. *Understanding and facilitating adult learning*. Milton Keynes: Open University Press.
- Carnoy, M. 1995. *International encyclopedia of economics of education, second edition*. Oxford: Pergamon Press.
- Danneskiold-Samsøe, S. 1999. *Kortlægning af almenpædagogiske lærer kvalificeringsforløb*. Undervisningsministeriet: Uddannelsesstyrelsen, Forskningscenter for Voksenuddannelse.
- Direktiv 1995:67, Kommittédirektiv, *Ett nationellt kunskapslyft för vuxna*.
- Direktiv 1996:71, Kommittédirektiv, *Tilläggsdirektiv till Kunskapslyftskommittén (UI995:09)*.
- Direktiv 1999:86, Kommittédirektiv, *Värdering av vuxnas kunskap och kompetens*. Beslut vid regeringssammanträde den 4 november 1999.
- Ellström, P-E. 1996. "Rutin och reflexion. Förutsättningar och hinder för lärande i dagligt arbete". I P-E. Ellström, B. Gustavsson & S. Larsson (red.), *Livslångt lärande*. Lund: Studentlitteratur.

- Ekholm, M. 1995. "Notes on educational research in the nordic countries". I A. Tuijnman och E. Wallin (red.), *School research at the crossroads: Swedish and Nordic perspectives*. Stockholm: HLS Förlag.
- Folkbildningsrådet. 1998. *Fakta om folkbildning*. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Höghi, R. 1985. *Undervisning i komvux*. Stockholm: CWK Gleerup.
- Jarvis, P. 1995. *Adult and continuing education*. London: Routledge.
- Jarvis, P. & Chadwick, A. (red.) 1991. *Training adult educators in Western Europe*. London: Routledge.
- Lander, R. & Larsson, M. 1999. *Val av vuxenstudier och erfarenheter efter ett år*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Lindensjö, B. 1981. Högskolereformen. En studie i offentlig reformstrategi. *Stockholm Studies in Politics, No. 20*. Stockholm: Stockholms universitet.
- LO. 1991. *Det utvecklande arbetet*. Stockholm: Landsorganisationen i Sverige.
- LO. 1999. *Rådslag – Hur ska vår vuxenutbildning se ut?* Stockholm: Landsorganisationen i Sverige.
- Nordiska ministerrådet. 1995. *Guldtavlene i graasset. Livslång läring for alle*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet, Nord 1995:2.
- OECD. 1961. *Economic growth and investment in education*. Paris.
- OECD. 1989. *Education and the economy in a changing society*. Paris.
- OECD. 1995. *Reviews of national educational policies for education: Sweden*. Paris.
- OECD. 1996. *Lifelong learning for all: Meeting of the education committee at ministerial level, 16–17 January 1996*. Paris.
- OECD. 1997a. *Literacy skills for the knowledge society: Further results of the international adult literacy survey*. Paris.
- OECD. 1997b. *Lifelong learning to maintain employability: Meeting of the employment, labour and social affairs committee at ministerial level, 14–15 October 1997*. Paris.
- OECD. 1997c. *Education at a glance: OECD indicators*. Paris.
- OECD. 1998. *Human capital investment: An international comparison*. Paris: Centre for Educational Research and Innovation, OECD.
- OECD. 1999. "Lifelong learning: Reducing the risk of under-investment in adults". Draft DEELSA/ED(99)14/PART1, 3 november 1999. Paris.
- Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning. 1998. *Ny utbildning – kvalificerad yrkesutbildning*. Stockholm.
- Olofson, L-O. & Rubenson, K. 1986. 1970-talets vuxenutbildningsreformer. Reflexioner kring strategi och utfall. *Institutionen för Pedagogik, Rapport nr 9/85*. Stockholm: HLS Förlag.

- Pettersson, S. & Wallin, E. 1995. "The research programme of the Swedish national agency for education". I A. Tuijnman och E. Wallin (red.), *School research at the crossroads: Swedish and nordic perspectives*. Stockholm: HLS Förlag.
- Proposition 1967:85. *Angående vissa åtgärder inom vuxenutbildnings området m.m.*
- Proposition 1972:26. *Angående vuxenutbildning.*
- Proposition 1975:23. *Om vidgad vuxenutbildning samt studiestöd till vuxna m.m.*
- Proposition 1980/81:97. *Om skolforskning och personalutveckling.*
- Proposition 1983/84:116. *Om gymnasieskola i utveckling.*
- Proposition 1984/85: 100. *Förslag till statsbudget för budgetåret 1985/86.*
- Proposition 1984/85:195. *Om uppdragsutbildning.*
- Proposition 1990/91:68. *Om ändring i brottsbalken m.m. (böter).*
- Proposition 1990/91:82. *Om folkbildning.*
- Proposition 1995/96:222. *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*
- Proposition 1999/2000:10. *Ett reformerat studiestöd.*
- Psacharopoulos, G. 1994. "Returns to investment in education: a global update", *World Development*, Vol. 20 (9), s. 1325–1343, september.
- Rubenson, K. 1987. "Återkommande utbildning: A moving target". I K. Rubenson (red.), *Återkommande Utbildning. Rapport LiU-PEK, R-111*. Linköping: Universitetet i Linköping.
- Rubenson, K. 1996. "Studieförbundens roll i vuxenutbildningen". I SOU 1996:154, *Tre rapporter om studiecirklar*, s. 3–63. Stockholm: Norstedts.
- Schön, D.A. 1983. *The reflective practitioner*. New York: Basic Books.
- Skolverket. 1997. *Kunskapslyftet hösten 1997. En verksamhetsuppföljning*. Stockholm.
- Skolverket. 1998. *Kunskapslyftet och den kommunala vuxenutbildningen*. Stockholm.
- Skolverket. 1999. *Första året med Kunskapslyftet. Delrapport nr 3*. Stockholm.
- Skolöverstyrelsen. 1986. *Skolan och vuxenutbildningen. Långtidsbedömningen, LB 86*. Stockholm: SÖ.
- Sohlman, Å. 1996. *Framtidens utbildning: Sverige i internationell konkurrens*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sohlman, Å. 1999. "Educational research and the evaluation of a national skills strategy". I A. Tuijnman och T. Schuller (red.), *Lifelong learning policy and research*. London: Portland Press.
- SOU 1965:60. *Vuxenutbildning i gymnasium och fackskola*. Stockholm.

- SOU 1966:3. *Yrkesutbildningen*. Stockholm.
- SOU 1982:29. *Komvux: Kommunal utbildning för vuxna*. Stockholm.
- SOU 1986:2. *En treårig yrkesutbildning, del 1*. Stockholm.
- SOU 1991:56. *Kompetensutveckling -- En utmaning*. Stockholm.
- SOU 1996:27. *En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande*. Stockholm.
- SOU 1996:164. *Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle*. Stockholm.
- SOU 1996:188. *Vuxenutbildare ser på sig själva*. Stockholm.
- SOU 1998:131. *CSN – en myndighet i ständig förändring*. Stockholm.
- SOU 1999:39. *Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet*. Stockholm.
- SOU 1999:63. *Att lära och leda. En lärarutbildning för samverkan och utveckling*. Stockholm.
- SOU 1999:122. *Kvalificerad yrkesutbildning. Slutbetänkande från Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning*. Stockholm.
- Statskontoret. 1999. *Hur mycket kostar Kunskapslyftet? En analys av kommunernas kostnader och bidrag*, Rapport nr 1999:18. Stockholm: Statskontoret.
- Tydén, T. 1995. (red.), *When school meets science*. Stockholm: Stockholm Institute of Education Press.
- Tuijnman, A. 1999. "Lifelong learning policies in a new technological era". In S. Mitter and M-I. Bastos (red.), *Europe and developing countries in the globalised information economy*. London: Routledge & United Nations University Press.
- Utbildningsdepartementet. 1998. "Alternative approaches to financing lifelong learning". Draft report to OECD, 2 september 1998. Stockholm: Regeringskansliet.
- Wahlgren, B., Eidskrem, I. & Sjösten, N-Å. 1999. *Arbejdsliv og folkeoplysning*. København: Nordisk Ministerråd, Temanord.
- Wass, K. 1999. *Hur formas den nya vuxenutbildningen? Nationell utvärdering av Kunskapslyftet. Delrapport 1 – april 1999*, IPD-rapporter nr 1999:03. Göteborg: Institutionen för pedagogik och didaktik, Göteborgs universitet.
- World Bank. 1999. *Education sector strategy*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development.

Kommittédirektiv

Ett nationellt kunskapslyft för vuxna

Dir. 1995:67

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juni 1995

Sammanfattning av uppdraget

Huvudstrategin för att bevara och utveckla vår välfärd och förhindra uppkomsten av ett tvätredjedelssamhälle är att Sverige skall utvecklas som ett kunskapsamhälle, där alla människor får reella möjligheter att vidareutveckla sig. Utbildning spelar en central roll för att stimulera den ekonomiska tillväxten.

En parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallas med uppdrag att i *ett första steg* föreslå mål för ett nationellt kunskapslyft för vuxna som en del i en strategi för ett livslångt lärande. Kommittén skall därvid bedöma

- om de allmänna målen för den samhällsstödda vuxenutbildningen behöver revideras,
- hur dessa mål skall kompletteras för att omfatta alla former av vuxenutbildning.

Arbetet skall avspegla hela vuxenutbildningen och visa vilken kontinuerlig utbildning och fortbildning som vuxna behöver i ett samhälle där kraven på kunskap höjs. Kommittén skall

- bedöma vilka satsningar det behövs på grundläggande och gymnasiala utbildningar och på andra former av fortbildning och vidareutbildning,
- göra denna bedömning ur den enskildes, samhällets och arbetslivets perspektiv.

Kommittén skall i ett *andra steg*, med beaktande av den centrala frågan om ansvaret för utbildningens finansiering,

- ta ställning till vilket ansvar som skall vila på den offentligt finansierade utbildningen och på arbetslivet för olika typer av utbildningsinsatser,
- föreslå vilket ansvar varje individ bör ta för sin egen kompetensutveckling.

Kommittén skall också

- analysera i vilken utsträckning nuvarande former för vuxenutbildning och organisationen av den samhällsstödda vuxenutbildningen tillfredsställer de ökande behoven av återkommande utbildning,
- definiera roller och föreslå en ansvarsfördelning som leder till en rationell användning av samhällets resurser och till att så många vuxna som möjligt kan ta del av den utbildning de behöver och önskar,
- i samverkan med kommittén om arbetsmarknadspolitikens roll, omfattning, inriktning och avgränsning (dir. 1993:132 och 1995:33) analysera samspelet mellan arbetsmarknadsutbildningen och den övriga vuxenutbildningen och skolan,
- pröva möjligheten att påtagligt öka flexibiliteten i utbildningssystemet genom att föreslå ett arbetssätt som ger möjlighet till successiv intagning, mera individualiserad utbildning, avbrott för arbete m.m.

Kommittén skall vidare

- bedöma om vuxna har tillfredsställande möjligheter att få utbildning på gymnasial nivå och föreslå åtgärder, varvid kommittén bl.a. skall överväga om vuxna skall garanteras rätt till utbildning i vissa av gymnasieskolans kärnämnen.

Slutligen skall kommittén

- överväga åtgärder som kan stimulera den pedagogiska utvecklingen inom den samhällsstödda vuxenutbildningen.

Nya förutsättningar

Kraven på en hög nivå på befolkningens utbildning är i dag större än någonsin tidigare. Det hänger naturligtvis ihop med det moderna samhällets föränderlighet och komplexitet. Utbildning är inte längre någonting som en människa slutför en gång för alla i ungdomsåren. Det

behövs omfattande satsningar på ett livslångt lärande som ger alla människor reella möjligheter att vidareutveckla sig. En snabbt växande informationsmängd, ökande kontakter och samarbete med omvärlden och förändrade villkor i såväl samhällsliv som arbetsliv ställer delvis nya krav på människan. Näringslivet konkurrerar allt mera med hjälp av produktionssystem, snarare än med produktion. Därigenom blir de anställdas kunskapsnivå allt viktigare – vi går från ett arbets- och kapitalintensivt till ett alltmer kunskapsintensivt arbetsliv.

Kunskap för ett utvecklat medborgarskap

Det livslånga lärandet är en demokratifråga. Människor måste ha mera att säga till om i sin vardag så att de tillsammans med andra kan forma framtiden. För att som individ bli stark nog att erövra vardagsmakten är en hög utbildningsnivå viktig. Med utbildning växer självförtroende, självtillit och identitet, och därmed ökar de reella möjligheterna att utöva inflytande över sin situation, i arbetet och på fritiden. Den utveckling vi sett de senaste åren där makt har överförts från centrala myndigheter och organisationer till individer och lokala organ, bär på möjligheter till ökat inflytande och ansvar för den enskilda människan. Samtidigt finns risker att de nya möjligheterna till stor del kommer att utnyttjas av en välutbildad och etablerad elit.

Utbildning är ett av de viktigaste instrumenten för att skapa rättvisa, jämlikhet och jämställdhet mellan enskilda människor och mellan olika grupper av människor. Utan de omfattande insatser som gjorts under årtionden skulle vi haft ett långt mer segregerat samhälle än vi har. För många kvinnor med kort utbildning har vuxenstudier varit början till ett nytt liv. För många invandrare utgör svenskundervisning och annan kompletterande utbildning en förmedlande länk in i det svenska samhälls- och arbetslivet. För arbetslösa utgör den samhällsstödda vuxenutbildningen en viktig chans att stärka sina möjligheter att på nytt få fotfäste på arbetsmarknaden.

Utvecklingen in i ett samhälle med en ökande informationsmängd bär på en rad möjligheter men medför också nya problem. Hur människor förhåller sig till all den information som finns att tillgå i det moderna samhället är en jämlikhetsfråga. När stora grupper av människor inte har tillgång till information och inte kompetens att omforma information till kunskap uppstår nya klasskillnader, där gränsen dras mellan dem som kan och dem som inte kan bearbeta och i sin vardag införliva den information som finns tillgänglig.

Enligt Statskontorets uppskattning finns nära en miljon människor i åldern 20–54 år som i formell mening endast har folkskole- eller

grundskoleutbildning. Det råder fortfarande stora skillnader i utbildningsnivå mellan män och kvinnor, mellan olika kategorier av arbetstagare, mellan anställda i olika företag och organisationer och mellan befolkning i olika regioner i landet. Om vi inte lyckas jämna ut klyftorna riskerar vi att hamna i ett tvåttredjedelssamhälle, där en tredjedel av befolkningen på grund av bristande utbildning är hänvisad till kortvariga lågavlönade arbeten eller långvarig arbetslöshet, ofta med försämrat självförtroende och dålig självkänsla som följd.

I tider av hög arbetslöshet är det särskilt viktigt med utbildning för framtiden. Det livslånga lärandet får stå som motto för människors strävan att genom utbildning förbättra sin ställning på arbetsmarknaden, öka inflytandet över det egna arbetet och vidga perspektiven i den personliga utvecklingen. Det är nödvändigt att vuxna människor tillägnar sig en förmåga både att anpassa sig till och att samtidigt kritiskt granska de nya förhållanden som ständigt uppstår i samhället.

Kunskap för arbetslivet

En god förmåga att anpassa arbetslivet och produktionen till nya och förändrade villkor är avgörande för att ett litet exportberoende land som Sverige skall kunna öka tillväxten och bibehålla välfärd och sysselsättning. Människors kunskaper och arbetsvilja samt deras förmåga att använda och utveckla ny teknik och aktivt medverka i förändring av arbetsorganisation kan ge de framtida konkurrensfördelarna och därmed de nya jobben. Det ställer krav på ökad kompetens på alla nivåer.

Enligt den sysselsättningsstudie som genomförts av OECD tillkommer det varje år ungefär tio procent nya arbetstillfällen med krav på högre kvalifikationer, medan en lika stor andel arbetstillfällen med enklare arbetsinnehåll försvinner. Tillskottet till arbetskraften av personer med ny utbildning utgör varje år endast två till tre procent. Återkommande kompetensutveckling och utbildning får därmed en ökad betydelse. Samspelet mellan formell utbildning och lärande i arbetet och på fritiden, är en god grund för sådan utveckling.

En förutsättning för att kompetenshöjande insatser skall leda till verklig utveckling i arbetslivet är att dessa går hand i hand med arbetsorganisatoriska förändringar som främjar lärande och kräver ny kompetens. Det handlar om en önskvärd maktförskjutning när framtidens arbetsplats kännetecknas av plattare organisation, mer inflytande och ansvar för dem som arbetar där, ett utvecklat lagarbete, bredare arbetsuppgifter osv. Än så länge utförs bara en del av alla arbeten på arbetsplatser med en arbetsorganisation som möjliggör en kompe-

tensutveckling i arbetet. Visionen om det goda arbetet är ännu inte förverkligad.

Där den lärande organisationen praktiseras visar den sig vara mycket framgångsrik både för den anställda och för arbetsgivaren, såväl i offentlig som i privat sektor. Den ger ett naturligt och kontinuerligt intresse för kompetensutveckling och den skiljer inte deltagarna i processen från produktionen på det sätt som sker vid traditionell personalutbildning. Erfarenheter och kunskaper kring dessa frågor finns dokumenterade genom bl.a. det arbete som bedrivits av Arbetsmarknadsverket, Arbetslivsfonden och Arbetsmiljöfonden.

För utbildning i arbetslivet ansvarar i första hand arbetsgivarna. Det finns emellertid brister i rådande system. Man kan bl.a. peka på att den nuvarande internutbildningen allt för ofta är begränsad och snävt funktionsinriktad samtidigt som den ofta gynnar dem som redan har en god utbildning. De som inte får del av utbildning och utveckling fastnar i mindre kvalificerade arbetsuppgifter eller riskerar arbetslöshet. Den ojämlika utbildningsnivån riskerar därigenom att förstärkas i det framtida arbetslivet.

Kunskap för vidare studier

Alla ungdomar erbjuds nu en treårig gymnasieutbildning, där alla nationella gymnasieprogram innehåller en kärna av studieförberedande ämnen som ger allmän behörighet till högskolan. Under lång tid framöver utgör gymnasial vuxenutbildning en nödvändig grund för att möjliggöra för fler vuxna att studera vid universitet och högskolor.

Den enskilda människans möjligheter och resurser skall vara utgångspunkten för all vuxenutbildning. Vuxenutbildningen skall svara mot mycket skilda behov och erbjudas på de studerandes villkor.

Särskilda ansträngningar behöver göras för att förbättra yrkesverksammas möjligheter till all utbildning, inte minst till högre utbildning. Det är i detta sammanhang viktigt att utbudet av kurser och organisationen av utbildningen är sådan att den motsvarar efterfrågan och stimulerar till vidareutbildning. Möjligheterna till deltidsstudier bör därvid beaktas liksom utbildningens placering i tid och rum så att yrkesverksammas deltagande underlättas. Detta är också ett sätt att tydliggöra för de studerande i vuxenutbildningen att det på olika sätt är utvecklande att läsa vidare och att olika vägar står öppna till högre utbildning.

Samtidigt är det viktigt att undvika oönskade inlåsnings effekter som innebär att lediga platser står tomma i näringslivet medan de som kan fylla dessa vakanser befinner sig i utbildning. Därför krävs mångfald och flexibilitet. Vi har nu, och behöver också i framtiden, utbildning av

skiftande slag. Det är önskvärt med en ökad tillgänglighet till utbildning för den vuxna befolkningen. I syfte att överbrygga avstånd och tid kan distansutbildning vara ett viktigt komplement till andra metoder.

All erfarenhet visar att kortutbildade och andra som är eftersatta i utbildningsväsendet är svårare att rekrytera till vidare utbildning. En strategi för livslångt lärande måste fokusera de erfarenheter som finns och de förutsättningar som krävs för att dessa grupper skall vilja gå in i utbildning och kompetensutveckling.

Det bör understrykas att även med en ökad tillgänglighet av utbildning för den vuxna befolkningen måste individen ta en betydande del av ansvaret för den egna kunskapsutvecklingen. Ingen utveckling kan äga rum vare sig genom utbildning eller kompetensutveckling i arbetet utan den enskildes engagemang, arbetsvilja och insatser av egen tid och utan ekonomiska uppoffringar för den enskilde.

Uppdraget

Mål för ett nationellt kunskapslyft

Vuxenutbildningen har en lång tradition i Sverige och nästan halva befolkningen deltar i vuxenutbildning i någon form.

De allmänna målen för den samhällsstödda vuxenutbildningen finns publicerade i 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). För de skilda anordnarna av samhällsstödd vuxenutbildning har dessa allmänna mål olika tyngdpunkt. För det offentliga skolväsendet för vuxna gäller enligt skollagen dessutom ett fördelningspolitiskt mål, nämligen att främst de som fått minst utbildning skall få möjlighet att stärka sin ställning i arbetslivet och i det kulturella och politiska livet.

För den utbildning utanför den samhällsstödda vuxenutbildningen som vänder sig till vuxna, har samhället hittills inte formulerat några mål.

Kommittén skall som *ett första steg* utifrån befintliga utredningar m.m. av nuvarande utbildning för vuxna föreslå mål för ett nationellt kunskapslyft för vuxna som en del i en strategi för ett livslångt lärande. Kommittén skall därvid bedöma dels om de allmänna målen för den samhällsstödda vuxenutbildningen behöver revideras, dels hur dessa mål skall kompletteras för att omfatta alla former av vuxenutbildning. Arbetet med att formulera målen skall ha sin utgångspunkt i att Sverige skall utvecklas som kunskapssamhälle. En annan viktig utgångspunkt är utbildningens centrala roll för att stimulera den ekonomiska tillväxten. Detta är huvudstrategin för att bevara och utveckla vår välfärd och förhindra uppkomsten av ett två tredjedelssamhälle.

Arbetet skall avspegla hela vuxenutbildningen. Resultatet av arbetet skall visa om och i så fall vilken kontinuerlig utbildning och fortbildning som vuxna behöver i ett samhälle där kraven på kunskap höjs. Kommittén skall bedöma vilka satsningar det behövs på grundläggande och gymnasiala utbildningar och på andra former av fortbildning och vidareutbildning. Bedömningen skall göras ur såväl den enskildes som samhällets och arbetslivets perspektiv.

Ett flertal utredningar har arbetat med näraliggande frågor inom Arbetsmarknadsdepartementets och Utbildningsdepartementets ansvarsområden. Ytterligare några utredningar avslutas inom kort. En förteckning bifogas direktiven som bilaga. I sitt arbete skall kommittén utgå från statistik, kartläggningar, analyser och statistikbearbetningar som finns tillgängliga från utredningar, myndigheter, organisationer m.fl. Det är av vikt att de resultat som presenterats inom området bedöms i detta nya sammanhang.

Kommittén skall i sitt arbete även beakta erfarenheter från andra länder inom vuxenutbildningsområdet. Särskilt skall erfarenheter från verksamheterna inom EU-program som Sokrates och Leonardo da Vinci samt Adapt beaktas i sammanhanget.

Frågor om ansvarsfördelning och finansiering

I *ett andra steg* skall kommittén ta ställning till vilken ansvarsfördelning som skall gälla mellan den offentligt finansierade utbildningen och arbetslivet för olika typer av utbildningsinsatser. Härvid är frågan om ansvaret för utbildningens finansiering central. Kommittén skall också föreslå vilket ansvar varje individ bör ta för sin egen kompetensutveckling.

Mångfalden och flexibiliteten betraktas av tradition som positiva och omistliga inslag i svensk vuxenutbildning. Olika slag av vuxenutbildning överlappar delvis varandra och olika huvudmän är aktiva inom närliggande eller samma områden men med något olika syften och med skilda former av finansiering. Vuxna som efterfrågar utbildning eller kompetensutveckling har svårt att överblicka utbildningsutbudet och kan därför få svårt att avgöra vart de skall vända sig för att få tillgång till den utbildning de behöver.

Å andra sidan får en gränsdragning mellan olika utbildningsformer och anordnare inte drivas så långt att utbildningar med likartade mål inte kan erbjudas med väsentligt olika arbetsformer, exempelvis på distans respektive i grupp med mer lärarhandledning eller med olika arbetstakt. Arbetsfördelning och samverkan är viktiga inslag, om samhällets resurser skall kunna användas effektivt. Utvecklingen av kunskapscentra

som bygger på samverkan och gemensamt resursutnyttjande mellan olika utbildningsformer är ett bra exempel på detta.

Kommittén skall analysera i vilken utsträckning nuvarande former för vuxenutbildning och organisationen av den samhällsstödda vuxenutbildningen tillfredsställer de ökande behoven av återkommande utbildning. Kommittén skall definiera roller och föreslå en ansvarsfördelning som leder till en rationell användning av samhällets resurser och till att så många vuxna som möjligt kan ta del i den utbildning de behöver och önskar.

Kommittén skall, i samverkan med kommittén om arbetsmarknadspolitikens roll, omfattning, inriktning och avgränsning (dir. 1993:132 och 1995:33), analysera samspelet mellan arbetsmarknadsutbildning och den övriga vuxenutbildningen och skolan. Det inbegriper också kommunernas ansvar för ungdomar.

Kommittén skall även utifrån arbetsmarknadspolitiska överväganden pröva möjligheten att påtagligt öka flexibiliteten i utbildningssystemet genom att föreslå ett arbetssätt som ger möjlighet till successiv intagning, mera individualiserad utbildning, etappavgångar som möjliggör avbrott för arbete, en kombination av utbildning och arbete m.m.

Som en *tredje del* i sitt arbete skall kommittén fördjupa sig på följande områden.

Vuxnas möjligheter att få utbildning på gymnasial nivå

Den frihet som följer av mål- och resultatstyrningen innebär på den gymnasiala vuxenutbildningens område, till skillnad från grundskolans och gymnasieskolans, en mycket påtaglig frihet att dimensionera utbildningsresurser och utbildningsutbud. Alla kommuner anordnar inte vuxenutbildning på gymnasial nivå i den utsträckning som efterfrågas, och alla kommuner åtar sig inte heller att – i enlighet med systemet med interkommunal ersättning – betala för sådan utbildning i en annan kommun. Frågan är om detta lett till ökade klyftor mellan olika kommuner och vilka effekter det haft på utbud och deltagande.

Av arbetsmarknadsskäl har staten under ett antal år satsat betydande extra resurser för att öka möjligheterna för vuxna till bl.a. gymnasial vuxenutbildning. Staten har tydligt markerat att detta varit extra satsningar utöver kommunernas planerade vuxenutbildning. Aktuell statistik över elevantalet i Komvux tyder på att kommunerna har dragit ner på den reguljära utbildningen. En påtaglig koncentration till dagkurser har också skett under de senaste åren. Detta försvårar fritidsstudier och kan därmed innebära ökade krav på studiestöd. När arbetsmarknadsläget förbättras kommer kommunala neddragningar i den reguljära vuxen-

utbildningen inte längre att kunna kompenseras med extraordinära statliga resurser.

Kommittén skall bedöma om vuxna med sina varierande förutsättningar har tillfredsställande möjligheter att få utbildning i Komvux. Därvid skall kommittén överväga om möjligheterna att få vuxenutbildning på gymnasial nivå är tillräckliga dels ur den enskildes, dels ur arbetslivets synvinkel. Om det inte är fallet skall kommittén föreslå åtgärder för att förbättra förhållandena. Kommittén skall bl.a. överväga om vuxna skall garanteras rätt till utbildning i vissa av gymnasieskolans kärnämnen. Om kommittén finner det motiverat utifrån tidigare bedömningar, kan den även föreslå vissa förändringar beträffande rätten till grundläggande vuxenutbildning.

Pedagogisk utveckling

För det offentliga skolväsendet för vuxna innebär det nya styrsystemet att staten anger mål och riktlinjer samt följer upp och utvärderar, medan driftansvaret ligger på skolhuvudmännen. De nya förutsättningar som förändringarna i samhället och arbetslivet innebär, ställer nya krav på vuxenutbildningen, på dess elever, lärare och rektorer. Eleverna måste aktivt leda och forma sitt eget lärande, skolan måste alltmer bistå med handledning och inspiration till eleverna i deras eget arbete. Arbetsmetoder, pedagogik och organisation måste utvecklas för att motsvara dagens krav.

Kommittén skall överväga åtgärder för att stimulera den pedagogiska utvecklingen inom den samhällsstödda vuxenutbildningen. Om kommittén konstaterar att det finns hinder i föreskrifter eller styrsystem för en pedagogisk utveckling, skall kommittén lämna förslag på lämpliga förändringar.

Kommittén skall särskilt överväga hur det faktum att vuxenutbildningen rekryterar en hög andel invandrare och en hög andel kvinnor kan tas till vara.

Samråd

Kommittén skall samråda med utredningarna inom Arbetsmarknadsdepartementet om arbetsmarknadspolitikens roll, omfattning, inriktning och avgränsning (dir.1993:132 och 1995:33) och invandrapolitiken (dir.1994:130) samt utredningarna inom Utbildningsdepartementet om studiestödssystemet (dir. 1994:148), om det inre arbetet i skolan (dir. 1995:19) och om distansmetoder inom vuxenutbildningen (dir. 1995:69)

samt den särskilde utredaren med uppdrag att planera och låta genomföra en statlig utvärdering av folkbildningen (dir. 1994:12).

Ramar för kommitténs arbete

I den del som gäller förslag till mål för ett nationellt kunskapslyft för vuxna och bedömning av behovet av utbildning för vuxna skall kommittén redovisa sina överväganden senast den 1 mars 1996.

I ett andra steg skall kommittén senast den 1 oktober 1996 lägga fram förslag till ansvarsfördelning mellan den offentligt finansierade utbildningen, arbetslivet och individen och till lämplig arbetsfördelning mellan olika anordnare av samhällsstödd vuxenutbildning.

Uppdraget i sin helhet skall vara slutfört senast den 1 mars 1997.

Kommittén skall beakta regeringens direktiv (dir. 1994:23) till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden. Kommittén skall även följa regeringens direktiv till kommittéer och särskilda utredare om regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) och jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Förslagen får inte leda till kostnadsökningar för staten eller kommunerna. Eventuella förslag som medför ökade utgifter skall finansieras genom omprioriteringar inom berörda områden. Kommittén får dock inte i sina förslag till finansiering omfördela medel anvisade av konjunkturskäl till ordinarie verksamhet inom området.

Kommittén skall före den 1 oktober 1995 komma in med en budgetplan över beräknade kostnader för utredningen.

(Utbildningsdepartementet)

*Bilaga***Tidigare och pågående utredningsarbete**

Kompetensutredningen har i sitt betänkande *Kompetensutveckling* – en nationell strategi (SOU 1992:7) lagt förslag om kompetensutvecklingen i arbetslivet. Även Produktivitetsdelegationen (SOU 1991:82) har behandlat dessa frågor.

Den av Utbildningsdepartementet tillkallade Samverkansgruppen (U 1989:D) har presenterat rapporten *Samverkan mellan gymnasieskolan och vuxenutbildningen* (Ds 1990:59). Utbildningsdepartementet tillsatte därefter 1992 en arbetsgrupp med uppgift att stimulera utvecklingen av kunskapscentra. Arbetsgruppen har redovisat två delrapporter, *Utveckling av kunskapscentra delrapport I 1991/92* och *II 1992/93*. En slutrapport är under utarbetande.

Betänkandet *Kunskapens krona* (SOU 1993:23) från Utredningen om en effektivare vuxenutbildning behandlar statens roll som beställare av vuxenutbildning och behoven av grundläggande baskunskaper för vuxna samt distansutbildningen som en metod för att tillgodose dessa behov. Kompletterande databearbetning m.m. finns i rapporten *Mer om kunskapens krona* (Ds 1993:42).

Den analys som gjorts i betänkandet *Ursprung och utbildning social snedrekrytering till högre studier* (SOU 1993:85) är av stor betydelse för ett fortsatt arbete med att finna former för att motverka den sociala snedrekryteringen till högre utbildning.

I Utbildningsdepartementets diskussionsunderlag *Agenda 2000 – Kunskap och kompetens för nästa århundrade* (Ds 1994:35) uppställs som mål bl.a. att vuxna skall tillförsäkras rätt till kunskapskomplettering i princip motsvarande gymnasieskolans kärnämnen, varvid svenska, engelska och matematik nämns som de viktigaste.

Statskontoret har på regeringens uppdrag kartlagt den målgrupp som saknar utbildning i kärnämnen svenska, engelska, matematik och samhällskunskap (Statskontoret, PM 1995:3 *Vuxna som saknar kompetens i vissa kärnämnen på gymnasienivå*).

Utredningen om kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning har lämnat sitt slutbetänkande *Yrkeshögskolan* (SOU 1995:38).

På uppdrag av Nordiska Ministerrådet har en nordisk s.k. tänketank övervägt vilka kvalifikationer som framtiden kräver – också i ett europeiskt perspektiv. En slutrapport har presenterats i februari 1995, *Guldtavlorna i gräset – Livslångt lärande för alla*.

Kommissionen för de europeiska gemenskaperna (1994) Europeisk arbetsmarknads- och socialpolitik – en framtidsväg för Unionen. Vitbok, Stockholm: Finansdepartementet.

Kommissionen för de europeiska gemenskaperna (1994) Tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Utmaningarna och vägarna in i 2000-talet. Vitbok, Stockholm: Finansdepartementet.

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Kunskapslyftskommittén (U 1995:09)

Dir. 1996:71

Beslut vid regeringssammanträde den 12 september 1996

Sammanfattning av uppdraget

Den nyligen beslutade femåriga särskilda vuxenutbildningssatsningen innebär nya förutsättningar för Kunskapslyftskommitténs arbete.

Kommittén får i uppdrag att – som en grund för sina slutsatser och förslag om framtida vuxenutbildning – följa den femåriga vuxenutbildningssatsningen och den verksamhet som kommer till stånd som en följd av satsningen.

Kommittén får ett samordningsansvar för utvärdering av vuxenutbildningssatsningen. Kommittén skall också senast den 28 februari 1997 lägga fram förslag till former för fristående utvärderingar av den särskilda vuxenutbildningssatsningen.

Kommittén skall göra en årlig avrapportering till regeringen senast den 1 april 1998 och 1999 för att möjliggöra en successiv reformering av vuxenutbildningen. I samband därmed kan kommittén föreslå förändringar av regler m.m.

Uppdraget i sin helhet skall vara slutfört senast den 1 mars 2000 för att kunna ligga till grund för överväganden om de förändringar som behövs för att den femåriga satsningen skall kunna leda till en reformerad vuxenutbildning.

Bakgrund

Regeringen redovisade i den ekonomiska vårpropositionen med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, m.m. (prop. 1995/96:150) sin avsikt att föreslå riksdagen en större varaktig vuxenutbildningssatsning. I propositionen Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m. (prop. 1995/96:222) presenterade regeringen närmare sin syn på utformningen av en särskild vuxenutbildningssatsning. Den skall genomföras under fem år med start den 1 juli 1997 och omfatta 100 000 helårsplatser per år.

Av propositionen (avsnitt 6.3.1) framgår bl.a. att satsningen skall bidra till att utveckla nya former för att möta vuxnas utbildningsbehov i framtiden och därmed efter femårsperioden kunna avlösas av ett nytt vuxenutbildningssystem.

Riksdagen har bifallit regeringens förslag om en vuxenutbildningssatsning (bet. 1995/96:FiU15, rskr. 307).

Regeringen har den 22 augusti 1996 inrättat en delegation för den särskilda vuxenutbildningssatsningen med uppgift att förbereda och i ett inledningsskede leda den, lämna förslag till regeringen om fördelning av medlen till kommunerna och följa den verksamhet som blir resultatet av satsningen. Delegationen skall samverka med Kunskapslyftskommittén.

I budgetpropositionen för år 1997 beräknar regeringen medel för den särskilda vuxenutbildningssatsningen. Regeringen avser senare att meddela föreskrifter om kriterier för fördelning av medlen under förutsättning att riksdagen anslår medel för satsningen.

Vuxenutbildningssatsningens inriktning

Vuxenutbildningen har en central roll för individen, arbetslivet och samhället. Det är viktigt att vuxenutbildningssatsningen kommer till stånd likvärdigt i hela landet. Den skall bidra till förnyelse och omställning i arbetslivet samt till utveckling av vuxenutbildningen. Satsningen kan få en särskilt betydelsefull roll för kvinnor och män i yrken och branscher som drabbas av konjunktur- och strukturförändringar, t.ex. inom kontor, vård och tillverkningsindustri. Den kan också bidra till att bryta den könsmissiga snedfördelningen på arbetsmarknaden.

Målgruppen är i första hand vuxna arbetslösa som helt eller delvis saknar treårig gymnasiekompetens. Därutöver skall satsningen också vända sig till anställda som helt eller delvis saknar denna kompetens. Övriga vuxna skall få delta i mån av plats.

Kommunerna skall ha huvudansvaret för en stor del av satsningen, folkhögskolorna för 10 000 helårsplatser. För att uppnå nödvändig flexibilitet och anpassning till lokala behov och för att klara den stora uppgiften behöver kommunerna utnyttja även utbildningssamordnare utanför sin egen utbildningsorganisation. För anpassning till arbetslivets behov krävs en nära samverkan mellan kommunen, arbetsförmedlingen, parterna på arbetsmarknaden och flera andra intressenter.

Den femåriga vuxenutbildningssatsningen syftar till förnyelse av vuxenutbildningens organisation, innehåll, arbetsformer och aktörer. Nya former att möta vuxnas utbildningsbehov skall prövas i praktiskt utvecklingsarbete och i konkret tillämpning. Därmed kan en grund läggas för det vuxenutbildningssystem som skall formas in på 2000-talet. Detta innebär nya förutsättningar för Kunskapslyftskommitténs arbete.

Uppdraget

Kommittén skall följa utformningen av den särskilda vuxenutbildningssatsningen och den verksamhet som kommer till stånd. Därigenom skall kommittén kunna skaffa sig erfarenheter som kan ligga till grund för kommitténs slutsatser och förslag om en reformering av vuxenutbildningen som avlöser den särskilda vuxenutbildningssatsningen. Kommittén skall därvid samverka med Delegationen för den särskilda vuxenutbildningssatsningen, Folkbildningsrådet, Statens skolverk, Arbetsmarknadsstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Distansutbildningskommittén (U 1995:07) och Statens skolor för vuxna.

Kommittén skall årligen 1998 och 1999 avrapportera till regeringen för att vuxenutbildningen successivt skall kunna reformeras, och kommittén har då möjlighet att lämna delförslag till förändringar och justeringar.

Kommittén skall ha ett samordningsansvar för utvärdering, eftersom ansvaret för den särskilda vuxenutbildningssatsningen är delat mellan flera aktörer. Utvärdering kommer att initieras av flera av dem, t.ex. Folkbildningsrådet när det gäller den del folkhögskolorna ansvarar för, Statens skolverk när det gäller de delar av satsningen som kommunerna och Statens skolor för vuxna ansvarar för och Arbetsmarknadsstyrelsen när det gäller arbetsmarknadsmyndigheternas insatser i anslutning till satsningen. De deltagande kommunerna ansvarar själva för att den verksamhet utvärderas som de ansvarar för.

Det är viktigt att de olika intressenternas utvärderingar planeras så att de tillsammans ger en allsidig belysning och dubbelarbete undviks. Behovet av samplanering gäller exempelvis tidsplanering, datainsamling och val av vilka områden, geografiskt och innehållsmässigt, som skall

utvärderas. Det är viktigt att Kunskapslyftskommittén kan utnyttja resultaten i sitt arbete.

Eftersom så många skilda aktörer kommer att vara engagerade i genomförandet av satsningen, bör flera fristående utvärderingar ske. Utvärderingarna skall göras med avseende på den samhällsekonomiska nyttan av vuxenutbildningssatsningen och på kvaliteten i utbildningen och i de olika utbildningsformerna. Härvid är det viktigt att beakta satsningens utfall för kvinnor och män. Kommittén skall senast den 28 februari 1997 till regeringen lämna förslag angående dels utformning, dels utförare av de utvärderingar som enligt kommittén bör genomföras.

Ramar för kommitténs arbete

Kommitténs åliggande att redan under hösten 1996 lägga fram förslag till ansvarsfördelning mellan den offentligt finansierade utbildningen, arbetslivet och individen och till lämplig arbetsfördelning mellan olika anordnare av samhällsstödd vuxenutbildning, det s.k. andra steget enligt direktiven, skjuts fram tills erfarenheterna av den särskilda vuxenutbildningssatsningen gett underlag för nya ställningstaganden.

Kommittén skall göra en årlig avrapportering senast den 1 april 1998 och den 1 april 1999. I samband därmed kan kommittén lägga fram förslag till de förändringar av regler m.m. som kommitténs iakttagelser och slutsatser kan ge anledning till.

Uppdraget i sin helhet skall vara slutfört senast den 1 mars 2000.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Kunskapslyftskommittén (U 1995:09)

Dir. 1997:104

Beslut vid regeringssammanträde den 18 september 1997

Sammanfattning av uppdraget

Kunskapslyftskommittén (U1995:09) skall utreda situationen för studerande med funktionshinder inom alla former av vuxenutbildning. De hinder som föreligger för funktionshindrade att ta del av vuxenutbildning skall kartläggas och analyseras. Kommittén skall analysera omfattningen av de samlade resurser som anvisas för att möjliggöra för funktionshindrade att delta i vuxenutbildning. Kommittén skall analysera vilka åtgärder som kan ge funktionshindrade möjlighet att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderandes. Om analysen påvisar ett behov av åtgärder bör kommittén lämna förslag på sådana. Kommittén skall också kartlägga och analysera ansvarsfördelningen mellan stat, kommun, landsting och den enskilde vad gäller utbildning för funktionshindrade vuxenstuderande och omvårdnad i anslutning till utbildningen. Uppdraget skall redovisas senast den 1 april 1999.

Bakgrund

I dagens samhälle är kraven på kunskaper och kompetens större än någonsin. Såväl produktionsmetoder som arbetsorganisation, informationsflöden och kunskapskrav förändras snabbt. Personer med låg utbildningsnivå riskerar att få sämre förutsättningar på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Att studera och få en relevant utbildning kan förändra en funktionshindrad människas hela livssituation. Många funktionshindrade skulle i dagens samhälle med dess utbud av tjänster inom

bl.a. teknik, IT och information kunna finna passande arbeten om de fick en passande utbildning.

Regeringen har genom olika åtgärder, t.ex. Kunskapslyftet, poängterat vikten av att kunskapsnivån höjs för alla och att det livslånga lärandet blir en realitet.

Regeringen framhöll i skrivelsen Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet (skr.1996/97:112), att utbildningens kvalitet är ett prioriterat område och att åtgärder måste vidtagas för att höja och säkra kvaliteten. Vuxenstuderande med funktionshinder har rätt till en utbildning som är likvärdig med den för övriga studerande.

Mot denna bakgrund är det oroväckande att vuxenstuderande med funktionshinder i dag möter en rad hinder som försvårar eller i praktiken omöjliggör studier. Problemen kan t.ex. gälla skollokaler som inte är handikappanpassade eller brist på tolkar för döva. Läromedelskostnaderna för en synskadad elev, som inte har utbildningsbidrag, kan bli så höga för kommunen att det i praktiken innebär ett hinder för eleven att bedriva studier. För andra grupper kan anpassade läromedel saknas. Det finns också skillnader i möjligheterna att få assistans vid folkhögskolestudier beroende på vilket slags funktionshinder den studerande har. Invandrare med funktionshinder har ofta särskilda svårigheter och behöver därför extra stöd och uppmuntran i sina studier.

Folkbildningsrådet beslöt 1994 att genomföra en kartläggning av studieförbundens och folkhögskolornas insatser och tillgänglighet för deltagare med funktionshinder i sex kommuner. Uppdraget lämnades till Institutionen för pedagogik vid Göteborgs universitet, som har lämnat två rapporter (Rapport nr 1995:09 och 1995:10 Institutionen för pedagogik Göteborgs universitet). En ny studie planeras under hösten 1997.

Kunskapslyftskommittén har lämnat ett delbetänkande En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande (SOU 1996:27) vilket har remissbehandlats. Flera remissinstanser pekar på funktionshindrades svåra situation inom vuxenutbildningen när det gäller studielokaler, läromedel och studietakt som inte är anpassade till dem.

Riksdagen har ansett att frågan om finansieringen av vuxna funktionshindrades studier vid folkhögskolor bör ses över av Kunskapslyftskommittén. Studerande vid folkhögskolor har svårt att få ekonomisk hjälp för åtgärder som är nödvändiga till följd av deras funktionshinder, t.ex. för bostadsanpassning och omvårdnadskostnader. Vid översynen bör, enligt riksdagen, en kartläggning göras av de olika stöd och bidrag som kan ges till studerande med funktionshinder vid folkhögskolor (bet. 1996/97:KrU9, rskr. 1996/97:229).

Regeringen har nyligen gett Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH) i uppgift att bl.a. analysera vilken kompetens lärare behöver inom olika teckenspråksutbildningar och kartlägga behoven av tolkar inom teckenspråksområdet. Uppdraget skall redovisas senast den 1 mars 1998.

Regeringen tillsatte i november 1995 en utredning (U1995:14) om funktionshindrade elever i skolan (FUNKIS). Utredningen har i uppdrag att utreda hur ansvaret för utbildning och omvårdnad i anslutning till utbildning av funktionshindrade elever skall fördelas mellan stat, kommun och landsting samt vem som skall finansiera verksamheten (dir. 1995:134). Utredningen skall lämna sitt slutbetänkande senast den 15 november 1997. Regeringen har i beslut denna dag förlängt tiden för utredningens arbete till den 15 mars 1998.

Regeringen har i beslut den 19 november 1996 överlämnat frågan om läromedelskostnaderna för synskadade vuxenstuderande till Kunskapslyftskommittén att beaktas i det vidare utredningsarbetet.

Tilläggsuppdraget

Kunskapslyftskommittén skall kartlägga och analysera de hinder som finns för funktionshindrade vuxenstuderande inom alla former av vuxenutbildning. Kommittén skall även kartlägga och analysera omfattningen av de samlade resurser som stat, kommun och landsting anvisar för att möjliggöra för studerande med funktionshinder att delta i vuxenutbildning. Kommittén skall analysera vilka åtgärder som kan ge studerande med funktionshinder möjligheter att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderandes. Kommittén skall därvid belysa vilka svårigheter studerande med funktionshinder möter när det gäller finansieringen av extrakostnader för bostadsanpassning, omvårdnad m.m. under utbildning på folkhögskola. Om analysen påvisar ett behov av åtgärder bör kommittén lämna förslag på sådana. Inriktningen på kommitténs arbete skall vara att åstadkomma en effektivare användning av de resurser som redan i dag anvisas för funktionshindrade. Kommittén skall också kartlägga och analysera ansvarsfördelningen mellan stat, kommun, landsting och den enskilde vad gäller utbildning för funktionshindrade vuxenstuderande och omvårdnad i anslutning till utbildningen. Kommittén skall även analysera om det finns skillnader ur ett könsperspektiv för studerande med funktionshinder inom vuxenutbildningen.

Kommittén skall ta del av slutsatserna från utredningen om funktionshindrade elever i skolan (FUNKIS) samt vid genomförandet av sitt uppdrag samråda med berörda myndigheter och organisationer.

Förslagen får inte leda till kostnadsökningar för staten eller kommunerna.

Uppdraget skall redovisas i samband med den delrapport som kommittén skall lämna till regeringen senast den 1 april 1999.

(Utbildningsdepartementet)

Om Kunskapslyftet

Kunskapslyftet innebär en enorm satsning på vuxenutbildning i Sverige. Det startade med att en parlamentarisk kommitté tillsattes den 1 juli 1995 för att utreda målen för ett framtida nationellt vuxenutbildningsprojekt. I anslutning till sysselsättningspropositionen (Prop. 1995/96:222) beslöt riksdagen att genomföra en särskild satsning på vuxenutbildning under fem år, från starten 1997 till år 2002.

Kunskapslyftskommittén fick tilläggsdirektiv som innebar att kommittén också att skulle följa satsningen under de fem åren. Detta för att utreda om den stora satsningen på vuxenutbildning skulle leda till att man fick nya erfarenheter, som kunde leda till en pedagogisk utveckling. I förlängningen av detta skulle man då även förhoppningsvis få en möjlighet att reformera vuxenutbildningen och anpassa denna till ett livslångt lärande.

Programmet har finansierats genom ett särskilt statsbidrag och genomförts på kommunal nivå. Kommunerna är ansvariga för utbildningens uppläggning och genomförande. De gör upp planer tillsammans med arbetsförmedlingar och andra parter, när de ansöker om särskilda statsbidrag hos regeringen.

Kommunen har också i uppgift att upphandla utbildningen. När de gör detta skall de välja de kursanordnare som bäst kan uppfylla den aktuella målgruppens krav. Kommunen skall använda platserna de ansöker om utöver sitt vanliga utbud av vuxenutbildning. Denna får inte ersättas av platser erhållna från Kunskapslyftet.

Det var många aktörer inblandade när programmet skulle genomföras. Alla utbildningsanordnare som arbetar med vuxenutbildning i Sverige skulle få möjlighet att komma med förslag och tillsammans eller enskilt, kommunalt eller privat, anordna utbildning. Ett brett spektra av utbildningsanordnare från folkbildning och kommunala vuxenutbildningsenheter till privata initiativ tog tag i målet att lyfta många studerande upp till treårig gymnasienivå.

Vilka skulle då få utnyttja möjligheten att investera i sin utbildning? Det var i huvudsak personer som helt eller delvis saknar treårig gymnasiekompetens – i första hand arbetslösa. Andra personer var anställda som behöver komplettera sina kunskaper för att få en starkare ställning

på arbetsmarknaden. I mån av plats skulle därutöver övriga vuxna kunna delta i utbildning.

En viktig del av utbildningen var, att den skulle ordnas efter varje deltagares önskemål, i form av en individuell studieplan och att det skulle finnas möjligheter att enskilt eller tillsammans med andra studerande och studievägledare planera utbildningen. Regeringen införde också ett speciellt vuxenstudiestöd för deltagare i Kunskapslyftet (ubs). Det ger personer mellan 25 och 55 år som är arbetslösa möjlighet att studera under högst ett år på grundskola och/eller gymnasienivå med en ersättning som motsvarar beloppet i arbetslöshetsförsäkring eller kontant arbetsmarknadsstöd. Anställda mellan 25 och 55 år som har förvärvsarbetat under minst fem år ges på vissa villkor samma möjlighet. Därefter kan deltagarna söka studiemedel.

Detta innebär att vuxenutbildningen har kunnat utformas mycket olika i kommunerna, beroende på vilka medverkande som funnits och vilka förutsättningar de lokala deltagarna stått inför. Denna möjlighet att få en stor provkarta på vuxenutbildning från olika utbildningsanordnare, organisationer och regioner har också förutsatt en redovisning och uppföljning. Det ingick också i Kunskapslyftskommitténs uppdrag att samordna utvärderingarna av Kunskapslyftet på nationell nivå och att ordna en fristående internationell utvärdering av detta.

Besöksprogram

Organisationer:

Utbildningsdepartementet, 1999-04-26

Medverkande: Johnny Nilsson, Viveka Wetterberg, Dan Andersson, Ulla Carlsson

Näringsdepartementet, 1999-04-26

Medverkande: Eva Johannesson, Johannes Sjögren

Finansdepartementet, 1999-04-26

Medverkande: Sofia Wallström, Ann Sofie Johansson, Fredrik Wiklund, Maria Bergendahl-Gerholm, Helene Ängmo

Riksdagens utbildningsutskott 1, 1999-04-27

Medverkande: Jan Björkman (s), Inger Lundberg (s), Agneta Lundberg (s), Rosmarie Jönsson Ecke (s), Camilla Sköld (v), Gunnar Gode (mp)

Riksdagens utbildningsutskott 2, 1999-04-27

Medverkande: Yvonne Andersson (kd), Lars Hjertén (m), Ulf Nilsson (fp)

Skolverket, 1999-04-28

Medverkande: Dan Fagerlund, Ingela Nyman, Petra Malm, Helmut Jankowitch

Arbetsmarknadsstyrelsen, 1999-04-28

Medverkande: Gunilla Schwieler-Boija, Ingrid Wehlander, Christina Ahlbeck Nordin

Högskoleverket, 1999-04-28

Medverkande: Lars Brandell, Inger Rydén Bergendahl, Bo Talerud

Kommunförbundet, 1999-04-28

Medverkande: Mats Söderberg

Folkbildningsrådet, 1999-04-28

Medverkande: Thomas Aronsson, Lennart Bach, Sven-Åke Pettersson

Svenska arbetsgivareförening, 1999-04-29

Medverkande: Christer Wikfeldt, Gert Assemark, Gunilla Sahlin

Landsorganisationen i Sverige, 1999-04-29

Medverkande: Alf Nilsson, Marie Linder, Lars-Åke Henriksson

Tjänstemännens Centralorganisation, 1999-04-29

Medverkande: Tomas Jansson, Kerstin Mustel

SACO, 1999-04-29

Medverkande: Lars Niklasson, Thomas Johansson,
Inga-Britt Lindström, Anders Lönnberg, Åke Lindberg

SFEF & Elevorganisationen, 1999-04-29

Medverkande: Robert Hedström, Mattias Åström, Yngve Nord,
Jan Ekbrandt

Kommuner:

Kontaktpersoner

Karin Flood

Erling Andersson

Alf Österdal

Nils-Åke Åhlin

Kommuner

Helsingborg

Vaggeryd

Nässjö, Sörängens folkhögskola

Söderhamn

Tabeller

Tabell 1 Andel av den totala befolkningen¹ i åldern 16–65 som deltog i formell vuxenutbildning eller personalutbildning under året före intervjun, 1994–1996.

	<i>Deltagarfrekvens</i> <i>i %</i>	<i>(standardfel)</i>
<i>Australien</i>	38.8	(0.7)
<i>Belgien (Flandern)</i>	21.2	(1.1)
<i>Canada</i>	37.7	(1.0)
<i>Irland</i>	24.3	(2.3)
<i>Nederländerna</i>	37.4	(1.2)
<i>Nya Zeeland</i>	47.5	(1.2)
<i>Sverige</i>	52.5	(1.1)
<i>Schweiz (fransktalande)</i>	33.7	(2.1)
<i>Schweiz (tysktalande)</i>	44.7	(1.1)
<i>Storbritannien</i>	43.9	(0.9)
<i>USA</i>	39.7	(1.4)
<i>Genomsnitt för 12 länder</i>	36.3	

Källa: IALS-undersökningen.

¹ Heltidsstuderande i åldern 16–24 samt vuxna deltagare som läste sammanlagt mindre än sex timmar är ej medräknade.

Tabell 2 Andel av den arbetande befolkningen¹ i åldern 25–65 som deltog i formell vuxenutbildning eller personalutbildning under året före intervjun, 1994–1996.

	<i>Deltagarfrekvens i %</i>	<i>(standardfel)</i>
<i>Australien</i>	41.0	(0.9)
<i>Belgien (Flandern)</i>	26.5	(1.4)
<i>Canada</i>	40.1	(2.9)
<i>Irland</i>	29.2	(3.2)
<i>Nederländerna</i>	42.3	(1.1)
<i>Nya Zeeland</i>	49.9	(1.6)
<i>Sverige</i>	60.2	(1.1)
<i>Schweiz (fransktalande)</i>	35.6	(2.5)
<i>Schweiz (tysktalande)</i>	47.9	(1.7)
<i>Storbritannien</i>	51.7	(1.0)
<i>USA</i>	45.4	(1.5)
<i>Genomsnitt för 12 länder</i>	40.8	

Källa: IALS-undersökningen.

¹ Heltidsstuderande i åldern 16–24 samt vuxna deltagare som läste sammanlagt mindre än sex timmar är ej medräknade.

Tabell 3 Andel av befolkningen¹ i åldern 16–65 som deltog i formell vuxenutbildning eller personalutbildning under året före intervjun, 1994–1996, och utbildningsnivå.

Deltagarfrekvens i procent samt standardmätfel.

	Mindre än Grundskola	Grundskola	Gymnasium eller motsvarand e	Kort högskole- utbildning	Universitets- utbildning
<i>Australien</i>	8.4 * (1.8)	28.8 (1.0)	41.9 (1.4)	50.0 (2.4)	60.8 (1.7)
<i>Belgien</i>					
<i>(Flandern)</i>	4.6 * (2.2)	13.3 (2.2)	22.0 (1.6)	37.8 (2.2)	45.6 (3.3)
<i>Canada</i>	15.4 (4.0)	25.6 (4.0)	33.9 (2.4)	51.8 (7.0)	59.5 (8.7)
<i>Irland</i>	8.6 (1.2)	17.6 (2.9)	29.4 (2.4)	44.1 (4.5)	51.0 (4.0)
<i>Nederländerna</i> ²	17.2 (2.8)	29.0 (2.4)	44.5 (1.9)	-	51.4 (2.1)
<i>Nya Zeeland</i>	6.8 * (3.4)	37.8 (1.9)	52.0 (2.4)	60.4 (2.3)	71.5 (2.9)
<i>Sverige</i>	27.0 (2.1)	46.7 (3.3)	52.8 (1.9)	66.6 (2.7)	70.4 (1.9)
<i>Schweiz</i>					
<i>(fransktalande)</i>	9.5 * (4.8)	15.0 * (3.3)	35.7 (3.1)	51.0 (6.5)	51.0 (4.0)
<i>Schweiz</i>					
<i>(tysktalande)</i>	6.7 * (4.3)	22.9 * (4.4)	48.0 (2.0)	59.1 (4.5)	63.4 (4.7)
<i>Storbritannien</i>	23.4 (2.9)	34.2 (1.3)	53.2 (3.1)	60.7 (3.2)	73.7 (2.1)
<i>USA</i>	10.3 (3.0)	21.0 (3.8)	30.7 (2.3)	54.9 (2.4)	64.2 (2.2)
<i>Genomsnitt för 12 länder</i>	11.7	25.2	38.7	51.7	58.1

Källa: IALS-undersökningen.

* Statistiskt osäkert.

¹ Heltidsstuderande i åldern 16–24 samt vuxna deltagare som läste sammanlagt mindre än sex timmar är ej medräknade.

² Kategori kort högskoleutbildning (ISCED5) finns ej enligt nederländsk utbildningsklassificering.